

Samenwerken in Zeeland, 'dat is vaak moeizaam, dat is als over eieren lopen'. In dit rapport beschrijven we de resultaten van ons onderzoek naar oorzaken waarom samenwerking tussen Zeeuwse overheden wordt vergeleken met het lopen over eieren. Met dit onderzoek tonen we aan dat de resultante van regels voor een belangrijk deel bepalend is voor het succes van bestuurlijke samenwerking in Zeeland. Of het typisch Zeeuwse regels zijn, laten we in het midden. Zeker is wel dat het ongeschreven regels zijn. Toch zijn het deze regels, die in grote mate bepalen hoe het spel gespeeld wordt.

SAMENWERKEN VOLGENS DE REGELS

Als je jezelf niet als onderdeel van het probleem ziet, is het moeilijk om tot een oplossing te komen.

Masterscriptie Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam

Auteurs:

- Peter Michielsen
- Guus Visser

Begeleider:

- prof.dr. E.H. Klijn

Tweede lezer:

- prof.dr. J.F.M. Koppenjan

17 januari 2011

VOORWOORD

Voor deze masterscriptie Bestuurskunde hebben wij onderzoek gedaan naar de samenwerking tussen de Zeeuwse gemeenten, het Waterschap en de provincie Zeeland. Peter is weliswaar werkzaam bij de provincie Zeeland, maar is niet met zijn werk direct betrokken bij het onderwerp van ons onderzoek. Guus werkt bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen te Rotterdam en staat verder af van de Zeeuwse realiteit.

Voor ons onderzoek werd ons toestemming verleend door de Zeeuwse bestuurders. Gaandeweg ons onderzoek werd ons steeds meer duidelijk, dat dat behoorlijk uniek was. Het werd ons zelfs door buitenstaanders duidelijk gemaakt. Zo konden wij bij enkele vergaderingen van de stuurgroep aanwezig zijn, die geformeerd is voor de totstandkoming van de Zeeuwse strategische agenda. In aanwezigheid van de bestuurders werd ‘eventjes’ gememoreerd dat ‘de mannen van de geheime dienst’ ook weer aanwezig waren. Door ons onderzoek, met name de interviews hebben hier aan ten grondslag gelegen, hebben wij – als ware wij van de geheime dienst – netwerkregels blootgelegd waarvan wij ons afvragen in hoeverre de Zeeuwse bestuurders zich hiervan bewust zijn. Wij danken oprecht alle betrokken bestuurders voor hun toestemming voor deze blik in de keuken, en voor hun tijd en medewerking om hen te mogen interviewen.

Onze masterscriptie was echter niet tot stand gekomen zonder de zeer bruikbare aanwijzingen van begeleider prof.dr. E.H. Klijn en de 2^e lezer prof.dr. J.F.M. Koppenjan. Wij danken hen voor de fijne samenwerking.

Peter Michielsen en Guus Visser

SAMENVATTING

“*Samenwerken in Zeeland, dat is als over eieren lopen*”. Het is een typering die een van de respondenten gebruikte om aan te geven dat bestuurlijke samenwerking in Zeeland moeizaam verloopt. Samenwerken tussen de dertien Zeeuwse gemeenten, de provincie en het waterschap is het onderwerp van deze masterscriptie. We bedoelen hierbij samenwerking in algemene zin, zoals deze op veel dossiers plaatsvindt in Zeeland. Soms noodgedwongen, maar veelal ook op vrijwillige basis, ‘gewoon’ omdat het voordelig is. Op sommige dossiers gaat deze samenwerking goed, maar op andere dossiers wordt deze samenwerking als moeizaam ervaren. Dit moeizame karakter van samenwerking in Zeeland heeft te maken met een gebrek aan eendracht in Zeeland, wat ook vaak wordt aangeduid met de term ‘Zeeuwse ziekte’.

Focus: de Zeeuwse strategische agenda

Het onderzoek richt zich op bestuurlijke samenwerking in het algemeen in Zeeland. Om focus aan te brengen in ons onderzoek, hebben we specifiek de samenwerking op één dossier onderzocht. Dit betreft het samenwerkingstraject van de Zeeuwse overheden om gezamenlijk de Zeeuwse strategische agenda op te stellen. Dit proces is medio 2008 goed op gang gekomen en heeft op 18 mei 2010 geleid tot de ondertekening van de Zeeuwse strategische agenda. Dit dossier is vanuit bestuurskundig oogpunt om twee redenen interessant. De eerste dimensie is het doel van het proces, namelijk bevorderen en verbeteren van bestuurlijke samenwerking in Zeeland. De tweede dimensie zit in het proces zelf, omdat om dit doel te kunnen realiseren, de dertien Zeeuwse gemeenten, de provincie en het waterschap moeten samenwerken.

Onderzoeksvraag

Overheden zijn meer en meer afhankelijk van elkaar in het realiseren van beleid en het bedenken van oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Vanuit deze overtuiging zijn wij in dit onderzoek op zoek gegaan naar redenen en oorzaken van het gebrek aan eendracht en de bestuurlijke verdeeldheid. Hiervoor gebruiken wij de theorieën van de netwerkbenadering en procesmanagement. In dit onderzoek ligt de focus op de regels die in het netwerk van Zeeuwse overheden worden gehanteerd, en de invloed die deze regels op bestuurlijke samenwerkingsprocessen hebben. Met regels bedoelen we de ‘manieren van doen, dat wat normaal en geaccepteerd is in het netwerk.

Wij hebben de volgende centrale vraagstelling gehanteerd in ons onderzoek:

Welke netwerkregels zijn kenmerkend voor samenwerking in Zeeland, in hoeverre zijn deze regels een belemmering voor samenwerking in het algemeen, en specifiek voor het proces van de Zeeuwse strategische agenda en welke procesafspraken zijn nodig om de samenwerking in het kader van de strategische agenda te verbeteren?

Voor het onderzoek naar bovenstaande vraag is van elk van de betrokken Zeeuwse overheden één bestuurder geïnterviewd, zodat we in totaal vijftien interviews hebben gehouden. Daarnaast zijn de relevante documenten van de Zeeuwse strategische agenda bestudeerd.

Theoretisch raamwerk: de netwerkbenadering en procesmanagement

Vanuit de eigen werkelijkheid heeft elke overheidsorganisatie percepties of er sprake is van een probleem, hoe dat probleem gedefinieerd moet worden en de manier waarop dat probleem het beste kan worden opgelost. Naast deze eerste dimensie van complexiteit, speelt ook mee dat Zeeuwse overheden afhankelijk van elkaar zijn om tot oplossingen te komen. Organisaties kunnen de eigen beleidsdoelen niet realiseren, zonder gebruik te maken van (bijvoorbeeld) middelen of kennis van andere actoren. Dat geldt ook voor de Zeeuwse overheden. Dit zorgt voor onzekerheid, te meer omdat er veel minder dan vroeger sprake is van hiërarchische verhoudingen.

Het voorgaande heeft gevolgen voor beleidsprocessen en besluitvormingsprocessen. Wil er sprake kunnen zijn van strategisch beleid en sturing in de geschetste complexe werkelijkheid, dan zal er interactie moeten worden georganiseerd, zoals overleg, beïnvloeding en bemiddeling tussen belangen. Het is dit proces van interactie dat de netwerkbenadering (Koppenjan en Klijn, 2004) wordt genoemd. De hier genoemde interactie start niet vanuit het niets. Elk vraagstuk, maar ook elke overheid heeft een geschiedenis. Deze geschiedenis heeft betekenis voor de manier waarop interactie verloopt, omdat zich in het netwerk van actoren regels, interactiepatronen en dominante percepties hebben gevormd. Het voert te ver om deze begrippen hier verder te beschrijven. We constateren wel dat de netwerkregels en percepties van actoren van groot belang zijn voor interactieprocessen, omdat het de regels en percepties zijn die voor actoren leidend zijn bij het bepalen de doelen die zij zullen nastreven en de strategieën die ze hierbij zullen hanteren.

Bij het vormgeven en managen van deze interactie is het concept van procesmanagement behulpzaam. Wil een proces goed verlopen, dan moet aan een viertal kernelementen aandacht zijn besteed, te weten openheid, bescherming van kernwaarden, voortgang en tenslotte inhoud (De Bruin *et al*, 2008). Deze kernelementen zorgen ervoor dat het aantrekkelijk is voor actoren om te participeren in een proces. Door bijvoorbeeld procesafspraken te maken wordt aandacht besteed aan de kernelementen. Procesafspraken zijn te definiëren als “afspraken over spelregels die de betrokken partijen zullen hanteren om tot besluitvorming te komen” en hebben tot doel om de strategische onzekerheden omtrent interactie weg te nemen. Deze afspraken kunnen volledig worden geëxpliciteerd en geformaliseerd, maar kunnen ook informeel van aard zijn. Procesafspraken kunnen gebruikt worden om de belemmerende werking van regels te compenseren.

Bevindingen

Om onze centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden hebben we vijf deelvragen geformuleerd. Door deze deelvragen te beantwoorden, komen we tot de beantwoording van onze centrale vraagstelling. Bij de beantwoording van de laatste deelvraag dragen we verbeterpunten aan voor het samenwerkingsproces om de samenwerking tussen Zeeuwse overheden te verbeteren.

Hoe ziet het netwerk eruit?

In het netwerk hanteren de actoren verschillende percepties op de eigen identiteit en de visie op samenwerking. Voor de noodzaak voor samenwerking worden door de actoren diverse redenen genoemd, zoals het met één stem spreken en kwetsbaarheid. Elke actor noemt per saldo

eenzelfde lijst aan redenen om te participeren, maar hierbij hanteren zij wel verschillende volgordes in deze lijst. Op basis van deze verschillen kan het netwerk geografisch ingedeeld worden in vier gebieden (Zeeuws Vlaanderen, Walcheren, de Bevelanden en 'Noord'). Elke regio streeft een ander hoogste doel na met het participeren in het proces van de strategische agenda.

Uit de uitgevoerde netwerkanalyse blijkt voorts dat het netwerk als volgt getypeerd kan worden:

- Het is een horizontaal netwerk (geen duidelijke – natuurlijke – leider),
- dat ervaart dat samenwerking moeizaam verloopt (m.n. op specifieke inhoudelijke dossiers),
- waarin actoren op zichzelf georiënteerd zijn ('eilanddenken'), maar
- waar actoren zich ook realiseren dat meer samenwerking onontkoombaar is.

Welke netwerkregels gelden in het netwerk en in hoeverre beïnvloeden deze regels de samenwerking?

Er zijn uitsluitend informele netwerkregels in het netwerk van toepassing. Voor de analyse van de netwerkregels is onderscheid gemaakt in arenaregels en interactieregels. In het netwerk gelden de volgende regels:

Arenaregels	Interactieregels
<ul style="list-style-type: none"> - Eilanddenken: we zijn zelfvoorzienend, we hebben niemand nodig; - Ieder voor zich belangen behartigen; - Behoud van taken en voorzieningen; - Locatie (kenmerkende) voorzieningen; - Package deals zijn onbespreekbaar; - Gemeente is eigen domein; - Anderen zijn concurrenten; - Grote steden hebben meer rechten; - Provincie is bedreiging. 	<ul style="list-style-type: none"> - Concurrerende en rivaliserende opstelling; - Informatie-uitwisseling gaat via informele kanalen; - Conflicten uit de weg gaan, zoeken naar consensus; - De 'om-regie-vraag-regel'; - Initiatiefregel en negeerregel.

De arenaregels leiden tot het beschermen van het eigen domein en het zelfvoorzienend willen zijn. Succesbepalend is of men een voorziening weet te behouden, maar het met de anderen afspreken van package deals is onbespreekbaar. De gemeenten zien elkaar – en zeker de grotere gemeenten – als concurrenten terwijl de grote organisaties, met name de provincie, als bedreiging gezien worden. Deze regels bepalen dat actoren niet toestaan dat het samenwerkingsproces zal leiden tot het verplaatsen van een voorziening naar elders. Zodra dit een mogelijke uitkomst wordt, leiden de netwerkregels tot een rivaliserende houding. Maar zolang de uitkomst van het proces niet strijdig is met de arenaregels, zullen actoren een coöperatieve houding aannemen.

Het binnentreden van het domein en het verdelen van opbrengsten kan zeker leiden tot conflict, gezien de geldende arenaregels, maar daar staat tegenover dat men in de interactie conflicten als regel uit de weg gaat en zoekt naar consensus. Deze combinatie maakt het moeilijk om op één lijn te komen, temeer omdat het bij elk dossier weer ieder voor zich is. Daarbij is ook van belang dat gemeenten niet willen dat de provincie initiatief neemt in dossiers die het eigen domein raken. Maar als het dan niet lukt wordt van de provincie wel regie, in de vorm van knopen doorhakken, verwacht. Tenslotte gaat de informatie-uitwisseling moeizaam en vaak via informele lijnen, wat belemmerend kan werken.

Hoe ziet het samenwerkingsproces om te komen tot de Zeeuwse strategische agenda eruit, en op welke wijze is het proces beïnvloed door de netwerkregels?

Het proces is medio 2008 goed op gang gekomen en heeft op 18 mei 2010 geleid tot de ondertekening van de Zeeuwse strategische agenda. Het cruciale moment in het proces is het minisymposium van 23 oktober 2009 in IJzendijke. Waar het voor deze datum voornamelijk ging om het creëren van draagvlak, ligt de focus na deze datum op de inhoud van de agenda. De actoren zijn grotendeels tevreden met de resultaten van het proces. De belangrijkste vooraf gestelde doelen zijn gerealiseerd. Er is namelijk in gezamenlijkheid een strategische agenda opgesteld voor Zeeland, die met één Zeeuws geluid kenbaar is gemaakt aan de buitenwereld en er is een gezamenlijke lobbyist aangesteld.

In het procesverloop is duidelijk de werking van de netwerkregels te herkennen. Deze netwerkregels hebben ervoor gezorgd dat het proces te typeren is als:

- een geleidelijk verlopen proces;
- waarin weinig stagnatie heeft opgetreden;
- waarin onduidelijk is wie de voortrekkersrol kan en mag nemen;
- en waarin inhoudelijke dossiers niet aan de orde zijn gesteld.

Welke procesafspraken zijn in het proces van de Zeeuwse strategische agenda gemaakt, en op welke wijze zijn deze beïnvloed door de netwerkregels?

Aan de kernelementen 'openheid' en 'voortgang' is volop aandacht besteed in het procesontwerp. Zo konden actoren participeren en kregen zij volop gelegenheid input te leveren. Belangrijkste conclusie is dat aan het kernelement 'beschermen kernwaarden' geen aandacht is besteed. Deze conclusie kan op twee manieren uitgelegd worden. Omdat het proces naar tevredenheid van alle actoren is verlopen, en de gestelde doelen zijn gerealiseerd, zijn procesafspraken op dit kernelement overbodig.

De tweede uitleg gaat een stap verder en is gebaseerd op de belemmerende werking van de arenaregels. Uitgangspunt bij deze uitleg is dat de actoren de moeizame samenwerking vooral herkennen bij specifieke inhoudelijke dossiers. Omdat het voornamelijk de beleidsmatige thema's zijn die op de strategische agenda zijn geagendeerd, leidt dit tot de conclusie dat de strategische agenda wel aan de vooraf gestelde doelen voldoet, maar dat zij maar ten dele een oplossing biedt aan de gepercipieerde problemen van actoren. Vanuit de theorie wordt dit verklaard uit het feit dat het proces als onvoldoende veilig wordt beschouwd. Actuele voorbeelden waarbij sprake is van gebrek aan eendracht zijn het dossier van de fusie van het ROC, de ziekenhuisdiscussie en de vorming van de RUD. Omdat de kernwaarden van actoren onvoldoende beschermd zijn, kunnen

actoren verlies leiden als dergelijke dossiers worden geagendeerd. Bovendien maakt het procesontwerp het mogelijk dat actoren meerdere malen achtereenvolgend 'verlies' leiden, omdat er geen package deals gemaakt worden. Onze conclusie is dat de netwerkregels de agendavorming beïnvloeden, ondanks de openheid van het proces, met als gevolg dat de strategische agenda niet de inhoudelijke dossiers agendeert die voor problemen en irritaties zorgen als het gaat om samenwerking.

Welke aanvullende (proces-)afspraken kunnen de samenwerking verbeteren?

In de analyse van het proces en de gemaakte procesafspraken is gebleken dat een aantal netwerkregels een belemmerende werking hebben op het proces. Om de belemmerende werking van bestaande netwerkregels te verzachten dragen wij drie verbeterpunten aan. Deze punten richten zich op drie van de vier kernelementen, en hebben als doel het creëren van een veiliger proces (aspect kernwaarde), het verbeteren van de inhoud (aspecten kwaliteit en informatie) en de voortgang (aspect structuur).

1. Het proces wordt als onveilig ervaren, maak het proces 'veiliger'!

Doel van het veiliger maken van het proces is dat de werkelijke problemen zoals die ervaren worden, ook geagendeerd kunnen worden op de strategische agenda. Het veiliger maken dient erin te resulteren dat actoren niet per afzonderlijk dossier moeten knokken voor het behalen van successen. Aandachtspunten om dit uit te werken zijn het benoemen van waarden waar regio's goed in zijn en het vastleggen van uitkomsten die onwenselijk zijn.

2. Voorkom 'armoedige' besluiten, breng verbetering aan gericht op inhoud.

In het geval er een verdelingsvraagstuk aan de orde komt, gaat de discussie in het samenwerkingsproces al snel over de locatiekeuze en niet over wat inhoudelijk het beste is voor Zeeland. Dit leidt tot armoedige besluiten, wat de vraag oproept of Zeeland met deze werkwijze toekomstbestendig wordt ingericht. Aandachtspunten om dit uit te werken zijn onder meer het maken van verdelingsafspraken en het bespreken van package deals. Ook de wijze van informeren van elkaar speelt hierbij een rol.

3. Verbeterpunten die gericht zijn op de voortgang (aspect structuur).

Met dit verbeterpunt beogen we de voortgang te borgen. Uit de analyse is gebleken dat er verschillend gedacht wordt over hoe het proces gemanaged moet worden en wordt in het netwerk de term 'regie' voor het procesmanagement gebruikt. Door hierover duidelijke afspraken te maken en verwachtingen naar elkaar uit te spreken, wordt voorkomen dat dit stagnerend gaat werken in het proces. Vanwege haar rol, taken en middelen neemt de provincie hier een bijzondere positie in, die het verdient om meer te worden ingekaderd.

De doorwerking van deze verbeterpunten zal afhangen van het ambitieniveau dat de actoren in de Zeeuwse strategische agenda willen leggen. Uit de theorie van procesmanagement blijkt dat procesmanagement beter te laat dan te vroeg kan worden toegepast. Met name voor het eerste verbeterpunt geldt dat het van groot belang is dat de wil daartoe bij een ieder volledig aanwezig is. Als de 'sense of urgency' of zo men wil commitment er niet is, zal dat tot (vertrouwens)problemen leiden in de samenwerking en doet men er beter aan om met de bestaande agenda verder te gaan.

Procesmanagement

Onze aandachtspunten zijn gericht op het procesontwerp van de (totstandkoming van de) strategische agenda. In ons onderzoek hebben wij ons specifiek gericht op regels en wel de netwerkregels en de procesregels. Naar het procesmanagement hebben wij geen onderzoek verricht. Met de bovenstaande aandachtspunten wordt echter wel aangedragen om de structuur te heroverwegen en meer specifiek na te denken over wie de rol van procesmanager moet vervullen. Dit is zodoende van groot belang voor het verdere verloop van het proces van de strategische agenda en het oppakken van bovenstaande aandachtspunten. Niet alleen het procesontwerp moet voorzien in de behoeften van het netwerk om te komen tot 'goede' besluitvorming, maar ook de procesmanager moet geaccepteerd zijn en zijn rol goed (kunnen) vervullen.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	1
SAMENVATTING	2
1. INLEIDING	11
2. LEESWIJZER	13
3. SAMENWERKEN IN EEN NETWERK: WAT EN WAAROM?	15
3.1. Complexiteit	15
3.2. Onzekerheid	16
3.3. Afhankelijkheid	16
3.4. Betekenis van de netwerkaanpak	17
4. NETWERKEN NADER BEKEKEN	18
4.1. Actoren	18
4.2. Percepties	18
4.3. Vertrouwen	19
4.4. Strategieën	20
4.5. Arena's	22
4.6. Besluitvorming in rondes	22
4.7. Regels	23
4.8. Soorten regels	25
5. ONTWERPEN EN MANAGEN VAN HET PROCES	29
5.1. Procesmanagement in een netwerk	29
5.2. Procesmanager en procesarchitect	29
5.3. Ontwerpen van een proces	30
5.4. Sturen van het proces	38
6. ANALYSE VAN HET NETWERK	43
6.1. Aanpak van de analyse	43
6.2. Actoranalyse	43
6.3. Analyse van netwerkregels	45
6.4. Spelanalyse	46
7. METHODE EN OPERATIONALISEREN	47
7.1. Inleiding	47
7.2. Onderzoeksmethode	47
7.3. Onderzoeksvraag	49
7.4. Operationaliseren	50
8. HET NETWERK ROND DE ZEEUWSE STRATEGISCHE AGENDA	52
8.1. Werkwijze	52
8.2. De actoren	52
8.3. Middelen van actoren	54
8.4. Percepties op samenwerking	57
8.5. Perceptie op het eigen gebied en visie op samenwerken	67
8.6. Beschouwing	68

9.	NETWERKREGELS	70
9.1.	Inleiding.....	70
9.2.	Arenaregels.....	72
9.3.	Interactieregels.....	77
9.4.	De regels die belemmerend werken.....	81
10.	ANALYSE VAN HET PROCES: DE ZEEUWSE STRATEGISCHE AGENDA	83
10.1.	Inleiding.....	83
10.2.	Arena's	83
10.3.	Tijdlijn	85
10.4.	Cruciaal moment	86
10.5.	Beschrijving van de rondes.....	89
10.6.	De uitkomsten tot nu toe: tevredenheid overheerst.....	99
10.7.	De netwerkregels in het proces: een analyse	100
10.8.	Slotbeschouwing.....	106
11.	PROCESAFSPRAKEN	108
11.1.	Procesafspraken over kernelementen	108
11.2.	Openheid	109
11.3.	Beschermen van kernwaarden.....	112
11.4.	Voortgang	115
11.5.	Inhoud	119
11.6.	Procesafspraken en de netwerkregels	122
11.7.	Slotbeschouwing: is de strategische agenda de sleutel tot het oplossen van bestuurlijke verdeeldheid en moeizame samenwerking?.....	124
12.	CONCLUSIES: PROCESAFSPRAKEN VOOR DE STRATEGISCHE AGENDA	126
12.1.	Inleiding, een terugblik.....	126
12.2.	Hoe ziet het netwerk eruit?	126
12.3.	Welke netwerkregels gelden in het netwerk en in hoeverre beïnvloeden deze regels de samenwerking?	127
12.4.	Hoe ziet het samenwerkingsproces om te komen tot de Zeeuwse strategische agenda eruit, en op welke wijze is het proces beïnvloed door de netwerkregels?	128
12.5.	Welke procesafspraken zijn in het proces van de Zeeuwse strategische agenda gemaakt, en op welke wijze zijn deze beïnvloed door de netwerkregels?	129
12.6.	Welke aanvullende (proces-)afspraken kunnen de samenwerking verbeteren?	130
13.	REFLECTIE	136
	LITERATUURLIJST	140

LIJST MET FIGUREN

figuur 1: soorten regels	26
figuur 2: schillen van een proces (uit: De Bruin et al, 2008:151)	37
figuur 3: belangrijke documenten.....	51
figuur 4: opzet van de actoranalyse	52
figuur 5: categorieën noodzaak voor samenwerking.....	57
figuur 6: voorbeelden van samenwerking	60
figuur 7: categorieën oorzaken moeizame samenwerking	60
figuur 8: genoemde quick wins	64
figuur 9: typering en visie op samenwerking per regio.....	68
figuur 10: tijdlijn met belangrijke gebeurtenissen	85
figuur 11: samenvatting ronde 1	94
figuur 12: samenvatting ronde 2.....	98
figuur 13: uitkomsten van het proces	99
figuur 14: kernelementen naar De Bruin et al.	108
figuur 15: samenvatting procesafspraken per kernelement.....	122

LIJST MET TABELLEN

tabel 1: typologie van regels (ontleend aan Klijn, 1996:65).....	27
tabel 2: kernelementen.....	36
tabel 3: strategieën voor procesmanagement (naar Koppenjan en Klijn, 2004:210)	42
tabel 4: vier stappen in de actoranalyse (naar Koppenjan en Klijn, 2004:136).....	44
tabel 5: overzicht van rondes	46
tabel 6: lijst met gemeenten (inwoners en oppervlak)	53
tabel 7: middelen van actoren	54
tabel 8: belangrijkste netwerkregels.....	71
tabel 9: lijst met arena's.....	84
tabel 10: rondes in het proces.....	88
tabel 11: procesafspraken omtrent het kernelement 'openheid'	111
tabel 12: procesafspraken omtrent het kernelement 'beschermen kernwaarden'	113
tabel 13: procesafspraken omtrent het kernelement 'voortgang'	118
tabel 14: procesafspraken omtrent het kernelement 'inhoud'	120

LIJST MET BIJLAGEN

- Bijlage 1: Lijst met respondenten
- Bijlage 2: Interviewvragen
- Bijlage 3: Lijst met afkortingen

1. INLEIDING

“Wist u het al? Het schijnt dat wij iets onder de leden hebben. In Den Haag noemen ze het de Zeeuwse ziekte”. Met deze woorden begon Commissaris van de Koningin Karla Peijs haar nieuwjaarsrede van 2010. *“Een gênante kwaal”,* zo vervolgt Peijs haar speech, *“die te maken heeft met een gebrek aan eendracht in Zeeland”.* In haar speech verwijst Peijs naar het samenwerkingstraject ‘de Zeeuwse strategische agenda’, waarmee dit gebrek aan eendracht doorbroken moet worden.

En aan die strategische agenda is in het voorjaar van 2010 hard gewerkt. Zo hard zelfs, dat de PZC op 19 mei 2010 kopt: *“Zeeuwse ziekte is voorbij”.* In het artikel wordt de metafoor beschreven als verdeeldheid in bestuurlijk Zeeland, waardoor de Zeeuwse overheden zich makkelijk tegen elkaar laten uitspelen. Het gevolg hiervan is dat Zeeland vaak nul op het rekest krijgt in Den Haag en kansen laat liggen in Brussel. Bestuurlijk Zeeland heeft in deze agenda het medicijn gevonden tegen deze kwaal. Met de strategische agenda is een proces van interactie op gang gebracht. Afsproken is om een aantal (strategische) beleidsvraagstukken in gezamenlijkheid op te pakken en om op organisatorisch vlak meer samenwerking tot stand te brengen. Hiermee wordt het onderling vertrouwen versterkt.

Op 18 mei 2010 hebben alle dertien (loco) burgemeesters, de Commissaris van de Koningin en de dijkgraaf de Zeeuwse strategische agenda ondertekend. In de agenda is vastgelegd wat gemeenten, provincie en waterschap bindt en op welke terreinen ze kunnen gaan samenwerken. Inmiddels is de strategische agenda verder uitgewerkt naar een uitvoeringsagenda. Het motto van de agenda is, aldus de Thoolse burgemeester Nuis als vertegenwoordiger van de stuurgroep IJzendijke¹, *“Wat goed is voor Zeeland, is goed voor gemeenten en de regio”.* Karla Peijs stelt op dezelfde pagina van de PZC: *“Zeeland, daar kom je niet tussen. Kissebissen mag, maar niet naar buiten toe. We moeten eenheid uitstralen”.* (Jansen, B. 2010).

Onderwerp van ons onderzoek

Bestuurlijke samenwerking tussen de hiervoor genoemde Zeeuwse overheden is het onderwerp van dit onderzoek. We bedoelen hierbij samenwerking in algemene zin, zoals deze op vele dossiers plaatsvindt in Zeeland. Soms noodgedwongen, maar veelal ook op vrijwillige basis, ‘gewoon’ omdat het voordelig is. Op sommige dossiers gaat deze samenwerking goed, maar op andere dossiers wordt deze samenwerking als moeizaam ervaren, zoals uit het voorgaande blijkt. In dit onderzoek gaan we op zoek naar redenen en oorzaken, die ten grondslag liggen aan de ervaren bestuurlijke verdeeldheid. Het onderzoek richt zich dus op bestuurlijke samenwerking in het algemeen in Zeeland.

De scope van ons onderzoek: de Zeeuwse strategische agenda

Om focus aan te brengen in ons onderzoek, hebben we specifiek de samenwerking op één dossier onderzocht. Dit betreft het bovengenoemde proces van het opstellen van de Zeeuwse strategische agenda. Dit proces is medio 2008 goed op gang gekomen en heeft op 18 mei 2010 geleid tot de ondertekening van de Zeeuwse strategische agenda. Dit dossier is vanuit bestuurskundig oogpunt om twee redenen interessant. De eerste dimensie is het doel van het

¹ Onder regie van de Stuurgroep IJzendijke is de strategische agenda tot stand gekomen (zie hoofdstuk 10)

proces, namelijk bevorderen en verbeteren van bestuurlijke samenwerking in Zeeland. De tweede dimensie zit in het proces zelf, omdat om dit doel te kunnen realiseren, de dertien Zeeuwse gemeenten, de provincie en het waterschap samen moeten werken om invulling te geven aan de genoemde doelstelling van meer en betere samenwerking. Vanuit de erkenning van onderlinge afhankelijkheid hebben de Zeeuwse overheden een set van procesafspraken gemaakt om enerzijds vorm te geven aan dit proces, en anderzijds om tot meer strategische samenwerking te komen: een gezamenlijke agenda als ‘medicijn’ tegen bestuurlijke verdeeldheid.

Is de set van concrete, goedbedoelde en serieuze afspraken zoals die gemaakt zijn, in staat om bestuurlijke verdeeldheid en het ‘gekissebis’ structureel op te lossen? Is het gebrek aan eendracht werkelijk met een aantal afspraken te verbeteren? Dit zijn essentiële kerngedachten die ten grondslag liggen aan onze motivatie om voor dit onderwerp te kiezen als afstudeeronderwerp. Met het stellen van deze vragen, kunt u als lezer denken dat wij met dit onderzoek het tegendeel willen aantonen. *“De Zeeuwse strategische agenda is een aardig bedacht concept, maar het gaat niet werken”*. Maar dat is niet het geval. Ook wij, werkend in het openbaar bestuur en studenten bestuurskunde, zijn overtuigd van de kracht en de noodzaak van samenwerken. Zeeuwse overheden zijn meer en meer afhankelijk van elkaar in het realiseren van beleid en het bedenken van oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken. Juist vanuit onze overtuiging dat samenwerken loont, zijn wij in dit onderzoek op zoek gegaan naar redenen en oorzaken van het gebrek aan eendracht en de bestuurlijke verdeeldheid, en willen wij de vraag beantwoorden of de gemaakte afspraken inderdaad het recept zijn voor een verbetering van de samenwerking.

Hiervoor gebruiken wij de theorie van de netwerkbenadering en procesmanagement. In het theoretisch kader gaan we uitgebreid op deze concepten in. In ons onderzoek zal de focus liggen op de regels die in het netwerk worden gehanteerd, en de invloed die deze regels op samenwerkingsprocessen hebben. Aan de hand van onze bevindingen willen we verbeterpunten aandragen om de met de Zeeuwse strategische agenda ingeslagen weg van interactie te verbeteren.

Het voorgaande hebben wij vertaald naar de volgende centrale vraagstelling:

Welke netwerkregels zijn kenmerkend voor samenwerking in Zeeland, in hoeverre zijn deze regels een belemmering voor samenwerking in het algemeen, en specifiek voor het proces van de Zeeuwse strategische agenda en welke procesafspraken zijn nodig om de samenwerking in het kader van de strategische agenda te verbeteren?

2. LEESWIJZER

In dit rapport beschrijven we de uitkomsten van ons onderzoek. Nadat we in hoofdstuk 3 verkend hebben wat een netwerk is en betekent in termen van onzekerheden en onderlinge afhankelijkheid, behandelen we in de hoofdstukken 4 en 5 twee theoretische concepten. Dit betreft het concept van de netwerkbenadering en procesmanagement. In hoofdstuk 4 worden de belangrijke elementen van de netwerkbenadering geïntroduceerd. Deze elementen gebruiken we om het proces van het tot stand komen van de Zeeuwse strategische agenda te analyseren. Om de resultaten en de uitkomsten van ons empirisch onderzoek ook betekenis te kunnen geven, gaan we in hoofdstuk 5 op zoek naar elementen die de interactie kunnen initiëren, ondersteunen, verbeteren en effectief houden. Zodoende komt het ontwerp en het managen van het proces aan de orde. In hoofdstuk 6, ten slotte, komen een aantal methoden en inzichten aan de orde om actoren, het spel en het netwerk te kunnen analyseren. Hoofdstuk 6 vormt de opstap naar de operationalisering van het onderzoek. In hoofdstuk 7 operationaliseren we onze onderzoeksvraag.

In de hoofdstukken 8 t/m 11 beschrijven we de empirische resultaten van ons onderzoek. We sluiten het empirische deel in hoofdstuk 12 af met conclusies en verbeterpunten voor samenwerking in Zeeland. Deze vijf hoofdstukken beantwoorden samen de centrale vraagstelling.

In hoofdstuk 8 en 9 staat het netwerk centraal. In hoofdstuk 8 focussen we op de actoren in het netwerk, beschrijven we welke middelen de actoren tot hun beschikking hebben en welke percepties zij hanteren op de eigen identiteit en op samenwerking. In hoofdstuk 9 staan de regels centraal die in het netwerk gelden. In onze analyse van de netwerkregels maken we onderscheid tussen arenaregels en interactieregels. Het zijn deze regels die de manier van handelen van actoren bepalen. Het zijn dus ook deze regels die (vaak) bepalen wat actoren als 'typisch Zeeuws' aanduiden. In de beschouwing als afsluiting van hoofdstuk 9 gaan we in op de vraag in welke mate de netwerkregels belemmerend werken voor samenwerking.

In hoofdstuk 10 staat het proces centraal van de totstandkoming van de Zeeuwse strategische agenda. We beschrijven hoe dit proces is verlopen. Aan de hand van de uitkomsten van hoofdstuk 8 en 9 analyseren we in paragraaf 10.7 en 10.8 wat de invloed van de bestaande netwerkregels op het proces is geweest. Ook beantwoorden we de vraag of actoren tevreden zijn over de uitkomsten van het proces. De uitkomsten van het in hoofdstuk 10 geanalyseerde proces zijn de procesafspraken. In hoofdstuk 11 analyseren we deze procesafspraken en toetsen we in hoeverre het proces aan de vier kernelementen van een 'goed' procesontwerp voldoen, zoals beschreven in paragraaf 5.3, aandacht. Deze analyse betreft feitelijk een *ex ante* evaluatie, omdat we vooraf een inschatting proberen te maken in hoeverre de procesafspraken tot betere samenwerking zullen resulteren. Als afsluiting van hoofdstuk 11 geven we een beschouwing op wat de netwerkregels betekenen voor de gemaakte procesafspraken, en welke werking deze regels hebben op samenwerking in het algemeen in Zeeland.

In hoofdstuk 12 worden de resultaten en uitkomsten van de vier empirische hoofdstukken in samenvattende conclusies beschreven, als opmaat voor paragraaf 12.6. In die paragraaf formuleren we drie verbeterpunten om samenwerking in Zeeland verder te optimaliseren.

In hoofdstuk 13 reflecteren we op onze bevindingen en ons onderzoek. In de reflectie kijken we terug op de bruikbaarheid van de door ons gebruikte theorie, bespreken we onze bevindingen die een mogelijk bijdrage aan het theoretisch kader leveren. We geven ook een beschouwing op de veel gebruikte aanduiding 'dat is typisch Zeeuws'.

3. SAMENWERKEN IN EEN NETWERK: WAT EN WAAROM?

In de inleiding wordt verondersteld dat samenwerken leidt tot betere resultaten en het gebrek aan eendracht kan doorbreken. Dat is, aldus de Zeeuwse Commissaris van de Koningin, de reden waarom het samenwerkingstraject 'de Zeeuwse strategische agenda' is opgestart. In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag waarom samenwerking steeds belangrijker lijkt te worden in het publieke domein. Zo belangrijk, dat er blijkbaar het beleidsproces van de Zeeuwse strategische agenda voor opgestart is. Dit doen we aan de hand van een drietal begrippen, te weten complexiteit, onzekerheid en afhankelijkheid. Ten slotte gaan we in op de vraag wat deze begrippen betekenen voor een netwerk.

3.1. Complexiteit

De overheid bestaat niet. Hiermee bedoelen we dat de overheid niet uit één actor bestaat, die bepaalt wat er gebeurt en die sturing geeft aan maatschappelijke vraagstukken. Net zoals de samenleving bestaat uit een bonte en gefragmenteerde verzameling van individuen, organisaties en groeperingen, geldt deze fragmentatie evengoed voor de overheid. De overheid kan gezien worden als een conglomeraat van organisaties. Het zijn organisaties die elk op grond van hun eigen taak, positie, middelen en belangen maatschappelijke vraagstukken trachten op te lossen, soms samen met private partijen. Er is veel minder dan vroeger sprake van duidelijke hiërarchische verhoudingen, waarin een of enkele actoren middels "*command and control*" bepalen hoe vraagstukken en problemen moeten worden opgelost. In plaats daarvan krijgen beleid en sturing vorm en inhoud in een genuanceerd samenspel van actoren die zich zowel binnen als buiten de overheid bevinden. Met andere woorden, het maken van beleid is meer en meer een inter-organisatorisch coördinatievraagstuk geworden. Dit maakt beleidsprocessen complex (Bekkers, 2007:99-101).

Dat *dé* overheid niet bestaat, wordt ook in de Zeeuwse case geïllustreerd. De Zeeuwse overheidsorganisaties – gemeenten en provincie – hebben eigen belangen, ze beschikken over (beperkte) middelen en zien zich geplaatst voor specifieke lokale vraagstukken. Daarnaast hebben ze ook allemaal verschillende opvattingen over hoe problemen gedefinieerd kunnen worden, en hoe ze opgelost zouden moeten worden. Ze zijn hierbij echter wel afhankelijk van elkaar en om deze reden hebben ze ook al sinds lange tijd interacties met elkaar. Deze interactie gaat gepaard met een mix van strategieën, die variëren van samenwerking en faciliteren, tot passiviteit en conflict. Afhankelijkheid gaat vaak gepaard met onzekerheid. Voor we komen tot een nadere beschrijving van de netwerkbenadering en de betekenis ervan, gaan we eerst nader in op twee hiervoor genoemde begrippen: onzekerheid en afhankelijkheid.

3.2. Onzekerheid

In de vorige paragraaf is gesteld dat beleid ontstaat in een samenspel tussen actoren, waarbij in mindere mate sprake is van hiërarchische verhouding dan vroeger. Netwerken vervangen de hiërarchische structuren. Dit maakt dat een organisatie meer over zijn eigen geografische grenzen heen moeten kijken (Castells, in Koppenjan en Klijn, 2004:3), waardoor de wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren toenemen. Dit leidt tot onzekerheden. Deze onzekerheden ontwikkelen zich verder als van elkaar afhankelijke actoren geen zicht hebben op wat hun acties en inspanningen voor effect zullen hebben.

Koppenjan en Klijn (2004:6-7) stellen dat er drie soorten onzekerheden zijn:

- *Onzekerheden over informatie:* dit betreft onzekerheid over de aard van het probleem. Informatie is niet beschikbaar, of niet op tijd beschikbaar. Daarnaast kan het ook zo zijn dat informatie op verschillende manieren geïnterpreteerd wordt. Zowel de status als de betekenis die aan informatie wordt toegekend is onzeker. Actoren kunnen als gevolg hiervan alleen verschillende percepties hebben over de definitie en de oplossing van een probleem. In paragraaf 3.3 gaan we nader in op percepties.
- *Strategische onzekerheden:* dit betreft onzekerheid over strategische keuzes die actoren maken bij complexe vraagstukken. Actoren hebben afwijkende percepties en andere belangen, waardoor ze strategische keuzes maken waar andere actoren geen rekening mee hadden gehouden. In paragraaf 4.4 gaan we nader in op strategieën.
- *Institutionele onzekerheden:* het gedrag van actoren wordt bepaald door hun achtergrond, hun taak, meningen, belangen en de regels en taal waar ze in hun eigen dagelijkse praktijk mee te maken hebben. Dit gedrag komt tot uiting in gedragsregels en gewoonten. In het samenspel met anderen wijken de eigen bekende gedragsregels en gewoonten in meer of mindere mate af, of gelden ze helemaal niet meer. Dit worden institutionele onzekerheden genoemd. In paragraaf 4.7 gaan we nader in op regels en instituties.

Deze drie soorten van onzekerheden maken uitdagingen en problemen complex om op te lossen, omdat zowel de problemen als oplossingen dynamisch zijn. Deze problemen worden ook wel 'wicked problems' (ongetemde problemen) genoemd (Bekkers, 2007:127). Hierbij ontbreken eenduidige morele maatstaven en er zijn kennisgebreken. De Bruijn *et al* (2008:10) noemt het ongestructureerde problemen "waarvoor geen eenduidige of gezaghebbende oplossing voorhanden is".

3.3. Afhankelijkheid

Bestuurders worden bij het tot stand brengen van besluitvorming beïnvloed door besluiten die eerder, en veelal ook door anderen genomen zijn. In plaats van autonoom richting te kunnen geven aan maatschappelijke vraagstukken, opereren actoren in een netwerk waarin sprake is van wederzijdse afhankelijkheid. Met de afhankelijkheid wordt bedoeld dat actoren hun eigen beleidsdoelen niet kunnen realiseren zonder gebruik te maken van de middelen en instrumenten van andere actoren.

Deze middelen moeten ruim gezien worden. Dit kan gaan om financiële middelen, of juridische bevoegdheden. Maar middelen zijn ook kennis en informatie, het kan gaan om personele capaciteit die ter beschikking wordt gesteld, of het niet gebruiken van hindermacht of juridische rechtsmiddelen.

Ook voor overheidsorganisaties geldt, dat zij bij het geven van sturing en het maken van beleid afhankelijk zijn van deze middelen van andere actoren. Het gevolg is dat actoren elkaar moeten gaan opzoeken, en dat er een patroon van interactie ontstaat. In dit proces van interactie zullen actoren hun percepties van het probleem, hun strategieën, hun inspanningen en de wijze waarop ze met elkaar omgaan op elkaar afstemmen en coördineren.

3.4. Betekenis van de netwerkaanpak

Wat betekent de bovengeschetste complexe werkelijkheid voor een strategische beleidsagenda? Van den Heuvel (in Abma & In 't Veld, 2001:289-290) is hier kort en duidelijk over: "strategisch beleid is vooral interactie tussen actoren, die afhankelijk van elkaar zijn om hun eigen doelen en belangen te bereiken". Bij strategisch beleid moet gedacht worden aan zaken als overleg, beïnvloeding en bemiddeling tussen belangen. Het proces van interactie zorgt – aldus Van den Heuvel – voor het bewandelen van de weg waarlangs de beoogde doelstelling van een actor kunnen worden bereikt.

Het hiervoor beschreven proces van interactie wordt de netwerkaanpak genoemd. Hierin is zoals aangegeven de genoemde wederzijdse afhankelijkheid de centrale notie. Een netwerk kan omschreven worden als:

“een sociaal systeem waarbinnen wederzijds afhankelijke actoren bepaalde interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's of gericht zijn op het gebruik van bepaalde middelen” (Bekkers, 2007: 65).

De netwerk benadering heeft twee bruikbare dimensies. Enerzijds biedt het een theoretisch concept om complexe processen te analyseren en te verklaren. Deze analyse richt zich voornamelijk op de rol van percepties, interactie en regels. Anderzijds verschaft deze benadering ook handvatten en richtlijnen om de interactie tussen actoren te verbeteren en om strategieën voor het begeleiden van interactie te ontwikkelen en te verbeteren (Koppenjan en Klijn, 2004:9).

In de volgende drie hoofdstukken gaan we nader in op deze twee dimensies. In de hoofdstukken 4 en 6 staan de begrippen centraal die helpen om een netwerk te beschrijven (hoofdstuk 4) en het netwerk te analyseren (hoofdstuk 6). Dit betreft de eerste dimensie van de netwerkbenadering. In hoofdstuk 5 ligt de focus op de tweede dimensie, te weten het beschrijven van begrippen om het proces vorm te geven (procesontwerp) en strategieën voor het begeleiden en verbeteren van interactie (procesmanagement).

4. NETWERKEN NADER BEKEKEN

Zoals in hoofdstuk 3 gesteld, worden de hiërarchische structuren meer en meer vervangen door horizontale netwerk structuren. In dit hoofdstuk staan begrippen centraal, die nodig zijn om te begrijpen wat een netwerk is. We beschrijven wat netwerken betekenen voor besluitvorming en welke rol regels in netwerken spelen. Met name bij het begrip 'regels' staan we wat langer stil, omdat regels een centraal begrip is in de vraagstelling van ons onderzoek.

4.1. Actoren

Netwerken bestaan uit actoren. Een actor is een analytisch te onderscheiden eenheid, met als belangrijkste kenmerk dat het zich als handelende partij opstelt. Met handelen bedoelen we dat een actor op basis van zijn bevoegdheid en legitimiteit een keuze maakt, die gevolgen heeft voor andere actoren (Klijn en Van Twist, in Edwards en Schaap, 2008:46).

Ook binnen organisaties zijn eenheden te onderscheiden, die handelend optreden. Een actor kan een individu, een groep of een organisatie zijn, maar ook een onderdeel van een organisatie zijn (Klijn en van Twist, in Edwards en Schaap, 2000:39). Zo zijn in het netwerk van dit onderzoek de Zeeuwse gemeenten, de provincie Zeeland en het waterschap Scheldestromen i.o.² actoren. Binnen de provincie en gemeenten zijn er directies en afdelingen die handelen. Ook daar worden keuzes gemaakt en besluiten genomen die de percepties en strategieën van actoren beïnvloeden. In de volgende paragrafen gaan we in op deze twee begrippen: percepties en strategieën die actoren hebben.

4.2. Percepties

Actoren hebben elk een eigen beeld (perceptie) van hun omgeving en hun positie daarin. Zo nemen ze op een eigen manier de problemen waar, de oplossingen van die problemen, maar ook de uitdagingen die de omgeving hen biedt. Die manier van kijken bepaalt de werkelijkheid voor de betreffende actor. Een actor bepaalt zijn manier van kijken op basis van (1) zijn omgeving, (2) handelingen van andere actoren, (3) de problemen en (4) de oplossingen (Koppenjan en Klijn, 2004:48). De eigen belangen die in de percepties zijn verwerkt, zijn voor een actor het 'legitieme perspectief op de werkelijkheid' (De Bruijn et al, 2008:14).

Actoren kijken dus naar dezelfde omgeving, zien dezelfde actoren, nemen hetzelfde gedrag van andere actoren waar, nemen kennis van dezelfde omschrijvingen van problemen en oplossingen, en geven vervolgens verschillende betekenis aan deze waarnemingen. Daarnaast worden de waarnemingen van wat actoren wel of niet zien, sterk beïnvloed door hun verwachtingen en wat ze relevant vinden. Dit '*frame of reference*' is voor elke actor verschillend, niet in de laatste plaats omdat dit voortkomt uit de identiteit van een actor. Om kort te gaan, elke actor ziet een andere werkelijkheid. Problemen en oplossingen zijn zo gezien geen feiten, maar zijn als het ware de

² De twee waterschappen Zeeuwse Eilanden en Waterschap Zeeuws Vlaanderen zijn in 2010 in een fusieproces. Het nieuwe waterschap heet per 1 januari 2011 Scheldestromen. De formele naam is ten tijde van het onderzoek Scheldestromen i.o.

waargenomen kloof tussen de werkelijkheid en de gewenste situatie. Percepties zijn dan ook te definiëren als een sociale constructie, die een actor baseert op beeld van de bestaande situatie, de oorzaken en gevolgen hiervan, toekomstige ontwikkelingen en mogelijke oplossingen (Koppenjan en Klijn, 2004:28-30).

Dit is niet zonder betekenis voor de netwerkbenadering, zoals met de volgende zin duidelijk wordt gemaakt: *“If men define situations as real, they are real in their consequences”* (Thomas, in Koppenjan en Klijn, 2004:30). Thomas geeft hier kernachtig aan dat actoren hun gedrag zullen baseren op de wijze waarop de omgeving wordt waargenomen. Om binnen de context van een netwerk betekenis aan interactie te kunnen geven, is het wenselijk dat actoren hun percepties bijstellen en wijzigen. Als actoren niet willen reflecteren op hun eigen probleemdefinities en oplossingen (hun eigen werkelijkheid), ontstaat een ‘dialogo van doven’. Actoren raken verstrikt in een conflict over kennis en informatie, dan wel praten langs elkaar omdat men elkaars argumenten niet begrijpt.

Nieuwe informatie, zoals (nieuwe) oplossingen of nieuwe inzichten van onbedoelde effecten dan wel verandering in normatieve opvattingen, kan een actor zijn oordeel over de aard en het karakter van een vraagstuk doen bijstellen. De *‘frame of reference’* treedt hierbij op als een soort van filter bij het ontwikkelen van nieuwe percepties, zodat het maken van de inschatting of een actor ook daadwerkelijk anders naar de werkelijkheid kijkt, een uiterst onzekere zaak is. Percepties zijn lastig te beïnvloeden en blijven een bron van onzekerheid voor andere actoren (Koppenjan en Klijn, 2004:28-33,48).

4.3. Vertrouwen

Vertrouwen kan gezien worden als de perceptie dat een andere actor goede bedoelingen heeft. Vertrouwen is als het ware het geloof dat een ander actor af zal zien van opportunist gedrag, zelfs als die gelegenheid zich voordoet. Vertrouwen is dus geen handeling, keuze of actie van een actor. Vertrouwen is dan ook niet of slecht te meten. Bij vertrouwen accepteert een actor een bepaalde mate van kwetsbaarheid, juist omdat hij overtuigd is van die goede bedoelingen van een ander (Rousseau in Koppenjan en Klijn, 2004:83). Vertrouwen betekent ook dat als er iets mis gaat, er niet direct naar de schuldvraag wordt gekeken. In plaats daarvan wordt naar logische verklaringen in andere (bijvoorbeeld externe) factoren gekeken. Deze houding bevordert vergevingsgezinde strategieën en samenwerking.

Vertrouwen is een belangrijke factor bij het tot stand brengen van samenwerking. Vertrouwen reduceert onzekerheden die een actor ervaart over het gedrag van een andere actor. De voordelen van de aanwezigheid van vertrouwen bij actoren zijn aanzienlijk, omdat vertrouwen kan fungeren als alternatief voor het maken van afspraken en opstellen van regels. Het maken van afspraken betekent een reductie van transactiekosten. Auteurs zoals Ring en Van der Van (1992), Nooteboom (2002), Williamson (1996) en Putman (1995) (in Koppenjan en Klijn, 2004:84-85) benoemen de volgende voordelen:

- Vertrouwen reduceert de noodzaak voor het maken van contractafspraken (afspreken van regels). Dit komt enerzijds omdat het gedrag van een actor beter voorspelbaar wordt. Anderzijds fungeert vertrouwen als een alternatief voor het maken van (formele)

afspraken en dat bespaart (veel) tijd in het 'dichttimmeren' van onzekerheden middels contracten en afspraken, zoals bijvoorbeeld over het delen van kennis en informatie. Op regels komen we in paragraaf 4.7 en 4.8 uitgebreid terug.

- Vertrouwen bevordert dat actoren willen investeren in samenwerking, ondanks de risico's en bijbehorende onzekerheden. Bij voldoende vertrouwen worden de investeringen sneller gedaan, ondanks de hoogst onzekere voordelen. Investerings (financiële, of bijvoorbeeld het delen van kennis) verbetert dan ook de stabiliteit van de relaties. Samenwerking op basis van een uitsluitend economische benadering leidt al snel tot het risico op opportunistisch gedrag. Vertrouwen verklaart hiermee waarom de ene risicovolle samenwerking wel tot stand komt, en de andere samenwerking niet.
- Vertrouwen stimuleert het uitwisselen van kennis, omdat een actor er eerder van overtuigd is dat kennis en informatie niet tegen hem misbruikt zal worden. Het uitwisselen van kennis heeft ook positieve effecten op het lerend vermogen van het netwerk en de betrokken actoren. Vertrouwen stimuleert hiermee vernieuwing (innovatie). Een kenmerk van vernieuwing is dat de uitkomst op voorhand onbekend is. Bij het delen van informatie en kennis is het uiterst onzeker of er een gewenst resultaat behaald zal worden. Vertrouwen is – zoals hiervoor al gesteld - noodzakelijk om deze onzekerheden te reduceren en actoren toch te bewegen tot het participeren in een proces.

Vertrouwen draagt dus bij aan een veilige omgeving in de zoektocht naar oplossingen. Ondanks de constatering dat vertrouwen ongrijpbaar is, geeft de literatuur wel richtlijnen hoe vertrouwen gecreëerd kan worden. Putman, Deakman and Wilkonson e.a. (in Koppenjan en Klijn, 2004:86) noemen de volgende factoren die invloed hebben op vertrouwen:

- hoe meer contacten en interactie, hoe sneller vertrouwen tot stand kan komen;
- de reputatie van anderen beïnvloedt vertrouwen, waarbij ervaringen uit het verleden en professionaliteit van grote invloed zijn;
- actoren moeten de verwachting hebben dat interactie in de toekomst voordelen gaat opleveren;
- het karakter van netwerkregels. Strenge regels die weinig flexibiliteit kennen, dragen niet bij aan stabiliteit en vertrouwen.

Bij het inzetten van opzichtige pogingen om vertrouwen te creëren of te herstellen, kunnen actoren deze pogingen van een actor herkennen om vertrouwen te kweken, waardoor zij juist achterdochtig worden. Ze gaan zich afvragen wat deze pogingen betekenen (Koppenjan en Klijn, 2004:231).

4.4. Strategieën

Een netwerk bestaat uit meerdere actoren. We hebben in het voorgaande gezien dat actoren afhankelijk zijn van elkaar in het realiseren van (hun) doelen. En ook dat actoren verschillen in hun percepties. Op deze subjectieve werkelijkheid baseren actoren zowel het gewenste resultaat (doel) als ook hun strategie om dat doel te bereiken. Een strategie is te definiëren als een reeks

van handelingen. Deze handelingen zijn erop gericht om het gedrag van andere actoren te beïnvloeden, om inhoudelijke probleemdefinities of oplossingen te veranderen, of om het proces van probleemoplossing te beïnvloeden (Koppenjan en Klijn, 2004:47). Het leidende motief om een bepaalde strategie te hanteren, is het bereiken van de eigen doelen. De keuze voor een bepaalde strategie wordt gebaseerd op percepties en (al of niet het gebrek aan beschikbare) informatie. Daarnaast zijn ook niet-rationele elementen bepalend voor strategieën, zoals vertrouwen, loyaliteit, sympathie, antipathie en regels (Koppenjan en Klijn, 2004:48,50).

Uit het voorgaande volgt ook dat in de keuzes voor strategieën meer dynamiek zit dan in percepties. Als een actor constateert dat een strategie niet het gewenste effect heeft, zal hij zijn strategie wijzigen om toch zijn eigen doel te realiseren. Zijn percepties omtrent het vraagstuk en de doelen die hij daarop baseert, wijzigen minder snel dan de strategie die toegepast wordt. In paragraaf 4.2 is echter ook gesteld dat percepties wel kunnen wijzigen. Met name ontwikkelingen in de omgeving kunnen tot (abrupte) wijzigingen in percepties leiden (Koppenjan en Klijn, 2004:48).

De wijze waarop een proces zich ontwikkelt, is de resultante van (de mix van) strategieën die toegepast worden. Deze mix van strategieën leidt tot een bepaald speltype. In het begin van het proces is er sprake van onzekerheid. Door middel van interactie veranderen actoren hun percepties, kiezen actoren een andere strategie en kan de oplossing van een vraagstuk dichterbij komen. Dit zal ook het doel van een actor (of een groep van actoren) zijn, die in het realiseren van zijn doel afhankelijk is van een andere actor. Hij zal trachten de betreffende actor te overtuigen om te participeren en mee te werken. Hierbij kunnen op voorhand wel een aantal problemen worden onderscheiden. Zo is er het risico van opportunistisch gedrag (*go-alone*). Ook kunnen actoren besluiten niet te investeren in het proces, maar er wel de vruchten van te plukken in het geval er resultaat geboekt wordt (*free-rider*). Ook kunnen actoren participeren tot hun belang bereikt is, om vervolgens een passieve rol in te nemen. Geringe coöperativiteit is ook de strategie, waarbij een actor wacht om actief te gaan participeren tot hij zeker is dat een resultaat geboekt gaat worden. De onzekerheid dat actoren dergelijke strategieën hanteren, kan andere actoren ervan weerhouden om te investeren in een proces om tot besluitvorming te komen (Koppenjan en Klijn, 2004:48-50). Het voorgaande toont aan dat er allerlei strategische onzekerheden zijn.

Uit het bovenstaande volgt ook dat een strategie dus niet gericht hoeft te zijn op samenwerking. Samenwerking is ook zeker geen kenmerk van de netwerkbenadering. Samengevat kunnen uit het voorgaande de volgende soorten van strategieën die actoren ter beschikking staan worden onderscheiden:

- opportunistisch gedrag (*go-alone*);
- opzoeken van conflict;
- negeren of passiviteit;
- samenwerken;
- faciliteren.

De ontwikkeling en de uitkomst van een spelronde wordt in grote mate bepaald door een combinatie van bovengeschetste strategieën die door de actoren in de arena's worden gehanteerd. De (combinatie van) strategieën bepalen het speltype. Een '*go-alone*' of conflict

strategie kan leiden tot een speltype van blokkade en stagnatie. Als gevolg van strategieën van anderen, nieuwe inzichten of externe ontwikkelingen kunnen actoren hun strategieën in de tijd wijzigen. Hierdoor kan het speltype ook wijzigen van bijvoorbeeld een blokkade of stagnatie naar een meer coöperatief spel of vice versa (Koppenjan en Klijn, 2004:50).

4.5. Arena's

Actoren ontmoeten elkaar tijdens vergaderingen, in werkgroepen en dergelijke en communiceren met elkaar op vele manieren. Deze plaatsen van interactie worden arena's genoemd. Het is de plaats waar keuzes gemaakt worden. In de volgende paragrafen zullen we nader beschrijven wat bepalend is voor de keuzes en de strategieën die actoren hanteren. Elke arena heeft een andere combinatie van actoren. Een arena hoeft geen fysieke en formele plaats van samenkomst te zijn. Ook met informele contacten en op digitale wijze kan het spel van interactie plaatsvinden. Sommige arena's zijn formeel gecreëerd (Bekkers, 2007:65 en Koppenjan en Klijn, 2004:50). In de Zeeuwse case is dit bijvoorbeeld de stuurgroep IJzendijke, waarbinnen Zeeuwse bestuurders als vertegenwoordigers van de actoren op basis van hun strategieën beslissingen nemen.

Maar interactie tussen actoren kan ook op ad hoc basis plaats vinden, bij toevallige ontmoetingen of eenmalig geplande overleggen. In arena's laten actoren hun strategieën blijken aan de andere actoren en maken ze hun keuzen op grond van hun eigen strategieën, en anticiperen ze op strategieën van andere actoren. Het spel van het probleemoplossingsproces vindt dus plaats in arena's (Koppenjan en Klijn, 2004:50).

4.6. Besluitvorming in ronden

We hebben geconstateerd dat besluitvormingsprocessen steeds complexer worden. Er vinden meerdere processen tegelijk plaats. Er is sprake van meerdere beslissingen die in meerdere arena's en door verschillende actoren genomen worden. De vraag rijst nu hoe deze steeds complexere wordende processen geanalyseerd en gereconstrueerd kunnen worden. We bekijken drie modellen aan de hand waarvan besluitvormingsprocessen gereconstrueerd kunnen worden: het (klassieke) fasenmodel, het stromenmodel en het rondenmodel.

Fasenmodel

In de klassieke beleidstheorie wordt het proces om tot beleid te komen in fasen opgedeeld. Samengevat komt het erop neer dat de volgende fasen worden doorlopen:

1. het inventariseren van alternatieven;
2. maken van een keuze uit de verschillende alternatieven;
3. uitvoering van de gemaakte keuze;
4. evaluatie.

Typerend bij het fasenmodel is dat één actor bepaalt wat de beste manier is om een probleem op te lossen. In paragraaf 3.1 hebben we reeds geconstateerd dat de werkelijkheid veel complexer is en dat deze klassieke aanpak van "*command and control*" onvoldoende recht doet aan de positie, taken, belangen en middelen van betrokken actoren.

Stromenmodel

Naast het (klassieke) fasenmodel kan ook het stromenmodel genoemd worden om beleidsprocessen te analyseren en te reconstrueren (Kingdon, 1984 in Bekkers, 2007:145). In dit model worden drie stromen onderscheiden, te weten problemen, oplossingen en politieke gebeurtenissen. Als deze drie stromen bij elkaar komen ontstaan er mogelijkheden om problemen aan te pakken. Voorwaarde is wel dat de tijd 'er rijp voor is'. Soms liggen koppelingen (nog) te gevoelig en komt het proces niet op gang (Bekkers, 2007:148). In het fasenmodel wordt een actor centraal gesteld, terwijl het stromenmodel de diverse problemen en oplossingen centraal stelt die zich los van elkaar ontwikkelen.

Rondenmodel

In de netwerkbenadering staat het proces van de interactie centraal. Omdat in het rondenmodel de interactie tussen actoren centraal staat, sluit dit model het beste aan bij de netwerkbenadering. Koppenjan en Klijn (2004:60) halen diverse auteurs – waaronder Teisman – aan, die beargumenteren dat het besluitvormingsproces te zien is als een spel met verschillende ronden.

Beleid wordt in het rondenmodel gedefinieerd als het resultaat van reeksen beslissingen genomen door verschillende actoren. Hieruit volgt dat de interactie tussen actoren de resultaten van het beleid bepaalt, en dat beslissingen dus niet door één bepaalde, machtige actor worden bepaald. Teisman betoogt dat onder invloed van de dynamiek bij actoren, in elke ronde weer nieuwe probleemdefinities en oplossingsrichtingen worden ingebracht. Een ronde is te definiëren als het tijdperk tussen twee cruciale momenten. Het gaat hierbij om momenten die in de volgende ronde door de actoren als een belangrijk referentiepunt worden gezien. Het cruciale moment moet betekenis en waarde hebben, in die zin dat actoren dat als uitgangspunt nemen bij nieuwe interactie. Het vervolg van het proces (nieuwe interactie) noemen we een nieuwe ronde (Teisman, in Abma & in 't Veld, 2001:303,305-306).

Cruciale momenten en nieuwe ronden

Koppenjan en Klijn (2004:60) spreken van een cruciale beslissing, wanneer het oorspronkelijke probleem gherdefinieerd of anders omschreven wordt, als tegengestelde oplossingen met elkaar in overeenstemming wordt gebracht of als er verandering plaats vindt in de groep actoren. Een cruciaal moment dat door zo'n beslissing wordt gemarkeerd, treedt vaak opvallend en onverwacht op. Als gevolg van deze verandering kunnen actoren onder andere nieuwe percepties en nieuwe strategieën ontwikkelen. Na een cruciaal moment volgt een nieuwe ronde met nieuwe kansen en mogelijkheden voor actoren. Aldus kan de samenstelling van de actoren in een arena veranderen. Door het tijdsverloop kunnen allerlei ontwikkelingen in de omgeving plaatsvinden (zoals het inwerking treden van een wet, een ingrijpend voorval of crisis), welke van invloed zijn op de uitkomst van de ronde.

4.7. Regels

Beleidsvormingsprocessen starten niet vanuit het niets. Elk vraagstuk heeft een geschiedenis. Actoren hebben veelal een gezamenlijke geschiedenis. Ze zijn elkaar reeds eerder tegengekomen, wat zeker voor overheidsinstanties in een regio geldt. Als gevolg van deze geschiedenis hebben

zich in deze netwerken regels, interactiepatronen en percepties gevormd. Zo kunnen er formele regels zijn (bijvoorbeeld vastgelegd in wetten), maar er kunnen ook informele – niet opgeschreven – regels gelden. Sommige actoren vertrouwen elkaar als gevolg van deze ‘gezamenlijke’ geschiedenis, wat ertoe leidt dat actoren goed kunnen inschatten hoe andere actoren zullen handelen. Dit betekent dat, zoals we in paragraaf 4.3 reeds hebben gezien, niet alles meer in detail wordt afgesproken en vastgelegd. Andere actoren zullen elkaar niet of minder vertrouwen, waardoor interactie moeizaam verloopt. Gevolg daarvan is dat er grote onzekerheid is over elkaars handelen. Daardoor neemt de onzekerheid over de uitkomsten van beleidsprocessen toe. Deze gezamenlijke geschiedenis, die zoals hiervoor geschetst tot uiting komt in regels, (al of niet stabiele) interactiepatronen, percepties en de mate van onderling vertrouwen, wordt het institutionele karakter van een netwerk genoemd (Koppenjan en Klijn, 2004:66).

De structuur van het netwerk: regels

Regels bieden stabiliteit, voorspelbaarheid en structuur aan netwerken. Structuur kan gezien worden als een set van regels, die noodzakelijk zijn voor interactie. Regels dus als voorwaarde voor interactie, maar tegelijkertijd worden de regels ook gevormd tijdens deze interactie. Om deze dualiteit van regels toe te lichten, maken Koppenjan en Klijn (2004:72-73) de vergelijking met de ontwikkeling van taal. Taalregels bepalen hoe we met elkaar schrijven en praten. Deze regels structureren de communicatie, ze zorgen voor stabiliteit en voorspelbaarheid van het 'taalspel'. Ondanks deze regels, verandert het woordgebruik en grammatica in de loop van de tijd. Dit is het gevolg van het continu toepassen en interpreteren van de regels. Als gevolg hiervan treedt er een gradueel proces op waarin de taalregels veranderen. Dit proces van institutionalisatie, waarin regels geleidelijk veranderen, eindigt nooit. Ook in netwerken treedt dit proces op. Regels worden gaande het proces als het ware getest. Dit leidt ertoe dat regels worden bevestigd, juist niet meer toegepast worden en dat er nieuwe regels gevormd worden.

Karakteristieken van netwerken

Vanuit het hiervoor beschreven proces waarin regels zich ontwikkelen (te beschouwen als de geconsolideerde geschiedenis van het netwerk) zijn verschillende patronen waarneembaar. De gezamenlijke geschiedenis is vaak een logisch gevolg van de sectorale verwevenheid die actoren met elkaar hebben, zodat het netwerk stabiele interactie patronen kent. Bekende voorbeelden hiervan zijn de gezondheidszorg, de sociale woningbouw of bijvoorbeeld de wereld van ruimtelijke ordening en planologie. Ook bestuurlijk Zeeland zou als zodanig geassocieerd kunnen worden. Negatieve kant van dit perspectief op netwerken zijn bijvoorbeeld ‘vastgeroeste’ gewoonten. Problemen worden op dezelfde wijze benaderd en beschreven, zodat innovatie en nieuwe oplossingen niet tot stand komen en nieuwe actoren moeilijk toegang krijgen tot het netwerk. Ook richt besluitvorming zich vaak op de makkelijkere issues, met als gevolg dat lastige vraagstukken buiten beschouwing blijven.

Een ander patroon dat gevormd wordt door de geconsolideerde geschiedenis is het fenomeen van naar elkaar groeiende percepties. Dit kan optreden als resultaat van intensieve interactie. Percepties zullen nooit gelijk aan elkaar worden, maar actoren zullen wel eenvoudiger tot consensus komen als percepties dicht bij elkaar liggen. Een nadelig effect is dat actoren met andere percepties sneller uitgesloten worden, en/of dat nieuwe actoren geen toegang hebben

tot het netwerk. Een ander nadelig effect is dat nieuwe problemen of oplossingen minder snel herkend worden. Immers, de percepties van actoren over zowel problemen als oplossingen zijn al in elkaar gegroeid (Koppenjan en Klijn, 2004:70-72).

Netwerkregels

De geschiedenis van een netwerk, zoals hiervoor beschreven, reguleert het gedrag van actoren in een netwerk. Hiermee wordt bedoeld dat de regels als het ware voorschrijven welk gedrag wel en niet is toegestaan en wie kan deelnemen in een netwerk. Regels scheppen de context voor handelen in het netwerk. Regels suggereren ook dat ze opgevolgd worden. Immers, waarvoor zijn er anders regels? Het toepassen van regels vraagt een zekere mate van interpretatie. Het toepassen van regels vormt dan ook een mogelijke oorzaak van conflict. Een ander element bij het volgen van regels is dat verondersteld wordt dat actoren weten hoe ze moeten handelen in bepaalde situaties. Het toepassen van regels is in die zin *'learning on the job'*. Actoren zullen corrigerend optreden bij foutief handelen (Koppenjan en Klijn, 2004:78-79).

Hoe lastig het toepassen van regels ook kan zijn, regels zorgen ervoor dat actoren tot op zekere hoogte een inschatting kunnen maken van het gedrag van een ander. Voor het gedrag hoeft, afhankelijk van de mate waarin men elkaar vertrouwt, dankzij deze regels geen bevestiging gezocht te worden bij elke interactie die plaats vindt. Regels verminderen onzekerheid in het netwerk, maar zullen de onzekerheid nooit volledig kunnen wegnemen. Dit komt omdat regels altijd ambigu zijn en actoren geen factoren zijn. Actoren blijven een handelende eenheid, met eigen waarden en eigen strategieën (Koppenjan en Klijn, 2004:80).

4.8. Soorten regels

In de centrale vraagstelling van dit onderzoek staan regels centraal. Om antwoord te kunnen geven op de vragen van dit onderzoek, is niet alleen een verkenning zoals gedaan in paragraaf 4.7 noodzakelijk van wat regels betekenen in een netwerk. We moeten regels ook kunnen typeren en herkennen. Hiertoe zijn verschillende indelingen beschikbaar.

Positie regels	Regels die de positie van een actor specificeren;
Toegangsregels	Regels die bepalen hoe actoren toegang tot een netwerk krijgen danwel hoe actoren een netwerk kunnen verlaten;
Scope regels	Welke vraagstukken, onderwerpen, (soort van) oplossingen kunnen in een netwerk aan de orde komen;
Autoriteitsregels	Regels die bepalen wat een actor in een bepaalde situatie mag doen;
Aggregatie regels	Regels die de toedeling van beslissingsfuncties reguleren en die aangeven hoe deelbeslissingen samengevoegd kunnen worden;
Informatie regels	Regels die bepalen op welke wijze er gecommuniceerd wordt, zoals over de inhoud, frequentie en de manier waarop wordt gecommuniceerd;
Pay-off regels	Regels die bepalen wie welke voordelen krijgt.

figuur 1: soorten regels

Uit de literatuur (Koppenjan en Klijn, 2004:80) kan een hele variëteit aan typering van regels worden afgeleid. Als we over een type of soort regels spreken, gaat het erom wat voor zaken met een regel worden gereguleerd. Om wat meer gevoel te krijgen met soorten van regels, halen we een indeling van Ostrom aan (Koppenjan en Klijn, 2004:80-81). In onderstaand figuur wordt op basis van een economisch-rationeel perspectief onderscheid gemaakt in soorten regels.

Koppenjan en Klijn zijn van mening dat deze indeling waardevol is, maar stellen daarbij wel dat deze indeling voorbij gaat aan de identiteit en de professionele standaarden van actoren. Om dit te ondervangen kan een indeling in arenaregels en interactie regels gehanteerd worden (zie o.a. Searle, 1971; in Koppenjan en Klijn, 2004:81).

Arenaregels en interactieregels

Arenaregels zijn regels die actoren voorzien van een meetlat om te bepalen in welk soort netwerk en arena ze handelen. Het zijn regels die duiding geven aan de sociale werkelijkheid. Deze regels leggen de positie van actoren vast, bepalen de realiteit en beloningen in het netwerk. Arenaregels zijn ook de regels die bepalen wat goede en slechte argumenten zijn, wanneer er goede of slechte producten (of beleidsoplossingen) geleverd worden. Hiermee hebben arenaregels dus ook een normatief karakter in zich. Ook de positie die een actor in een netwerk heeft, wordt bepaald door arenaregels. De afspraak dat er een stuurgroep is die de hoofdlijnen uitzet, met daaronder meerdere werkgroepen zijn voorbeelden van arenaregels, omdat hiermee de positie van actoren in het netwerk vastgelegd wordt (Koppenjan en Klijn, 2004:81-82 en Klijn, 1996:64).

Interactieregels hebben een meer procedureel karakter. Deze regels bepalen welk gedrag is toegestaan en welk gedrag niet. Deze regels bepalen met andere woorden hoe interactie zou moeten verlopen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om regels die bepalen of een actor toegang heeft tot het netwerk. Aan de andere kant bepalen interactieregels ook of en hoe een actor een

netwerk kan verlaten. Andere voorbeelden van dit soort regels zijn welke informatie ter beschikking wordt gesteld en welke regels gelden in het geval van conflict en (non-) interventieregels (Koppenjan en Klijn, 2004:81-82 en Klijn en van Twist, in Edwards en Schaap, 2000:57 en Klijn, 1996:64).

Het voorgaande is in tabel 1 nog eens samengevat.

Arenaregels		
Omschrijving	Aspecten	Mogelijke vragen
Regels die de spelsetting reguleren; Regels die de sociale praktijk definiëren en belangrijke van onbelangrijke zaken onderscheiden. Zij specificeren dus de kenmerken van het netwerk en de interpretaties van actoren.	Werkelijkheidsregels of situatieregels	<ul style="list-style-type: none"> - Identiteitsregels: wat is het zelfbeeld van actoren en de beelden die actoren van elkaar hebben, wat beschouwen actoren als hun identiteit in het netwerk en wat zijn kernwaarden voor actoren? - Productregels: welke standaarden worden gehanteerd voor goede producten en diensten (impliciet en expliciet), of met andere woorden: wanneer wordt samenwerking effectief gevonden?
	Beloningsregels	<ul style="list-style-type: none"> - Statusregels: welke status wordt aan specifieke producten of diensten verbonden? - Evaluatieregels: welke criteria worden gehanteerd bij evaluatie van producten en diensten? - Verdelingsregels: aan wie komen de voordelen toe, wie krijgt welke 'winsten'?
	Positieregels	<ul style="list-style-type: none"> - Statusregels: welke status wordt door actoren aan anderen toebedeeld? - Bevoegdheidsregels: Welke – formele en informele – bevoegdheden hebben actoren? - Autonomieregels: wie gaat over welk soort beleid, worden andere actoren toegelaten op hun eigen beleidsveld?
Interactieregels		
Regels die spel interacties reguleren; regels dus die specificeren wat wel en niet toegelaten is in spelen tussen actoren.	Toegangsregels	<ul style="list-style-type: none"> - Exclusiviteit: welke actoren worden uitgesloten? - Selectie: welke actoren worden erbij betrokken? - Exit: wanneer en hoe mogen actoren het spel verlaten?
	Omgangsregels	<ul style="list-style-type: none"> - (Non)interventie: bestaan er regels / vaste gebruiken om uit elkaars vaarwater te blijven? - Informatievoorziening: is het gebruikelijk om elkaar informatie te verschaffen (en zo ja, welke, wanneer)? - Conflictregels: bestaan er regels en procedures om conflicten te beheersen?

tabel 1: typologie van regels (ontleend aan Klijn, 1996:65)

Formele en informele regels

Naast het bovenstaande onderscheid in regels, is er ook nog de indeling in formele en informele regels. Formele regels zijn regels die bewust afgesproken zijn en daarom vaak op schrift staan. Informele regels zijn daarentegen het resultaat van interactie tussen actoren en zijn niet op schrift gesteld. Het zijn regels die gevormd worden in het netwerk. Stone (2003:300-301,205) gebruikt de term 'rules of thumb' (vertaald: vuistregels). Zij gebruikt hierbij ook het woord 'richtlijnen', die tot stand gekomen zijn op basis van intuïtie, sociale gewoonten en bestaande praktijken. Maar ze hebben daarom niet minder geldingskracht. dat betekent niet dat informele regels de formele regels automatisch versterken. De informele en formele regels kunnen ook conflicterend met elkaar zijn.

Als de ongeschreven regels niet meer worden toegepast, is het enige alternatief om volgens het boekje te gaan werken. Het hoeft geen verder betoog dat deze werkwijze veel verzet en onbegrip met zich mee kan brengen. Een voorbeeld hiervan zijn stiptheidsacties zoals die vaak door vakbonden worden georganiseerd. Ook het wegwijs maken van een nieuwe collega komt voor een deel neer op het overbrengen van de informele regels ("zo zijn onze manieren").

Met name informele regels zijn vaak zo vanzelfsprekend, dat ze niet als regel door actoren worden herkend. Zo kan het zijn dat een actor zich een bepaalde mate van autonomie toekent (iets wat voor overheidsorganisaties zeker niet ondenkbaar is). Consequentie hiervan is dat actoren het ongebruikelijk of ongepast zullen vinden om contact te leggen met een andere actor. In een technisch c.q. kennis georiënteerd netwerk kunnen speciale regels gelden omtrent de geldigheid en de bron van informatie. Als informatie niet aan bepaalde eisen voldoet, zal informatie en kennis niet geaccepteerd worden in het netwerk (zoals bijvoorbeeld de universitaire wereld). Een voorbeeld van een heel andere orde zijn regels die bepalen wat een goed en acceptabel product of eindresultaat is. Aan welke eisen moet een product – en dat kan ook een beleidsoplossing of een politieke keuze zijn – voldoen? Moet elke actor voordeel hebben van een product of uitkomst? Meer specifiek voor de wereld van overheidsorganisaties zouden er regels kunnen zijn over het elkaar gunnen van 'voordelen' of 'successen' (Koppenjan en Klijn, 2004:66-69).

Het reconstrueren van informele regels is in tegenstelling tot formele regels erg lastig. Informele regels moeten worden gereconstrueerd door opmerkingen en besluiten te analyseren, en door interviews te houden (Koppenjan en Klijn, 2004:82).

5. ONTWERPEN EN MANAGEN VAN HET PROCES

5.1. Procesmanagement in een netwerk

In hoofdstuk 4 hebben we de belangrijkste begrippen van de netwerkbenadering beschreven. Met deze begrippen kunnen de betrokken actoren worden beschreven, kan inzicht verkregen worden in de manier waarop interactie plaatsvindt. We hebben gezien dat er tal van soorten regels zijn: non-interventieregels, autonomiespelregels, informatiespelregels, etc. Inzicht in regels, percepties en strategieën verklaren waarom processen gaan zoals ze gaan.

De onzekerheden zoals actoren die ervaren, verdwijnen niet door ze te analyseren en te beschrijven. Actoren zullen methoden moeten zoeken om onzekerheden te verminderen. De theorieën rondom procesmanagement bieden hiervoor handvaten en richtlijnen. In dit hoofdstuk staat procesmanagement binnen de netwerkbenadering centraal.

Bij procesmanagement gaat het enerzijds om het ontwerpen van een proces, anderzijds gaat het bij procesmanagement over het managen van de interactie. In paragraaf 5.2 werken we dit onderscheid nader uit aan de hand het verschil tussen de procesmanager en de procesarchitect en de rol die zij spelen in het proces. In de paragrafen 5.3 en 5.4 gaan we nader in op respectievelijk procesontwerp en procesmanagement.

5.2. Procesmanager en procesarchitect

Actoren komen niet uit zichzelf tot samenwerking. Dat moet begeleid en aangestuurd worden. Deze taak kan in twee onderdelen worden opgesplitst: het ontwerpen van het proces en het managen van het proces. Zo is het maken van afspraken en het structureren van het interactieproces noodzakelijk. Dit is de taak van een procesarchitect. In paragraaf 5.2.2 lichten we deze rol nader toe.

Daarnaast moet de interactie tussen actoren ook gemanaged worden. Doel van deze aansturing is kernachtig samen te vatten als het realiseren van noodzakelijke, gezamenlijke interactie tussen (van elkaar afhankelijke) actoren om uitkomsten te bewerkstelligen die voor elk van de actoren voordelen oplevert (Koppenjan en Klijn, 2004:186). Dit is de taak van de procesmanager. In paragraaf 5.2.1 wordt deze rol nader uitgewerkt. Beide rollen kunnen overigens door een en dezelfde persoon uitgevoerd worden. Ook kunnen meerdere personen deze taken uitvoeren, zoals bijvoorbeeld de leden van een stuurgroep.

5.2.1. De procesmanager: begeleiden van interactie

Procesmanagement richt zich zowel op interactie (proces) als op cognitie (inhoud). Aan de ene kant zijn er dus strategieën die zich sterk richten op verbinden van partijen, het arrangeren van interactie, het bij elkaar brengen (en houden) van actoren, etc. Aan de andere kant richten strategieën zich op het verkrijgen van nieuwe kennis, percepties en expertise van actoren. Deze strategieën worden toegepast door de procesmanager. Ook het bewaken van de voortgang, het gaande houden van het proces, behoort tot de taak van een verandermanager of procesmanager.

De procesmanager moet zich alleen maar richten op het proces zelf en niet op de inhoud en heeft 'de rol van onafhankelijk facilitator'. De procesmanager is dus niet iemand die vanuit een top-down relatie bepaalt wat er wel en niet gebeurt. Dit betekent overigens niet dat bepaalde vormen van 'command and control' niet bij een netwerkbenadering passen. Bepaalde vormen van 'command and control' – bijvoorbeeld het bij wet regelen of het intrekken of verstrekken van financiële middelen – kunnen een prikkel vormen voor actoren om tot het proces toe te treden en om zich coöperatief op te stellen (De Bruijn *et al*, 2008:53).

De procesmanager (Koppenjan en Klijn, 2004:207) identificeert kansen en doelverstrengelingen en brengt ze onder de aandacht van actoren. Hij poogt hiermee actoren te stimuleren om te participeren in de interactie. Een procesmanager hoeft niet zozeer één persoon of organisatie te zijn. Het kan elke organisatie zijn, zelfs een daartoe opgezet orgaan, maar er kan ook een organisatorisch arrangement (bijvoorbeeld in de vorm van een stuurgroep) worden gevormd. Voorwaarde is dat de persoon of (stuur)groep het vertrouwen krijgt van de betrokken actoren. Lynn (1981 in Koppenjan en Klijn, 2004:203) stelt daarbij dat de procesmanager "over voldoende middelen en competenties moet beschikken en gezien moet worden als autoriteit". Als de procesmanager zijn autoriteit misbruikt door de agenda te gaan bepalen, riskeert hij een van de actoren te worden. Hij verliest daarmee zijn autoriteit en dus de grip op het proces. Door inhoudelijke meningen/uitspraken te doen verliest de procesmanager zijn onafhankelijkheid (De Bruijn *et al*, 2008:48).

Een procesmanager is samengevat diplomatiek, integer en gemotiveerd. Hij of zij, of een (stuur)groep die de rol van het procesmanagement op zich neemt, heeft inhoudelijke kennis van het vraagstuk. Althans, moet in ieder geval zodanige kennis hebben dat hij de juiste vragen kan stellen. Gaandeweg het proces zal de kennis zodanig toenemen dat de procesmanager ook de antwoorden op de vragen kan beoordelen (De Bruijn *et al*, 2008:184).

5.2.2. De procesarchitect: inrichten van structuren en maken procesafspraken

Naast de rol van de procesmanager is er dus ook de rol van de procesarchitect. Zoals hiervoor in paragraaf 4.2 al uiteengezet, zijn hun rollen niet hetzelfde ook al 'begeleiden' ze hetzelfde proces. De procesmanager, die hiervoor al uitgebreid aan de orde is geweest, brengt partijen bij elkaar en moedigt actoren aan om procesafspraken te maken over de manier waarop (de weg waarlangs) interactie moet plaats vinden. De procesarchitect echter, draagt mogelijke ideeën en constructies aan om de interactie te structureren. De architect gaat dus over de inhoud en de vorm van de procesafspraken (Koppenjan en Klijn, 2004:193). Het is de taak van de procesarchitect om ervoor te zorgen dat de actoren het procesontwerp, waarop in de paragraaf 5.3 uitgebreid wordt ingegaan, aantrekkelijk vinden. Met name gaat het er dan om dat de actoren vinden dat hun eigen belangen goed naar voren komen (De Bruijn *et al*, 2008:4).

5.3. Ontwerpen van een proces

In deze paragraaf gaan we nader in op het werk van de procesarchitect. De centrale vraag voor de architect is welke kernelementen in het proces terug moeten komen. Welke eisen gelden er om een goed proces in te richten? Het gaat hierbij om de 'kwaliteit' van de procesregels of

procesafspraken. Deze regels en afspraken moeten bijdragen aan het verbeteren van de eendracht en het verminderen of stoppen van het onderlinge 'gekissebis'. In de volgende subparagrafen behandelen we achtereenvolgens het belang van de 'sense of urgency', de kernelementen van het procesontwerp en procesafspraken.

5.3.1. Sense of urgency

Om het proces te beginnen c.q. succesvol te laten zijn is het noodzakelijk dat er bij de actoren een noodzaak gevoeld wordt om te participeren, te handelen en tot resultaat te komen. "Is ingrijpen van de overheid eigenlijk wel noodzakelijk?". Anders verwoord: is het de vraag of actoren wel de perceptie delen dat een bepaalde situatie problematisch is. Er is sprake van legitimiteit om over te gaan tot een netwerkbenadering, als de actoren erkennen dat er waarden in het geding zijn die het beste (of misschien uitsluitend) opgelost kunnen worden middels samenwerking en coöperatie. Inherent hieraan wordt dus erkend dat actoren het niet alleen kunnen oplossen en aanpakken (Bekkers, 2007:92).

De Bruin *et al.* (2008:61) benadrukken ook dat procesmanagement alleen kans van slagen heeft, als de noodzaak tot het samen aanpakken van een vraagstuk ervaren wordt. Zij maken hierbij wel onderscheid tussen inhoud en proces. Vanuit de inhoud geldt dat er een probleem moet zijn dat moet worden aangepakt. Vanuit het proces moet er het inzicht zijn dat de oplossing bereikt kan/moet worden in een samenwerkingsverband. Meteen al procesmanagement inzetten, terwijl een van deze elementen van de 'sense of urgency' bij de actoren ontbreekt zal funest zijn voor het proces.

Vanuit dit inzicht stellen De Bruin *et al.* (2008:64) zich op het standpunt, dat een proces beter te laat dan te vroeg gestart kan worden. Zij redeneren hierbij dat een te vroege start het risico in zich heeft dat het proces verzand. Actoren maken geen procesafspraken, en als ze die wel maken, gaan ze er slordig mee om. De oorzaak hiervan is dat actoren geen noodzaak ervaren om het vraagstuk aan te pakken middels een procesaanpak. Reden hiervoor kan zijn dat de heersende percepties voor een oplossing er een is van een 'command and control'. Als na een bepaalde tijd de percepties veranderen – er worden wel wederzijdse afhankelijkheden ervaren –, kan een procesaanpak wel als zinvol worden ervaren. De eerdere slechte ervaringen die actoren met elkaar gemeen hebben, kunnen dan wel een negatieve invloed hebben. De Bruin *et al.* concluderen dan ook kernachtig dat het ondoordacht organiseren van een proces, bij voorbaat toekomstige processen beschadigt (2008:64).

Een tweede voordeel is dat het als de 'sense of urgency' erkend wordt, voorkomen zal worden dat in het begin van het proces weinig actoren willen meedoen. Deze passieve strategie van actoren - de kat eerst uit de boom kijken tot de uitkomst duidelijker wordt en dan pas meedoen om alsnog invloed uit te oefenen – is bedreigend voor het proces, omdat dan reeds belangrijke beslissingen genomen zijn en de mogelijkheid tot invloed op het proces is dan kleiner geworden (De Bruijn *et al.*, 2008:92).

De reeds genoemde procesarchitect moet bij de actoren nagaan of en in welke mate de 'sense of urgency' gevoeld wordt. Dit is dan ook een van de redenen om een gedegen actoranalyse uit te voeren. In hoofdstuk 6 gaan we nader in op de actor analyse.

5.3.2. Kernelementen van procesontwerp

Volgens De Bruijn *et al* (2008:43 e.v.) zijn er vier eisen waaraan een proces moet voldoen of die in de vorm van procesafspraken gewaarborgd moeten worden. Deze 'eisen' zijn:

- Openheid;
- Bescherming kernwaarden (core-values);
- Voortgang;
- Inhoud.

Deze vier eisen vormen de kernelementen van het procesontwerp en zorgen ervoor dat het aantrekkelijk is voor actoren om te participeren. Actoren moeten zich met andere woorden veilig voelen om te participeren. In paragraaf 5.3.3 komen we uitgebreid terug op de betekenis van deze vier kernelementen voor het proces.

Als actoren zich eenmaal bewust zijn van het feit dat de verandering die zij wensen, uitsluitend tot stand kan komen door interactie met andere actoren, dan kunnen zij afspraken maken over de manier waarop het proces van interactie moet verlopen. De Bruijn *et al* (2008:4,65) stellen dat er bij een procesbenadering een procesarchitect moet zijn die zorg draagt voor het maken van de procesregels. "Hij moet oog hebben voor elegantie van procesarrangementen, hij moet gevoel hebben voor bestuurlijke verhoudingen, weet hebben van bestuurlijke mores, van de 'burden of the past' en van personen en karakters. Een grote taalvaardigheid en een sterk conceptueel vermogen zijn onontbeerlijk".

Procesafspraken zijn volgens De Bruijn *et al* (2008:3) "afspraken over spelregels die de betrokken partijen zullen hanteren om tot besluitvorming te komen".

De procesafspraken kunnen "volledig worden geëxpliciteerd en geformaliseerd, maar ook informeel van aard zijn". De spelregels hebben tot doel om de strategische onzekerheden omtrent interactie weg te nemen. Er dienen afspraken te worden gemaakt over (De Bruijn *et al*, 2008:78):

- welke actoren er mee kunnen doen en onder welke condities (entree) en hoe en wanneer ze het proces kunnen verlaten (exit)
- besluitvorming, waaronder ook afspraken hoe om te gaan met verliezende minderheden en conflicten
- de organisatie van het proces, zoals over de vorming van een stuurgroep, de secretaris en de rol van de procesmanager
- planning en budget, bijvoorbeeld over deadlines.

Koppenjan en Klijn (2004:79) voegen daar nog aan toe:

- het definiëren van het doel van de interactie en de vaststelling van de agenda
- de interne als externe informatie-uitwisseling
- communicatie naar achterban, media en anderen

5.3.3. Procesafspraken

In paragraaf 5.2 hebben we gezien wat de taak van de procesmanager is en met welk doel hij het proces ‘managet’. Ook is hierbij het onderscheid gemaakt tussen de procesarchitect en de procesmanager.

In paragraaf 5.3.2 zijn vier kernelementen genoemd als basis voor het procesontwerp. Het is de taak van de procesmanager dat over deze elementen afspraken gemaakt worden. De procesarchitect is de expert die vanuit kennis en expertise over procesmanagement deze kernelementen kan vertalen naar spelregels. De architect weet op welke aspecten hij regels zou willen voorstellen en waarom hij spelregels op dat aspect noodzakelijk acht. De procesmanager en procesarchitect kunnen één en dezelfde persoon zijn. De bij de kernelementen vermelde – en door ons zo benoemde – aspecten en omschrijvingen, zijn gebaseerd op de bestudeerde literatuur (Koppenjan en Klijn, 2004:188 e.v.; De Bruijn *et al*, 2008:34 e.v.). In tabel 2 wordt voor de reeds genoemde vier kernelementen per aspect inzichtelijk gemaakt wat procesregels zouden moeten of kunnen regelen. De onderwerpen die in de omschrijvingen aan bod komen, zijn niet limitatief maar vormen een hier van belang zijnde selectie.

Kernelement	Aspect	Omschrijving
Openheid	actoren	Het is van belang dat de voor het proces relevante actoren meedoen en daartoe gestimuleerd worden. Relevant wil hier zeggen een op zijn minst representatieve selectie van actoren wiens belang geraakt wordt bij besluitvorming. Dit bevordert de legitimiteit van het proces en de agendavorming. Bij zo’n selectie wordt de kans op activering van hindermacht verminderd. Er kunnen entreeregels worden afgesproken over wie er wordt toegelaten. Ook kunnen er actoren later in het proces worden toegelaten, terwijl ze eerst al of niet met opzet niet zijn uitgenodigd.
	randvoorwaarden (inhoudelijk)	Voor actoren kan het ook wenselijk zijn om vooraf inhoudelijke randvoorwaarden te stellen. Het is voor zo’n actor in dat geval noodzaak om mee te doen, maar er geldt dat de actor bang is dat zijn voorkeur voor probleemdefinitie en/of oplossing het wellicht niet zal halen. Het nadeel van het stellen van randvoorwaarden is, dat andere actoren zich beperkt zullen voelen. Zo’n randvoorwaarde kan echter als kristallisatiepunt, “een inhoudelijk idee dat verder kan worden uitgewerkt”, worden geformuleerd. Dit werkt niet belemmerend maar uitdagend en stimuleert ook de actor die het inbrengt om actief mee te doen.
	agenda	Er dient sprake te zijn van een open agenda. De actoren moeten onderwerpen kunnen inbrengen, zowel aan het begin als in nieuwe ronden tijdens het proces. De

Kernelement	Aspect	Omschrijving
		prioritering van onderwerpen kan worden besproken, waarbij een multi-issue-agenda kan worden opgesteld. Onderwerpen kunnen gekoppeld worden (wat later kan leiden tot besluitvorming in de vorm van package deals). Een multi-issue agenda en koppeling van onderwerpen werkt vaak conflict reducerend, omdat men elkaar bij het ene of het andere onderwerp nodig heeft c.q. elkaar steunt.
	transparante besluitvorming	De procesgang moet duidelijk en transparant zijn. Zo is het belangrijk dat actoren weten hoe besluiten tot stand komen (meerderheidsbesluitvorming of bij consensus). Van belang is hier ook dat de inhoudelijke keuzes tijdens het proces op voorgeschreven momenten en volgens een afgesproken wijze worden gemaakt. In plaats van het vooraf maken van inhoudelijke afspraken, is het beter om procesmatige afspraken te maken. Voorbeeld van zo'n procesregel is, dat er eerst nader onderzoek wordt verricht naar alternatieven, alvorens een keuze te maken.
Bescherming kernwaarden	kernwaarden	De actoren moeten binnen een veilig proces hun kernwaarden of 'core values' kunnen nastreven en realiseren. Zo'n kernwaarde is voor een actor allesbepalend voor zijn bestaan en functioneren, zoals bij 'vertrouwelijkheid van gegevens', 'het publiek belang', 'politieke verantwoordelijkheid' enzovoort. De hiervoor te maken procesafspraken, dienen enerzijds de kernwaarde te beschermen, maar anderzijds het zich (al te makkelijk) beroepen op een kernwaarde te beperken en zodoende ruimte te bieden. Zo'n procesafpraak maakt coöperatief gedrag mogelijk en zal leiden tot een effectiever proces. Actoren kunnen ook waarde hechten aan het vastleggen van bepaalde ongewenste uitkomsten die onbespreekbaar zijn. Dit is ter bescherming van zichzelf maar is ook van informatieve waarde. De spelmanager kan er namelijk rekening mee houden en andere actoren kunnen er hun strategie op aanpassen.
	commitment	Van actoren moet bij aanvang van het proces niet worden verlangd dat ze zich zullen binden aan het eindresultaat, maar aan de procesafspraken. Dit geldt ook voor tussentijdse resultaten. Zo niet, zullen actoren elke voortgang willen beïnvloeden teneinde hun belangen en posities zoveel mogelijk te beschermen. Voorkomen moet worden dat het proces als een fuik wordt gezien, waarin elke deelbeslissing een point of no return vormt, Daarnaast betekent uitstel van commitment voor tussentijdse resultaten, dat de winst – realisatie van de eigen wensen – pas laat komt en wat om coöperatief gedrag tot het eind vraagt. Zelfs binding aan verplichte implementatie van het resultaat is onwenselijk, omdat actoren dan vooraf alle risico's voor hun belangen zullen willen uitsluiten. Vooraf afspreken dat er ruimte in de implementatie is, levert tijdens het proces ruimte en vertrouwen op. Procesafspraken gaan dan over de condities om gebruik te maken van de ruimte. Een gebrek aan vertrouwen kan ondervangen worden met een vetorecht, waardoor commitment aan een deelbesluit kan worden uitgesteld. Zo'n vetorecht kan ook voor alle actoren gelden, als er bij aanvang van het proces is afgesproken om te besluiten bij unanimititeit. Zo'n afspraak haalt actoren over om te participeren aan het proces.
	exit	Er kunnen exitregels worden afgesproken. Het afspreken van exitregels om terug

Kernelement	Aspect	Omschrijving
		te treden, kan het voor actoren makkelijker maken om mee te doen en biedt daarnaast zekerheid voor een actor als het proces toch tot een ongewenste uitkomst leidt.
Voortgang	procesgang	regels moeten afgesproken worden over wat er gedaan moet worden, wanneer en door wie, zodat de actoren zicht op realisatie van hun belangen hebben. Het mogelijk laten c.q. maken van gelijktijdige ontwikkelingen en resultaten biedt de ruimte tot het kiezen uit alternatieven. Regels dus over sequentiële planning of parallelle planning van activiteiten. Ook kunnen er afspraken gemaakt worden die actoren herkansingen bieden om de belangen te realiseren. Hier valt dan te denken aan extra controle van gegevens en hoe daartoe besloten wordt. Een dilemma dat optreedt bij de keuze tot het afspreken van deadlines is, dat naast duidelijkheid deze afspraak door tijdsdruk kan leiden tot kwaliteitsverlies van de interactie zoals Bronner (1982 in Koppenjan en Klijn, 2004:200) stelt, maar ook kan leiden tot misbruik (Koppenjan, 2001 in Koppenjan en Klijn, 2004) en vertragingstactieken.
	quick wins	Om te laten zien dat het proces voortgang boekt, kan het zinvol zijn om tussentijdse resultaten te laten zien. Door het leerproces van de actoren tijdens het proces, is voortgang voor de buitenwereld niet altijd goed zichtbaar, wat ten koste kan gaan van de legitimiteit van het proces. Daarnaast komen quick wins de steun van de actoren ten goede. De procesmanager kan de onderwerpen met de minste weerstand een hoge prioritering geven op de agenda.
	structuur	Er moet afstemming zijn over het structureren van de interactie, in de vorm van de organieke regels. Dit maakt namelijk onderverdeling van werkzaamheden mogelijk, waardoor beperking van kosten en risico's mogelijk is. Er kunnen bijvoorbeeld een stuurgroep en (bestuurlijke) werkgroepen worden ingesteld. De coördinatie van de werkzaamheden vindt plaats in de stuurgroep. Het voordeel van de verschillende arena's is dat het bij een eventueel conflict niet meteen definitief tot problemen leidt omdat het proces in een andere arena of overleg gewoon verder gaat en daar dus andere afgevaardigden van dezelfde actoren, maar met andere prioriteiten, bijeenkomen. Er dient aandacht te zijn voor een zware bemensing. Dit draagt, onder meer, bij aan de voortgang en de besluitvorming, maar ook aan het commitment van de actor. Over de rol en de taken van de procesmanager dienen ook procesafspraken te worden gemaakt. Deze procesregels bieden ook de benodigde transparantie.
	conflict	Conflictregels dienen bij aanvang van het proces te worden afgesproken. Als dat niet het geval is, zullen in geval van een conflict de conflictregels of procedures ook onderdeel gaan uitmaken van het conflict en dat maakt het onnodig gecompliceerd. Het ontwerpen van deze regels is een vorm van institutioneel ontwerp. Te denken valt aan regels voor de uitkomst van een geschil, het conflictproces zelf of, nog een stap verder, zelfs het instellen van een orgaan voor afhandelen van conflicten. In paragraaf 5.4 gaan we verder in op conflictbeheersing.

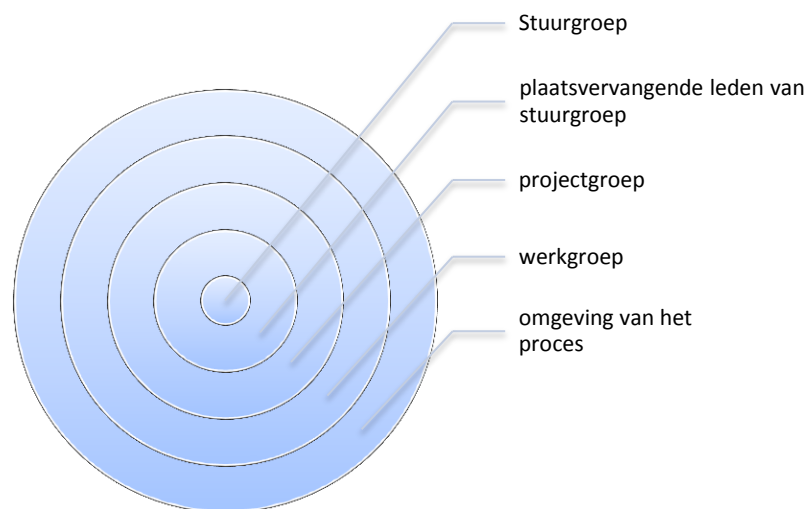
Kernelement	Aspect	Omschrijving
Inhoud	kwaliteit	Er dienen regels c.q. arrangementen te worden afgesproken die toezien op voldoende inhoudelijke kwaliteit zodanig dat het tot waardevolle besluiten leidt. Door het toelaten van veel actoren maar ook door de inzet van deskundigen, worden veel inzichten verkregen van problemen, scenario's en oplossingen. De inhoudsdeskundigen kunnen tevens de kennis, de resultaten enz. uit het proces op waarde schatten en het proces ondersteunen. Over de scheiding van rollen tussen actoren en deskundigen dienen afspraken gemaakt te worden om belangenverstremgeling te voorkomen. Om het gezag van de deskundige ten behoeve van de besluitvorming te borgen, dienen er afspraken gemaakt te worden over wanneer iets aan de deskundige mag en wanneer iets moet worden voorgelegd. Door de uiteindelijke selectie uit de variëteit van inzichten en ideeën, is de inhoudelijke kwaliteit geborgd. Voordeel is ook, dat door variëteit toe te laten, het vervolgens moeilijk is om de selectie onderwerp te maken van discussie. Er dienen dus afspraken gemaakt te worden hoe tot variëteit te komen en hoe te selecteren.
	informatie	Afspraken kunnen worden gemaakt over hoe informatie wordt uitgewisseld en hoe er wordt omgegaan met verwerking van informatie. Ook dienen er afspraken gemaakt te worden over hoe betrokken actoren (en evt. hun achterban) en de buitenwereld worden geïnformeerd.

tabel 2: kernelementen

In paragraaf 4.7 hebben we gezien dat spelregels niet voor altijd vast liggen. Als iedereen gaande het proces het erover eens is dat de spelregels verandering behoeven, is dat geen probleem. Het procesontwerp is hierdoor een kwestie van continu onderhandelen. Vermeldenswaardig is hier nog de notie dat afgesproken exitregels, vetoregels, randvoorwaarden e.d., die op voorhand als beperkend en belemmerend zouden kunnen worden ingeschat, in de praktijk juist niet zo werken. Ze worden namelijk met terughoudendheid toegepast. De actor die ze zo heeft afgesproken, is zich bewust van de effecten ervan op het proces en eventueel voor zichzelf, en denkt twee keer na vooraleer er gebruik van te maken.

5.3.4. Conflictbeheersing

Een voor de hand liggend risico van een netwerkbenadering is dat – zodra de actoren bij elkaar gebracht zijn – de interactie uitmondt in een conflict. Conflict ontstaat op het moment dat het gedrag van een actor afwijkt met de verwachting en wenselijkheid van een bepaald soort gedrag van een anderen actor. Conflictbeheersing is dan ook een essentieel element in de netwerkbenadering. Te veel conflict zal de onderlinge verhoudingen zodanig beïnvloeden, dat het proces en daarmee de voordelen van samenwerking in gevaar komen. Conflictbeheersing is ook van het grootste belang, omdat een voortdurend conflict zal uitmonden in een discussie over procesregels tussen actoren en de procesmanager. De procesmanager moet zorgen dat conflicten tussen actoren spelen en niet tussen hem en een actor. Gevolg van conflict is hoe dan ook stagnatie van het proces. Om deze reden is conflictbeheersing van groot belang voor de procesmanager, omdat – zoals we in paragraaf 5.2.1 hebben beschreven – het gaande houden van het proces een kerntaak van de procesmanager is (De Bruijn *et al*, 2008:53,132,151).



figuur 2: Schillen van een proces (uit: De Bruin *et al*, 2008:151)

Voor wat betreft het managen van conflictsituaties geldt dat Koppenjan en Klijn (2004:223) meermaals benadrukken dat het van groot belang is om vooraf na te denken over hoe hier mee om te gaan. Er zijn allerlei conflict regulerende mechanismen. Zo kan het bijvoorbeeld een strategie zijn om vooraf conflictregels en interactieprocedures op te stellen. Maar conflictbeheersing kan ook in de vorm van een arbitrage commissie of door het instellen van een officieel lichaam dat klachten onderzoekt. In Nederland is de ombudsman hier een voorbeeld van.

Een vorm van conflictbeheersing die dichterbij de netwerkbenadering staat is het gebruik maken van de gelaagdheid van de organisatiestructuur van het proces. Met de gelaagdheid van een proces wordt bedoeld dat er altijd personen en (werk)groepen zijn die de kern van een proces vormen, en mensen en (werk)groepen die zich meer aan de rand van het proces bevinden. In figuur 2 wordt deze gelaagdheid van een proces getoond.

Het doel van de procesmanager is het zoveel als mogelijk weghouden van conflicten in de kern van het proces. De Bruin *et al* (2008:151-152) beschrijven hiertoe een aantal strategieën, die allemaal in essentie neerkomen op het zodanig *reframen* van het conflict dat een besluit over het conflict zo ver mogelijk van de kern van het proces wordt gehouden. Het meest comfortabel is natuurlijk dat het conflict buiten de lagen van het proces blijft, omdat actoren zich dan niet hoeven uit te spreken over het conflict en de onderlinge relatie niet belast wordt. Als ondanks het *reframing* conflicten toch om een oplossing in de stuurgroep vragen, is een belangrijke regel om te voorkomen dat voortdurend dezelfde coalities ontstaan. Blokvorming in het centrum van het proces is bedreigend voor het proces.

Een onbeheersbaar conflict kan uiteindelijk leiden tot een dreigende exit van een actor. De exit optie is een recht van een actor, wat de voortgang van het proces in groot gevaar brengt. Omdat het op gang houden van het proces een centraal belang is van de procesmanager, is er een groot risico dat er een conflict ontstaat tussen de betreffende actor en de procesmanager. De enigste oplossing voor de procesmanager is ook hier weer om het conflict te *reframen* tot een conflict tussen de actoren, zodat de procesmanager zijn onafhankelijke rol weer kan spelen (De Bruin *et al*, 2008:132).

5.4. Sturen van het proces

In de paragrafen 5.1 en 5.2 hebben we gezien dat het managen van het proces neerkomt op het realiseren van noodzakelijke interactie tussen (van elkaar afhankelijke) actoren, met als doel om uitkomsten te bewerkstelligen die voor elk van de actoren voordelen oplevert. In paragraaf 5.3 is het ontwerpen van het proces aan de orde geweest. In de volgende subparagrafen gaan we in op strategieën en ingrepen die de procesmanager voor in gang houden van de interactie tot zijn beschikking heeft.

5.4.1. Processtrategieën

Ook de procesmanager kan zich van strategieën bedienen om zijn doel te realiseren. Het doel van de procesmanager is dat het proces gaande blijft en dat actoren tot zinvolle besluiten komen. Verschillende rondes kunnen om verschillende en dus andere strategieën vragen. In deze paragraaf verkennen we deze strategieën.

Als daar aanleiding voor is (Koppenjan en Klijn, 2004:187) moet door de procesmanager onder meer aandacht besteed worden aan:

- het gebrek aan hiërarchie wat noodzaakt actoren te stimuleren tot meedoen;
- het niet vroegtijdig vastleggen van probleemdefinitie en -oplossing als de actoren daar verschillend over denken;
- het tot stand komen van procesafspraken omdat er sprake is van strategische en institutionele onzekerheden bij de actoren;
- de dynamiek en complexiteit van het proces;
- de beperkte middelen en keuzevrijheid van actoren;
- de openheid, transparantie en verantwoording van het proces.

Nieuwe rondes in het spel (of netwerkbesluitvormingsproces) kunnen om andere managementstrategieën vragen. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt in drie fasen van het proces, waar verschillende strategieën behulpzaam kunnen zijn. Onderstaande beschrijving van de fasen (de start van het proces, tijdens het proces en het eind van het proces) is ontleend aan Koppenjan en Klijn (2004:208-210) en De Bruijn *et al*, 2008:136-144).

5.4.2. De start van een procesronde

Bij de start gaat het om identificeren en benoemen van wederzijdse voordelen. Hiermee wordt het gevoel van urgentie zichtbaar en gestimuleerd, wat actoren ertoe moet bewegen om te participeren in het proces en hun middelen in te zetten. Van belang hierbij is dat er door actoren geen onredelijke eisen worden gesteld. Immers, als belangen en oplossingen heel gedetailleerd ingebracht worden, is er geen ruimte meer voor andere belangen en doelen. Dit dient te worden voorkomen. Alle actoren brengen hun onderwerpen voor de agenda in waardoor een 'multi-issue' agenda ontstaat.

Er moet gezorgd worden voor overeenstemming over de spelregels en de manier waarop de interactie plaats vindt. Er worden arena's voor interactie gecreëerd. Tevens is het van belang dat er voor administratieve- en organisatorische ondersteuning wordt gezorgd. Door dit te borgen, kan de procesmanager zich volledig richten op het managen van het proces.

Van belang is dat nieuwe kennis of ontwikkelingen het netwerk binnen komt via de deelnemende actoren en niet buiten het netwerk naar 'boven' komt. Er moet dus worden zorg gedragen dat die actoren meedoen die beschikken over de juiste middelen, waaronder kennis, zodat als er nieuwe inzichten opkomen ze binnen de dynamiek van het netwerk de verouderde probleemdefinities en -oplossingen kunnen laten veranderen (De Bruijn *et al*, 2008:23)

5.4.3. Tijdens een procesronde

Als het interactieproces eenmaal op gang is gekomen (alle actoren participeren), is het allereerst van belang dat alle actoren aan tafel blijven. De procesmanager kan dat bereiken door de agenda aantrekkelijk te houden. Door activiteiten chronologisch of parallel te plannen, wordt bewerkstelligd dat coöperatief gedrag van actoren gestimuleerd wordt. Hierbij kan hij externe ontwikkelingen inbrengen en goede voorbeelden van elders onder de aandacht brengen. Hij dient de wederzijdse belangen en doelen aan elkaar te koppelen, of partijen hier anders naar te laten kijken. Unfreezing kan zodoende optreden: een actor gaat zijn eigen percepties en opvattingen (voor zichzelf) ter discussie stellen. Transparantie, het bewaken dat er geen kernwaarden worden geschonden en openheid zijn hierbij belangrijk.

De procesmanager moet conflict tijdig onderkennen en managen. Dit kan hij bijvoorbeeld doen door onenigheid te benoemen en (door een derde partij) te vertalen naar onderzoeksvragen en aldus een conflict te *reframen*. Ook kan een derde partij worden ingeschakeld zodat een conflict van meer dimensies wordt voorzien. Daarnaast kan hij ervoor zorgen dat meerdere alternatieven open blijven zodat er voorlopige (dus nog geen definitieve) keuzes gemaakt (hoeven te) worden. Hij bereikt hiermee dat actoren voldoende ruimte blijven houden om hun doelen te kunnen

verwezenlijken doordat er meerdere kansen zijn voor actoren om hun belangen te realiseren. Daarnaast is het echter ook van belang dat er *'quick wins'* getoond kunnen worden aan de achterban van actoren voor steun en het tonen van voortgang van het proces.

5.4.4. Eind van een procesronde

Aan het eind van het interactieproces is het van belang dat er geen actoren uitstappen, omdat hun doelen inmiddels bereikt zijn. De procesmanager moet stimuleren dat alle partijen met de uitkomst tevreden zijn door te zorgen dat actoren waar nodig gecompenseerd worden of dat gelijktijdig meerdere doelen bereikt worden. Er moet door de procesmanager gewerkt worden naar uitkomsten van het besluitvormingsproces die niet volledig zijn afgebakend, maar waar nog enige marge aanwezig is om zelf over te beslissen. Ook ervoor zorgen dat er alternatieven zijn waarmee vergeleken kan worden, behoort tot de strategieën van de procesmanager. Aan het einde van het interactieproces kan er toch een conflict ontstaan dat opgelost moet worden. De procesmanager zal in zo'n geval dan ook de mogelijkheid moeten bieden van mediation of zelfs arbitrage, om alsnog tot een door iedereen gedeelde uitkomst te komen. De procesmanager moet immers zijn uiterste best doen om de netwerkpartijen bij elkaar te houden. Van belang daarbij is ook, dat de procesmanager de actoren laat zien dat er voor de toekomst nog meer mogelijkheden tot samenwerking kunnen zijn.

Los van het voorgaande is het volgende vermeldenswaardig. Een proces kan dermate vast zitten, met als gevolg dat actoren niet tot gezamenlijke oplossingen of keuzes komen. In dit geval zijn meer radicale ingrepen noodzakelijk om te komen tot robuuste veranderingen in percepties. De strategie is dan gericht op *'reframing'*. Het doel is om actoren op een andere manier naar het vraagstuk te laten kijken en daarnaar handelen. Dit kan leiden tot conflict en andere effecten dan beoogd. Maar dat kan met andere strategieën ook gebeuren en in de situatie dat een proces vast zit, kan dit wel soelaas bieden met zicht op een doorbraak (Koppenjan en Klijn, 2004:226).

Belangrijke functie van de procesmanager is om te zorgen dat het proces doorlopen wordt op grond van de afspraken en niet stagneert (De Bruijn *et al*, 2008:100). Door het proces te ondergaan kunnen de actoren *'unfreeze'* en hun percepties en voorkeuren bijstellen, wat de besluitvorming ten goede komt. Tevens biedt het proces de actoren de gelegenheid om resultaten (winst) te boeken en de kans op relaties om andere problemen op te lossen. Voordelen zijn dat het voor actoren, gezien de ontstane relaties, lastiger wordt om de exit-optie te gebruiken maar ook dat de kans op conflicten afneemt. De procesmanager moet gedurende het proces zorgen dat zijn aanzien in tact blijft (De Bruijn *et al*, 2008:100). De procesmanager heeft namelijk te maken met het dilemma dat hij aan de ene kant onafhankelijk moet zijn, maar aan de andere kant ook afhankelijk is van de actoren. Door deze spanning is het een kwestie van balanceren. De oplossing voor een probleem op dat vlak, kan gevonden worden door de procesmanager juist wel of juist niet extra functies te laten vervullen, zoals het vervullen van de rol van inhoudsdeskundige of degene die op komt voor ondervertegenwoordigde belangen. De mate van coöperatie van de actoren is hiervoor bepalend.

5.4.5. **Samengevat: managementstrategieën voor faciliteren van het proces**

In de voorgaande subparagrafen zijn een scala aan activiteiten beschreven om actoren bij elkaar te brengen met als doel om in een complex omgeving toch tot gezamenlijke besluitvorming te komen. In tabel 3 worden de beschreven activiteiten nogmaals samengevat.

Deze activiteiten kunnen zeker helpen om een proces verder te helpen, maar bieden zeker geen garantie. Ingrepen kunnen verkeerd worden uitgevoerd, procesafspraken kunnen contra productief blijken te zijn, of package deal (doelverstrengeling) kan verkeerd uitpakken. Omdat dergelijke processen zelden goed worden gedocumenteerd of worden geëvalueerd, is er ook geen (empirische) lijst met 'best practices'.

Als er geen wil is tot interactie – als de '*sense of urgency*' afwezig is – zullen de beschreven activiteiten zeer waarschijnlijk verspilde moeite zijn. Een netwerkbenadering heeft dan geen kans van slagen. Ook als de bereidheid tot interactie er wel is, is het een illusie dat genoemde met proces management strategieën de zoektocht naar oplossingen van complexe vraagstukken onder controle gehouden kunnen worden. De genoemde activiteiten en strategieën zullen wel helpen om actoren minder kwetsbaar te maken voor opportunistisch gedrag en onvoorspelbare ontwikkelingen. Om kort te gaan, het spel moet gespeeld worden zonder dat een netwerkbenadering garanties biedt op succes (Koppenjan en Klijn, 2004:210-211).

In tabel 3 worden hiervoor beschreven strategieën voor procesmanagement schematisch weergegeven.

Aan het begin van het proces	Tijdens het proces	Aan het eind van het proces
<ul style="list-style-type: none"> - Benoem en benadruk mogelijkheden voor wederzijds voordeel en de noodzaak voor samenwerking; - Uitstellen van besluiten en inname van standpunten (voorkomen stellen van onredelijke eisen); - Creëer een platform, waar agendaonderwerpen ingebracht worden (multi-issue agenda); - Bevorder overeenstemming over 'spelregels'; - Zorg voor parallel aan elkaar lopende activiteiten en concurrerend onderzoek; - Bevorder interne en externe communicatie en het internaliseren van regels (gewoonten); - Zorg dat de juiste actoren betrokken zijn; - Voorzie in organisatorische en administratieve ondersteuning. 	<ul style="list-style-type: none"> - Hou de agenda aantrekkelijk; - Daag actoren uit om te zoeken naar wederzijds voordeel en verstrengelen van doelen, zorg voor 'unfreezing'; - Stimuleer dat verscheidenheid (variëteit) van inhoud ontstaat; - Herken en manage impasses en conflicten en vertaal conflict in onderzoeksvragen; - Vertaal onderzoeksresultaten naar alternatieven van handelen; - Zoek naar kansen om voorlopige keuzes en afspraken te maken; - Bewaak kernwaarden, openheid en vertegenwoordiging van belangen; - Zorg voor communicatie met andere organisaties, derden en het brede publiek; - Blijf op de hoogte van ontwikkelingen in de omgeving voor kansen en bedreigingen, en doe suggesties voor het actualiseren van de agenda, participatie in het spel en de spelregels; - Bewaak de voortgang en zorg voor 'quick wins'. 	<ul style="list-style-type: none"> - Zoek naar, en benadruk kansen en mogelijkheden voor doel verstrengeling; - Zorg voor losse koppelingen en voor 'volwassen' uitgewerkte alternatieven in plaats van de 'take it or leave it' oplossing; - Gebruik informele mechanismen (contacten) en ook de omgeving om de scherpe randjes van strategieën af te halen en uittreden te verminderen; - Zorg voor mogelijkheden van mediation en arbitrage; - Herken en verwoord toekomstige afhankelijkheden en kansen; - Doe voorstellen voor kansen en mogelijkheden voor verdergaande samenwerking.

tabel 3: strategieën voor procesmanagement (naar Koppenjan en Klijn, 2004:210)

6. ANALYSE VAN HET NETWERK

6.1. Aanpak van de analyse

Een eerste stap om met de in hoofdstuk 3 beschreven onzekerheden om te gaan, is het analyseren van het probleem en de betrokken actoren. In de netwerkbenadering is deze analyse opgesplitst in achtereenvolgens de actoranalyse, de spelmanalyse en de netwerkanalyse (Koppenjan en Klijn, 2004:133). Doel van de analyse is het verkrijgen van een inzicht van de voorwaarden en condities waaronder complexe besluitvormingsprocessen plaats vinden. De uitkomsten helpen betrokken actoren om onzekerheden te verminderen. Zo kan de procesarchitect bepaalde gevoeligheden signaleren, waarop hij aanvullende afspraken maakt, of hij kan bijvoorbeeld mogelijke koppelingen tussen onderwerpen signaleren, om vervolgens vanuit deze inzichten de agenda voor het proces aan te sturen. De procesmanager kan hier dan weer verder mee aan de slag.

Een analyse zoals in dit hoofdstuk wordt uiteengezet, betreft feitelijk een momentopname in een dynamische omgeving. Met een analyse worden verschillen en overeenkomsten inzichtelijk, waardoor actoren de mogelijkheid krijgen om bijvoorbeeld probleemperecepties aan te passen. Hierdoor wijzigen belangen en percepties gedurende het proces. Dit houdt in dat de uitkomsten van een analyse betekenis hebben voor een beperkte periode. De uitkomsten ondersteunen derhalve de keuzes en het gezonde verstand, maar ze zijn er geen vervanging van. Om deze reden is het uitvoeren van een actoranalyse een voortdurende bezigheid (De Bruijn et al, 2008:68,69 en Koppenjan en Klijn, 2004:134).

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de wijze waarop dergelijke analyses uitgevoerd kunnen worden. In de volgende paragrafen beschrijven we hoe wij actoranalyse, de spelmanalyse en netwerkanalyse hebben uitgevoerd. In hoofdstuk 7 komt de operationalisatie van ons onderzoek aan de orde.

6.2. Actoranalyse

In de eerste van de drie analyse stappen staan de actoren centraal. Koppenjan en Klijn (2004:135 e.v.) onderscheiden in de actoranalyse vier stappen. In tabel 4 zijn deze vier stappen uitgewerkt, waarbij tevens de intentie van de stap en de belangrijke vragen die bij elke stap gesteld kunnen worden vermeld zijn.

In tabel 4 worden deze vier analyse stappen nader toegelicht.

Stap	Intentie	Belangrijke vragen
Definieer het probleem	Beschrijf het probleem als startpunt van de verdere analyse	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe ziet de begin situatie eruit? - Wat zijn de ongewenste effecten van deze situatie? - Wat is de gewenste situatie? - Welke oplossingsmogelijkheden zijn er?
Identificeer de betrokken actoren	Welke actoren zijn betrokken?	<ul style="list-style-type: none"> - Welke actoren zijn van belang om de doelen te bereiken? - Welke actoren hebben belang bij een oplossing?
Beschrijf de percepties	Inventariseer de percepties van de actoren over samenwerking in Zeeland	<ul style="list-style-type: none"> - Welke beelden hanteren actoren ten aanzien van het probleem, de oplossing en elkaar? - In hoe verre wijken deze percepties van elkaar af? - Welke obstakels zijn aanwezig?
Analyse van de posities en afhankelijkheden	Welke positie nemen actoren in t.o.v. het probleem en in hoe verre zijn ze afhankelijk van elkaar?	<ul style="list-style-type: none"> - Welke middelen hebben actoren tot hun beschikking? - Zijn actoren van elkaars middelen afhankelijk?

tabel 4: vier stappen in de actoranalyse (naar Koppenjan en Klijn, 2004:136)

Het startpunt van de actoranalyse is de vraag wat het probleem is en welke actoren er betrokken zijn. Voor de Zeeuwse strategische agenda zijn de eerste twee stappen voor de hand liggend. De probleemanalyse is in hoofdstuk 1 (inleiding) toegelicht. De betrokken actoren zijn de dertien Zeeuwse gemeenten en de provincie Zeeland. Gaande het proces is het waterschap Scheldestromen i.o. toegetreden. Het ligt buiten de scope van dit onderzoek om hier andere actoren bij te betrekken.

Nu de probleembeschrijving bekend is, en duidelijk is welke actoren bij het proces zijn betrokken, is de volgende stap het analyseren van de afhankelijkheden. Hoe liggen de verhoudingen tussen de actoren en in welke mate ervaren actoren afhankelijkheid van elkaar? Dit wordt in beeld gebracht door de middelen van actoren te inventariseren. Hierbij moet gedacht worden aan financiële middelen, productiemiddelen, kennis, bevoegdheden en legitimiteit (Koppenjan en Klijn, 2004:144). Bij bevoegdheden gaat het om de macht om een beslissing te nemen in juridische- of formele zin. Heeft de actor daar de bevoegdheid voor? Voor wat betreft legitimiteit geldt dat dit een moeilijk te beoordelen middel is. Hoeveel legitimiteit brengt een actor in, wie bepaalt dat, is deze inbreng van legitimiteit voor alle situaties hetzelfde, enzovoorts.

Bij de volgende stap – het beschrijven van percepties – gaat het erom in kaart te brengen welke percepties de actoren hanteren op het probleem. Mogelijke vragen hierbij zijn waarom actoren deelnemen in het proces, wat zij van het proces verwachten, hoe zij het verloop van het proces hebben ervaren en of zij de stelling delen dat samenwerking in Zeeland vaak moeizaam gaat, en wat daar oorzaken voor zijn. Uit deze percepties van de actoren zullen de onderlinge posities duidelijk worden. Waar zitten verschillen en overeenkomsten, en wat betekenen deze voor het proces van de Zeeuwse strategische agenda.

In paragraaf 5.3.1 hebben we al gezien dat een netwerkaanpak beter te laat, dan te vroeg kan worden opgestart. Als er onvoldoende noodzaak voor samenwerking wordt ervaren, is het beter een netwerkaanpak uit te stellen. Reden hiervoor is dat bij het gebrek aan de wil om gezamenlijk tot besluitvorming te komen, actoren zullen kiezen voor een go-alone of blokkade strategie. Dit kan toekomstige samenwerking schaden. Naast het centrale thema 'noodzaak', kijken we ook naar percepties over de oorzaak van het probleem, en hoe samenwerking verbeterd kan worden. Bij de laatste perceptie geldt dat dit door de actor gedefinieerde doelen zijn. De centrale vraag hierbij is wat een actor wil bereiken met betrekking tot het vastgestelde probleem.

Kernwaarden, belangen en percepties

Bij de analyse van percepties zijn kernwaarden van actoren van groot belang. Kernwaarden zijn niet alleen doelen die op het 'probleem' van toepassing zijn, maar bepalen als het ware wie en wat een actor is. Het belang van kernwaarden is reeds in paragraaf 5.3.2 aan de orde geweest, waar benadrukt is dat procesregels van groot belang zijn om de kernwaarden te beschermen. Kernwaarden zijn lastig vast te stellen, omdat ze vaak niet expliciet zijn opgeschreven of geformuleerd. Daarnaast kunnen de werkelijke kernwaarden afwijken van de officiële waarden. Met het analyseren van documenten en het houden van interviews, is hier inzicht in verkregen.

In hoofdstuk 8 worden de resultaten van de actoranalyse beschreven.

6.3. Analyse van netwerkregels

De netwerkanalyse beperkt zich in dit onderzoek tot de analyse van de regels die in het netwerk gehanteerd worden. In ons onderzoek ligt daar de focus namelijk op de betekenis van de in het netwerk gangbaar zijnde regels. Doel van een deze analyse is om antwoord te krijgen op de vraag welke regels gehanteerd worden in de Zeeuwse besluitvormingsprocessen. Als deze regels bekend zijn, kan bekeken worden in welke mate deze regels een belemmering vormen voor besluitvormingsprocessen. In paragraaf 4.7 en 4.8 is uitgebreid stil gestaan bij wat regels zijn en wat ze betekenen in een netwerk. Belangrijk onderscheid in soorten regels is de indeling naar arena- en interactieregels. Beide soorten regels kunnen formele regels en informele regels bevatten. De formele regels, zoals over de formele autoriteit en bevoegdheid van actoren en bijvoorbeeld vastgelegd in wetten en wettelijke regelingen, zijn niet onderzocht, nu (met name) de informele regels voor ons onderzoek van belang zijn.

Netwerkregels

De informele regels zijn lastiger te reconstrueren dan de formele regels, omdat ze niet opschrift staan. Het zijn dan door interactie ontstane en reeds ingesleten regels van 'zo doen we dat'. Deze informele regels spelen dus een belangrijke rol bij wat actoren wel of niet acceptabel vinden in hun onderlinge contacten. Zo kunnen informele regels over bijvoorbeeld posities, autonomie en het delen van informatie heel bepalend zijn voor het samenwerkingsproces. Het reconstrueren van informele regels is gebeurd middels het stellen van gerichte vragen aan actoren. Een dergelijke analyse vereist gedegen kennis van het netwerk en het proces (Koppenjan en Klijn, 2004:156-157). Om deze reden is de actoranalyse zoals beschreven in voorgaande paragraaf van groot belang.

6.4. Spelanalyse

Met de spelanalyse dienen als eerste de diverse arena's, waarin de actoren elkaar tegenkomen, te worden vastgesteld. Het begrip arena is reeds aan de orde gekomen in paragraaf 4.5. Waar, in welk overleg, in welke setting, worden de (belangrijke) beslissingen genomen? Welke actoren maken deel uit van de arena? Een actor heeft in arena's de mogelijkheid zijn strategieën toe te passen. Zijn er wellicht organisatorische arrangementen (gemaakt) voor de interactie? De bovenstaande vragen geven handvatten voor het vaststellen van de diverse arena's (Koppenjan en Klijn, 2004:137,147-150).

Tweede deel van de spelanalyse betreft het onderzoek naar momenten van cruciale beslissingen. Zoals in paragraaf 4.6 uitgewerkt, komt het proces na een cruciale moment terecht in een nieuwe ronde. In dit deel van de analyse gaat het dus om vast te stellen of er zo'n moment is geweest, wie er bij betrokken waren, wat de reden ervan was en wat de consequenties ervan zijn.

In de analyse van het spel staat het verzamelen van gegevens die inzicht bieden in de wijze waarop het besluit tot de ondertekening van de Zeeuwse strategische agenda tot stand is gekomen centraal. Welke rondes kunnen in het proces worden onderscheiden. In welke arena(s) zijn besluiten genomen. Welke actoren waren hierbij bepalend, en welke strategieën hebben zij gehanteerd. Is er sprake geweest van vertragingen, stagnatie of zelfs conflict tijdens de besluitvorming. De verkregen inzichten bieden zicht op de wijze waarop over de strategische agenda wordt gedacht en welke betekenis actoren er aan toekennen.

In hoofdstuk 10 zijn de uitkomsten van de door ons uitgevoerde spelanalyse van de Zeeuwse strategische agenda beschreven. Hierbij zijn de resultaten in een tabel verwerkt naar onderstaand voorbeeld. Afhankelijk van de uitkomsten van de analyse kan deze tabellen (linkerkolom) worden aangepast.

	Ronde 1	Ronde 2	Ronde <i>n</i>
	<i>Periode ...</i>	<i>Periode ...</i>	<i>Periode ...</i>
Betrokken actoren			
Dominante arena's			
Intensiteit van interacties			
Inzet van rondes			
Belangrijke beslissing			
Dominante percepties			
Belangrijke documenten			

tabel 5: overzicht van rondes

7. METHODE EN OPERATIONALISEREN

7.1. Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken hebben we het theoretisch kader uitgewerkt. Alvorens we toekomen aan het operationaliseren van de kernbegrippen die centraal staan in ons onderzoek (paragraaf 7.4), motiveren we in paragraaf 7.2 eerst de keuze voor het onderwerp en beschrijven we de gehanteerde onderzoeksmethode. In paragraaf 7.3 formuleren we vervolgens de deelvragen, aan de hand waarvan we antwoord willen geven op de centrale onderzoeksvraag. In paragraaf 7.4 ten slotte, beschrijven we hoe wij de voorgaande hoofdstukken behandelde theoretische begrippen waarneembaar en meetbaar hebben gemaakt. Dit wordt de fase van het operationaliseren genoemd.

7.2. Onderzoeksmethode

7.2.1. Waarom deze casus?

Op 18 mei 2010 is een vernieuwde basis gelegd voor samenwerking in Zeeland, toen 13 (loco)burgemeesters, de dijkgraaf en de Commissaris van de Koningin van de provincie Zeeland de Zeeuwse strategische agenda hebben ondertekend. Hieraan voorafgaand was er op 10 juli 2009 het convenant “Naar een gedeeld perspectief op samenwerking ...” ondertekend door alle Zeeuwse gemeenten en de provincie. In dit convenant is afgesproken om gezamenlijk een strategische samenwerkingsagenda op te stellen. Het proces waarin dit convenant tot stand is gekomen, is onderwerp geweest van een eerdere opdracht in het kader van onze studie (“Zeeuwse Samenwerking, Michielsen en Visser, januari 2010). In deze opdracht hebben we het proces tot 10 juli 2009 onderzocht, waarbij de focus lag op de managementstrategieën die in het proces zijn toegepast om te komen tot de ondertekening van dit convenant. Met het uitvoeren van deze opdracht is onze interesse gewekt wat de achterliggende oorzaken zijn voor de moeizame samenwerking in Zeeland.

Daarnaast is het voor ons belangrijk dat niet alleen de betrokken actoren medewerking wilden verlenen voor een onderzoek, maar ook dat het een proces betreft dat volop in ontwikkeling is. Dit maakt de casus interessant. Die actualiteit blijkt bijvoorbeeld uit het gegeven dat wij zelfs bij enige stuurgroepvergaderingen aanwezig konden zijn. Waar in ons eerder onderzoek de focus meer lag op strategieën, ligt met dit onderzoek de nadruk op de regels die in het netwerk worden gehanteerd.

7.2.2. Casestudy

Aan de hand van het theoretisch kader, de hoofdstukken drie, vier en vijf, waarin de concepten netwerkbenadering en spelanalyse worden uitgewerkt, wordt de onderzoeksvraag beantwoord. Het onderzoek is deductief (Thiel, van, 2007:31). Er is namelijk kennis en theorie van de netwerkbenadering en de manier waarop netwerkgeregels hun werking hebben in besluitvormingsprocessen. Het empirische deel van ons onderzoek bestaat uit

documentenonderzoek, het houden van interviews en het bijwonen van enkele vergaderingen van de stuurgroep.

De doelstelling is deels exploratief en deels diagnostisch (Thiel, van, 2007:24-27). Er is nog geen kennis over de in het netwerk geldende regels. Vandaar dat we in het exploratieve deel van ons onderzoek willen vaststellen welke (reeds geconsolideerde) netwerkgeregels er gelden, welke belemmeringen deze opwerpen bij samenwerking en welke (tijdelijke) procesregels deze samenwerking kunnen verbeteren. Dit laatste maakt dat ons onderzoek ook een diagnostisch doel heeft, namelijk het aandragen van verbeterpunten en mogelijke aangrijpingspunten om de ingeslagen weg van samenwerking te bevorderen.

De keuze voor 'de Zeeuwse strategische agenda' biedt een goede afbakening van een actueel en uniek proces. Uniek in de zin dat zo'n proces niet ergens anders zo plaats vindt. Dit wil uiteraard niet zeggen dat er in Zeeland geen samenwerking plaats vindt. Integendeel, er vindt al veel samenwerking op diverse niveaus en bij vele projecten plaats. Door ons te beperken tot de strategische agenda stappen wij niet in de valkuil om al die andere samenwerking er bij te 'pakken'.

Met deze casestudy, of gevalstudie, wordt ons onderzoeksonderwerp in zijn 'natuurlijke' situatie onderzocht. De casestudy kenmerkt zich (Thiel, van, 2007:97) door het vergaren van kwalitatieve gegevens. Daarvoor worden diverse informatiebronnen, methoden of meetinstrumenten (Thiel, van, 2007:59 en 97) gebruikt die de validiteit van ons onderzoek waarborgen. Hier betreft dat dan interviews, documentenonderzoek en observaties bij enkele overleggen van de stuurgroep. Op die wijze, de zogenaamde triangulatie, wordt betrouwbaarheid van ons onderzoek geborgd. Zo kunnen met de interviews reeds verkregen data gecontroleerd worden (Thiel, van, 2007:107).

7.2.3. Verzamelen en verwerken van gegevens

In het kader van het onderzoek zijn relevante documenten inzake de besluitvorming rondom de strategische agenda ter beschikking gesteld. Deze documenten zijn geanalyseerd. Hieruit zijn de chronologische gebeurtenissen gedestilleerd en waar mogelijk ook percepties zoals bedoeld in paragraaf 6.2. Deze data zijn aangevuld met informatie verkregen uit semigestructureerde interviews (Thiel, van, 2007:107). Semigestructureerd op basis van een zogenaamde topiclijst, vanwege de behoefte tot uniformiteit van vragen en structuur in de antwoorden. De interviewvragen zijn gebaseerd op het theoretisch kader (deductie). De interviewvragen aan de respondent, zijn met name gericht geweest op niet feitelijke informatie zoals de percepties, de gevoelde noodzaak tot samenwerking (*sense of urgency*), de problemen, de stagnaties of de conflicten die zijn ervaren en welke relaties er tussen de actoren onderling zijn.

Van alle actoren is één bestuurder geïnterviewd, zodat we in totaal vijftien interviews hebben gehouden. Bij de keuze voor respondenten is het uitgangspunt geweest een verdeling te maken tussen bestuurders die actief betrokken zijn met de strategische agenda, en bestuurders die wat verder van het proces afstaan. Daarnaast is er ook bewust gekozen voor een spreiding in rol en positie, zodat er met burgemeesters, wethouders, de dijkgraaf, een gedeputeerde en gemeentesecretarissen is gesproken. De interviews hebben plaats gevonden in de periode van 29 september tot en met 12 november 2010. In bijlage 1 is een lijst van de respondenten

opgenomen, met daarbij vermeld hun functie en de rol die zij spelen in het proces van de Zeeuwse strategische agenda.

Voorafgaand aan de interviews is een topiclijst met 16 vragen geformuleerd. In bijlage 2 is de gehanteerde vragenlijst opgenomen. Afhankelijk van de respondent zijn incidenteel vragen toegevoegd of zijn vragen juist niet gesteld. Elk interview is uitgewerkt in een werkverslag. Dit interviewverslag is voorgelegd aan de respondent, de zogenaamde membercheck (Thiel, van, 2007:112). Aanpassingen van het werkverslag op nuances of feitelijke onjuistheden zijn verwerkt. Als een respondent verzocht om bepaalde uitspraken er uit te halen, terwijl het wel zo gezegd was, zijn deze niet uit het werkverslag gehaald.

De werkverslagen zijn niet openbaar en maken geen onderdeel uit van de scriptie. Met de respondenten is vooraf afgesproken dat de antwoorden geanonimiseerd worden verwerkt. Er is in totaal circa 20 uur gesproken met de respondenten. Uit de interviews en de documenten en teksten (data-eenheden) is met een quick scan (Thiel, van, 2007:158) bepaald wat van de kwalitatieve data van belang is. Daarbij zijn de deelvragen van dit onderzoek leidend geweest.

Van het coderen van de interviewuitkomsten is afgezien vanwege het beperkte aantal interviews en het werken met een topiclijst waardoor uitkomsten goed vergeleken konden worden. Bij het uitwerken van de interviews en het maken van de analyses hebben we getracht zo secuur en zorgvuldig mogelijk te werk te gaan. Telkens opnieuw gaat het om het maken van een inschatting hoe uitspraken zijn bedoeld en is iets wel of niet vergelijkbaar met dat van een andere respondent. Zeker ook bij het vermelden van citaten is het van belang te onderkennen in welke context een uitspraak is gedaan.

Met name in de hoofdstukken 8 (het netwerk) en 9 (netwerkregels), en in mindere mate hoofdstuk 10 (proces van de strategische agenda), is veel gebruik gemaakt van citaten om de uitkomsten van de analyses te illustreren. Hoofdstuk 11 is uitsluitend op documenten gebaseerd. Overal waar respondenten letterlijk geciteerd zijn, of teksten uit documenten zijn aangehaald, zijn deze cursief afgedrukt.

7.3. Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Welke netwerkregels zijn kenmerkend voor samenwerking in Zeeland, in hoeverre zijn deze regels een belemmering voor samenwerking in het algemeen, en specifiek voor het proces van de Zeeuwse strategische agenda en welke procesafspraken zijn nodig om de samenwerking in het kader van de strategische agenda te verbeteren?

Op grond van deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd, waarvan de antwoorden leiden tot het antwoord op onze onderzoeksvraag.

De deelvragen luiden als volgt:

- Hoe ziet het **netwerk** eruit?
- Welke **netwerkregels** gelden in het netwerk en in hoeverre beïnvloeden deze regels de samenwerking?
- Hoe ziet het **samenwerkingsproces** om te komen tot de Zeeuwse strategische agenda eruit, en op welke wijze is het proces beïnvloed door de netwerkregels?
- Welke **procesafspraken** zijn in het proces van de Zeeuwse strategische agenda gemaakt, en op welke wijze zijn deze beïnvloed door de netwerkregels?
- Welke aanvullende (proces)afspraken kunnen de samenwerking verbeteren?

De vetgemaakte woorden zijn de theoretische begrippen die bij het operationaliseren centraal staan. In paragraaf 7.4 is nader toegelicht hoe we deze begrippen waarneembaar hebben gemaakt.

7.4. Operationaliseren

Het waarneembaar of meetbaar maken van theoretische begrippen wordt het operationaliseren genoemd. Het geeft aanwijzingen voor wat we in het empirisch onderzoek gaan waarnemen. Van Thiel onderscheidt hierin drie fases (2007:50-51):

- definitie / omschrijving van de theoretische begrippen;
- het bepalen van de uitingvormen van de theoretische kernbegrippen;
- welke waarden en scores er mogelijk zijn.

In aansluiting op de in paragraaf 7.3 beschreven deelvragen hanteren we hiertoe de volgende kernbegrippen uit het theoretisch kader:

- netwerk
- netwerkregels
- samenwerkingsproces (van de ondertekening van de Zeeuwse strategische agenda)
- procesafspraken

Hieronder beschrijven we hoe we met deze begrippen aan de slag zijn gegaan.

Het netwerk – de noodzaak tot samenwerking (hoofdstuk 8)

Allereerst is het noodzakelijk om inzicht te verkrijgen in hoe het netwerk eruit ziet. In paragraaf 3.4 is beschreven wat we onder een netwerk verstaan. In paragraaf 6.2 is beschreven hoe het netwerk geanalyseerd kan worden. Met deze onderzoeksstap is inzicht verkregen waarom actoren participeren in de Zeeuwse strategische agenda. Welke (positieve) percepties hebben actoren op het begrip samenwerking en in hoeverre komen deze percepties met elkaar overeen. Hierbij is ook onderzocht welke verwachtingen actoren hebben over de uitkomsten van het samenwerkingsproces. In hoofdstuk 8 zijn de resultaten van deze analyse beschreven.

Netwerkregels (hoofdstuk 9)

In paragraaf 4.7 is beschreven dat netwerkregels bepalend zijn voor de ‘manieren van doen’ van actoren. Bij het analyseren van de netwerkregels is gebruik gemaakt van de begrippen arenaregels en interactieregels, zoals in tabel 1 op pagina 27 weergegeven. Theoretisch kunnen beide soorten regels formele of informele regels bevatten. In het netwerk zijn – als het gaat om samenwerking in het kader van de strategische agenda – geen formele regels vastgesteld, zodat de regels waar wij naar op zoek zijn gegaan informele regels betreffen. De netwerkregels zijn daarom voornamelijk gereconstrueerd uit de interviews, en in mindere mate uit de beschikbare documenten. De resultaten van de analyse van de netwerkregels zijn in hoofdstuk 9 beschreven.

Samenwerkingsproces: de ondertekening van de Zeeuwse strategische agenda (hoofdstuk 10)

Het besluitvormingsproces is onderzocht zoals beschreven in paragraaf 6.4. Centraal stond hierbij het verzamelen van gegevens die inzicht boden in de wijze waarop de besluiten tot stand zijn gekomen. Welke ronden zijn in het proces te onderscheiden en in welke arena(s) zijn de besluiten genomen? Uiteraard analyseren we hierbij ook de uitkomsten van het proces die tot oktober 2010 zijn bereikt, en hoe tevreden actoren daar over zijn. Om de werking van de netwerkregels te onderzoeken hebben we het proces geanalyseerd op de volgende begrippen: cruciale momenten, momenten van stagnatie, voortgang en strategieën. Voornoemde begrippen zijn in hoofdstuk drie en vier van het theoretisch kader uitgewerkt. In hoofdstuk 10 zijn de resultaten van deze analyse beschreven.

Procesafspraken (hoofdstuk 11)

Nadat het netwerk en het proces van de besluitvorming in kaart zijn gebracht, is aan de hand van de in de theorie (paragraaf 5.3.2 en 5.3.3) geformuleerde kernelementen ingezoomd op de vraag welke procesafspraken in het netwerk gemaakt zijn. Voor deze analyse zijn de in figuur 3 genoemde documenten relevant.



figuur 3: belangrijke documenten

In de theorie zijn vier kernelementen genoemd waarvoor het maken van procesafspraken zinvol is. In de analyse zoals beschreven in paragraaf 5.3.2 brengen we in kaart hoe deze vier kernelementen in de gemaakte afspraken terugkomen. In deze analyse pakken we terug op de netwerkregels. We trekken conclusies over in welke mate de gemaakte procesafspraken de belemmerende werking van de netwerkregels wegnemen, of tenminste verzachten. In hoofdstuk 11 zijn de resultaten van deze analyse beschreven.

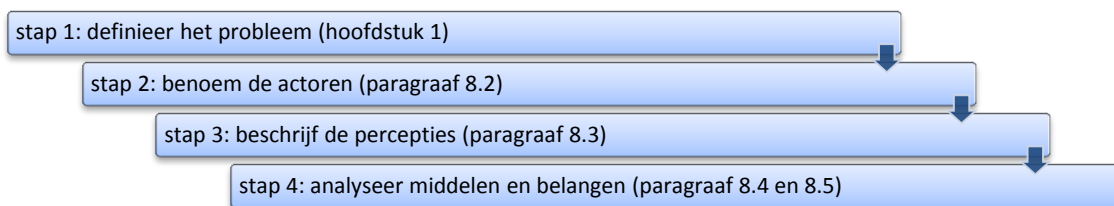
8. HET NETWERK ROND DE ZEEUWSE STRATEGISCHE AGENDA

8.1. Werkwijze

Als startpunt van het empirisch onderzoek beschrijven we in dit hoofdstuk het netwerk in Zeeland. In paragraaf 6.2 is beschreven hoe de actoranalyse is uitgevoerd. Naast de vraag welke actoren in het netwerk betrokken zijn (zie paragraaf 8.2), en welke middelen ze tot hun beschikking hebben (zie paragraaf 8.3), zijn de percepties over samenwerking die actoren hanteren belangrijk (zie paragraaf 8.4). Vanuit deze percepties komen we in paragraaf 8.5 tot een perceptie die actoren hanteren op hun eigen gebied (identiteit) en de dominante visie op samenwerking die zij hanteren. Deze visie hanteren ze niet alleen in het proces van de Zeeuwse strategische agenda, maar ook in andere Zeeuwse vraagstukken waarop moet worden samengewerkt.

Bron voor dit deel van het empirisch onderzoek zijn de 15 interviews. In paragraaf 7.2.3 is beschreven hoe en met wie deze interviews zijn gehouden.

In figuur 4 is de fasering van de analyse schematisch weergegeven. Het probleem is reeds in de inleiding (hoofdstuk 1) beschreven, en is kort samen te vatten als bestuurlijke verdeeldheid. De resultaten van de overige fasen van de analyse worden in de genoemde paragrafen van dit hoofdstuk beschreven.



figuur 4: opzet van de actoranalyse

In hoofdstuk 1 hebben we het probleem gedefinieerd als een gebrek aan eendracht in Zeeland. Het gebrek aan eendracht manifesteert zich in verdeeldheid in bestuurlijk Zeeland, waardoor de Zeeuwse overheden zich makkelijk tegen elkaar laten uitspelen en samenwerking moeizaam tot stand komt. Een van de gevolgen hiervan is dat Zeeland vaak nul op het rekest krijgt in Den Haag en kansen laat liggen in Brussel.

8.2. De actoren

Zeeland is de meest zuidwestelijke provincie van Nederland. Met 381.507 inwoners (per 1 januari 2010) is Zeeland de op een na minst bevolkte provincie van Nederland. Alleen Friesland heeft minder inwoners per km² land. Zeeland heeft een landoppervlakte van ruim 1.750 km². Daarnaast bestrijkt Zeeland 1.150 km² water. Zeeland bestaat van oudsher dan ook uit (schier)eilanden, gescheiden door de zee en rivierarmen. Een reis van zuid naar noord Zeeland was 50 jaar geleden nog een reis van meerdere dagen. Met het gereed komen van de deltawerken en de Westerscheldetunnel in 2003 zijn alle Zeeuwse eilanden fysiek met elkaar verbonden, en kunnen

de Zeeuwen in drie uur tijd van noord naar zuid en terug reizen. Het bestuurlijk centrum van de provincie is de hoofdstad Middelburg.

Gemeenten

Tot 1 januari 1961 telde Zeeland nog 101 gemeenten. Zeeland heeft per 1 januari 2003 in totaal 13 gemeenten. De meest recente herindeling dateert van 1 januari 2003, toen zeven gemeenten in Zeeuws-Vlaanderen samengevoegd zijn tot drie nieuwe gemeenten.

Zeeland wordt vaak in drie regio's ingedeeld, waarvan een van de gemeenten als centrumgemeente wordt gezien. Zo ligt Terneuzen centraal in Zeeuws Vlaanderen, Middelburg samen met Vlissingen centraal in Walcheren en Goes centraal in de Bevelanden. Tholen en Schouwen-Duiveland worden vaak bij de Bevelanden gerekend, waarbij de term Oosterschelde regio wordt gehanteerd. In de interviews zijn deze regio's vaak als zodanig genoemd, zonder dat daar een formele status aan wordt toegekend.

In tabel 6 zijn de Zeeuwse gemeenten genoemd en gesorteerd op bovenstaande regio-indeling. Hierbij is het aantal inwoners per gemeente en het landoppervlak weergegeven. De lijst is gesorteerd op basis van inwoneraantal. Tholen en Schouwen-Duiveland zijn aangeduid als 'Noord' in deze lijst.

Gemeente	Inwoners	Landoppervlakte (km ²)
<i>Zeeuws Vlaanderen</i>		
Terneuzen	54.892	251
Sluis	24.093	280
Hulst	27.855	201
	106.837	732
<i>Walcheren</i>		
Middelburg	48.019	48
Vlissingen	44.608	34
Veere	21.932	133
	104.559	215
<i>Bevelanden</i>		
Goes	36.643	92
Borsele	22.643	142
Reimerswaal	21.450	101
Kapelle	12.423	37
Noord-Beveland	7.408	86
	100.567	458
<i>'Noord'</i>		
Schouwen-Duiveland	34.131	231
Tholen	25.410	147
	59.541	378
Totale:	381.507	1.787

tabel 6: lijst met gemeenten (inwoners en oppervlak)

Bron: CBS statline, peildatum 1 januari 2010

Waterschap

In Zeeland opereren formeel nu nog de waterschappen Zeeuwse Eilanden en Waterschap Zeeuws Vlaanderen. Per 1 januari 2011 fuseren beide Zeeuwse waterschappen bestuurlijk tot het nieuwe waterschap Scheldestromen. In 2008 is besloten om te fuseren. In de praktijk werken beide waterschappen inmiddels samen onder de nieuwe naam Waterschap Scheldestromen i.o..

Het Waterschap Zeeuwse Eilanden is in 1996 ontstaan uit een samenvoeging van het Waterschap Walcheren, het Waterschap Noord- en Zuid-Beveland, het Waterschap Schouwen-Duiveland en het Waterschap Tholen. Het Waterschap Zeeuws-Vlaanderen is in 1999 ontstaan uit een fusie van de waterschappen Hulster Ambacht, De Drie Ambachten en Het Vrije van Sluis.

De provincie, de 13 gemeenten en het waterschap zijn de bestuursorganen in Zeeland. De genoemde organisaties hebben autonome bevoegdheden op hun eigen grondgebied op per wet geregelde domeinen. In paragraaf 8.3 verkennen we de middelen die zij hierbij tot hun beschikking hebben.

8.3. Middelen van actoren

Het verschil tussen de paragraaf 8.2 genoemde bestuursorganen is in beginsel evident. Gemeenten zijn de eerste overheid en gaan over de lokale aangelegenheden. De provincie en het waterschap opereren regionaal. De provincie heeft daarnaast een toezichthoudende taak op gemeenten. Gemeente zijn formeel-juridisch gelijk aan elkaar, en beschikken – in beginsel – dus over gelijke middelen. Tijdens de interviews is echter wel gebleken dat deze vermeende gelijkwaardigheid enige nuance behoeft.

In paragraaf 6.2 hebben we de soorten middelen genoemd. Na het afronden van de interviews onderscheiden wij een viertal relevante middelen, waarover actoren beschikken en waarmee ze zich al dan niet onderscheiden ten opzichte van elkaar. Dit zijn middelen die van toepassing zijn op dossiers van samenwerking, en dus niet uitsluitend middelen die voor het proces van de Zeeuwse strategische agenda worden ingezet. Het spreekt voor zich dat de grootte van de gemeente van invloed is op de middelen in absolute zin, dus grotere gemeenten hebben een ruimere begroting en een groter ambtelijk apparaat.

In hoofdstuk 10 komt aan de orde hoe de middelen in het proces zijn ingezet.

Actor / middelen	Financiële middelen	Productie-middelen	Bevoegdheden / autoriteit	Legitimiteit
Provincie Zeeland	+/-	+	-	+
Zeeuwse gemeenten	+/-	+/-	-	+/-
Waterschappen	+	+	-	-

Uitleg symbolen:

- beschikt actor niet over
- + beschikt actor over
- +/- beschikt actor in beperkte mate over

tabel 7: middelen van actoren

We lichten de genoemde middelen uit voorgaande tabel toe aan de hand van hetgeen de respondenten in de interviews over de middelen hebben gezegd.

Financiële middelen: De Zeeuwse gemeenten zijn in nationaal perspectief allemaal klein en zijn vanuit dat perspectief ook met elkaar vergelijkbaar. Daarnaast zijn alle gemeenten autonoom en verkrijgen zij op gelijke wijze financiële middelen. Uiteraard zijn er verschillen als gevolg van ligging, de aanwezigheid van industrie en de grootte van gemeenten.

Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat de financiële ontwikkelingen leiden tot een nijpend tekort, wat zal leiden tot forse bezuinigingen. Deze veranderende financiële situatie leidt tot andere perspectieven. Enkele citaten van respondenten illustreren dat de kaasschaaf methode onvoldoende soelaas zal bieden, ditmaal zullen echt keuzes gemaakt moeten worden.

Verskillende respondenten hebben desgevraagd aangegeven dat de financiële positie van de gemeenten onderling verschilt. Daarbij is echter ook gezegd dat – voor zover zij dit kunnen overzien – geen enkele gemeente zijn begroting kan handhaven zonder bezuinigingen. Iedereen zal maatregelen moeten nemen. De citaten illustreren dit. Voor de provincie geldt deze situatie ook. Voor het waterschap is de situatie iets anders, omdat zij geen middelen krijgt uit een fonds, maar haar inkomsten haalt uit directe belastingen.

Productiemiddelen: Onder productiemiddelen rekenen wij de ambtelijke en bestuurlijke capaciteit om taken te kunnen uitvoeren. Het vormgeven aan Zeeuwse samenwerking is zo'n taak. Een enkele respondent benoemde het gebrek aan bestuurskracht, de meeste andere respondenten gaven aan dat het steeds lastiger wordt om wettelijke taken en bevoegdheden te overzien en uit te voeren. Wat kan een gemeente wel, wat kan zij niet. Een van de respondenten noemde het gegeven dat geen enkele gemeente een noemenswaardige ambtelijke capaciteit in de vorm van een bestuursafdeling heeft om hierover strategisch na te denken. Nieuwe ontwikkelingen op specifieke beleidsterreinen zijn, afhankelijk van het beleidsterrein voor gemeenten, nog nauwelijks bij te benen. In de percepties die in de volgende paragraaf worden behandeld, wordt dit in paragraaf 8.4.1 veelvuldig genoemd onder de noemer 'kwetsbaarheid'. Dit wordt ook door de grotere gemeenten ervaren als een beperking van de eigen organisatie.

“Vanuit financieel perspectief was er voorheen niet zo'n noodzaak om samen te werken. Nu wel, maar toen we begonnen met de agenda minder”.

“Waar het signaal in het verleden was dat het eigenlijk wel goed gaat, ook als je ernaar vraagt, krijg ik nu toch een iets ander geluid; het wordt zwaarder. Het economisch tij keert zich, en nu begint het hier en daar toch flink in te regenen”.

“Ik denk dat de Zeeuwse schaal maakt – ondanks dat de organisaties op zichzelf prima zijn – dat je niet alles meer zelf kan”.

De provincie heeft wel een afdeling bestuur. Vanuit deze provinciale afdeling wordt het samenwerkingsproces ambtelijk ondersteund. In de interviews is door meerdere respondenten aangegeven dat het erg gewaardeerd wordt dat daar vanuit veel werk wordt verzet. Hierbij wordt door enkele respondenten die dichterbij het proces (hebben) (ge)staan ook erkend, dat deze inzet een te beperkte capaciteit heeft en in die zin eigenlijk een knelpunt vormt voor het proces.

Hier staat tegenover dat de meeste actoren ambtelijke en bestuurlijke capaciteit hebben toegezegd voor het uitwerken van de onderwerpen uit de strategische agenda, waaronder ook de kleinere gemeenten. Juist voor deze kleinere gemeenten zou dit tot knelpunten kunnen leiden, maar dat is desgevraagd niet het geval. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat deze uitspraken zich hebben gericht op de meest recente fase – te weten van het proces. Er is in de uitvoeringsagenda zelfs dermate veel (met name) bestuurlijke capaciteit aangeboden, dat in de stuurgroep aan de orde is geweest hoe daar mee om te gaan. Immers, elk onderwerp heeft maar een aantal bestuurlijke trekkers nodig.

Bevoegdheden / autoriteit: In paragraaf 6.2 hebben we gezien dat het *bij autoriteit gaat om de macht van een actor om een beslissing te nemen*. In dit netwerk is geen enkele actor bevoegd om voor de andere actoren op basis van juridisch en hiërarchisch vastgelegde posities besluiten te nemen. Samenwerking kan uitsluitend tot stand komen in procesmatige zin op basis van gelijkwaardigheid. Daarnaast is uit de interviews overduidelijk gebleken dat – en daar zijn ze het allemaal over eens – geen van de actoren de status en positie heeft om als natuurlijke leider te kunnen optreden in het netwerk, en besluiten kan ‘afdwingen’. Met bewoordingen als *“hak de knoop gewoon door, en zeg hoe het gaat gebeuren”* is dit veelvuldig aangeduid als het gebrek aan regie. Nu is regie voeren niet hetzelfde als wat hierboven met autoriteit wordt bedoeld. Hier volstaan we met deze constatering. In paragraaf 8.4.2 wordt dit ‘gebrek aan regie’ verder behandeld en beschreven.

Legitimiteit: Actoren hebben legitimiteit aan het proces verleend met het ondertekenen van de strategische agenda, door te participeren in het proces en zich er ook positief over uitlaten. Uit de citaten blijkt dat actoren van elkaar een verschillende mate van legitimiteit ervaren. Waar het ene college enthousiast is, is het tweede college dat een stuk minder. Een van de respondenten noemde in dit kader de ‘verinnerlijking met het onderwerp’, waarbij ook opgemerkt werd dat het ieders eigen verantwoordelijkheid is. Bijvoorbeeld door geïnformeerd te zijn, want – en dit is voorgekomen – *“stel je komt als bestuurder of manager in een overleg, en jij bent een van de weinigen die niet bekend is met de strategische agenda, dan sta je wel een beetje in je hemd”*. De citaten illustreren de verschillende mate waarin legitimiteit aan het proces verleend wordt.

“Ik heb sterk het idee dat de stukken in bijna alle colleges binnen zijn gekomen, met de houding van laat maar komen, af paraferen, en laten we het maar weer eens proberen. In geen enkel college is volgens mij de gedachte geweest, nu hebben we eens een punt gemaakt, nu gaan we eens echt wat doen!”

“Ik heb niet de indruk dat de strategische agenda bij alle bestuurders net zo leeft als bij mij”

“Zeeland is ook wel een ‘old boys netwerk’, waarin een soort onbewuste cultuur heerst van nou ja, het zal mijn tijd wel duren.”

“Start gewoon met enthousiaste mensen, ga aan de gang.”

Dit komt ook terug in de input die de diverse gemeenten aan het proces verlenen. Zoals in hoofdstuk 10 (de procesbeschrijving) zal blijken, zijn de drie van de vier grote Zeeuwse gemeenten pas na 23 oktober 2009 bestuurlijk actief gaan participeren. Zij verleenden in die zin geen legitimiteit aan de eerste ronde van het proces, terwijl deze gemeenten hun centrale positie in de regio's en grotere organisaties als legitimiteitsmiddel hadden kunnen inzetten om zaken gedaan te krijgen. Het werk in de eerste ronde is duidelijk door enkele middelgrote gemeenten verricht. In hoofdstuk 10 wordt het proces beschreven en geanalyseerd.

8.4. Percepties op samenwerking



In deze paragraaf staan de percepties van de actoren centraal. Hierbij hebben we onderscheid gemaakt in de noodzaak voor samenwerking, de problemen die bij samenwerking in Zeeland worden herkend en ten slotte de mogelijke oplossingen voor deze problemen.

Alle respondenten zijn, zoals in paragraaf 7.4 beschreven, in principe zestien vragen voorgelegd. Op basis van met name de antwoorden op de eerste vier vragen van het interview, zijn percepties over bovengenoemde onderwerpen te halen. In de volgende drie subparagrafen bespreken we de percepties van actoren op genoemde onderwerpen. Daarbij is ter illustratie gebruikt gemaakt van citaten van uitspraken zoals door de respondenten gedaan tijdens de interviews.

Aan de hand van citaten worden de percepties in deze paragraaf beschreven. Citaten zijn cursief gedrukt en tussen aanhalingstekens geplaatst.

8.4.1. Noodzaak voor samenwerking

Alle respondenten is gevraagd waarom zij op 18 mei 2010 de Zeeuwse strategische agenda met de bijbehorende position paper hebben ondertekend. De antwoorden zijn terug te voeren tot de in figuur 5 in grafisch weergegeven categorieën. Tussen haakjes is het aantal respondenten weergegeven die hebben aangegeven de genoemde categorie als noodzaak voor samenwerking te zien. Vaak zijn er meerdere redenen genoemd om te participeren.

Één geluid (12)	Zeeuwse schaal (7)	Kwetsbaarheid (9)	Efficiëncy (5)	De boot missen (2)
<ul style="list-style-type: none"> •randstaddenken •beleidsmatig •één signaal in Den Haag 	<ul style="list-style-type: none"> •klein inwonertal •geografisch groot gebied •diversiteit 	<ul style="list-style-type: none"> •wetten en taken overzien •externe ontwikkelingen 	<ul style="list-style-type: none"> •organisatorisch •bezuinigen 	<ul style="list-style-type: none"> •erbij zijn als er voordelen komen

figuur 5: categorieën noodzaak voor samenwerking

In de volgende alinea's worden bovenstaande categorieën toegelicht.

Één geluid laten horen in Den Haag (12)

De noodzaak om met één stem te spreken in Den Haag is het meest genoemd als reden om mee te doen in de Zeeuwse strategische agenda. Elf van de dertien gemeenten geven aan dat Zeeland zich te weinig profileert in Den Haag, en daarmee kansen mist dan wel ontwikkelingen te laat opmerkt. Veel genoemd in dit kader is het verdwijnen van de rechtbank uit Middelburg. Eén respondent stelde dat dit in Zeeland wel bekend was (onder andere bij de provincie), maar omdat er geen gezamenlijke agenda is, was dit pas laat bij de gemeenten bekend. Pas in een te laat stadium is hierdoor slechts door één gemeente op die ontwikkeling gereageerd. In zulke gevallen is onder het motto 'eendracht maakt macht' samen een veel krachtiger signaal af te geven. Van de lobbyist wordt door deze respondenten in dit kader veel verwacht. Uit de reacties blijkt dat de actoren niet alleen slecht tot niet op de hoogte zijn van ontwikkelingen, maar dat 'Zeeland' ook niet met één stem spreekt. De citaten vatten dit kort en krachtig samen.

"Stuur twintig Zeeuwen naar Den Haag, en je krijgt twintig verschillende verhalen"

"Wat willen die Zeeuwen nu eigenlijk?"

In dit verband is ook vaak het 'Randstaddenken' genoemd. Met het 'Randstaddenken' wordt bedoeld dat beleid uit Den Haag gericht is op de Randstad. De in Den Haag bedachte oplossingen werken vaak niet in de perifere gebieden zoals Zeeland is. Uitsluitend door Zeeuwse samenwerking en door met één stem te spreken, kunnen 'Haagse oplossingen' beïnvloed worden, zodat de oplossingen wel recht zullen doen aan de Zeeuwse schaal.

Zeeuwse schaal (7)

Een andere belangrijke beweegreden voor bestuurders om te participeren in de agenda is, het inzicht dat Zeeland klein is qua aantal inwoners, maar geografisch een uitgestrekt gebied omvat met bovendien de nodige barrières. De Zeeuwse schaal en de diversiteit in gebieden, maakt het besturen van Zeeland bijzonder. Voorzieningen ontvallen Zeeland. Het 'verdwijnen' van voorzieningen zoals de rechtbank, maar ook van een ziekenhuis met een intensive care, is in veel interviews genoemd. Over het laatstgenoemde is momenteel nog veel discussie over een locatie in Zeeland. In interviews waar het ziekenhuis aan de orde kwam, werd tevens de 'angst' benoemd dat, als deze discussie in Zeeland te lang duurt, andere partijen buiten Zeeland de beslissing zullen nemen.

"Zeeland is even groot als Rotterdam Charlois, maar dat is een stadsdeel"

Overigens is de Zeeuwse schaal ook vaak als kracht benoemd, juist omdat dit Zeeland onderscheidt van de omliggende regio's. Dit sluit aan met de slogan uit de position paper 'dat Zeeland anders is, interessant anders'.

Kwetsbaarheid (8)

Acht bestuurders vragen zich hardop af of gemeenten in Zeeland de taken en wetten ook in de toekomst kunnen blijven overzien en uitvoeren. Dit is zowel door de kleine als grote gemeenten genoemd. Eén van de

"Rotterdam heeft circa 15.000 ambtenaren. Naar inwoners vertaald zou Zeeland dan 7.500 ambtenaren moeten hebben. Met de grootste organisaties Terneuzen (430) en de provincie (750) erbij komen we opgeteld daar niet eens bij in de buurt".

respondenten verwoordde het kernachtig met de volgende vraag: *“Is het een schande om het samen te doen, als je alleen al kijkt naar de enorme partij werk en ontwikkelingen die op ons afkomen op het terrein van digitalisering, dienstverlening, gegevensverwerking en het toenemende belang van de gemeente als eerste overheid?”* Inhoudelijke beleidsterreinen als de sociale dienst en milieu zijn genoemd als steeds complexere werkelden waar gemeenten (of lees: de Zeeuwse overheden) kwetsbaarder worden. Samenwerking wordt door deze respondenten genoemd als manier om als gemeenten meer slagkracht te ontwikkelen.

Efficiency (4)

Met name vanuit het oogpunt van de komende bezuinigingen wordt efficiency door vier gemeenten als reden genoemd om te participeren in de strategische agenda. Daarnaast verwachten nog eens drie gemeenten betere resultaten te kunnen bereiken door samen te werken. Dit houdt direct verband met de in paragraaf 7.3 besproken financiële middelen. Waar in het verleden de stelling was dat iedereen het prima zelfstandig af kan, begint het – aldus een van de respondenten – *“hier en daar toch flink in te regenen”*. De financiële situatie maakt dat er gezocht moet worden naar samenwerkingsverbanden. *“Geld werkt in die zin disciplinerend”*. Samenwerking levert geld op, maar niet meteen. Een van de respondenten merkt op dat er te veel naar de korte termijn gekeken wordt: *“Operationele samenwerking is in het begin altijd duurder, dat kan ik je garanderen”*.

“De status apart” (2)

Twee gemeenten hebben als reden om te participeren in de strategische agenda aangegeven *“de boot niet te willen missen”*. Het willen voorkomen dat er een ‘status apart’ ontstaat, is zelfs voor een gemeente de hoofdreden reden geweest om te participeren. Omdat er zoveel differentiatie is tussen de Zeeuwse gemeenten, zijn voor deze gemeente de voordelen van samenwerken onvoldoende duidelijk. In de agenda wordt er te veel op uniformiteit gestuurd, en niet op de kernwaarden waarin de regio’s in Zeeland zich van elkaar onderscheiden. Deze respondenten vragen zich dan ook af voor welke zaak de lobbyist nu gaat lobbyen, nu er duidelijk sprake is van een grote diversiteit in Zeeland. In paragraaf 8.5 komt deze diversiteit in belangen terug.

“Al is het de beste lobbyist van Nederland, maar als je moet lobbyen voor een gebied dat geen consistente visie heeft, zal je nooit veel kunnen bereiken”.

8.4.2. De oorzaken van moeizame samenwerking

In de documenten die in het kader van de Zeeuwse strategische agenda zijn opgesteld, maar ook in de media, wordt gesteld dat samenwerken in Zeeland moeizaam gaat. Aan elke respondent is gevraagd of dit beeld herkend wordt. Alle respondenten herkenden dit beeld, maar niet alle respondenten wilden dit beeld zonder meer bevestigen. Een van de respondenten zei hierover: *“Kijk naar de vele samenwerkingsverbanden die er zijn in Zeeland. “Er zijn er zoveel die goed lopen, alleen worden die niet zo benoemd”*.

In de interviews zijn vele voorbeelden van goede en slechte samenwerkingsverbanden genoemd. In figuur 6 zijn beide categorieën weergegeven. Links voorbeelden van samenwerkingsverbanden of dossiers die in positieve zin zijn genoemd, en rechts die (uitsluitend) in negatieve zin zijn

genoemd. De GGD is in beide verbanden genoemd. Het mag duidelijk zijn dat dit geen limitatieve lijst is. Er zullen vele andere goede en minder goede voorbeelden te vinden zijn. In de afkortingenlijst achterin dit rapport is de betekenis van de gebruikte afkortingen weergegeven.



figuur 6: voorbeelden van samenwerking

Het gaat in dit niet-limitatieve lijstje niet om de specifieke voorbeelden zelf, maar om de constatering dat er goede en slechte voorbeelden van samenwerking zijn.

Vijf redenen voor moeizame samenwerking

Door de respondenten zijn veel oorzaken genoemd waarom samenwerking in Zeeland moeizaam gaat. Op basis van de interviews zijn vijf categorieën gemaakt van de genoemde oorzaken als het gaat om moeizame samenwerking. In figuur 7 zijn deze weergegeven. In deze paragraaf worden deze oorzaken kort besproken en toegelicht. Tussen haakjes is het aantal respondenten genoemd dat dit als oorzaak genoemd heeft.

rol provincie (11)	bemoeien (9)	eilanddenken (14)	regie (8)	Mijden van conflict (14)
<ul style="list-style-type: none"> •regie •14de college B&W •betutteling •te veel oude rol •bestuurstijl 	<ul style="list-style-type: none"> •erbij willen zijn •'remmers in vaste dienst' •grip houden op ... 	<ul style="list-style-type: none"> •verdelingsvraagstuk •autonomie •elkaar succes gunnen •rivaliseren •diversiteit •geografie 	<ul style="list-style-type: none"> •competentiestrijd •natuurlijk overwicht •nemen voortouw •hak de knoop door 	<ul style="list-style-type: none"> •elkaar aanspreken •vrijblijvendheid •moet 'leuk en gezellig' zijn •'ja' zeggen, 'nee' bedoelen

figuur 7: categorieën oorzaken moeizame samenwerking

Rol en positie provincie (11)

Door alle gemeenten is de houding van de provincie genoemd, die zich te vaak als “het 14^{de} college van B&W van Zeeland” opstelt. *“Het bemoeien met details, het sturen en dwingen zien we nog te vaak. Beter zou een stimulerende en begeleidende rol zijn. Daag de gemeenten uit in plaats van te betuttelen”*. Het beeld van de superwethouder of het 14^{de} college van B&W is vaak genoemd, waarbij tevens duidelijk gesteld is dat *“het niet gepikt wordt als provincie of waterschap zich gaat bemoeien met zaken die bij de gemeente liggen”*. Als voorbeeld is vrijwel altijd het ruimtelijk beleid genoemd, waar de provincie zich te veel met details bezig houdt. Specifiek op het ruimtelijk beleid is door twee respondenten aangegeven deze houding te waarderen. *“De provincie is streng en rechtvaardig waar het gaat om RO beleid. Iedereen weet waar hij aan toe is, al is het niet altijd even leuk. Het is wel zorgvuldig”*.

In dit kader is ook meerdere malen de bestuursstijl van gedeputeerden genoemd. Deze verschilt per gedeputeerde, en – inherent aan rol en positie – ook per beleidsdomein. Soms wordt door een gedeputeerde te snel in de (oude) rol en positie gehandeld van sturen en dwingen. Daartegenover staat de houding van gedeputeerden waarin de gemeenten zelf meer sturend kunnen zijn. GS neemt dan een stimulerende en uitdagende houding aan. Dat zien meerdere respondenten steeds vaker gebeuren, wat als positief wordt ervaren. In dit kader wordt ook veel van het nieuwe college van GS verwacht na de verkiezingen in 2011.

Bemoeien (9)

“Iedereen wil zich altijd overal mee bemoeien”. Dit is vaak geïllustreerd met een voorbeeld van de bezetting van de op 23 oktober 2009 gevormde stuurgroep IJzendijke. Het eerste punt waar de stuurgroep mee werd geconfronteerd was dat de grote vier gemeenten niet vertegenwoordigd waren. Het feit dat dit aangekaard werd, is door meerdere respondenten ‘typisch Zeeuws’ genoemd. Het straalt volgens hen namelijk de gedachte uit dat de geselecteerde bestuurders *“niet in staat zouden zijn om Zeeuws te denken”*. Bij deze ‘drang’ om overal bij te willen zitten, is ook het regelmatig *“het niet kunnen loslaten”* genoemd. Het zijn *“remmers in vaste dienst”*, aldus een van de respondenten, omdat deze houding het proces onnodig vertraagt.

Ondanks dat belangrijk gevonden wordt wie wel en niet in de stuurgroep zitting heeft, wisten de meeste respondenten tijdens het interview niet wie de voorzittersrol in de stuurgroep IJzendijke vervult. Vaak werd burgemeester Nuis genoemd, maar ook meerdere malen andere bestuurders, waarvan een enkeling niet eens in de stuurgroep zit. Het is echter gedeputeerde Van Heukelom die de voorzittersrol met instemming van de stuurgroep op zich heeft genomen.

Eilanddenken (14)

Een van de meest genoemde problemen is het ‘eilanddenken’ ofwel ‘de eigen regio eerst’. Meerdere respondenten noemen dit typisch Zeeuws. *“Iedereen stelt zijn eigen eiland centraal. Ofwel je zorgt dat je erbij bent, ofwel je gaat flink op de rem staan”*. Diverse andere respondenten nuanceren deze typering echter, zoals met het citaat rechts geïllustreerd. In dit kader is ook vaak gezegd dat samenwerken een

“Moeizame samenwerking is niet typisch Zeeuws. Voor je eigen regio opkomen, zie je in elk gebied in Nederland, daar is Zeeland niet onderscheidend in. Alleen heet het dan anders”.

“Meteen roept Terneuzen dat de Raad van Bestuur van het ROC in Terneuzen moet komen. Daar sla je de discussie meteen mee dood. Dan gooi je direct de Zeeuwse ziekte er weer in”.

kwestie is van geven en nemen. Maar daar zijn we in Zeeland niet zo goed in. Bij samenwerken is het idee van *“dat kunnen we ook zelf”* te vaak leidend. De eigen autonomie staat voorop, waarbij altijd de angst aanwezig is om de grip kwijt te raken. *“Bij samenwerken moet je jezelf kwetsbaar durven opstellen”*. Het gaat ook niet altijd om geld, maar ook om prestige en zelfstandigheid. Als we nu instemmen met een samenwerkingsverband, zeggen we dan eigenlijk tegen onze raad *“dat we het al lange tijd niet goed doen?”*

Op bestuursniveau ligt de focus op het verdelingsvraagstuk. Zodra er centralisatie in beeld komt, is de eerste vraag die gesteld wordt ‘waar het hoofdkantoor komt’. *“Doel van de strategische agenda is voor mij dan ook om hier een stap in te kunnen zetten”*, aldus een van de respondenten.

Regie (8)

In Zeeland ontbreekt een grote gemeente, die het natuurlijk overwicht heeft. Dossiers waar een duidelijke regierol nodig is, lopen maar al te vaak stroef. Genoemde voorbeelden zijn de veiligheidsregio en de RUD. Het wordt niet geaccepteerd dat een van de grote gemeenten of de provincie het voortouw neemt en knopen doorhakt. In plaats van samenwerking, ontwaarden dergelijke dossiers in getouwtrek. *“Het gaat erom elkaar vliegen af te vangen, wat veel samenhangt met het ‘eilanddenken’ en elkaar geen successen gunnen”*, zoals een van de respondenten het verwoordde.

Een andere respondent stelde met betrekking tot de positie van de grotere gemeenten, dat samenwerking in het verleden niet op basis van gelijkwaardigheid gebeurde. Als vanzelfsprekend achten de grotere gemeenten zich als het ware een wereldstad, en dat conflicteert. Samenwerken gebeurt dan op basis van hiërarchische verhoudingen, en niet op basis van gelijkwaardigheid

Mijden van conflict (14)

De conflictmijdende houding is bijna door elke respondent genoemd als oorzaak voor moeizame samenwerking. Enkele citaten vatten dit kernachtig samen. Meerdere malen is gezegd dat men in vergaderingen leuk en aardig met elkaar omgaat, waarbij sprake is van een cultuur van ‘pappen en nathouden’. Dit leidt ertoe dat conflicten *‘met de mantel der liefde’* worden bedekt, maar dat blijft vervolgens wel doorzingen.

Ook de provincie wordt door enkele respondenten zo’n conflictmijdende houding verweten. *“De provincie zegt dan niets, want anders krijgt ze ruzie met de ander”* en *“Er is natuurlijk een hele lange discussie dat de Provincie om dit soort hete brij heen draait.”* Uiteraard raakt dit het vorige punt van regie.

“Men zegt ‘ja’, maar bedoelt dan misschien wel ‘nee’”.

“Tussen praten en doen liggen diepe wateren van verschil”.

“In Zeeland is een beslissing geen beslissing, maar meer de stand van zaken zoals we er nu over denken”.

Een ander respondent stelde hierbij dat in Zeeland vele ‘toneelstukken tegelijk lopen met dezelfde toneelspelers’. Zeeland is een klein wereldje. *“Er zijn maar weinig mensen – bestuurders – die op invloedrijke posities zitten. En die mensen zitten dan gelijk wel op heel veel invloedrijke posities. Ze zijn vaak burgemeester, voorzitter van dit en lid van het college van bestuur van iets anders, en lid van, etc. Dat betekent concreet dat die mensen elkaar meerdere malen per week kunnen tegenkomen in verschillende rollen. Andere taak, andere rol en andere belangen, maar wel dezelfde personen. Het zijn dezelfde acteurs in verschillende toneelstukken. Het kost moeite om op het ene moment ruzie te maken, en op het volgende moment in een andere rol zaken te doen.”* In dit kader past de uitspraak die door meerdere respondenten is gedaan: *“politici zijn net mensen.”*

8.4.3. Oplossingen

Alle respondenten is gevraagd wanneer de Zeeuwse strategische agenda succesvol is en wat er beter zou kunnen. Met name uit de antwoorden op deze vragen, maar ook uit andere vragen, zijn vele oplossingen, adviezen en positieve suggesties af te leiden. Op sommige aspecten is weinig verschil van mening – we spreken van uniforme percepties over oplossingen –, over andere aspecten is wel duidelijk diversiteit in percepties waargenomen.

In deze paragraaf worden beide groepen percepties over oplossingen toegelicht, te beginnen met de groep percepties waarover weinig verschil van mening is.

Uniforme percepties over samenwerken

- samenwerken is goed
- regionale aanpak
- belang quick wins
- verandering van gedrag
- het resultaat telt

‘Samenwerken is goed’

Om te beginnen zijn alle respondenten overtuigd van het nut van de Zeeuwse strategische agenda. In het algemeen heerst de overtuiging dat samenwerking tot betere resultaten leidt, en dat met minder geld meer resultaten worden bereikt. Een grote meerderheid van de respondenten is ook overtuigd van het belang van een gezamenlijke aanpak van beleidsmatige aspecten, waar ook de lobbyist aan is gekoppeld. Een van de respondenten verwoordde het als volgt: *“er is altijd wel een latent beeld bij iedereen aanwezig dat samenwerking goed is, dat één plus één drie is”*.

“Doorbreek die eeuwig durende zoektocht naar consensus, ga gewoon aan de slag met mensen die enthousiast zijn”.

“Koppel nu eens een aantal enthousiaste mensen aan een issue. Wat mij betreft hadden de werkgroepen al aan de slag gekund!”

Regionale aanpak

Waar de lobby op beleidsvraagstukken goed is voor heel Zeeland, zijn alle respondenten het ook eens over het regionaal aanpakken van operationele samenwerking. Geen enkele respondent wil deze vorm van samenwerken Zeeuws breed oppakken, omdat hoe meer actoren er betrokken zijn, des te moeilijker het is om iedereen mee te krijgen. Maar ook beleidsmatige zaken worden in dit kader genoemd, zoals een gezamenlijke jongerenbeleids-medewerker. Dergelijke beleidsmatige zaken kunnen gecentraliseerd worden in regio's. Er blijft dan meer tijd over voor medewerkers die de straat op gaan. Op de vraag of altijd iedereen mee moet doen, is ook volledige consensus. Zonder enthousiasme werkt het toch niet, aldus meerdere respondenten. Gemeenten die nog niet zo ver zijn, om welke reden dan ook, kunnen altijd later aanhaken. Het citaat illustreert deze veel gehoorde mening. Wel is de overgrote meerderheid van mening dat iedereen mee moet doen met het hoofdconcept van de agenda, zoals de opgezette structuur en de lobbyist.

Wat daarnaast meespeelt is de noodzaak om 'elkaar in de keuken te laten kijken' door andere actoren. Zeker als het een grote organisatie zoals bijvoorbeeld het waterschap betreft. *"Daar heb je alleen maar last van. En toch ook het gevoel van, ja, maar die hebben we niet nodig, we weten zelf heel goed hoe het moet"*. Desondanks lijkt het samen taken gaan uitvoeren meer dan ooit een haalbaar doel. Maar niet met zijn allen, *"daarvoor is de diversiteit in Zeeland te groot: eerst veilig in de eigen regio, dat is al lastig genoeg"*. Als reden hiervoor worden praktische overwegingen gegeven, zoals geografische spreiding en verschillende werkculturen, maar ook zaken als verschillende digitale systemen die moeilijk of niet aan elkaar zijn te koppelen.

Belang van quick wins

Volgens de theorie zijn quick wins met name belangrijk voor de voortgang van het proces. Het gaat hierbij om het behouden van draagvlak voor het proces. Elf respondenten waar het rechtstreeks aan gevraagd is vinden quick wins belangrijk. Enkele vinden het zelfs heel erg belangrijk. Geen van de respondenten geeft aan dat quick wins geen belang hebben. *"Want waarom zou je er geen belang aan hechten"*, aldus een van de respondenten. Drie respondenten geven daarnaast aan dat ze liever in een later stadium successen boeken. Bij vier respondenten zijn quick wins niet aan de orde geweest.

Over wat quick wins in het proces zijn, zijn de meningen echter wel nadrukkelijk verdeeld. Er zijn drie verschillende antwoorden op deze vraag gegeven. In figuur 8 geeft het aantal maal weer dat het betreffende antwoord is genoemd.



figuur 8: genoemde quick wins

Verandering van gedrag

Gun elkaar succes, samenwerken is een kwestie van geven en nemen. Spreek elkaar aan, pak gewoon de telefoon om toelichting te vragen. Elkaar 'feliciteren' na een verloren strijd, gun elkaar een succes is door acht respondenten gezegd. Zoals het ook in de strategische agenda is verwoord, is wat goed is voor een gemeente, is ook goed voor Zeeland. Bij het doorvragen op specifieke dossiers zoals het ROC of het ziekenhuis, blijkt echter wel hoe moeilijk dat – met name het verdelingsvraagstuk – gevonden wordt.

Het resultaat telt

“Het resultaat telt, dan maar iets te langzaam”. “De weg er naar toe is niet belangrijk”. “Blijkbaar is deze weg nodig geweest, het is goed zo”. “Niet kakelen, maar eieren leggen”. Het zijn enkele citaten van respondenten om het doel van samenwerken te onderstrepen: het behalen van resultaten. Alle respondenten beamen dit, en het lijkt in die zin een open deur.

Maar in meerdere interviews is aangegeven dat het soms wel lijkt of niet het resultaat leidend is, maar de wijze waarop het resultaat worden bereikt of de manier waarop men geïnformeerd wordt. De hiernaast afgebeelde citaten illustreren dit.

“Voor sommigen zijn de vragen of je informatie krijgt, en van wie die afkomstig is, belangrijker dan de inhoudelijk strategische kwaliteit van de informatie”.

“Het gaat er te vaak om dat iets klopt, niet of iets werkt”.

“Koppel een aantal enthousiaste mensen aan een issue, en ga aan de slag in plaats van te focussen op structuren”

Diversiteit in percepties over oplossingen

- structuur
- regie (en herindeling)
- gemeenteraden

Structuur

Voor alle respondenten staat vast dat een bepaalde structuur noodzakelijk is om tot samenwerking te komen. Er moet interactie plaats vinden welke gestructureerd en geordend moet verlopen om tot keuzes en beslissingen te komen. In de concept uitvoeringsagenda is het uitgangspunt gehanteerd ‘aansluiten bij bestaande structuren’. Hierover is sprake van een algemene eensgezindheid dat de inhoudelijke uitwerking van de agendapunten moet liggen bij de portefeuillehouderoverleggen. Deze ‘overleggen’ krijgen de opdracht om op hun beleidsterrein het agendapunt inhoudelijk uit te werken.

Over de rol en positie van de stuurgroep IJzendijke verschillen de percepties echter aanzienlijk.

Meerdere respondenten vinden dat de stuurgroep fantastisch werk gedaan heeft in de zin dat er een gedragen agenda ligt. De fase van het zoeken naar draagvlak is voorbij. Er is nu een fase aangebroken waarbij het gaat om flexibiliteit en slagvaardigheid. En dus moet de stuurgroep nu stoppen, en moet de VZG deze taak overnemen. De drie respondenten die dit bepleiten, geven aan de stuurgroep niet als verlengde van de VZG te zien. Uit de stukken is echter wel gebleken dat de stuurgroep vanuit de VZG is ‘opgericht’ en ook ontstaan is. Alle leden van de stuurgroep zitten ook in de VZG.

Anderen zien de stuurgroep juist wel als een verlengde van de VZG, en zijn van mening dat de stuurgroep haar zelf gedefinieerde rol van faciliteren, coördineren en stimuleren moet gaan vervullen. *“Daarnaast moet er toch iemand zijn die het proces bewaakt en monitoort”*, aldus een van de respondenten.

Regie en herindeling

In alle gesprekken is de regie aan de orde geweest. In het netwerk wordt regie uitgelegd als “*het doorhakken van knopen*”, “*beslissingen nemen als we ruziënd over straat gaan*”, zeggen “*en nu is het afgelopen*”. Kortom, van de regisseur verwachten de actoren dat die richting geeft aan het besluitvormingsproces. Uit de reacties van de respondenten blijkt, dat er in Zeeland gebrek is aan een actor, een persoon of een organisatie die het gezag heeft om de bovenomschreven rol te krijgen. Het is dus niet zo zeer een kwestie van regie nemen, maar meer van regie krijgen en het iemand gunnen van regie. Uit de interviews is duidelijk gebleken dat geen enkele gemeente of bestuurder als door de meerderheid als natuurlijke leider of voorman van de regio wordt erkend en herkend.

De definitie van regie in het netwerk komt niet overeen met de in 5.2.1 beschreven rol van procesmanager. In de analyse van de netwerkregels in hoofdstuk 9 gaan we hier nader op in.

“Feitelijk zijn er maar twee oplossingen voor deze problematiek. De gemeenten opschalen, ... , of meer gaan samenwerken”.

“Regie en autoriteit worden verward”

“... De CdK zou dat kunnen, maar dat ligt gevoelig. Soms heb ik de indruk dat alleen al omdat zij van de provincie is, het haar ook niet gegund wordt. Daardoor houden partijen elkaar in de houdgreep, en kunnen gemeenten blijven streven naar optimalisatie voor de eigen gemeente, waardoor de kansen voor de regio of heel Zeeland blijven liggen”.

Twee gemeenten zien voor de provincie een regierol weggelegd. De andere gemeenten zien dit niet zo zitten, waarbij woorden gebruikt zijn van “*niet wenselijk*” tot “*volstrekt onbespreekbaar*”. Sommige respondenten spreken zich uit voor een regierol van de VZG. Maar ook de VZG wordt niet als een autoriteit gezien die regie kan voeren. Waar sommige respondenten deze autoriteit wel toekennen aan de VZG, zien andere respondenten de VZG toch vooral een afdeling van de VNG, die voornamelijk dient voor de communicatie naar de achterban, maar verder geen machtsfactor van betekenis is. Zoals gezegd kan ook de provincie deze rol niet op zich nemen. Meerdere respondenten noemen in dit kader wel de commissaris van de Koningin, maar deze respondenten erkennen gelijktijdig dat de (toezichthoudende) taken en positie van de provincie de rol van voorman of leider in de weg staan.

Tenslotte hebben vijf (gemeentelijke) respondenten de vorming van een 100.000 plus gemeente op Walcheren als oplossing genoemd. Duidelijk is wel dat respondenten of voor herindelen zijn, ofwel het is voor hen ‘vloeken in de kerk’. Argument voor deze oplossing is ook dat een 100.000 plus gemeente een (kleine) rol kan spelen in het landelijke overleg voor deze groep gemeenten. Bij deze variant is opschalen van de overige gemeenten overigens niet aan de orde geweest, we hebben hier ook niet naar gevraagd.

De gemeenteraad

Verschillende respondenten hebben aangegeven dat het betrekken van de gemeenteraden nog niet is gebeurd. Dat heeft een potentieel risico in zich, aldus een groep respondenten. Maar hier wordt duidelijk verschillend over gedacht. Het hier opgenomen citaat illustreert het dilemma waar bestuurders voor staan. Bij doorvragen ziet geen enkele respondent namelijk een actieve rol voor de gemeenteraden weggelegd. Raadsleden hebben het niet alleen ontzettend druk, ze gaan

er ook niet over. Maar elk college heeft wel de plicht zijn gemeenteraad te informeren. Gedachte hierbij is dat, als een raad om welke reden dan ook, niet wil dat haar college in het proces participeert, of ontevreden is over resultaten of uitkomsten, dit gevolgen heeft voor het participeren van die betreffende gemeente in de agenda. Aan de andere kunnen de raden op deze manier wel afstand houden. Voor de colleges kan het een prima reden zijn om zich van het proces af te keren, als hen de uitkomst gaat tegenstaan.

“Denk ook eens aan de gemeenteraden. Gaan wij – de raad – daar niet over? Nee, daar gaan jullie niet over. Maar elk college zal dat wel moeten uitleggen. Maar dat is tot op heden niet gebeurd”.

8.5. Perceptie op het eigen gebied en visie op samenwerken

Een van de respondenten definieerde strategie *“als het inzetten van al je middelen voor doelen voor de langere termijn”*. Op de vraag wat deze doelen dan zijn hebben wij tijdens de interviews een duidelijke variatie in antwoorden waargenomen, wat volgens ons de vaak genoemde diversiteit van Zeeland goed illustreert.

Uit de interviews is een diversiteit in percepties van de regio's naar voren gekomen. Allereerst blijkt dit uit de aspecten die de respondenten als eerste noemden als hen gevraagd werd naar wat voor hun het succes is van de strategische agenda en naar wat de reden was waarom zij de strategische agenda hebben ondertekend. Daarnaast hebben veel respondenten een typering aan hun eigen gemeente en regio gegeven. Sommige actoren hebben ook letterlijk benoemd hoe andere gemeenten en regio's over zichzelf denken. Uit de analyse van deze gegevens komt een persistent beeld naar voren over de dominante perceptie van de verschillende actoren over de eigen gebiedstypering (wat zijn mijn kwaliteiten), maar ook over hun dominante percepties die zij hanteren als het gaat om samenwerken.

Wij menen op basis van deze informatie vier verschillende gebieden in Zeeland te kunnen onderscheiden, waarbinnen globaal gezien dezelfde accenten worden gelegd op samenwerken en zich daarmee onderscheiden van de andere gebieden in Zeeland. In figuur 9 hebben we de resultaten van deze analyse voor de vier gebieden samengevat. Met 'Noord' wordt bedoeld de gemeenten Tholen en Schouwen-Duiveland.



figuur 9: typering en visie op samenwerking per regio

In figuur 9 wordt de diversiteit van Zeeland getoond. Uiteraard doen we alle gebieden met deze karakterisering tekort. Zo is toerisme uiteraard niet alleen voor het noordelijk deel van Zeeland van belang, maar voor elke Zeeuwse gemeente. Ook heeft geen enkele respondent ontkent dat samenwerking niet leidt tot efficiency.

Met de Zuid-Westelijke Delta wordt het gebied bedoeld dat tussen de economische grootmachten Rotterdam en Antwerpen is gelegen, en dat doorloopt tot in West-Brabant. In de positiebepaling van Zeeland tussen deze grote centra kan Zeeland met zijn recreatieve en toeristische waarden een spil vervullen. Ook in economisch oogpunt geldt dit, omdat het gebied op wereldschaal als één delta beschouwd wordt met meerdere wereldhavens. In dit kader is het te eng om de strategische samenwerking te richten op de provinciegrenzen. De provinciegrenzen zijn in deze visie geen natuurlijke grenzen, terwijl de andere percepties op samenwerking wel nadrukkelijk de provinciegrenzen als uitgangspunt nemen. Deze visie op strategie en samenwerken verschilt duidelijk in abstractieniveau van die van de andere actoren, zoals blijkt uit figuur 9.

8.6. Beschouwing

De eerste deelvraag om tot beantwoording te komen van onze onderzoeksvraag luidt:

- **hoe ziet het netwerk eruit?**

In deze paragraaf vatten we de bevindingen van onze analyse van het netwerk samen, en daarmee geven we een antwoord op de vraag hoe het netwerk eruit ziet en wat dit betekent voor samenwerking.

Het netwerk bestaat uit de provincie, dertien gemeenten en het waterschap. Deze actoren onderscheiden zich maar in geringe mate van elkaar, in die zin dat er geen grote verschillen zijn in beschikbare middelen. Het enige dat opvalt is dat de provincie een grotere ambtelijke organisatie heeft en (ambtelijk gezien) extra capaciteit inzet. Maar op de andere terreinen zit er weinig

verschil tussen de actoren. Er zijn geen duidelijke hiërarchische verbanden aanwezig. Het netwerk kenmerkt zich door de afwezigheid van een 'natuurlijke leider'. Een actor die boven de andere actoren staat en besluiten kan forceren en ook als zodanig wordt geaccepteerd. Geen van de actoren wordt deze rol toegekend of gegund. Kort en krachtig gesteld is er sprake van een horizontaal netwerk.

In dit horizontale netwerk is door actoren legitimiteit aan het proces verschaft. Alle bestuursorganen hebben de strategische agenda ondertekend en er wordt capaciteit geleverd. Aan de andere kant blijkt uit de citaten in paragraaf 8.3 dat de energie om te gaan samenwerken er soms niet openlijk vanaf spat. Men ziet de nut en noodzaak van samenwerken, men wil ook zeker wel samenwerken, maar het lijkt niet van harte te gaan.

Een ander kenmerk van Zeeland is dat het een uitgestrekt gebied is met weinig inwoners. Dat is ten eerste bepalend voor maatschappelijke vraagstukken. Oplossingen, budgetten en dergelijke uit Den Haag, passen vaak niet op de Zeeuwse schaal. Ten tweede leidt dat er ook toe dat het kleine Zeeuwse electoraat maar beperkt in beeld is in Den Haag. Het betekent ook dat de actoren kwetsbaar zijn op specialistische beleidsterreinen. Het betekent – ten slotte – ook dat de actoren dicht bij elkaar staan, in die zin dat Zeeuwse bestuurders in verhouding tot andere regio's elkaar sneller tegenkomen, en elkaar daarbij vaak in andere rollen meerdere malen tegen kunnen komen. Dit geeft een bijzondere dimensie aan situaties waar sprake is van meningsverschillen of zelfs conflict.

Zeeland kenmerkt zich voorts door diversiteit. Dit heeft zijn oorsprong in de verzameling eilanden die Zeeland van oudsher is. De verschillende eilanden waar Zeeland uit bestaat waren tot 50 jaar geleden niet of heel beperkt via vaste verbindingen met elkaar verbonden. De eilanden waren dan ook gewend om de eigen boontjes te doppen, waarbij men ook weinig rekening met elkaar hoefde te houden. Uit onze interviews zien wij deze bestuurlijke verhoudingen niet alleen in het horizontale karakter van het netwerk terugkomen, maar ook in de constatering dat men nog steeds primair voor de eigen belangen opkomt. Hierbij stoort men zich niet aan de belangen van een ander. Dit is in de interviews veelvuldig aan de orde geweest onder de noemer van het 'eilanddenken'. In het 'eilanddenken' is geen plaats voor het succes van een ander.

In drie typeringingen vatten wij op basis van onze analyse het netwerk samen als een:

- horizontaal netwerk,
- dat op zichzelf georiënteerd is,
- en zich realiseert dat meer samenwerking onontkoombaar is.

Vanuit de gedeelde noodzaak voor meer samenwerking – die door 14 van de 15 respondenten zonder meer erkend wordt, en waar men zich voor wil inzetten – zijn diverse actoren in het netwerk op zoek gegaan naar manieren om tot meer samenwerken te komen. Bij deze pogingen spelen de in het netwerk geldende regels een grote rol van betekenis. Zoals beschreven in paragraaf 4.8 bepalen deze regels hoe de actoren met elkaar omgaan. In het volgende hoofdstuk gaan we op zoek naar deze (meestal informele) netwerkregels.

9. NETWERKREGELS

9.1. Inleiding

'En dat is typisch Zeeuws'. Dat hebben we vaak gehoord van de respondenten. Soms was het *'misschien'* typisch, maar meestal was de respondent toch redelijk overtuigd van zijn typering. Soms gaf een respondent zelf meteen een verduidelijking van wat ermee werd bedoeld. Soms werd er door ons expliciet op doorgevraagd wat dat dan inhield. In essentie kwamen alle antwoorden erop neer dat met de typering *'typisch Zeeuws'* bedoeld wordt 'de manier van met elkaar omgaan'. Wat als het ware 'normaal' gevonden en geaccepteerd wordt in het netwerk.

Met de kwalificering 'typisch' zou ook de gedachte kunnen opkomen dat het dus niet de normale manier van omgaan met elkaar is. Normaal of niet, achter de uitleg die gegeven is door respondenten, gaan regels schuil, op basis waarvan het getypeerde gedrag tot uiting komt. In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar deze netwerkregels die deze 'manieren van doen' van het bestudeerde netwerk als het ware bepalen.

We maken bij dit deel van ons onderzoek gebruik van het in paragraaf 4.8 gemaakte onderscheid in arenaregels en interactieregels. Beide soorten regels kunnen formele of informele regels betreffen. In het netwerk zijn, als het gaat om samenwerking in het kader van de strategische agenda, geen formele regels van toepassing. De gemaakte procesafspraken die in hoofdstuk 11 aan de orde komen, zijn niet te beschouwen als formele regels, doch slechts als tijdelijke afspraken c.q. regels en in dit kader niet van belang. De regels waar wij naar op zoek zijn gegaan betreffen dus de informele regels. Deze netwerkregels moeten als het ware gereconstrueerd worden uit de documenten en interviews. Met name de interviews zijn daarvoor een goede informatiebron geweest.

In paragraaf 9.2 analyseren we de arenaregels van het netwerk. Arenaregels definiëren de sociale praktijk, of, met andere woorden, specificeren de kenmerken van het netwerk. Vervolgens komen in paragraaf 9.3 de interactieregels aan de orde. Interactieregels gaan over hoe actoren met elkaar omgaan. Wie laten ze toe en wat is in de omgang wel en niet toegestaan. Na het analyseren en benoemen van deze regels, stellen we in paragraaf 9.4 vast in hoeverre de gevonden netwerkregels belemmeringen kunnen opleveren in besluitvormingsprocessen.

In tabel 8 zijn de uitkomsten van de analyses uit paragraaf 9.2 en 9.3 weergegeven.

Arenaregels		
Omschrijving	Aspecten	Belangrijkste regels
<p><i>Regels die de spelsetting reguleren;</i></p> <p><i>Regels die de sociale praktijk definiëren en belangrijke van onbelangrijke zaken onderscheiden. Zij specificeren dus de kenmerken van het netwerk en de interpretaties van actoren.</i></p>	Werkelijkheidsregels of situatie-regels	<ul style="list-style-type: none"> - Eilanddenken: we zijn zelfvoorzienend, we hebben niemand nodig (autarkisch) - Ieder voor zich belangen behartigen - Het behouden van taken en voorzieningen
	Beloningsregels	<ul style="list-style-type: none"> - Locatie van (kenmerkende) voorzieningen - Package deals zijn onbespreekbaar
	Positieregels	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeente is eigen domein - Anderen zijn concurrenten - Grote steden hebben meer rechten - Provincie is bedreiging
Interactieregels		
<p><i>Regels die spel interacties reguleren; regels dus die specificeren wat wel en niet toegelaten is in spelen tussen actoren.</i></p>	Toegangsregels	Niet aangetroffen.
	Omgangsregels	<ul style="list-style-type: none"> - Concurrerende en rivaliserende opstelling - Informatie-uitwisseling via informele kanalen - Conflicten uit de weg gaan, zoeken naar consensus - De 'om-regie-vraag-regel' - Initiatiefregel en negeerregel

tabel 8: belangrijkste netwerkregels

9.2. Arenaregels

We zijn zelfvoorzienend, we hebben niemand nodig

De arenaregels in het Zeeuwse netwerk kenmerken zich door een sterke focus op het zelf regelen van de zaken op het eigen gebied van de regio. Zoals in hoofdstuk 8 reeds uitgewerkt, wordt dit getypeerd met het 'eilanddenken'. In vroegere jaren waren de inwoners, dorpen en steden op een eiland door gebrek aan goede verbindingen op zichzelf aangewezen. Ondanks dat een enkele respondent stelde dat de moeizame samenwerking niet verklaard kan worden uit 'de eilandenstructuur', en een ander vroeg om voorzichtig te zijn met zo'n typering, blijkt dat velen het wel zo zien. Over de identiteit van Zeeland is veel gezegd in de interviews. De identiteit laat zich omschrijven als het zelfbeeld van actoren en de beelden die actoren van elkaar hebben. De regel is dat Zeeland bestaat uit een aaneenschakeling van diverse waarden, die elke regio of gemeente leidend laat zijn in zijn of haar optreden. Een respondent verklaarde om mee te doen met de strategische agenda als een van de redenen omdat *"men graag een einde wilde maken aan de cultuur van ieder voor zich en God voor ons allen."* De volgende citaten illustreren de genoemde identiteitsregel.

"Iedereen is gewend zijn eigen boontjes te doppen en probeert zoveel mogelijk zelfvoorzienend te zijn voor zijn gebied of regio."

"Typisch Zeeuws is dat iedereen zijn eigen eiland of regio centraal stelt."

"Specifiek voor Zeeland geldt dat er veel barrières zijn."

"Bij samenwerking in Zeeland liepen we al snel op tegen de gevestigde orde, tegen 'eilanddenken' en oude culturen."

"Er is een cultuur per gemeente die de agenda van de raad bepaalt."

"Er is sprake van verschillende regio's, territoriaal bepaald, waarbinnen de regio zelf ook nog grote (geloofs)verschillen zijn, de geschiedenis, de culturen verschillen per regio."

"Er wordt al decennialang over gepraat, maar men is niet in staat om de krachten te bundelen, door de volksaard, de cultuur en de geschiedenis."

"Zeeland is niet één provincie."

"Met de mond wordt samenwerking maar al te vaak beleden, maar in de praktijk zie je toch vaak chauvinistisch en calimero-gedrag."

Iedereen behartigt alleen zijn eigen belangen

Het 'eilanddenken' heeft grote invloed op hoe Zeeland, de regio's of de gemeenten hun belangen vertegenwoordigen, zowel naar de andere actoren als ook naar buiten – lees Den Haag en Brussel – toe. Dit 'eilanddenken' geldt dus niet alleen voor eilanden (of regio's), maar ook voor afzonderlijke gemeenten. Actoren (lees gemeenten) willen het behartigen van de belangen niet aan een ander overlaten. Voormalig minister Ter Horst zou volgens een respondent gezegd hebben *“in Zeeland hebben ze altijd ruzie.”* *“Wat is dat met Zeeland?”*, aldus een respondent over het beeld dat wordt opgeroepen over het ontpolderings–dossier en dat men tegen verdragen in wil gaan. Iedere actor is bezig om zijn eigen belangen te behartigen wat ten koste kan gaan van een ander en van Zeeland als geheel.

Het wordt blijkbaar in Zeeland maar ook te Den Haag ervaren, dat Zeeuwse overheden teveel ieder voor zich hun eigen zaak behartigen. Zelfs geldt het voor de Zeeuwse overheden onderling richting de eigen burger.

Dat 'eilanddenken' wordt als negatief ervaren en moet veranderen, is de doorklinkende conclusie uit de reacties en de documenten. *“Het besef moet er zijn dat je verder kijkt dan je eigen regio, of je eigen gemeente”*.

De hier behandelde regel heeft een sterke relatie met de perceptie op de eigen identiteit van een gebied of regio en de visie op samenwerking. Zo stelden wij in paragraaf 8.5 vast dat identiteit kan liggen in het aanbod voor toerisme en dat voor een ander gebied het behouden van voorzieningen dominant is. Het gaat er om, om meer *“met één stem te praten”*, zoals is gezegd. Of zoals de Commissaris van de Koningin het stelde op 18 mei 2010 (zie de inleiding) *“... Kissebissen mag, maar niet naar buiten toe. We moeten eenheid uitstralen.”* Met de strategische agenda, het opzetten van een samenwerkingsstructuur en het aanstellen van een lobbyist wordt hiertoe een eerste stap gezet. Dat komt naar voren in hoofdstuk 10, in welk hoofdstuk het proces van de Zeeuwse strategische agenda is geanalyseerd.

“Het imago van Zeeland is dat het eigenwijze boeren zijn, die gewoon koppig zijn en niet energiek meedenken.”

“Wat willen die Zeeuwen nu eigenlijk? Want onze visie waar we naar toe wilden werd onderuit gehaald doordat gemeente Y reeds in Den Haag was geweest met een wens die de andere kant op ging. Den Haag typeerde dat als de Zeeuwse ziekte.”

“Stuur twintig Zeeuwen naar Den Haag, en je krijgt twintig verschillende verhalen.”

“Het lijkt soms wel of je als burger kunt gaan shoppen bij provincie, waterschap en gemeente. De een geeft je ongelijk, de ander een beetje gelijk, en de laatste geeft je gelijk, wie is de overheid toch?”

Focus op behoud van taken en voorzieningen

Een respondent maakte met *“van dat soort getouwtrek wordt Zeeland niet beter”* duidelijk, dat het laten prevaleren van de eigen belangen geen gunstig effect heeft voor de Zeeuwse samenwerking. Een andere respondent stelde over de uitspraak van Terneuzen dat het ROC daar moet komen: *“Ja, daar sla je de discussie meteen mee dood en gooi je meteen de Zeeuwse ziekte er weer in.”* En een andere respondent over diezelfde uitspraak *“Dat is geen Zeeuwse gedachte.”*

Met het verdedigen van de eigen belangen wordt heel sterk vastgehouden aan het bestaande voorzieningenniveau. Of het nu het ambtelijk apparaat betreft, of voorzieningen zoals de vestiging van een instantie (het waterschapskantoor, de kamer van koophandel, het belastingkantoor, het ROC, ...), het verplaatsen hiervan naar elders is haast onbespreekbaar en moet ten koste van veel voorkomen worden.

Locatie van voorzieningen bepaalt succes

“Als het eigen apparaat niet in stand kan worden gehouden, en letterlijk meer op afstand wordt geplaatst, wordt dat gezien als achteruitgang”, aldus een van de respondenten. Omdat het bij samenwerken vaak juist gaat om het verplaatsen en centraliseren van taken, ervaren actoren dit als het opgeven van een stukje autonomie, het betekent verlies. En dat leidt tot weerstand, want niemand verliest graag. *“Maar dan gaat iedereen ineens denken van oppassen, want dan krimpt mijn organisatie, moet ik gaan reizen, etc..... maar als je wilt gaan samenwerken, moet je niet zulke dammetjes opwerpen. Je zegt ik wil het of niet.”* Een van de respondenten haalde een voorbeeld aan, waarbij de backoffice van een dienst bij elkaar gebracht zou worden. *“En toen het puntje bij paaltje kwam, kwam de boodschap dat de andere gemeente niet mee ging doen, want hun ambtenaren wilden niet verhuizen. Dat werd natuurlijk anders gebracht, maar dat was de werkelijke reden. Als het zo ontbreekt aan bestuurlijke moed, dan houdt het op.”*

Het binnen boord houden van voorzieningen is van grote invloed op het behoud van autonomie, en is daardoor een geldende succesregel. Het behoud van voorzieningen door de eigen actor geeft ook status en prestige. Een van de respondenten verklaarde in dit kader het volgende: *“Stel nu dat men met het samenwerkingsvoorstel instemt, wat vindt de gemeenteraad daar dan van? Geven we dan niet het signaal af dat we het al die tijd niet goed hebben gedaan?”*

“Dat gebeurt teveel in Zeeland, dat we elkaar geen successen gunnen”. *“Je moet successen van anderen weten te waarderen”* en *“Je moet elkaar wel een succesje gunnen”*. Toch is de hier benoemde regel wat aan slijtage onderhevig. Men vindt meer dat men elkaar meer successen moet gunnen en er dus minder gewicht aan moeten geven waar iets komt of staat. De locatie van een voorziening moet bijvoorbeeld minder van belang zijn als het gaat om het behalen van efficiencywinst. *“Dus niet van: we willen samenwerken, maar dan moet het bij ons komen.”*

Anderen zijn concurrenten

Niet alleen wordt de samenwerking bepaald door de identiteit van een regio, ook de positie van de actoren is van groot belang. De focus bij de positierregels ligt op elkaar beconcurreren, zeker als het gaat om verdelingsvraagstukken. *“Gemeenten zijn nog erg rivaliserend en vliegen elkaar nog snel in de haren”*, en *“voorheen waren we rivalen”*, zo werd door ons gehoord. *“Als gemeenten onderling zijn we natuurlijk ook best lang concurrenten geweest, en misschien nog wel een beetje af en toe.”* *“Beconcurrer elkaar niet op elkaars kracht.”* Een respondent stelde dat *“de*

indruk bestaat dat men nog liever heeft dat iets niet doorgaat, dan dat een ander er beter van wordt.” Niet alleen concurrentie, rivaliteit, afgunst, maar ook eer en prestige van de bestuurder spelen dan een rol. De in hoofdstuk 7 vaak genoemde handeling dat ‘men zich overal mee bemoeit’ moet als een strategie worden gezien. Aan deze strategie ligt de regel ten grondslag dat je zelf altijd het beste voor je eigen belangen kunt opkomen. Een van de respondenten illustreerde dit als volgt: *“Dat iedereen ofwel Calimero is, ofwel dat iedereen dat wil oplossen door overal bij te willen zijn, dat er liever geremd wordt, dan gas wordt gegeven, om te voorkomen dat ze verliezen.”* In de interviews zijn meerdere goede voorbeelden van samenwerkingsverbanden genoemd, waarbij dan vaak als succesfactor werd aangegeven dat het niet juridisch was vastgelegd. *“We hebben het gewoon gedaan.”*

Gemeente is het eigen domein, daar komt niemand binnen

Deze domeinregel is gebaseerd op de gedachte dat andere gemeenten concurrenten zijn en concurrenten moet je buiten je domein houden. Het blijkt ook uit het ieder voor zich zijn eigen belangen behartigt, zoals hierboven betoogd. Maar ook blijkt het uit dat de Provincie zich met eigen zaken moet bemoeien, en niet (teveel) met gemeentezaken. Zelfs geldt dat ook voor het Waterschap, waarover iemand stelde dat men die niet te veel in de keuken wil laten kijken.

Als er wordt samenwerkt, dan wel zo vrijblijvend mogelijk, zodat men zich snel kan terugtrekken als het zo uitkomt. Door het niet juridisch vast te leggen worden anderen buiten de deur gehouden. Gemeenten willen hoe dan ook de baas op het eigen domein blijven.

Provincie is bedreiging

In datzelfde kader geldt hoe er gekeken wordt naar het waterschap en vooral naar de provincie. Het waterschap en de provincie worden gezien als ‘grote organisaties’. Gemeenten zouden bang zijn om in de keuken te laten kijken als er met het Waterschap wordt samengewerkt, aldus een van de respondenten. De provincie wordt door vele respondenten gezien als een zich overal mee bemoeiend orgaan. *“De provincie dit, de provincie dat, wordt gehoord bij VNG-vergadering.”* Gedeputeerden worden gezien als superwethouders, aldus een respondent, en dat geeft spanning. En volgens een ander: *“daar hebben we de wethouder van Zeeland ook weer.”* *“Het 14^e college van B&W dat GS heet.”* De provincie doet aan *“bemoeizucht”* en *“betutteling”*, en de provincie is op sommige gebieden nog *“te veel in zijn rol van sturen en dwingen”*. *“De provincie is daar van mening de leidende rol te moeten hebben”*, maar dezelfde respondent nuanceert dat door te zeggen dat je daar ook persoonlijke verschillen per bestuurder ziet.

Dat een gedeputeerde gezegd zou hebben *“de provincie en ik spelen een terughoudende rol”*, werd door een respondent afgedaan met dat dat een sociaal wenselijk antwoord was. *“De gedeputeerde mocht zich graag bemoeien met details.”* *“De provincie zoekt nog wel eens zelf naar werkzaamheden en er is dan spanning tussen autonomie en taken van de gemeenten.”* *“De provincie bemoeit zich met dingen waar de provincie zich eigenlijk niet mee zou moeten bemoeien. Of ze zouden het juist moeten doen als ze zien dat de gemeenten de regie niet voeren.”* Twee andere respondenten stellen dat laatstgenoemde ook. En daar voegt een andere respondent aan toe: *“In Zeeland gebeurt dat wel (dat de provincie zich met een aantal zaken bemoeit), vanuit een positieve blik naar voren, maar omdat het een toezichthoudend orgaan is, brengt deze houding wel risico met zich mee.”* *“Dat heeft ook met de schaal te maken. Wat doe je als college van B&W en wat als college van GS?”*

Een respondent heeft het over het wantrouwen naar de provincie toe, met betrekking tot het uit de RUD stappen door SMO. Maar wantrouwen spreekt ook uit andere reacties: *“Wil de provincie nu samenwerken voor meer invloed, of heeft de provincie toch het idee van elkaar steunen?”* *“Hoe gaan we met elkaar om, doen we dat op basis van gelijkwaardigheid of op basis van hiërarchie?”* *“.....oppassen dat ze niet teveel regisseren, want dan worden we ingepikt (met betrekking tot beleid maken).”* *“Ze gaan ons weer vertellen wat er moet gebeuren”*. Een respondent stelde echter ook duidelijk het niet eens te zijn met dat provincie zich te veel bemoeit en met de typering van de 14^{de} wethouder van Zeeland. Een andere respondenten stelde dat er *“in Zeeland twee soorten wethouders zijn, waarbij bedoeld werd op de verschillende rollen”*. Deze leiden tot rolvermenging, wat misschien wel het nadeel is van het Zeeuws model.

Met bovenstaande is duidelijk dat er spanning is met de positie van de ‘grote’ provincie. Er is spanning over de rol van de provincie, met de persoonlijke invulling ervan en met de regie in sommige dossiers. Dat sommige respondenten een en ander nuanceren is duidelijk, maar de hier geldende positieregel is dat de (opstelling van) de provincie als bedreigend wordt ervaren.

Grote steden hebben meer rechten

De identiteitsregel van het ‘eilanddenken’ en de domeinregel staan thans onder druk door de gevoelde noodzaak tot samenwerking. Men moet water in de wijn doen als het bijvoorbeeld gaat om de locatiekeuze voor voorzieningen. Dan is een andere belangrijke statusregel van belang, niet als beloningsregel maar als positieregel, namelijk dat centrumgemeenten zich meer rechten toekennen en meer invloed hebben. De vier grote gemeenten in Zeeland hebben (naar rato) meer financiële middelen, beschikken over een groter ambtelijk apparaat en zijn vertegenwoordigd in meer gremia. Daarnaast liggen ze centraal, waardoor het als het ware logisch is dat voorzieningen deze gemeenten toekomen. *“Ja zeker is er spanning tussen grote en kleine gemeenten”*, werd er gezegd toen de verdeling van woningen aan de orde kwam. *“Kleine gemeenten ervaren toch een bedreiging van grote gemeenten.”* Maar grote gemeenten vinden het ook vanzelfsprekend dat taken en diensten bij hen ondergebracht worden, omdat dat gezien de geografische ligging en/of het inwonertal nu eenmaal wel zo efficiënt is. *“.....niet alles hoeft naar een plek te gaan. Dat zou het wisselgeld kunnen zijn. Eerst maar eens kijken of men onze positie wil erkennen.”* De citaten wijzen op een asymmetrie in de machts- en statusverhouding die van invloed is op het samenwerkingsproces.

‘Package deals’ zijn onbespreekbaar

Uit diverse interviews is duidelijk geworden dat er met het verdelingsvraagstuk geen ‘package deals’ mogelijk zijn. Op de vraag of er in de strategische agenda ruimte zou moeten zijn voor een overkoepelende onderhandeling betreffende het verdelingsvraagstuk antwoordde een van de respondenten positief: *“ja, maar het gebeurt niet. Het wordt per onderdeel bekeken.”* Het spel wordt per keer gespeeld, een winstpunt uit het verleden speelt hierbij geen rol en telt niet mee in de discussie. Daarentegen hebben negatieve uitkomsten voor een actor uit het verleden wel hun doorwerking. De verdelingsregel die geldt is dat ‘package deals’ onbespreekbaar zijn. Als zo’n regel wel zou moeten (kunnen) gelden, dan is een gevoel van saamhorigheid en toewijding in het netwerk daarvoor nodig. Over legitimiteit jegens het proces hebben we in paragraaf 8.4.3 reeds iets gezegd.

Uit bovenstaande blijkt dat de beloningsregels geen verdelingsregel bevatten die pacificerend zou kunnen werken. Pacificerend nu men de eigen belangen zo goed mogelijk wil dienen en het eigen domein heilig is. En dat er spanning is met het verdelingsvraagstuk blijkt wel uit de bij 'grote steden hebben meer rechten' vermelde citaten. Integendeel, er is de regel dat package deals onbespreekbaar zijn. Wellicht is dat te begrijpen. De locatie van een voorziening en het behoud ervan is al gauw een unieke kwestie. Zo is er bijvoorbeeld maar één hoofdkantoor van het ROC of één ziekenhuis met intensive care te 'vergeven'. Voor het behoud van taken en voorzieningen en het verkrijgen van de locatie ervan, geldt dat ook al gauw. Het zijn meestal niet steeds terugkerende verdelingskwesties. Hierdoor is het streven van de actoren gericht op het verkrijgen of behouden van een (kenmerkende) voorzieningen. Als dat streven lukt, werkt de locatie van zo'n voorziening als een succes van die bestuurder of actor en geldt het als een beloning.

9.3. Interactieregels

Voor de interactieregels geldt dat we geen toegangsregels hebben aangetroffen. Gezien het horizontale karakter van het netwerk en het gegeven dat het allemaal overheidsactoren zijn, is dit ook wel logisch. In de interviews is hier niet specifiek naar gevraagd aangezien de strategische agenda toch voornamelijk een samenwerkingsproces voor de overheden is.

In deze paragraaf gaan we in op de vraag wat de hierboven geschetste arenaregels die in het netwerk gangbaar zijn, betekenen voor de interactie tussen actoren?

Concurrerende en rivaliserende opstelling

De sterke dominantie van de identiteitsregels en de positieregels komen in de omgangsregels naar voren door een houding die gericht is op rivaliteit en concurrentie. Dit geldt met name voor de momenten dat er iets verdeeld moet worden. Het in hoofdstuk 8 veel genoemde bemoeien is hierbij een strategie, die uitvoer geeft aan de regel dat je eigen belangen het beste door jezelf worden behartigd. Ook het al dan niet delen van informatie wordt in dit opzicht een middel van actoren, en daarmee een strategie om informatie wel of juist niet te delen. Dat informatie over bijvoorbeeld de mogelijke komst van een bedrijf gedeeld kan worden blijkt uit de volgende citaten.

"Wees eerlijk en open naar elkaar, vecht voor je eigen kansen, en doe dat fair play. En feliciteer elkaar na afloop."

"Je kan spelregels afspreken – grondprijzen, om elkaar niet belachelijk te beconcurreren."

"De persoonlijke en politieke relaties spelen een rol."

"Speel meer open kaart, conflicten niet mijden."

Informatie-uitwisseling via informele lijnen

Op de vraag of de respondenten voldoende geïnformeerd zijn over het proces zelf is veelal in positieve zin geantwoord. De meeste respondenten geven ook aan dat zij anderen aanspreken op opportunistisch gedrag. Maar daarbij hebben ze tevens aangegeven dat dat weinig gebeurt. Maar het beeld over het delen van informatie heeft ook een andere kant. *“We blinken in Zeeland niet uit in het elkaar informeren”*. Dit heeft te maken met de geschiedenis van gescheiden eilanden maar ook met de focus op concurrentie en het eigen domein. Meerdere respondenten stelden wel dat het uitwisselen inmiddels – sinds het proces van de strategische agenda loopt – wel wat makkelijker lijkt te gaan.

“Binnen de kring van secretarissen is er de afspraak dat men elkaar informeert over de ideeën die er leven en de stappen die genomen worden.”

“Het informele circuit werkt positief, ook via de partijlijnen.”

“Een soort circuit is er ontstaan, van heb je al gehoord.”

“Je hoort wel eens wat.”

“Er gaat veel via de partijlijnen. Dat is ook de Zeeuwse cultuur, is ook een houding van hoe je met elkaar omgaat.”

“Daarnaast zijn er veel informele circuits, ook via de partijlijnen.”

“Naast de formele kanalen zijn er ook informele kanalen.”

“Ambtelijk wordt er best veel aan elkaar gevraagd, en verder toch informeel. En dat is onvermijdelijk, is menselijk.”

“Ik constateer wel dat we in Zeeland elkaar in de informele circuits informeren en attenderen.”

“Het is typisch Zeeuws dat het via de krant gaat, dat heeft te maken met de schaal en is ook het probleem van de journalistiek.”

“Er zijn genoeg goede voorbeelden, die komen niet in de krant, maar de beeldvorming is vaak anders, de pers vergroot de verschillen maar al te graag.”

“Dat er een lobbyist was aangesteld wist ik uit de pers.”

Naast de informatie-uitwisseling via de officiële kanalen, wat slechts één respondent expliciet bevestigde, zijn er veel respondenten die stellen dat er veel informatie via informele lijnen gaat. De kring van secretarissen, de politieke partijen en de pers worden in dat kader genoemd.

Als de informatie verspreid wordt, is het de vraag of het gelezen wordt. Een respondent reageerde over het onvoldoende geïnformeerd zijn: *“Er lijkt een soort basiscultuur te zijn, die men niet eens zelf beseft, zo van nou ja, het zal mijn tijd wel duren, zolang je de persoon er niet voor verantwoordelijk kan houden, laat maar lopen. We zien wel hoe we verder komen”. “Niet iedereen is dan altijd even goed op de hoogte, terwijl de info verspreid was,...” “Er wordt niet goed gelezen door de colleges.”* De informatie-uitwisseling gaat blijkbaar toch wat moeizaam, maar deze omgangs-informatieregel laat zien dat informatie vooral vaak via informele kanalen gaat. Dit lijkt voor veel actoren een geaccepteerd gegeven te zijn. Maar de conclusie lijkt gerechtvaardigd dat uit de uitspraken toch ook een negatieve beperkende kant ervan naar voren komt: het is maar de vraag of je iets te horen krijgt. Een respondent voegde hier nog iets anders aan toe: *“Het gaat vaak niet om de inhoud, maar van wie en of je het krijgt is belangrijker voor sommigen.”*

Actoren hebben aangegeven dat ze elkaar aanspreken op opportunistisch gedrag, maar daarbij hebben ze tevens aangegeven dat dit nog maar mondjesmaat gebeurt. Hieruit volgt als afgeleide regel dat dit gedrag blijkbaar toch kan. Immers, ik wordt er niet op ‘aangesproken’. De informatieregel heeft vanuit dit perspectief raakvlak met de regel van het mijden van conflict.

De initiatiefregel bepaalt de grenzen

De omgangregels die de interactie reguleren worden ook sterk gekenmerkt door de positierregels. Uit de sterke focus op het eigen domein leiden wij een non-interventieregel af, die we duiden als de initiatiefregel. Naast genoemde citaten in paragraaf 9.2 wordt dit geïllustreerd met het volgende citaat: *“Het wordt niet gepikt als de provincie, maar ook het waterschap, zich gaat bemoeien met zaken die te dicht bij gemeenten liggen”*. Anderen – en zeker de provincie – ‘mogen’ geen initiatief nemen dat tot binnen het domein van de gemeenten reikt. Dat wordt als bedreigend beschouwd. Als een actor wel het initiatief neemt, en zeker als het een vergaand voorstel is, krijgt ze het deksel op de neus. Hier zijn meerdere voorbeelden bij genoemd, zoals het ziekenhuisdossier en het RUD dossier. In dit laatste dossier werd van de provincie verwacht, min of meer opgelegd vanuit het rijk, om het initiatief te nemen om te verkennen wat de mogelijkheden voor een Zeeuwse uitvoeringsdienst zijn. Het is een (scriptie)onderzoek op zichzelf om dit proces te analyseren, maar duidelijk is in ieder geval dat gemeenten en provincie duidelijk niet tot een gezamenlijk besluit zijn gekomen. Maar ook in het proces van de strategische agenda, zoals beschreven wordt in hoofdstuk 10, blijkt deze regel werkingskracht te hebben. Zo is de weerstand van de Zeeuws Vlaamse gemeenten deels verklaard uit (naar later bleek ten onrechte) de veronderstelling dat de teksten van het te ondertekenen convenant van 10 juli 2009 van de provincie afkwam.

Als het niet meer lukt geldt de ‘om-regie-vraag regel’

In bovengenoemde non-interventieregel (daar gaan jullie niet over) zit een paradox verscholen. Op de momenten dat de gemeenten er onderling niet meer uitkomen, wordt vaak gekeken naar de provincie, en wordt gezegd dat zij ‘de regie moet nemen’. Dit lijkt welhaast een eufemisme om bij de provincie aan te kloppen en om hulp te vragen. Hieruit volgt de regel dat pas op het moment dat het niet meer lukt om tot besluiten te komen of bepaalde uitkomsten te bewerkstelligen, andere actoren op het eigen domein worden toegelaten. Deze om-regie-vraag regel wordt niet snel toegepast, zeker niet als het gaat om taken die overduidelijk tot het domein van de gemeente behoren. Maar als het echt verkeerd dreigt te gaan, wordt het de provincie wel toegestaan in te grijpen. De Zeeuwse schaal en het ontbreken van een grote gebiedsregisseur in

de vorm van een grote gemeente geven dan aanleiding voor 'ingrijpen' door de provincie. Een voorbeeld wat hierbij in de interviews is genoemd is de Zeeuwse ambulancedienst. De ambulance dienst is een gemeentelijke verantwoordelijkheid, die in 2009 failliet dreigde te gaan. Ingrijpen van de provincie heeft dit voorkomen. Een ander voorbeeld is het ziekenhuisdossier waar de provincie zich vooralsnog buiten probeert te houden. Immers, de locatiekeuze is duidelijk een gemeentelijke aangelegenheid. Daar staat tegenover dat meerdere respondenten verwijtend naar de provincie kijken, die maar geen duidelijk standpunt inneemt en een keuze maakt, en spreken daarbij de angst uit dat Zeeland straks helemaal geen ziekenhuis meer heeft. Het wordt dus tijd dat de provincie ingrijpt en zich duidelijk uitspreekt voor een van de varianten. Deze respondenten verwijten de provincie een conflict mijdende houding en dat *"de provincie geen ruzie wil"*. *"Provincie, zeg nu een keer van 'nu is het afgelopen, dit is nu gewoon in die gemeente, klaar!"*

'Conflicten gaan we uit de weg, we zoeken naar consensus'

Dit voorbeeld brengt ons op een ander duidelijke interactieregel, die reeds in paragraaf 8.4.2 uitgebreid is geïllustreerd. Dit betreft conflictmijdend gedrag in het netwerk. *"Hier is de cultuur van met de mantel der liefde bedekken, dat mag je niet zeggen, geen conflict in de vergadering. Het ergste is dat het blijft doorzingen, dat is echt Zeeuws."* Als gevolg hiervan wordt de besluitvorming in Zeeland getypeerd door een consensus cultuur. *"Doorbreek die zoektocht nu eens, anders komen we nooit verder, hak de knoop door en kies gewoon wat het beste is voor heel Zeeland!"*. Dit heeft alles te maken met het gegeven dat actoren elkaar onderling in meerdere settings en in andere rollen tegenkomen. Bestuurders komen elkaar namelijk in een andere setting, in een andere rol weer tegen en moeten dan weer verder met elkaar kunnen.

Het mijden van conflicten wordt bijna als een soort strategie gehanteerd in het netwerk. *Hierdoor is een beslissing in Zeeland geen beslissing, maar meer de stand van zaken van dat moment"*. Andere respondenten zeiden hierover: *"In vergaderingen zijn we het eens, maar dan gaan we naar huis en dan overheerst toch weer het idee 'je denkt toch niet dat we dat gaan doen?'"*. *"Met de mond wordt samenwerking maar al te vaak beleden, maar in de praktijk zie je toch vaak chauvinistisch en Calimerogedrag"*. En een andere respondent: *"Men zegt soms ja, en ze bedoelen misschien nee."*

Wacht tot het overwaait: de negerregel

Omdat de strategie is om conflicten te vermijden, zijn er ook geen echte regels over hoe met conflicten wordt omgegaan. Op de vraag hoe het netwerk dan met conflicten omgaat zijn diverse antwoorden gegeven. Het is een kwestie van pappen en nathouden, niemand wordt eens echt de waarheid gezegd, aldus meerdere respondenten. Inhoudelijk wordt het opgelost in de portefeuillehouderoverleggen. Het is zoeken naar consensus, of als alternatief geldt een non-interventie regel die erop neer komt het verschil van inzicht gewoon te negeren en te wachten tot het overwaait. Dit wordt ook geïllustreerd door hetgeen in hoofdstuk 8 naar voren is gekomen bij legitimiteit, in die zin dat als de wil er niet echt is om verder te komen, het ook niet zoveel zin heeft het echt op de spits te drijven.

9.4. De regels die belemmerend werken

De tweede deelvraag om tot beantwoording te komen van onze onderzoeksvraag luidt:

- ***Welke netwerkregels gelden in het netwerk en in hoeverre beïnvloeden deze regels de samenwerking?***

In hoofdstuk 8 hebben we op basis van de percepties van de actoren het netwerk getypeerd als een horizontaal netwerk, waarin actoren sterk op zichzelf georiënteerd zijn. In dit netwerk wordt inmiddels wel een noodzaak gevoeld om meer te gaan samenwerken. In hoofdstuk 4 hebben we gezien dat de netwerkregels medebepalend zijn voor het verloop van de besluitvormingsprocessen in het netwerk. Hieruit volgt dat een netwerk niet goed kan functioneren, als er regels gelden die interactie in de weg zitten, of als er regels zijn die direct aansturen op specifieke probleemformuleringen en daarmee bepalen waar de discussies over gaan (en vooral ook waar de discussie niet over mag gaan). We hebben daarbij ook geconstateerd dat dergelijke regels niet zo maar veranderen. Dat heeft tijd nodig. Vanuit dit perspectief is de poging van een aantal actoren in het netwerk om meer samenwerking te realiseren, te zien als een poging om andere regels te introduceren, of de regels te veranderen. De vraag is nu in hoeverre de in de voorgaande paragrafen beschreven netwerkregels belemmeringen opwerpen voor het besluitvormingsproces om tot meer samenwerking te komen.

De situatieregels leiden tot weerstand bij actoren zodra het onderwerp samenwerking op de agenda komt. Zeker op het moment als er verdelingsvraagstukken aan de orde komen, waarbij anderen het eigen domein betreden, zal deze weerstand tot uiting komen. Aan de ene kant wil men de eigen autonomie zoveel mogelijk handhaven. Andere gemeenten worden als concurrent gezien en provincie en waterschap als bedreigend groot, zodat men de eigen belangen zoveel mogelijk wil beschermen, wat tot conflicten kan leiden. Aan de andere kant is het netwerk in beginsel conflictmijdend, zodat de vraag opkomt hoe ver actoren in het proces meegaan en tot in welke mate ze zich zullen verplichten om meer te gaan samenwerken. De situatieregels ('ieder zijn eigen belang', 'we kunnen het zelf wel' en 'we willen onze voorzieningen behouden') zullen in ieder geval in de weg staan dat er al te concrete dossiers in de strategische agenda worden genoemd. Dat is immers bedreigend volgens deze regels. Samengevat, nu een ieder 'voor zijn eigen belang gaat' geeft dat problemen om binnen zo'n strategisch proces op een lijn te komen voor bijvoorbeeld de agendavorming. Welke problemen wel aan te pakken en welke niet? En ziet iedereen het probleem dan wel op dezelfde wijze? Dit wordt nog eens versterkt door de regel om elk dossier afzonderlijk te behandelen, wat het toepassen van de vaak beproefde strategie van package deals in zo'n proces tegenhoudt. Dat enkele actoren schetsen dat men elkaar meer successen moet gunnen, is nog lang niet als netwerkregel ingesleten.

De in hoofdstuk 8 benoemde gedeelde noodzaak in het netwerk om meer te gaan samenwerken zal een drive geven om interactie te initiëren. Op zich staan de regels interactie toe, en zullen de conflict mijdende en consensus zoekende omgangsregels het toestaan dat er een proces van interactie tot stand gebracht wordt. Het horizontale karakter van het netwerk roept – gelet op de initiatiefregel – de vraag op wie het initiatief zal nemen, wie het initiatief als het ware 'gegrond' wordt. De 'om-regie-vraag-regel' zal zeker niet van toepassing zijn, zodat de provincie haar middelen (ambtelijke/bestuurlijke capaciteit) voorzichtig zal moeten gebruiken. In de omgangsregels schuilt ook de concurrerende en rivaliserende opstelling jegens elkaar, zodat het

voor alle actoren geboden is om met enige omzichtigheid het proces van interactie in te gaan. Op zich kan informatie als machtsmiddel worden ingezet in de omgang met actoren, maar iedere actor kan daarvan gebruik maken, zodat er geen ongelijkheid is. Dat informatie via via gaat of niet aankomt, kan verstorend werken in het proces, maar dat hoeft niet zo te zijn. Het aantal citaten over de informele lijnen van informatievoorziening wijst echter op belemmering.

Reeds in 2007 zijn de eerste pogingen ondernomen om tot een gezamenlijke strategische agenda te komen, met als doel om meer met één stem te gaan spreken en om tot meer samenwerking in het netwerk te komen. In hoofdstuk 10 beschrijven en analyseren we dit proces. In de analyse van paragraaf 10.7 en 10.8 verkennen we hoe de in dit hoofdstuk beschreven netwerkregels doorwerken in het samenwerkingsproces om de strategische agenda op te stellen.

10. ANALYSE VAN HET PROCES: DE ZEEUWSE STRATEGISCHE AGENDA

10.1. Inleiding

Op 18 mei 2010 is door vijftien (loco) burgemeesters, de CdK en de dijkgraaf de Zeeuwse strategische agenda ondertekend. In dit hoofdstuk staat het proces centraal dat geleid heeft tot op het opstellen en ondertekenen van de Zeeuwse strategische agenda. Momenteel is dit proces in een fase waarin gewerkt wordt aan de uitvoeringsagenda.

In paragraaf 4.6 hebben we de theorie van het rondemodell behandeld. We analyseren het proces aan de hand van de theorie uit dit model. Hiertoe gebruiken we de ons ter beschikking gestelde documenten en hetgeen in de interviews over het proces is verteld. Alvorens we in paragraaf 10.3 de belangrijke momenten benoemen in de vorm van een tijdlijn, bespreken we in paragraaf 10.2 de arena's waar de belangrijkste interactie heeft plaatsgevonden. In paragraaf 10.4 gaan we in op welke momenten belangrijk, dan wel cruciaal zijn geweest in het proces. Deze momenten definiëren het aantal ronden. In paragraaf 10.5 gaan we uitgebreid in op de ronden, waarin alle belangrijke momenten aan de orde komen.

In paragraaf 10.6 bekijken we wat het proces tot nu toe heeft opgeleverd. In paragraaf 10.7 beantwoorden we de derde deelvraag van ons onderzoek. We doen dat aan de hand van de begrippen 'cruciale momenten', 'stagnatie', 'voortgang' en 'strategieën'. Per begrip kijken we ook naar de doorwerking en betekenis van de in hoofdstuk 9 vastgestelde netwerkregels. Dit hoofdstuk is de opstap naar hoofdstuk 11, waar de vraag centraal staat wat de actoren gedurende het proces wel en niet met elkaar hebben afgesproken: de procesafspraken.

10.2. Arena's

De actoren in Zeeland komen elkaar in diverse settings tegen. In paragraaf 4.5 hebben we arena's gedefinieerd als plaatsen waar interactie plaats vindt. Zo zijn de Vereniging van Zeeuwse gemeenten, waar alle gemeenten in vertegenwoordigd zijn en de kring van Burgemeesters als arena's te beschouwen. Dit zijn bestaande arena's. Voor het proces zijn ook diverse arena's gecreëerd. In onderstaande tabel geven we een overzicht van de plaatsen waar voor het proces relevante interactie tussen actoren plaatsvindt. In de tabel is tevens beknopt beschreven wat er besproken wordt en welke – voor het proces relevante – beslissingen er worden genomen.

VZG	Alle gemeenten zijn vertegenwoordigd in dit platform, waarin alle dertien Zeeuwse gemeenten zijn vertegenwoordigd. De VZG neemt geen directe besluiten, maar legt wel voorstellen voor aan de afzonderlijke colleges. Het is een arena waar afstemming plaats vindt tussen de gemeenten. Onder de VZG hangen ook de verschillende portefeuillehouderoverleggen. Deze zijn niet als aparte arena benoemd voor dit onderzoek, omdat er tot het moment van het onderzoek geen concrete besluiten zijn genomen aangaande de Zeeuwse strategische agenda.
-----	--

Stuurgroep CIV → Stuurgroep IJzendijke	<p>De stuurgroep CIV is op formeel op 26 november 2008 ‘opgericht’ vanuit de VZG, in eerste instantie als een bestuurlijke werkgroep Nuis-Vermue. Deze werkgroep had vanuit de VZG als opdracht meegekregen om een samenwerkingsverklaring voor te bereiden. Burgemeester Nuis (vice voorzitter van de VZG) en wethouder Vermue vormden in eerste instantie samen met gedeputeerde van Heukelom deze bestuurlijke werkgroep. De stuurgroep is aangevuld met ambtelijke ondersteuning van de provincie en de secretaris van de VZG, de heer Sinke, de gemeentesecretaris van Noord-Beveland. Dit is de stuurgroep CIV. Deze stuurgroep fungeert als soort van procesaanjager in het proces.</p> <p>Na het minisymposium op 23 oktober 2009 wordt de stuurgroep uitgebreid met enkele bestuurders (burgemeester Lonink, en de wethouders Polderman en de Vries) en heet vanaf dan de Stuurgroep IJzendijke. Deze stuurgroep krijgt een duidelijke opdracht, namelijk het opstellen van een Zeeuwse strategische agenda.</p>
Kring van secretarissen	Het periodieke overleg van alle gemeentesecretarissen en de Provinciesecretaris.
Werkgroep van gemeente secretarissen	Een werkgroep van de Kring van secretarissen, waarin vijf gemeentesecretarissen, de provincie secretaris en (provinciale) ambtelijke ondersteuning. In deze werkgroep worden de stukken voor de stuurgroep CIV (en later IJzendijke) voorbereid. Deze werkgroep heeft tevens een klankbordfunctie voor de stuurgroep. In deze werkgroep worden de stukken inhoudelijk opgesteld en behandeld.
Kring van burgemeesters	Het periodieke overleg van alle dertien burgemeesters. Uit de interviews bleek dat de strategische agenda hier nauwelijks aan de orde is geweest tot oktober 2010.

tabel 9: lijst met arena's

Naast bovengenoemde arena's zijn er ook een vijftal bijeenkomsten geweest, waar belangrijke interactie heeft plaats gevonden. Er betreffen de volgende bijeenkomsten:

- 26 februari 2008, minisymposium IJzendijke
- 23 en 24 april 2009, heidagen van gemeentesecretarissen
- 23 oktober 2009, minisymposium IJzendijke
- 17 november 2009, werkbezoek aan West-Brabant
- 18 mei 2010, ondertekening van de Zeeuwse strategische agenda

Op 10 juli 2009 is het convenant “Naar een gedeeld perspectief” ondertekend in Wissenkerke. Maar hier was geen programma omheen georganiseerd.

10.3. Tijdlijn

In 2007 wordt voor het eerst gesproken over een strategische agenda voor Zeeland. Verschillende respondenten hebben diverse redenen en startpunten benoemd van het proces. Of het nu startte met het initiatief van de VZG om de HZ een A4'tje over een strategische agenda te laten opstellen, of dat de strategische agenda doorgroeide vanuit het Zeeuwse Model dat door het college voor Zorg en Welzijn met succes is toegepast, of dat de nieuwe Commissaris van de Koning in maart 2007 aantrad, feit is dat sinds 2007 langzaam maar zeker het proces op gang kwam dat op 18 mei 2010 leidde tot ondertekening van de Zeeuwse strategische agenda.

In dit proces zijn in de periode van 2007 tot 2010 meerdere momenten belangrijk geweest. Belangrijke momenten definiëren wij als momenten, waarop besluiten zijn genomen, of ontwikkelingen hebben plaats gevonden die bepalend zijn geweest voor het proces. Een belangrijk moment wordt een cruciaal moment, als een vraagstuk (probleem) anders gedefinieerd wordt door de actoren. In figuur 10 presenteren we de meest belangrijke momenten uit het proces in een tijdlijn. De tijdlijn bestrijkt zoals gesteld een periode van circa drie jaar. In paragraaf 10.5 behandelen we uitgebreid deze belangrijke momenten bij het beschrijven van de verschillende rondes.

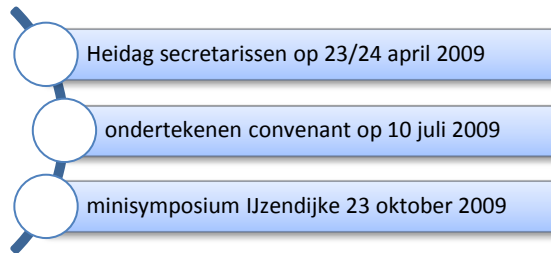
9 maart 2007	aantreden Peijs als commissaris van de Koningin van provincie Zeeland
2007	aanzet voor strategische agenda van de HZ
26 februari 2008	Minisymposium IJzendijke
4 juni 2008	Bestuursakkoord Rijk - IPO en presentatie rapport commissie Ladders
26 november 2008	VZG stelt werkgroep Nuis-Vermue in
19 maart 2009	1 ^{ste} overleg werkgroep Nuis-Vermue
20 maart 2009	VZG vergadering met besluit voor snel en langzaam spoor
27 maart 2009	overleg CdK en enkele burgemeesters over de CIV
23 en 24 april 2009	Heidag secretarissen
10 juli 2009	ondertekening convenant Interbestuurlijke Verhoudingen (Wissenerke)
23 oktober 2009	Minisymposium IJzendijke
17 november 2009	Werkbezoek West-Brabant
22 januari 2010	start consultatievoorstel Zeeuwse strategische agenda aan de afzonderlijke colleges
3 maart 2010	alle gemeenten besluiten positief op Zeeuwse strategische agenda
18 mei 2010	ondertekening Zeeuwse strategische agenda en position paper
16 juni 2010	Uitvoeringsagenda in Kring van secretarissen
10 september 2010	memo operationele samenwerking
28 september 2010	benoemen lobbyist

figuur 10: tijdlijn met belangrijke gebeurtenissen

10.4. Cruciaal moment

In paragraaf 4.6 is het rondemodell behandeld. In dit model geldt dat resultaten (besluiten) tot stand komen als gevolg van interactie tussen actoren. Als uit de interactie een cruciale beslissing volgt, luidt deze beslissing een volgende ronde in. Een dergelijke cruciale beslissing is, volgens de theorie, een moment waarop het vraagstuk (probleem) anders gedefinieerd wordt of bijvoorbeeld actoren toe- of uittreden. De verandering leidt in ieder geval tot nieuwe percepties op het vraagstuk. Deze veranderde percepties leiden tot nieuwe, andere vragen die leidend worden in de volgende ronde van het proces.

Voorafgaand aan het minisymposium IJzendijke waren er twee gebeurtenissen, die een verandering van percepties in gang zetten. De eerste is de heidag van de secretarissen. De secretarissen, allemaal aanwezig op deze dagen, werden geïnspireerd door het voorbeeld van de Brabantse



collega's, en hebben dit overgebracht in de afzonderlijke colleges. De volgende gebeurtenis is de ondertekening van het convenant op 10 juli 2009. Hier wordt de wil om samen te werken ook daadwerkelijk bekrachtigd door handtekeningen van de burgemeesters. En tenslotte is er het minisymposium in IJzendijke op 23 oktober 2009. In deze periode is een duidelijke verandering van perceptie waarneembaar over samenwerking. In plaats van de vraag of, hoe en met wie er moet worden samengewerkt, verschuift de inzet naar de meer inhoudelijke vraag, namelijk op welke beleidsterreinen is meer samenwerking mogelijk en hoe kunnen we dat vorm geven. De focus van de inzet verandert hierdoor van het werken aan noodzaak en draagvlak naar het werken aan inhoud en structuur.

Van deze drie gebeurtenissen zien wij het **minisymposium van 23 oktober 2009** als hét cruciale moment in het proces. Onze argumentatie hiervoor is ten eerste dat de eerder, met het convenant van 10 juli 2009, gemaakte afspraak om te komen tot een strategische agenda hier is geëffectueerd. Dit onderstreept dat er bij de actoren daadwerkelijk sprake is van de wil om te gaan samenwerken. Met deze verandering wordt feitelijk erkend dat meer samenwerking leidt tot voordelen voor alle actoren. Ten tweede zijn de resultaten van het minisymposium in IJzendijke veelbelovend, omdat de aftrap gegeven wordt van de zoektocht naar een gezamenlijke strategische agenda. Zo worden op het symposium tien thema's benoemd waarop samenwerking kansrijk is. Daarnaast is de afspraak gemaakt dat twee bestuurders (de Vries en Dijkstra, later vervangen door Polderman) gevraagd worden een notitie te schrijven en een derde belangrijke uitkomst is het gezamenlijke besluit om een bestuurlijke stuurgroep (de stuurgroep IJzendijke) de opdracht te geven een strategische agenda op te stellen. De derde reden om het minisymposium IJzendijke als cruciaal moment te benoemen is dat acht van de vijftien respondenten het symposium als hét cruciale moment in het proces hebben aangewezen. En van de andere zeven respondenten noemden er meerdere actoren het (ook) een belangrijk moment.

Andere belangrijke momenten

De komst van de CdK in maart 2007 is door twee respondenten (beiden burgemeesters) als cruciaal moment genoemd. Wat hier meespeelt zijn de verschillende percepties op de rol en taak van de commissaris. Bij vier van de vijf burgemeesters is de CdK in positieve zin aan de orde geweest, terwijl zij bij de andere respondenten veel minder vaak genoemd is. Dat de meeste burgemeesters de commissaris noemen is wellicht te verklaren uit het feit dat de burgemeesters periodiek overleg hebben met de CdK en vanuit dat perspectief positieve ervaringen hebben met de CdK. Velen zien de CdK niet als mogelijke regievoerder, sommigen zien de CdK zelfs als onderdeel van de provincie en dus – volgens de netwerkregels – als bedreigend (zie ook paragraaf 8.4.3 waar al wat is gezegd met betrekking tot de regierol door de CdK).

De ondertekening van de Zeeuwse strategische agenda en de position paper op 18 mei 2010 beschouwen wij niet als een cruciaal moment, waarmee de derde ronde zou kunnen worden ingeluid. Weliswaar kan betoogd worden dat de ondertekening het vraagstuk van samenwerking herdefinieert van op welke thema's kunnen we samenwerken naar de vraag hoe dat georganiseerd moet worden. Maar wij zien de ondertekening meer als het startsein naar de zoektocht hoe de concrete uitwerking van de vraag welke thema's op welke manier uitgewerkt moeten gaan worden.

De toetreding van het waterschap Scheldestromen i.o. met de ondertekening van de strategische agenda, zien wij niet als een cruciaal moment, omdat de vernieuwde percepties en dynamiek ook zonder het waterschap ontstaan zouden zijn. Wel kan het op de uitvoering gerichte waterschap nieuwe dynamiek inbrengen, wat kan leiden tot nieuwe inzichten en besluiten. Met het Europaloket en het initiatief van de subsidioloog lijkt het waterschap deze dynamiek ook daadwerkelijk te creëren. Tenslotte leidt de ondertekening van de agenda op 18 mei 2010 ook niet tot een wezenlijke versnelling van het proces. Ten tijde van onze onderzoek in oktober en november 2010 heeft de agenda nog niet geleid tot concrete uitwerking van de benoemde thema's in de daarvoor bedachte structuur. Door de respondenten is de ondertekening op 18 mei 2010 niet als cruciaal moment benoemd, wat wellicht in de hiervoor genoemde reden ligt verscholen dat sinds de ondertekening op 18 mei 2010 op de benoemde thema's nog geen concrete acties tot stand zijn gebracht. Ten tijde van de interviews bleek duidelijk dat de portefeuillehouderoverleggen vooralsnog zitten te wachten op het 'startsein, iets wat meerdere respondenten stoort. Waarom niet gewoon starten met de enthousiaste mensen? En het kenmerk van een cruciaal moment is niet alleen dat het probleem geherdefinieerd wordt, maar ook dat het besluit uitmondt in nieuwe resultaten. Wij concluderen dat het vooralsnog te vroeg is om de tweede ronde als gesloten te beschouwen.

Het proces van de Zeeuwse strategische agenda: twee ronden.

Het cruciale moment maakt dat wij twee ronden onderscheiden. In tabel 10 benoemen we deze ronden en vatten we de belangrijkste kenmerken van deze ronden samen. In paragraaf 10.5 worden beide ronden van het proces uitgebreid in chronologische volgorde beschreven. In paragraaf 10.6 is beschreven hoe de actoren de uitkomsten van het proces tot nu toe benoemen en hoe tevreden zij hierover zijn.

Zowel bij de ronde beschrijving (paragraaf 10.5), het beschrijven van de resultaten tot nu toe (paragraaf 10.6) als de analyse (paragraaf 10.7) is gebruik gemaakt van de documenten en de interviews.

	Ronde 1	Ronde 2
	2007 tot en met 23 oktober 2009 <i>'van idee tot gedeelde noodzaak'</i>	24 oktober 2009 tot heden <i>'draagvlak voor inhoud'</i>
Betrokken actoren	Gemeenten Provincie	Gemeenten Provincie Vanaf 18 mei 2010 het Waterschap
Dominante arena's	Stuurgroep CIV (eerst werkgroep Nuis-Vermue) Werkgroep secretarissen VZG	Stuurgroep IJzendijke Werkgroep secretarissen VZG (en nog geen portefeuillehouderoverleg)
Intensiteit van interacties	Gering Intensief in juni 2009	Redelijk Intensief van oktober 2009 tot januari 2010
Inzet van ronden	Organiseren draagvlak	Benoemen gezamenlijke thema's en organiseren slagvaardigheid
Belangrijke beslissingen	<ul style="list-style-type: none"> - vorming stuurgroep CIV - organiseren heidag secretarissen (23/24 april 2009) - besluit van werkgroep voor splitsing in snel en langzaam proces, geformaliseerd in het convenant - ondertekening convenant 10 juli 2009 - organiseren minisymposium 23 oktober 2009 	<ul style="list-style-type: none"> - opstellen position paper - instemmen met lobbyist door alle colleges en benoemen lobbyist - ondertekenen Zeeuwse strategische agenda op 18 mei 2010 - toelaten waterschap als actor - voor inhoud aansluiten bij bestaande structuur - de stuurgroep voert regie, ook na 18 mei 2010
Dominante percepties	Wil en noodzaak	Inhoud, structuur en regie
Belangrijke documenten	Convenant 'Naar gedeeld perspectief...' (10 juli 2009)	<ul style="list-style-type: none"> - De Zeeuwse strategische agenda (18 mei 2010) - Uitvoeringsagenda (versie 21 september 2010)

tabel 10: ronden in het proces

10.5. Beschrijving van de ronden

In de vorige paragraaf hebben we twee ronden in het proces gedefinieerd. In deze paragraaf reconstrueren we aan de hand van de ons beschikbare documenten en het gestelde in de interviews het verloop van deze twee ronden. Wij hebben getracht deze beschrijving zo volledig en correct mogelijk op te stellen, waarbij we zo dicht mogelijk bij de beschikbare verslagen en documenten zijn gebleven. Vanuit andere invalshoeken en perspectieven kan de lezer het proces anders ervaren hebben, of zich in sommige zaken minder herkennen. Wij zijn er echter van overtuigd dat dit geen hoofdzaken betreffen, die zouden leiden tot andere conclusies en aanbevelingen.

Aan het eind van elke ronde vatten we de meest belangrijke momenten puntsgewijs samen. De datums van de momenten die in de tijdlijn zijn opgenomen, zijn onderstreept. Met vetgedrukte subkopjes is structuur aangebracht in de beschrijving.

Ronde 1: 'van idee tot gedeelde noodzaak'

Op 9 maart 2007 treedt mevrouw Karla Peijs aan als Commissaris van de Koningin van Zeeland. Tijdens de kennismaking met de burgemeesters in haar eerste week in functie heeft zij gezegd dat *"we het in Zeeland vanaf nu samen gaan doen. Met z'n veertienen"*. Dit duidt op een nieuwe frisse wind. *"Zeeland profileert zich te weinig in Den Haag en klaagt ook nooit"*, aldus een van de gemeentelijke respondenten.

De eerste initiatieven; Vanuit de VZG wordt – los van het aantreden van de nieuwe commissaris – de Hogeschool Zeeland (HZ) in 2007 gevraagd in twee A4'tjes een strategische agenda op te stellen. Op dit eerste initiatief is inhoudelijk niet doorgepakt, te meer omdat – zo beschreef een van de respondenten het – *"de provincie niet aan initiatieven van de gemeenten gewend was en de VZG overal wel een mening over had, maar zelf ook niets deed"*. Er gebeurde in 2007 verder weinig op dit gebied. Maar misschien dat met name deze twee gebeurtenissen wel bij actoren de ogen open deed om misschien toch meer samen te gaan doen, want op 26 februari 2008 wordt er een minisymposium in IJzendijke georganiseerd.

Met dit minisymposium geheten 'Met z'n 14-en' waren de provincie, de gemeenten maar ook de Waterschappen en Rijkswaterstaat aanwezig. De noodzaak voor samenwerking wordt erkend, met name doordat de afzonderlijke bestuursorganen zonder samenwerking grote, maatschappelijke vraagstukken niet aan kunnen. De ambitie is het streven naar duurzame ontwikkeling. Voor deze dag zijn vier thema's benoemd: WABO, BDU, energie en klimaat en de succesfactoren van het College voor Zorg en Welzijn. Het Zeeuwse model wordt genoemd als alternatief voor schaalvergroting. Het Zeeuws model gaat uit van bundeling van de krachten van de Zeeuwse overheden door samenwerking. Kenmerk van het model is dat iedereen meedoet. Hierbij is de sturingsfilosofie; klein binnen groot, cultuur van verschillen, ruimte binnen kaders en het voorkomen van problemen is beter dan deze achteraf oplossen. Samenwerking is geen doel op zich, maar een middel om collectieve doelen te realiseren. Kernbegrippen zijn kleinschaligheid, herkenbaarheid en diversiteit.

Landelijke ontwikkelingen: Het blijft stil tot 4 juni 2008. Het Rijk en IPO sluiten op deze datum een bestuursakkoord, waarin afgesproken wordt dat de provincies zich meer gaan focussen op hun kerntaak: het bovenlokale en regionale ruimtelijk-economisch beleid en cultuur. Op sociaal terrein wordt de gemeente als primaire overheid gezien en heeft de provincie als taak

tekortkomingen te signaleren en vraagstukken te agenderen. In het bestuursakkoord wordt met betrekking tot partnerschappen tussen provincies en gemeenten afgesproken, dat zowel het Rijk als provincies en gemeenten zullen onderzoeken hoe gemeenten kunnen worden geholpen om de stap te maken naar herindeling of naar verdergaande samenwerking. Daarnaast wordt op 4 juni 2008 het rapport van de commissie 'd Hondt gepresenteerd. Deze commissie beveelt gemeenten aan om meer intergemeentelijke te gaan samen werken, zodat gemeenten hun taken succesvoller kunnen uitvoeren.

Naar aanleiding van bovenstaande besluit de provincie (besluit van de Provinciale Staten) dat er een code Interbestuurlijke Verbindingen voor Zeeland moet komen. Die code dient dan ondertekenend te worden door de VZG en Gedeputeerde Staten. Als reactie op het bestuursakkoord en het rapport van 'd Hondt vindt in de zomermaanden in verschillende gremia afstemming plaats over de gevolgen en hoe zo'n code er dan zou kunnen uitzien.

Ambtelijke werkgroep start: Op 9 oktober 2008 vindt het eerste overleg plaats van de werkgroep van Kring van gemeentesecretarissen. Deze werkgroep bestaat uit secretarissen van gemeenten van boven de Westerschelde (Goes, Kapelle, Tholen, Noord-Beveland), de regio's Walcheren en Zeeuws Vlaanderen zijn niet vertegenwoordigd) en de provinciesecretaris. Doelstelling van de werkgroep is om na te denken over de gevolgen van het bestuursakkoord en de rapportage van 'd Hondt. Als resultaat wordt beoogd een concepttekst voor een bestuursakkoord, de zogenoemde Code Interbestuurlijke Verbindingen, met als centraal thema samenwerking 'Met z'n 14-en'. Samenwerking moet zich richten op het vinden van elkaar op het grensgebied tussen wettelijke en autonome taken, en niet op het vastleggen van elkaar op scheidslijnen. Daarbij moet afstemming gezocht worden met de initiatieven van de VZG voor het inventariseren van de gevolgen van het bestuursakkoord en dat te vertalen naar de Zeeuwse situatie. Er wordt geopperd een pilot (uit de lijst met thema's van 'Met z'n 14-en') uit te voeren om draagvlak te creëren. Gedacht wordt aan het gebruik maken van bestaande samenwerkingsmodellen. Ook bespreken ze om een procedure te maken voor een selectie van samenwerkingsthema's.

Inmiddels heeft de Provincie besloten om een plan van aanpak te laten opstellen voor herijking van het provinciale takenpakket en de werkwijze. Zo zijn er vijf principes benoemd, waaronder dat het bestuursakkoord een kans is en dat de provincie (snel) veel tijd en energie wil steken in de relatie en samenwerking met de gemeenten en er zodoende tijd en middelen worden vrijgemaakt. In de werkgroep van secretarissen van 6 november 2008 wordt gesteld dat de gemeenten zich nog niet echt beraad hebben op het bestuursakkoord tussen het IPO en Rijk en de rapportage van de commissie 'd Hondt. Met het vervoersproject (OV) worden mogelijkheden voor samenwerking gezien, maar samenwerking met 14 overheden in Zeeland wordt schier onmogelijk geacht. Samenwerking moet meer gezocht worden in kleinere verbanden (zoals met de Bevelanden). Het bepalen van thema's is wel met z'n 14-en mogelijk. De VZG is intussen bezig om, naar aanleiding van het voorbeeld van de Brabantse samenwerking, een intentieverklaring op te stellen voor meer samenwerking op sociaal-economisch terrein, en wil die op 26 november 2008 ondertekenen. Nu de werkgroep van secretarissen juist als doelstelling heeft een akkoord voor te bereiden, wordt voorgesteld om meer tijd te nemen en de principes uit het plan van aanpak van de provincie te koppelen met de uitgangspunten van de VZG.

Stuurgroep CIV: Op 26 november 2008 gaat de ondertekening door VZG en provincie van de door de VZG voorbereide intentieverklaring niet door. Wel is in dit bestuurlijk overleg tussen VZG en GS besloten tot de vorming van de bestuurlijke werkgroep Nuis-Vermue, die de opdracht krijgt de Code interbestuurlijke verhoudingen gaat uitwerken. Deze bestuurders gaan samen met gedeputeerde Van Heukelom kijken of, en hoe in Zeeland meer kan worden samengewerkt. Met de gedeputeerde erbij en een afvaardiging van de werkgroep secretarissen heet dit de stuurgroep CIV (Code Interbestuurlijke Verhoudingen). De ambtelijke werkgroep van secretarissen gaat deze stuurgroep CIV ondersteunen. De werkgroep van secretarissen is van mening dat de secretarissen als schakel tussen bestuur en ambtelijke organisatie een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het samenwerkingsproces. De specifieke kenmerken van de 'Zeeuwse' bestuurscultuur maken namelijk dat dat niet altijd even eenvoudig gaat. Met de (nog te bepalen) thema's kan er onderscheid worden gemaakt tussen thema's voor inzet van bestuurders en thema's met inzet van secretarissen. Dit kan draagvlak vergrotend zijn, zo is de gedachte in de ambtelijke werkgroep. De thema's kunnen worden benoemd op een te organiseren minisymposium of vanuit portefeuillehouderoverleggen. De ambtelijke werkgroep gaat een themabijeenkomst voor de Kring van secretarissen voorbereiden. Deze 'heidag' staat dan in het teken van de rol van de secretarissen in relatie tot de bestuurscultuur. Met het bestuurlijk overleg tussen VZG en GS van 26 november 2008 werd reeds besloten tot een werkbezoek aan West-Brabant. Goede voorbeelden dragen (immers) bij aan het creëren van draagvlak voor een Zeeuwse strategische agenda en in West-Brabant is recent zo'n gezamenlijke agenda vastgesteld.

Nieuwjaarstoespraken 2009: In nieuwjaarstoespraken pleiten twee bestuurders (burgemeesters Dijkstra van Vlissingen en Kramer van Kapelle) voor professionalisering van de Zeeuwse Lobby te Den Haag en Brussel.

Op 12 februari 2009 komt de ambtelijke werkgroep weer bij elkaar. Besproken is dat partijen bereid moeten zijn om verder te kijken dan de eigen (gemeente-)grenzen. Wat goed is voor Zeeland als geheel, is goed voor elk. De ambtelijke werkgroep richt zich op de bedrijfsvoeringsthema's. Met de input van de provincie en de gemeenten is een groslijst opgesteld. Vanuit die lijst komt de wens tot een loket voor Europese subsidies, nu de indruk bestaat dat er kansen blijven liggen. De ambtelijke groep ziet zichzelf als werkgroep en klankbordgroep voor de bestuurlijke werkgroep, terwijl in de kring van secretarissen de focus meer ligt op het organiseren van een gezamenlijke heidag. Als centrale vraag voor deze heidag wordt de vraag geformuleerd hoe de secretarissen een bijdrage kunnen leveren aan een meer samenwerkingsgerichte bestuurscultuur.

Stuurgroep CIV bespreekt opgestelde notitie niet: Als de stuurgroep CIV op 19 maart 2009 voor de eerste maal vergadert pleit zij voor draagvlak en een procesmatige aanpak. De opgestelde notitie (vorbereid door de werkgroep van secretarissen) wordt niet besproken. De twee aanwezige gemeentelijke bestuurders stellen zich op het standpunt dat gemeentelijk draagvlak niet vanuit de inhoud (waar de notitie over gaat) moet komen, maar vanuit 'de wil tot'. Buitengewoon belangrijk wordt gevonden dat alle colleges betrokken blijven. Veel gemeenten zijn niet of slecht op de hoogte van de bestuurlijke werkgroep. Afgesproken wordt een werkbezoek aan Brabant te organiseren, om draagvlak en bekendheid te genereren. Op de jaarvergadering van de VZG (11 mei 2009, waar ook de provincie is uitgenodigd) wordt promotie

voor het werkbezoek gemaakt. Om de colleges uit te dagen, wordt vanuit de provincie een prikkelende discussie notitie voorbereid.

Een langzaam en snel spoor: De lijn die in de stuurgroep CIV is afgesproken, wordt door andere bestuurders in de VZG vergadering van 20 maart 2009 maar ten dele ondersteund. Sommigen verkiezen naast het voorstel om te werken aan draagvlak toch ook nadrukkelijk voor een meer inhoudelijke insteek. Dit wordt buitenom de leden van de bestuurlijke werkgroep met de CdK besproken op een overleg van 27 maart 2009, die men in het kader van een ander dossier toch spreekt. In de weken erna worden de standpunten in VZG-verband, tussen de provincie en de bestuurlijke werkgroep afgestemd, hetgeen uiteindelijk leidt tot een snel en langzaam spoor. Het snelle spoor maakt praktische acties mogelijk, waaronder het benoemen van een gezamenlijke lobbyist. Het langzame spoor is het opstellen van de strategische agenda. De stuurgroep CIV brengt hiertoe op 15 april 2009 een splitsing aan tussen het krijgen van commitment en het inhoudelijk opstellen van de agenda. Zo zal er enerzijds gewerkt gaan worden aan een inhoudelijke agenda, en wordt anderzijds commitment aan het proces verkregen door tussentijds een convenant te sluiten.

Heidagen van de kring van secretarissen: enthousiasme. Op 23 en 24 april 2009 vinden de 'heidagen' van de secretarissen plaats met een presentatie door West-Brabant. In West-Brabant hebben de gemeentesecretarissen een belangrijke rol in het aanjagen en coördineren van het proces van samenwerking, zo wordt duidelijk. Dit spreekt de Zeeuwse secretarissen aan en enthousiasmeert hen. De gemeenschappelijke Zeeuwse belangen worden bepaald en nader uitgewerkt. Voorgesteld werd om na de zomer, maar voorafgaand aan het werkbezoek aan West-Brabant, een bestuurlijke conferentie te organiseren over strategische samenwerking. Op 11 mei 2009 vindt de jaarvergadering van de VZG plaats. Tijdens die gelegenheid wordt de met de heidagen verkregen input ingebracht alsmede het idee voor een minisymposium. Op de golf van geïnitieerde inspiratie, zoals het verslag van de heidag het noemt, zullen de secretarissen hun eigen bestuurders positief informeren over mogelijkheden voor samenwerking op "inhoudelijke thema's die het belang van individuele gemeenten overschrijden" en "in verschillende samenstelling op het gebied van de bedrijfsvoering en dienstverlening".

Consultatie: onbekendheid en weerstand. Op 3 juni 2009 vindt het derde overleg plaats van de stuurgroep CIV. Er is een concept intentieverklaring opgesteld door de ambtelijke werkgroep. Die verklaring wordt gezien als tussenstap om te komen tot uitwerking van de strategische agenda. Aan de verklaring evenals in de geleidebrief wordt expliciet vermeld dat ondertekening de wil tot samenwerking betekent. De ondertekening zal namens elk afzonderlijk college plaatsvinden. Voor deze verklaring, die als basis van het op 10 juli ondertekende convenant heeft gediend, vindt een consultatieronde onder alle actoren plaats. Deze consultatieronde gaat van start met een vergadering van VZG op 11 juni 2009, alwaar de leden van de bestuurlijke werkgroep alsmede de voorzitter Van der Zwaag (burgemeester van Veere) een stevige oproep doen voor steun van de verklaring. In zowel de ambtelijke als de bestuurlijke werkgroep zitten geen vertegenwoordigers van Walcheren en Zeeuws Vlaanderen. Uit deze regio's komen dan ook de meeste vragen en kritiekpunten. Vlissingen zendt op 2 juli 2009 een brief met haar knelpunten. Hierna vindt er, getuige enkele e-mails, door diverse gemeentelijke leden van de bestuurlijke werkgroep het nodige 'sleur- en duwwerk' plaats. Vanuit Zeeuws Vlaanderen is men verbaasd dat er geen Zeeuws Vlaamse inbreng in de werkgroep van secretarissen is. Dit ondanks het feit dat de keuzes en voortgang toch meerdere malen is geagendeerd in zowel de VZG als in de kring van

secretarissen. De tegenstand bij de Zeeuws Vlaamse gemeenten komt ook voort uit de gedachte dat de verklaring een provinciaal stuk is, terwijl het een stuk van de ambtelijke werkgroep is. Nadat men is bijgepraat, en na een Zeeuws Vlaams afstemmingsoverleg, gevolgd door een inhoudelijke reactie per brief van een van de gemeenten (met daarin meerdere voorwaarden en 'angsten' benoemd) gaat men akkoord.

Ondertekening convenant op 10 juli 2009: Uiteindelijk toch conform planning wordt convenant 'Naar een gedeeld perspectief' op 10 juli 2009 door alle burgemeesters in Wissekerke ondertekend. Hiermee is draagvlak voor het proces geborgd, en kan bestuurlijk Zeeland met zijn 14'en starten met het opstellen van de inhoudelijke agenda. Met de geleidebrief als met de overwegingen van het convenant, wordt expliciet gesteld dat samenwerking vrijwillig is, maar eenmaal aangegaan niet vrijblijvend is. Er worden afspraken gemaakt over de taakverdeling en het onderling informeren, over de samenwerking en over de procesplanning. Specifiek wordt het onderzoeken van de mogelijkheden voor een gezamenlijke lobbyist en de inrichting van een Europees subsidieloket benoemd. Met betrekking tot de planning wordt afgesproken een minisymposium (vaak ook aangeduid als bestuurlijke conferentie, of kortweg 'Ijzendijke') en een werkbezoek te organiseren.

Minisymposium Ijzendijke op 23 oktober 2009: De stuurgroep CIV organiseert het minisymposium op 23 oktober 2009 met de titel 'De kracht van het collectief'. Op dit symposium wordt de samenwerking een 'uitdaging' genoemd, omdat er weinig samenwerkingstraditie is in het Zeeuwse. Als het er op aankomt, kiezen gemeenten toch sneller voor zichzelf en het eigenbelang dan voor het gezamenlijke en het overstijgende Zeeuwse belang, aldus een grote groep aanwezigen. De komende rijksbezuinigingen mogen niet hét motief zijn voor samenwerking, maar kunnen wel stimulerend werken omdat voor het in stand houden van voorzieningen gemeenten en provincie elkaar meer dan ooit nodig zullen hebben. Hét motief om te gaan samenwerken moet de gedeelde zorg om de toekomst van Zeeland zijn, zoals moet blijken uit een te schrijven toekomstvisie. Een dergelijke visie wordt gemist door de deelnemers, zodat wordt afgesproken deze te gaan opstellen. Voor de Zeeuwse gemeenten is het minder logisch dat de provincie dit gaat oppakken, omdat de Provincie "*zich nog te vaak een hindermacht toont in plaats van een faciliterende bestuurslaag*". Gemeenten voelen zich in de aanwezigheid van provinciale bestuurders soms onvrij en klein gehouden". De samenwerkingservaringen in het domein van zorg en welzijn zijn echter wel positief. Toch zal de regie op de samenwerking (en lobby) moeten worden geregeld. "*Dit zal een nieuwe fase in de samenwerking betekenen omdat partijen dan bereid moeten zijn zich in nieuwe verhoudingen tot elkaar te bekennen*", aldus een van de respondenten.

Uitkomsten van Ijzendijke: Op het minisymposium worden een aantal zaken concreet afgesproken. Ten eerste zijn er onderwerpen voor de strategische agenda benoemd: (1) toerisme, cultuur en natuur, (2) leefbaarheid, (3) wonen, (4) economie, onderwijs en deltatechnologie, (5) bereikbaarheid, (6) ICT, shared services, gezamenlijke inkoop en (7) bevolkingskrimp. Voorts zijn de heer Dijkstra (hij delegeert deze 'opdracht' later naar Polderman) en de Vries als bestuurders van twee grotere gemeenten op het minisymposium 'uitgedaagd' om in nauwe samenwerking met de stuurgroep een visie op de toekomst van Zeeland te schrijven. De andere twee grote gemeenten laten zich niet uitdagen. Ten derde wordt het werkbezoek aan West-Brabant verder besproken (in het Convenant van 10 juli 2009 was dit al gepland). Om invulling te geven aan de op 10 juli 2009 gemaakte afspraken wordt de werkgroep Nuis-Vermue

na 23 oktober 2010 'opgeschaald' naar de stuurgroep IJzendijke. Afgesproken wordt dat de stuurgroep in januari 2010 met een voorstel voor een strategische agenda komt. Als randvoorwaarde hierbij wordt gesteld dat er geen nieuwe structuur wordt opgetuigd, maar dat de bestaande VZG structuur van de portefeuillehouder overleggen wordt gebruikt. Het verslag van het minisymposium dient in alle colleges besproken te worden. De reacties van de colleges worden besproken op de dag van het werkbezoek aan West-Brabant. Gezorgd moet ook worden dat de gemeenteraden en Provinciale Staten het proces van samenwerking kunnen volgen en kunnen gaan steunen.

Het minisymposium is het cruciale moment waarmee ronde 1 eindigt, en ronde 2 start. In figuur 11 wordt ronde 1 samengevat.



figuur 11: samenvatting ronde 1

Ronde 2: draagvlak voor inhoud

Als start van ronde 2 geldt dus het minisymposium van 23 oktober 2009 in IJzendijke. De gemaakte afspraken worden opgepakt door de nieuw opgerichte stuurgroep IJzendijke. Het eerste waar de stuurgroep mee te maken krijgt, is de bezetting van de stuurgroep. Hierover is weinig in de documenten terug te vinden, maar veel respondenten die dichtbij de stuurgroep staan hebben dit in de interviews genoemd in negatieve zin. Het was het eerste waar de stuurgroep mee aan de slag moest: de verdeling van de vertegenwoordiging over Zeeland. Zonder al te veel 'gedoe', zo stelt een van de respondenten, zijn bestuurders van drie grote gemeenten toegetreden in de stuurgroep (Terneuzen, Vlissingen en Middelburg), zodat de spreiding voldoende was. Geen enkele respondent heeft bij de interviews aangegeven dat de stuurgroep verkeerd is samengesteld, of onvoldoende draagvlak in het netwerk heeft.

Herindelingsdebat: Na het symposium van 23 oktober 2009 gaan Polderman (als vervanger van de heer Dijkstra) de Vries aan de slag met een notitie die gaat over een visie voor Zeeland. Maar nog voordat de notitie goed en wel verspreid wordt, laten de Vries en Polderman zich – zij het in een ander kader – in de media positief uit over een herindeling van de drie Walcherse gemeenten tot één gemeente. Maandag 17 november 2009 organiseert de PZC hierop een herindelingsdebat in Middelburg. In ieder geval wordt vanuit enkele niet betrokken gemeentehuizen met enige verbazing naar dit initiatief gekeken, waarover in de volgende alinea's meer. Tijdens het debat

blijken de meningen over herindeling verdeeld te zijn. De bevolking (die aanwezig is) is ronduit voor een herindeling. Ook enkele wethouders zien het wel zitten, maar de meerderheid van de raadsleden en met name de burgemeesters zien een samenvoeging niet zitten. In de PZC is te lezen *“dat burgemeester Dijkstra de voordelen nog wel ziet zitten, maar dat hij bang is voor eindeloos gezever om het voor elkaar te krijgen en bestuurders 'die elkaar het kot uitvechten'.* *Burgemeester Koos Schouwenaar van Middelburg ziet voor zijn gemeente 'helemaal geen voordelen'.* *Ook de Veerse burgemeester Rob van der Zwaag is tegen. Volgens hem wordt op dit moment door de dertien Zeeuwse gemeenten al gewerkt aan een 'Zeeuwse agenda', waarin afspraken worden gemaakt waar wat komt en hoe Den Haag tegemoet wordt getreden”.* (PZC, 18 november 2009, Burgemeesters tegen herindeling).

Notitie ‘naar een gedeeld perspectief’: Op de notitie van De Vries en Polderman *“Anders kijken naar Zeeland, de kracht van het collectief”* wordt in algemene zin positief gereageerd. In deze notitie worden zes voorwaarden voor succes in Zeeland benoemd (zoals geen eilanddenken, niet alles tegelijk, gelijkwaardigheid van partijen en hanteren van de sturingsfilosofie van het Zeeuwse model) en zes punten voor ‘Wat willen we bereiken in Zeeland?’ (zoals een ander beeld van Zeeland neerzetten en beter overbrengen) geformuleerd. Het voorstel voor de uitvoeringsagenda behelst het instellen van 9 werkgroepen zoals op 23 oktober 2009 in IJzendijke besproken. Deze werkgroepen krijgen tot taak om binnen een aantal weken een uitwerkingsvoorstel en een agenda op te stellen voor samenwerking en afstemming op het hen toebedeelde onderwerp. In het voorstel komen alle gemeenten aan bod. De werkgroepen zijn: 1) de overheid in Zeeland, 2) de ruimtelijke ordening van Zeeland, 3) de economie van Zeeland, 3a) Nieuwe Kansen, 3b) de (nieuwe) werknemers van Zeeland, 4) de sociale agenda van Zeeland, 5) de blauwe en groene kwaliteiten van Zeeland, 6) de bewoners van Zeeland en hun wooncarrière en 7) de ambassadeur/lobbyist van Zeeland.

Werkbezoek aan West-Brabant: In de tussentijd is het werkbezoek aan West-Brabant georganiseerd. Het vindt plaats op maandag 17 november 2009, dezelfde dag als het herindelingsdebat op Walcheren. De gemeente Hulst ontbreekt op deze dag, wegens verplichtingen van het voltallige college. De andere 12 gemeenten en de provincie Zeeland zijn wel vertegenwoordigd. Doel van het werkbezoek is geïnformeerd en geïnspireerd te worden over de ervaringen met samenwerking en lobby aan de hand van een samenwerkingsagenda. Er wordt teruggeblikt op het minisymposium in IJzendijke en op de voortgang van gemaakte afspraken en de notitie van Polderman en de Vries komen aan de orde. Gesteld wordt dat er veel kansen zijn als Zeeland met andere regio’s zou samenwerken. Dat Breda met 160.000 inwoners weinig tot geen invloed heeft maakt indruk. Samen als regio optreden richting Den Haag en Brussel heeft wel enige impact. De Commissaris van de Koningin mevrouw Peijs sluit het programma af. Zij stelt dat Zeeland onvoldoende zichtbaar in Den Haag is en dat er geen tijd is te verliezen om de handen ineen te slaan. ‘De bal ligt voor, wie schiet hem in?’

Consultatie op notitie De Vries&Polderman: Op 18 november worden alle colleges door de stuurgroep uitgenodigd om te reageren op de notitie ‘Anders kijken naar Zeeland’. Uit de reactie blijkt dat provincie en alle gemeenten het belang van een gezamenlijk optreden naar buiten toe bevestigen, en alle partijen zeggen hun medewerking toe. Er worden wel kanttekeningen geplaatst bij de focus, de inhoud en de (snelheid) van het proces. De rode draad uit de consultatie is, dat er wordt gepleit voor een – niet te brede – focus op onderwerpen die een bestuurlijke uitstraling naar buiten toe hebben. De agenda moet onderwerpen bevatten die Zeeland

onderscheidend maakt ten opzichte van andere regio's. Er wordt gepleit voor zorgvuldigheid in het proces en investeren in draagvlak gezien de verschillen in behandelingstempo van dossiers. Er dient een evenwichtige (inhoudelijke en regionale) spreiding te zijn binnen de voorgestelde werkgroepen. De aansluiting met bestaande overlegstructuren zoals die van de portefeuillehouders wordt benadrukt. Er wordt gewezen op de relatie met de volksvertegenwoordiging en het op langere termijn borgen van een (lichte) uitvoeringsstructuur. De gemeenten bepleiten het op korte termijn realiseren van een lobbyfunctie. Ten slotte blijkt uit zowel de consultatie als uit onze interviews dat het herindelingsdebat in Walcheren als storend ervaren is, met name omdat de schrijvers van de notitie ook het debat – weliswaar onbewust – geïnitieerd hebben. Alle respondenten staan wel open voor samenwerking, maar meerdere respondenten geven in de interviews aan niet aan herindeling te willen denken.

Voorstel voor snelle start wordt niet omarmd: Het voorstel om met de werkgroepen binnen enkele weken de zeven genoemde onderwerpen uit te werken gaat te snel voor het netwerk, en wordt in ieder geval niet opgepakt. In plaats daarvan schrijft de stuurgroep een brief op 26 november 2009 aan de afzonderlijke colleges, waarin zij alvast het beslisdocument voor de lobbyist aan de colleges voorlegt en de komst van de strategische agenda aangekondigd voor januari 2010.

Uitgewerkte voorstellen Zeeuwse strategische agenda en lobbydocument gereed: In de periode tot 22 januari 2010 vinden meerdere overleggen plaats, waarin gesproken wordt over beleidsmatige en operationele samenwerking en hoe invulling aan de lobby functie gegeven kan worden. Het leidt uiteindelijk tot een voorstel voor de lobbyfunctie op 15 januari 2010 en een voorstel voor de Zeeuwse strategische agenda op 22 januari 2010. Hierbij wordt ook gewezen op de inmiddels ondernomen acties voor een gezamenlijk Europoloket. De afzonderlijke colleges van B&W en GS worden door de stuurgroep gevraagd in te stemmen met het 'lobby'-voorstel, alsmede om daar aan mee te betalen en om in te stemmen met de strategische agenda. Deze consultatieronde eindigt in maart 2010.

Nationale verkiezingen: Op 20 februari 2010 valt het kabinet Balkenende IV en wordt duidelijk dat er verkiezingen zullen volgen. Als voorbereiding op de aanstaande kabinetsformatie wordt de stuurgroep IJzendijke (door GS) verzocht om een position paper op te (laten) stellen. In deze paper moet Zeeland geprofileerd worden, niet alleen met vragen voor Zeeland, maar ook wat Zeeland kan bieden. Hiertoe wordt onder regie van de Stuurgroep IJzendijke een ambtelijke werkgroep met ambtenaren van diverse gemeenten gevormd, die de position paper zullen voorbereiden.

Met de consultatieronde voor de lobby functie en de concept agenda uitten meerdere gemeenten grote bezwaren tegen beide voorstellen. Bijvoorbeeld wordt de vraag gesteld of het een bestuurlijke dan wel een ambtelijke lobbyist moet zijn, maar ook de wijze van aansturing en hoe onderwerpen ingebracht kunnen worden, blijkt erg onduidelijk. Uiteindelijk blijft van twee gemeenten lang onduidelijk of zij gaan instemmen met de lobbyist en de bijbehorende kosten. Met betrekking tot de Zeeuwse strategische agenda wordt voor veel punten aandacht gevraagd, zoals voor de uitvoeringsstructuur, waarbij blijvend wordt gehamerd op het aansluiten en gebruik maken van bestaande structuren, voor de vraag of thema's wel strategisch genoeg zijn, en de vraag of het aantal onderwerpen niet te groot is. Uit het verslag van de vergadering van de stuurgroep IJzendijke van 31 maart 2010 blijkt niet expliciet dat gesproken is over de uitkomsten

van de consultatie. Wel is in dit overleg nadrukkelijk gesproken over hoe Zeeland te positioneren bij de aanstaande kabinetsformatie na de verkiezingen. Ook wordt hier afgesproken om de agenda te ondertekenen op 18 mei 2010, als alle nieuwe colleges voor kennismaking naar Middelburg komen.

Waterschap klopt op de deur: In februari 2010 geeft de (nieuwe) dijkgraaf van het waterschap Scheldestromen in oprichting aan te willen participeren in de strategische agenda. Uit de interviews blijkt dat een persoonlijke lobby van de dijkgraaf nodig is om enkele gemeenten over de streep te trekken die dit niet direct ondersteunen. Slechts bij enkele respondenten is aan de orde geweest wat de reden hiervoor was. Deze respondenten hebben aangegeven dat de grootte (en dus de slagkracht van het waterschap) als angstig wordt ervaren. De persoonlijke contacten van de dijkgraaf, die daarvoor jarenlang gedeputeerde was, gaven voldoende vertrouwen om het waterschap toch toe te laten.

Zeeuwse strategische agenda wordt ongewijzigd ondertekend: De consultaties hebben niet tot wezenlijke veranderingen in de agenda geleid, zodat op 18 mei 2010 de Zeeuwse strategische agenda samen met de position paper wordt ondertekend door alle burgemeesters, de dijkgraaf en de Commissaris van de Koningin in Middelburg. In de ondertekende agenda wordt de lobby niet genoemd. Wel wordt een gecoördineerde lobby vermeld in de aan de agenda voorafgaande brief/artikel van dr. A. Rinnooy Kan. Tevens wordt het belang van een lobbyist door de CdK genoemd in haar speech op 18 mei 2010 en dat men bezig is met de sollicitatieprocedure. Ook de heer Nuis, als plaatsvervangend voorzitter van de stuurgroep, haalt de lobbyfunctie in zijn speech aan.

Uitvoeringsagenda: Na 18 mei 2010 wordt vanuit de stuurgroep IJzendijke een uitvoeringsdocument opgesteld, welke op 16 juni 2010 in de KvS wordt besproken, en op 1 juli 2010 in de stuurgroep. In de uitvoeringsagenda doet de stuurgroep een voorstel hoe de strategische agenda concreet kan worden uitgewerkt. Kern is dat de stuurgroep in het proces de regie zal voeren, en dat in de betreffende portefeuillehoudersoverleggen (en voor enkele thema's nieuw te vormen werkgroepen) de agenda inhoudelijk zal worden opgepakt. Daartoe wordt aan deze overleggen gevraagd om voor eind december 2010 een eigen uitvoeringsagenda voor de komende 4 jaar te maken. Het VZG bestuur heeft in een reactie op de uitvoeringsagenda de stuurgroep gevraagd haar eigen rol nader toe te lichten. De uitvoeringsagenda is hierop in september 2010 aangepast.

Gezamenlijke subsidioloog: De toetreding van het waterschap als nieuwe actor betaalt zich snel uit. Het op uitvoering ingestelde waterschap hecht veel waarde aan de mogelijkheden voor het binnenhalen van Europese subsidies en maakt samen met de provincie een voorstel om gezamenlijk een subsidioloog aan te stellen. Reeds bij het ondertekenen van het convenant op 10 juli 2009 is de afspraak gemaakt om de mogelijkheden van een gezamenlijk Europealoket te onderzoeken. In het voorstel biedt het waterschap aan om 50% van een subsidioloog te bekostigen, zal de provincie de huisvesting voor haar rekening nemen, en wordt aan de dertien gemeenten gevraagd – zo is de bedoeling – om de andere helft van de salariskosten te betalen. Per gemeente komt dit neer op circa € 3.000 per jaar. De nut en noodzaak van een subsidioloog wordt echter niet door alle gemeenten erkend. Duidelijk is (stand van zaken oktober 2010) dat 8 of 9 gemeenten interesse hebben, maar enkelen ook nadrukkelijk niet. Een tweetal van deze gemeenten hebben in de interviews aangegeven wel te participeren, om dit initiatief voor alle

gemeenten mogelijk te maken. Dit ondanks dat ze zelf intern al iets geregeld hebben, of extern met het inhuren van een adviesbureau.

Invulling van de lobbyfunctie: Reeds op 15 januari 2010 is het beslisdocument voor het gezamenlijk benoemen van de lobbyist aan alle afzonderlijke colleges verzonden. Nadat bij Vlissingen en Middelburg de in de consultatie geuite bezwaren zijn weggenomen, wordt door de stuurgroep IJzendijke op 19 april 2010 besloten de procedure van selectie en werving op te starten. De gemeente Hulst heeft dan nog geen medewerking verleend, maar reeds op 31 maart 2009 heeft de stuurgroep gesteld niet te gaan wachten tot de laatste gemeente positief heeft ingestemd. Uit interviews is gebleken dat deze selectiecommissie aan de hand van een profielschets het mandaat heeft gekregen om tot een voordracht te komen van een kandidaat. Uit de interviews is ook gebleken dat dit niet bij alle respondenten bekend was. Het werven van de lobbyist is op informele wijze gebeurd. Toen de procedure zo goed als rond was, bleek de kandidaat een baangarantie voor de periode na de lobby functie te willen. In een van de interviews noemde een respondent het 'typisch' dat de 5 of 6 grootste organisaties een dergelijke baangarantie niet zouden kunnen geven. Nadat dit telefonisch onderling is uitgesproken, is de lobbyist op 28 september 2010 benoemd en is de baangarantie geregeld.

Het eerste item uitgewerkt: de overheid in Zeeland: Van de strategische agenda is ten tijde van ons onderzoek één thema opgepakt. Dat betreft het thema overheid in Zeeland. Vanuit de kring van secretarissen zijn drie gemeente secretarissen als opdrachtnemer van dit item aangeduid (van de gebieden Walcheren, de Bevelanden en Noord). Zij hebben een memo over dit item geschreven. De kern van het voorstel komt erop neer dat operationele samenwerking per regio moet worden opgepakt, omdat samenwerkingsinitiatieven voor de vijftien actoren gezamenlijk niet haalbaar zullen zijn. Argumenten die zij aanvoeren zijn naast geografische en culturele aspecten, ook aspecten die te maken hebben met schaal en verantwoordelijkheden. Deze lijn mag echter een brede aanpak niet in de weg staan, als onderwerpen zich daar voor lenen. Zo wordt de salarisadministratie genoemd. Maar in de interviews is ook het gezamenlijk inkopen van cursussen en de belastingsadministratie genoemd. Zowel in de kring van secretarissen als in de stuurgroep is kennis genomen van de memo en wordt ingestemd met de voorgestelde lijn. Tholen en Schouwen nemen een bijzondere positie in, welke in de memo wordt erkend en gerespecteerd.

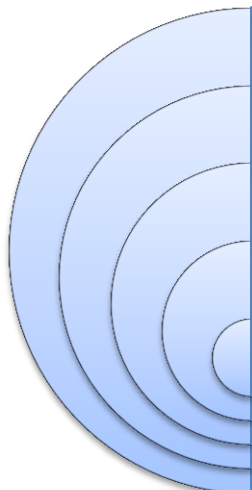
Ronde 2: 'draagvlak voor inhoud'

- van 23 oktober 2009 tot heden
- instellen stuurgroep IJzendijke
- benoemen gezamenlijke thema's
- toetreden waterschap Scheldestromen i.o.
- dominante perceptie: inhoud bij portefeuillehoudersoverleggen, strategische onderwerpen zijn intern, extern en organisatorisch van aard
- belangrijk document: Zeeuwse strategische agenda (18 mei 2010) en de (concept) uitvoeringsagenda

figuur 12: samenvatting ronde 2

10.6. De uitkomsten tot nu toe: tevredenheid overheerst

In de interviews zijn uitkomsten van het proces benoemd. Vaak indirect, omdat we er niet specifiek naar gevraagd hebben. Daarom hebben we ook geen aantallen bij de onderstaande opsomming genoemd. Duidelijk is dat het netwerk onderstaande punten als uitkomst van het proces beschouwt.



Alle actoren zitten aan tafel, zonder dat men boos wegloopt
Er is een Zeeuwse strategische agenda en een position paper opgesteld
Er is een gezamenlijke lobbyist aangesteld
Er wordt gesproken over het Europoloket
Operationele samenwerking kan per regio, niet iedereen hoeft mee te doen

figuur 13: uitkomsten van het proces

Het netwerk heeft interactie georganiseerd door een bestuurlijke arrangement te creëren in de vorm van de stuurgroep. Het is deze stuurgroep geweest, die voortgang in het proces heeft gebracht. Door over samenwerking te spreken, ideeën en gedachten uit te wisselen is er sprake van harmonisering van de onderlinge verhoudingen. Concreet heeft het geleid tot in gezamenlijkheid opstellen van tweetal documenten. Een document (het convenant) waarin afspraken zijn gemaakt om te komen tot meer samenwerking op basis van een gezamenlijke strategische agenda. Daarnaast is er een gezamenlijke lobbyist benoemd, en is in het kader van de kabinetsformatie een gezamenlijke position paper opgesteld en verspreid.

Veertien van de vijftien actoren zijn tevreden over de uitkomsten. In hoofdstuk 8 zijn veel oorzaken voor moeizame samenwerking genoemd, maar op een na zijn alle respondenten onder de streep toch positief van oordeel over het proces. Drie respondenten zijn van mening dat de vastgestelde agendapunten wel iets strategischer van aard hadden kunnen zijn. Wel vinden de meeste actoren dat het proces te langzaam gaat. Vijf respondenten nuanceerden hun mening, door aan te geven dat dergelijke processen nu eenmaal tijd nodig hebben. *“Als we het overhaast hadden doorgeduwd, was het als een boemerang teruggekomen. Het was het maximaal haalbare. Tel je zegeningen, het is toch maar mooi gelukt!”* Een respondent draaide de redenering om, en gaf aan dat het proces – gezien de vele organisaties met eigen werkwijzen, cultuur en belangen – juist vlot verloopt. Ook hebben we gehoord dat het proces zorgvuldig doorlopen moest worden, dat er draagvlak gecreëerd moest worden en dat iedereen aan boord gehouden moest worden. Oftewel, het gaat langzaam maar dat moet nu eenmaal zo. Kortom, het

blijkt dat men het positief vindt dat het gelukt is om samen te werken, althans op een Zeeuwse schaal. Vaak is namelijk ook gezegd dat er op allerlei manieren (in kleinere of zelfs grotere verbanden) met succes wordt samengewerkt.

De benoeming van de lobbyist en het opstellen van genoemde position paper zijn respectievelijk zes en drie keer genoemd als quick wins. Dat is om twee redenen: enerzijds omdat het concrete en snel gerealiseerde resultaten zijn, anderzijds omdat het bevestigt dat de samenwerking wel kan en dat het potentie in zich heeft. Toch is er ook een reactie gehoord waaruit bleek dat de presentatie van position paper beter had gekund, waardoor een groter en beter effect was bereikt. Ook over de lobbyist zijn kritische signalen afgegeven, zoals in paragraaf 8.4 is vermeld. Als dergelijke negatieve kanttekeningen werden geplaatst bij het proces, is daarbij ook vaak gezegd dat het (uiteindelijk) om de resultaten gaat. Daarmee werd bedoeld op de concrete uitkomsten van de uitvoeringsagenda, te weten dat er resultaten bereikt worden door de lobbyist, dat Zeeland meer invloed in Den Haag kan laten gelden door met één stem te spreken, dat er daadwerkelijk meer subsidies worden binnengehaald en het opstarten van het Europaloket. Kortom, men is tevreden met de uitkomsten tot nu toe, maar echte tevredenheid komt pas met de concrete resultaten en dan het liefst niet op al te lange termijn.

10.7. De netwerkregels in het proces: een analyse

De tweede deelvraag om tot beantwoording te komen van onze onderzoeksvraag luidt:

- *Hoe ziet het samenwerkingsproces om te komen tot de Zeeuwse strategische agenda eruit, en op welke wijze is het proces beïnvloed door de netwerkregels?*

In deze paragraaf beantwoorden we de derde deelvraag. Dit doen we aan de hand van de in paragraaf 6.4 genoemde vier begrippen, te weten de cruciale momenten, momenten van stagnatie, de voortgang en ten slotte toegepaste strategieën. Per begrip verkennen en analyseren we welke netwerkregels in het proces van toepassing zijn geweest en wat dat voor het proces heeft betekent. Belangrijk in dit onderzoek is dus de werking van regels. Voorzichtigheid is wel geboden bij het bieden van verklaringen. De werking van regels kan men bevestigd zien in feiten of gebeurtenissen, maar regels hoeven niet de enige verklaring te zijn. Verklaring kan ook gelegen zijn in bijvoorbeeld veranderde omstandigheden, rationeel gedrag van actoren, toeval of strategische overwegingen. Waar naast regels er ook andere verklaringen zijn gebleken worden die vermeld. Op de strategieën van de actoren, die ook verklaring kunnen bieden, wordt in paragraaf 10.7.4 verder ingegaan. Onderzoek naar andere verklaringen valt buiten de scope van dit onderzoek.

10.7.1. Nader bekeken: belangrijke- en cruciale momenten

In paragraaf 10.4 is het minisymposium van 23 oktober 2009 als cruciaal moment benoemd. Vanuit de gedachte van het rondemodell is het logisch om te veronderstellen dat het proces ook gestart is met een cruciaal moment. Dit moment is echter niet goed te duiden. De werking van de in hoofdstuk 9 beschreven initiatiefregel lijkt hier zichtbaar te zijn. Het zorgt ervoor dat er geen duidelijke aanleiding of initiator voor het proces is aan te wijzen. De idee om meer samen te

werken en een strategische agenda op te stellen, is veel meer een geleidelijk proces geweest dat, zoals beschreven in paragraaf 10.4, bestaat uit een aaneenschakeling van meerdere gebeurtenissen. Blijkbaar waren de actoren geleidelijk aan gewend geraakt aan genoemd idee en stonden ze er open voor. In maart 2007 trad de nieuwe Commissaris van de Koningin aan. Er was in 2007 het initiatief van de VZG om de HZ een A4'tje over een strategische agenda te laten opstellen, maar waar de actoren op dat moment nog niet aan toe waren. Het Zeeuws model van samenwerking uit het college van Zorg en Welzijn boekte in deze periode succes. En er was het minisymposium in februari 2008 waarmee de noodzaak tot samenwerking door de provincie en de dertien gemeenten werd erkend. Ten slotte is in het najaar van 2008 concreet door de VZG actie genomen door het instellen van de werkgroep Nuis-Vermue, waarmee het proces op gang is gebracht.

In paragraaf 10.4 is beargumenteerd dat de miniconferentie van 23 oktober 2009 in IJzendijke een cruciaal moment markeert. Deze bijeenkomst is een concreet afgesproken actie uit het convenant van 10 juli 2009, met als doel te komen tot een gezamenlijk perspectief op basis van inhoud voor samenwerking. Veel actoren zien deze bijeenkomst als het moment dat er echt spijkers met koppen zijn geslagen.

De in hoofdstuk 9 gedefinieerde netwerkregels kunnen ook de keuze van het minisymposium als cruciaal moment verklaren. Uit de theorie volgt dat regels geldend zijn, zolang actoren ze gebruiken. Maar regels zijn niet in 'steen' gegoten, ze kunnen veranderen in de loop van de tijd. Als een groep actoren uit het netwerk een andere set regels gaat toepassen, ontstaat er een andere situatie. Naast de ervaren noodzaak en veranderende (financiële) omstandigheden zoals die door de actoren wordt ervaren (zie hoofdstuk 8), verklaart een lichte verschuiving van de positieregel 'de gemeente is het eigen domein' de verandering in strategie, zoals die op 23 oktober 2009 tot uiting kwam. Daarnaast kan deze verschuiving ook gevoed worden vanuit de (wellicht onbewuste) veronderstelling dat deze poging voor meer samenwerking toch wel gaat werken en effecten gaat sorteren. In dat geval moet je zorgen dat je erbij bent. Immers, je eigen belangen worden het beste door jezelf behartigd. Maar erbij zijn, en je vinger opsteken om gedefinieerde acties te gaan uitvoeren, is nog niet hetzelfde. De coöperatieve houding die actoren aannamen, kan verklaard worden uit een verschuiving van de genoemde positieregel. Maar daarmee komt deze strategie nog niet voort uit de eigen wil en toewijding om te gaan samenwerken. De citaten in paragraaf 8.3 over het middel legitimiteit zeggen wat dat betreft genoeg. Dit verklaart ons inziens waarom aan het eind van het minisymposium op 23 oktober 2009 weinig gemeenten opstonden om de gedefinieerde acties op zich te nemen en aan de slag te gaan.

10.7.2. Momenten van 'stagnatie'

Op basis van de documenten en de interviews kan geconcludeerd worden dat het proces geen echte momenten van stagnatie heeft gekend. Drie respondenten benoemen dat ook zo. Hier werkt de omgangsregel die bepaalt dat conflicten in het netwerk uit de weg gegaan worden, en er gezocht wordt naar consensus. Deze regels zorgen dat er weinig stagnatie en conflicten op treedt. Ten minste, zolang de eigen domeinen van de actoren niet bedreigd worden. Drie momenten zijn door actoren als momenten van 'stagnatie' genoemd. Met opzet plaatsen we

‘stagnatie’ tussen aanhalingstekens, want zoals reeds gezegd, hebben deze momenten niet voor werkelijke stagnatie gezorgd, laat staan voor conflict. Het zijn eerder drie momenten van irritatie geweest, bij in ieder geval een aantal respondenten. Het betreffen respectievelijk de consultatieronde voor de ondertekening van het convenant van 10 juli 2009, de start van de stuurgroep IJzendijke na 23 oktober 2009 en het herindelingsdebat van 17 november 2009.

Consultatieronde van het convenant

Tijdens, en met name na de consultatieronde, maar voor de ondertekening van het convenant op 10 juli 2009 waren met name de gemeenten Vlissingen, Middelburg, Terneuzen en Hulst niet overtuigd van het nut om het convenant te ondertekenen. Deze gemeenten waren niet in de stuurgroep CIV en in de ambtelijke werkgroep van secretarissen vertegenwoordigd, en stonden dus verder van het proces af. Dit ondanks agendering en bespreking in de VZG en KvS. Nadat op 2 juli 2009 formeel de consultatie ronde sluit, gaat het duw- en trekwerk richting deze gemeenten onverminderd verder. Uit e-mails en stukken blijkt dat vier gemeenten de voorgestane lijn van de stuurgroep, de VZG en GS om te ondertekenen niet delen. Duidelijk wordt dat gedacht wordt dat het convenant een provinciaal stuk is (hier werkte de ‘initiatiefregel’ en de regel dat ‘de provincie bedreigend is’), en dat geen van de Zeeuws Vlaamse gemeentesecretarissen zitting heeft gehad in de werkgroepen. Al met al vindt het nodige duw- en trekwerk plaats door gemeentelijke leden van de twee werkgroepen om de vier kritische gemeenten over de streep te trekken. Het leidt niet tot stagnatie in de tijd gezien, want de ondertekening vindt gewoon op de geplande datum plaats. Maar het ging niet als vanzelfsprekend. De verklaring hiervoor kan ons inziens gezocht worden in het feit dat de werkgroepen een niet-geografische dekking hadden (de regel ‘je behartigt je eigen belangen het beste’), men onvoldoende geïnformeerd was en dat men niet voldoende snel kon overzien hoe de eigen belangen waren vertegenwoordigd in de te maken afspraken. Hier kan de werking in gezien worden van de regels ‘anderen zijn concurrenten’ en ‘ik laat geen anderen toe in het eigen domein’. Onbekendheid met de afspraken en de achtergronden maakte dat er op de rem gestapt werd, nu meedoen (als zijnde een strategie) te laat was.

Bezetting stuurgroep IJzendijke

Enkele respondenten noemen de wens van enkele grotere gemeenten om in de stuurgroep te willen een moment van irritatie, of zelfs stagnatie. Typisch Zeeuws, aldus een enkele respondent. Het in hoofdstuk 8 benoemde probleem dat iedereen zich altijd overal mee wil bemoeien is in dit kader door deze respondenten genoemd. *“Alsof de aangewezen bestuurders niet Zeeuws kunnen denken!”*. Duidelijk was dat een aantal actoren over de eigen schaduw moest stappen, en anderen – in strijd met de situatieregels – de eigen belangen moet laten behartigen. Maar dit is snel ‘gerepareerd’ en geen van de respondenten heeft aangegeven dat dit voor het proces nadeel heeft opgeleverd. Het conflict, voor zover daar sprake van was, is opgelost door het plegen van een aantal telefoontjes.

Herindeling

Ten slotte was er op 17 november 2009 het PZC debat over gemeentelijke herindeling van Walcheren. Aanleiding waren berichten in de media van wethouders de Vries (Middelburg) en Polderman (Vlissingen). Dit initiatief leidt tot irritatie bij sommige actoren. In het proces gaat het om samenwerking, niet over herindeling. Er was – zoals we ook in hoofdstuk 11 zullen zien – geen

enkele 'afpraak' gemaakt, dat herindeling in de strategische agenda een niet bespreekbaar onderwerp was. De regel 'we zijn zelfvoorzienend, we hebben niemand nodig' maakte dit op zichzelf al tot een niet relevant debat, maar de mogelijke uitkomst staat uiteraard enorm op gespannen voet met het buiten de deur houden van andere actoren. In de consultatie op de notitie van De Vries en Polderman wordt hier door meerdere respondenten een duidelijk standpunt over ingenomen: herindeling is geen bespreekbaar onderwerp. Slechts enkele respondenten verklaarden in de interviews geen problemen te zien in herindeling.

10.7.3. Voortgang

Volgens de respondenten (enkele respondenten hebben we niet over voortgang bevraagd) is er sprake geweest van een geleidelijk verlopen proces. Er is versnelling opgetreden toen de werkgroep Nuis-Vermue (al snel de stuurgroep CIV) aan de slag is gegaan. Deze werkgroep is na 23 oktober 2009 verder gegaan als stuurgroep IZendijke en heeft blijvend voor voortgang gezorgd. In paragraaf 10.6 zijn de resultaten benoemd, waar de meeste actoren ook tevreden over zijn. Deze voortgang is ons inziens ook te verklaren vanuit de netwerkregels. Met name de beloningsregels – die voor grote weerstand zullen zorgen op de momenten dat er zaken verdeeld moeten worden – behoeven nog niet te worden 'toegepast', omdat er geen enkel verdelingsvraagstuk in het proces aan de orde is geweest. De actoren hebben in het proces met name de werking van de twee werkelijkheidsregels (te weten het 'eilanddenken' en het behartigen van de eigen belangen) laten zien. Voor zover het proces deze waarden naar het idee van de actoren raakt, resteren er nog voldoende vrijheden, zoals de afspraak dat elk college afzonderlijk besluit mee te doen of niet. Dit maakt het niet nodig om een niet-coöperatieve houding aan te nemen (zoals 'op de rem trappen'), zodat er – met andere woorden – ruimte is om voortgang te boeken.

Om meer voortgang te kunnen boeken, hebben veel respondenten gesteld dat niet gewacht moet worden op de langzame beslissers. Start gewoon met de enthousiaste mensen. De langzame beslissers kunnen dan later alsnog aanhaken. Verschillende respondenten geven aan bang te zijn voor het verzanden van het proces in bureaucratie en de zoektocht naar de juiste structuur. Pak gewoon door, ga aan de gang, is het credo van deze respondenten. Hierbij lijkt echter de initiatiefregel een voortvarende aanpak in de weg te staan. Omdat het nemen van initiatief niet zonder meer geaccepteerd wordt, is er wellicht ook niemand gewend om het initiatief te nemen, dan wel heeft de stuurgroep en hebben de verantwoordelijke bestuurders toch 'angst' om door te pakken, nu de inhoudelijke dossiers op de agenda komen.

Door enkele respondenten wordt na 18 mei 2010 ook kritisch gedacht over de rol van de stuurgroep, wat blijkt uit de interviews (zie paragraaf 8.4.3) en uit de reactie van de VZG op de uitvoeringsagenda (zie paragraaf 10.5, pagina 97). Vanuit de VZG is aan de stuurgroep gevraagd haar rol duidelijker te specificeren. In de aangepaste uitvoeringsagenda wordt meer dan eerst nog het geval, benadrukt dat de stuurgroep een regisserende rol heeft, wat betekent dat zij 'aanjaagt, faciliteert, stimuleert, coördineert en monitoort'. Het aanjagen betekent concreet dat de portefeuillehouderoverleggen verzocht worden het betreffende thema op te pakken en een uitvoeringsagenda op te stellen.

Nog geen concreet resultaat valt te melden met het Europaloket, een reeds met het convenant genoemde quick win. Er is na 18 mei 2010 sprake van nieuwe dynamiek op dit dossier, nu het waterschap is toegetreten. Ten tijde van ons onderzoek is het besluit echter nog niet genomen. Al was het alleen maar omdat de meningen verschillen erover nut en noodzaak, maar ook over het effect van een eigen subsidioloog. Uit de terugkoppelingen aan de stuurgroep IJzendijke blijkt bij meerdere gemeenten de netwerkregel van 'zelfvoorzienend willen zijn' nog dominant te zijn ('daar hebben we niemand voor nodig, dat kunnen we zelf').

Bij de lobbyist is wel doorgepakkt. Hulst had nog niet besloten of zij mee wilde doen, en toch is de stuurgroep gestart met de wervings- en selectieprocedure om een lobbyist te benoemen. Wie niet mee wil doen, sluit wellicht later wel aan. 'Free-rider' gedrag wordt echter niet geaccepteerd, zo geven meerdere respondenten overduidelijk aan. Doe je niet mee, prima, maar dan wordt je ook weggehouden van eventuele resultaten. Of de actoren die niet meedoen bewust zo'n strategie voeren hebben wij niet kunnen achterhalen, wel valt te concluderen dat een passieve houding op specifieke dossiers geaccepteerd wordt en ook niet erg is. Deze houding wordt verklaard door als het ware een opschaling van de werkelijkheidsregel 'ieder behartigt zijn eigen belangen'. Als er een groep in het netwerk ontstaat, die namens die de betrokken actoren iets regelt, is het vanzelfsprekend dat deze groep de gezamenlijke belangen gaat behartigen. De voordelen komen dan ook alleen toe aan deze groep actoren. Een andere, niet participerende actor, kan daar dan geen aanspraak op maken, of gebruik maken van de gecreëerde voorziening. Of dit ook werkelijk in de praktijk zal blijken te werken, is op basis van de beschikbare informatie niet te concluderen. Immers, deze situatie heeft zich nog niet concreet voorgedaan. Maar wij kunnen ons een dergelijke opstelling op basis van onder meer de positieregel 'anderen zijn concurrenten' en de genoemde werkelijkheidsregel 'ieder behartigt zijn eigen belangen' wel voorstellen.

Twee van de respondenten staan niet achter de gekozen uitvoeringsstructuur, waarbij de stuurgroep IJzendijke de regie blijft voeren. Acht respondenten³ zijn niet zo negatief over de gekozen structuur, maar spreken wel de vrees uit dat de gekozen structuur (door de bemoeienis van vele bestuurders) het proces stroperig en bureaucratisch zullen maken. En dat terwijl het om slagvaardigheid gaat, zoals een van de respondenten stelde. Omdat deze fase nog maar net opgestart is – wij beschouwen het nog niet als een nieuwe ronde – is het voor ons onderzoek te vroeg om hier conclusies aan te verbinden.

10.7.4. Strategieën

In paragraaf 8.5 is in het netwerk onderscheid gemaakt in vier gebieden. Deze gebieden onderscheiden zich van elkaar in percepties op samenwerking en identiteit. De in hoofdstuk 9 beschreven netwerkregels sluiten aan op deze percepties, zoals beschreven in paragraaf 9.4, en de netwerkregels houden deze perceptie in stand.

De in paragraaf 8.5 onderscheiden gebiedsindeling komt voor een deel ook herkenbaar terug in de gehanteerde strategieën tijdens het beschreven proces. In paragraaf 4.4 hebben we gesteld dat het leidende motief voor een strategie het bereiken van de eigen doelen is. Hierbij hebben

³ Bij vijf respondenten is de uitvoeringsagenda niet aan de orde geweest.

we ook vastgesteld dat regels een van de (niet-rationele) elementen betreft, waarop een bepaalde strategie wordt gebaseerd. Omdat wij ons in onderzoek netwerkregels centraal hebben gesteld, en niet de andere elementen (zoals vertrouwen en loyaliteit) die mede bepalend zijn voor de gehanteerde strategieën, is het op basis van de beschikbare informatie lastiger deze verbanden te leggen dan voor de netwerkregels. Toch kan er wel iets over strategieën gezegd worden. In paragraaf 4.4 onderscheiden we op basis van de theorie de volgende strategieën:

- opportunistisch gedrag (go-alone);
- opzoeken van conflict;
- negeren of passiviteit;
- samenwerken;
- faciliteren.

Strategie van actoren

Voor het gehele netwerk geldt dat er bij alle actoren een verschuiving optreedt van opportunistisch gedrag naar een strategie die meer gericht is op passiviteit en samenwerking. Daarnaast hanteren de twee provincie dekkende organisaties een faciliterende strategie. De provincie investeert met ambtelijke inzet en huisvesting, het waterschap heeft een financieel aanbod gedaan om de subsidioloog mogelijk te maken. Deze verschuivingen – het gaat met vallen en opstaan – worden herkend en benoemd door de respondenten in de interviews.

Strategie vanuit de gebieden

Kijkend naar de genoemde gebiedsindeling valt op dat vooral de regio Noord en de Bevelanden pogingen doen om de anderen te overtuigen en te laten participeren. Dit komt tot uiting in de bezetting van de stuurgroepen en de ambtelijke werkgroep. Pas na de start van de tweede ronde worden ook de regio's Walcheren en Zeeuws Vlaanderen vertegenwoordigd in de stuurgroep. Wellicht wordt dit verklaard door het feit dat in dit gebied al sinds begin 2000 onder de noemer van het Platform de Bevelanden wordt samengewerkt. Tot en met ronde 1 wordt door de andere gebieden een strategie toegepast van negeren en passiviteit. Met de start van de tweede ronde verschuiven de strategieën naar meer samenwerkende en faciliterende strategieën. Met name Walcheren (Vlissingen en Middelburg) stellen zich actief op door aan te bieden om een visie op samenwerking te schrijven. De regio Zeeuws Vlaanderen blijft wat passiever, en kijkt de 'spreekwoordelijke' kat uit de boom, waarbij overigens binnen het gebied duidelijke verschillen zijn waar te nemen. Hulst stelt zich passief op, en hanteert een meer opportunistische strategie ('free-rider' strategie). De andere twee gemeenten stellen zich wel actiever op, en participeren in het proces. Feit blijft dat Zeeuws Vlaanderen de andere regio's als concurrenten blijft beschouwen, en per keer zal beoordelen wat de beste strategie is vanuit hun visie op samenwerking (zie paragraaf 8.5).

Strategie van grote gemeenten

Naast het onderscheid in regio's, valt ook een verschil op in de houding en strategie op van de vier grote gemeenten op ten opzichte van de andere gemeenten. De grote gemeenten toonden zich in ronde één weinig coöperatief. Als grote gemeenten hadden deze gemeenten zich als voorloper kunnen opstellen, en daarmee legitimiteit aan het proces kunnen verlenen. De

netwerkregels (en dan met name de situatieregels en de positierregels) kunnen verklaren waarom dit niet gebeurde. Toen duidelijk werd dat het proces echt van start zou gaan (op het cruciale moment 23 oktober 2009 in IJzendijke), verschoof deze strategie naar een meer actievare strategie. Bij het verdelen van de gemaakte afspraken, toonden Vlissingen en Middelburg zich bereid om aan de slag te gaan met een visie. De andere twee gemeenten (Goes en Terneuzen) hebben weliswaar volop kans gehad zich te profileren en de kar te gaan trekken, maar deden het niet. Wellicht lag hieraan de regel ten grondslag dat grotere gemeenten meer rechten hebben, en dat men zich (als een onbewust gevoel) geen zorgen hoefde te maken dat het proces nadelige uitkomsten zou opleveren. Na 23 oktober 2009 hebben zowel Terneuzen als Goes gepoogd bij de stuurgroep aan te schuiven. Hieraan ligt de regel dat 'je je eigen belangen het best behartigd' aan ten grondslag, wat in het netwerk gezien wordt als 'bemoeien' (zie hoofdstuk 8). Terneuzen is als vertegenwoordiger van Zeeuws Vlaanderen aangeschoven in de stuurgroep, maar Goes niet. Goes was van meet af aan wel al in de ambtelijke werkgroep van Kring van secretarissen vertegenwoordigd.

10.8. Slotbeschouwing

In het hier bestudeerde proces zijn twee ronden te onderscheiden. De eerste ronde 'van idee tot gedeelde noodzaak' vangt aan in 2007 en wordt beëindigd met het cruciale moment van het minisymposium van 23 oktober 2009. Dat symposium vormt zodoende de overgang naar de tweede ronde. Dit moment is niet alleen door ons (zie paragraaf 10.4 voor de onderbouwing) aangewezen als cruciaal moment, maar ook door het merendeel van de respondenten. De strategische agenda gaat dan echt 'handen en voeten' krijgen. De tweede ronde 'draagvlak voor inhoud' duurt tot en met heden. Het proces is 'bezegeld' met vijftien handtekeningen onder de Zeeuwse strategische agenda op 18 mei 2010. Niet alleen wordt de noodzaak voor samenwerking gevoeld, het onderschrijft ook de intentie om werk te maken van samenwerking. Daartoe wordt momenteel gewerkt aan de uitvoeringsagenda. Maar het gaat verder dan dat, zo is in hoofdstuk 8 gebleken. Actoren schetsen een beeld dat er meer dan voorheen contact met elkaar gezocht wordt en dat men elkaar meer dan voorheen successen gunt. Uiteraard gaat deze gedragsverandering gepaard met vallen en opstaan, en is de praktijk van alle dag weerbarstig. Zo wordt er nog steeds heel verschillend gedacht over wat strategisch is, over de voortgang, over de structuren en wie regie moet voeren. Uit de rondensbeschrijving is duidelijk geworden dat er vaak behoefte is aan het creëren van draagvlak. Er worden minisymposia en consultaties georganiseerd, maar ook wordt een enkele keer op de rem gestaan door iets (nog) niet te willen bespreken of te accorderen. Voor het proces is het van groot belang om alle partijen zoveel mogelijk binnen boord te houden. Dit verbetert het commitment aan het proces en vergroot de acceptatie van de resultaten. De '*sense of urgency*' voor samenwerking moet er zijn, maar moet ook behouden blijven. Procesmatig is de splitsing in een snel spoor voor oplevering van lobbyist en position paper, en een langzamer spoor voor het opstellen van de strategische agenda daarbij behulpzaam geweest.

Punt van belang vormt het management van het proces. Wie stuurt het proces, is die partij volledig geaccepteerd en ook, is die partij daartoe in staat? Actoren zijn daar niet zeker van, wat de resultaten vooralsnog niet in de weg heeft gestaan, maar wel voor ruis op de lijn zorgt. Zeker in het begin van het proces om te komen tot een strategische agenda wisselen de provincie, de

VZG en de voorloper van de stuurgroep IJzendijke elkaar af. Wat ook doorklinkt, is de bedreiging die ervaren wordt van de provincie en het Waterschap. Het netwerk is zich ervan bewust en wil op basis van gelijkwaardigheid verder, maar deze gevoelde bedreiging vraagt om aandacht. Zeker ook in combinatie met de posities van de grotere gemeenten. Doordat conflicten uit de weg worden gegaan en zelfs genegeerd worden kunnen zaken uit het verleden blijven vertroebelen.

Uit voorgaande analyse blijkt er een proces opgestart te zijn, waar de invloed van netwerkregels in terug te zien is. Deze netwerkregels hebben ervoor gezorgd dat het proces te typeren is als:

- een geleidelijk verlopen proces,
- waarin weinig stagnatie heeft opgetreden,
- waar onduidelijk is wie de voortrekkersrol kan en mag nemen,
- en waarin actoren geen inhoudelijke dossiers aan de orde stellen.

Het proces om te komen tot een strategische agenda is onvoldoende ver gevorderd om te kunnen onderzoeken wat de concrete resultaten van het proces zullen zijn. De geldende netwerkregels zouden kunnen leiden tot een low-profile uitwerking van de agenda. Daar staat tegenover dat er sprake is van een veranderd financieel perspectief, waardoor – zoals ook in de interviews aangegeven – het doorpakken op meer samenwerkingsthema's kansrijker lijkt dan ooit. Van belang is welke procesafspraken de actoren met elkaar hebben gemaakt. In hoeverre nemen de in het proces gemaakte procesafspraken de belemmeringen van de netwerkregels weg, en wat is er te zeggen over de doorwerking van de strategische agenda op bestuurlijke samenwerking? Deze vragen worden in hoofdstuk 11 beantwoord.

11. PROCESAFSPRAKEN

11.1. Procesafspraken over kernelementen

In het voorgaande hoofdstuk is het proces van de totstandkoming van de Zeeuwse strategische agenda geanalyseerd en beschreven aan de hand van het rondendmodel. Tijdens het beschreven proces van de totstandkoming van de Zeeuwse strategische agenda heeft het netwerk op verschillende momenten formele afspraken met elkaar gemaakt. In dit hoofdstuk ligt de focus op deze afspraken, die feitelijk het kader van het procesontwerp vormen. Na een korte herhaling van de theorie over het begrip procesontwerp, schetsen we in dit hoofdstuk aan de hand van de beschikbare documenten een beeld van de gemaakte procesafspraken.

De vier kernelementen van een procesontwerp

In hoofdstuk 5 hebben we op basis van de theorie van de Bruijn *et al.* geconcludeerd dat actoren niet uit zichzelf tot samenwerking komen. Dat moet begeleid en aangestuurd worden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in het ontwerpen van het proces en het managen ervan. Doel van deze aansturing is kernachtig samen te vatten als het realiseren van noodzakelijke, gezamenlijke interactie tussen (van elkaar afhankelijke) actoren om uitkomsten te bewerkstelligen die voor elk van de actoren voordelen oplevert (Koppenjan en Klijn, 2004:186). Beide rollen kunnen door een en dezelfde persoon of groep uitgevoerd worden.



figuur 14: kernelementen naar De Bruin *et al.*

De Bruijn *et al.* onderscheiden vier verschillende soorten kernelementen, die belangrijk zijn om te komen tot zinvolle besluitvorming.

In figuur 14 worden de kernelementen weergegeven. In paragraaf 5.3.3 hebben we deze uitgewerkt.

Belangrijkste documenten

In hoofdstuk 10 zijn twee documenten (het convenant en de Zeeuwse strategische agenda) genoemd en beschreven. In deze door alle actoren ondertekende documenten zijn afspraken gemaakt. In hoofdstuk 10 zijn de twee documenten nader toegelicht en beschreven. In navolging van deze twee documenten, wordt er momenteel aan de uitvoeringsagenda van de Zeeuwse strategische agenda gewerkt. De uitvoeringsagenda is een concept agenda, welke ten tijde van ons onderzoek ter consultatie voorligt aan de diverse actoren. Voor onze analyse hebben we de versie gebruikt die in de stuurgroepvergadering van 21 september 2010 was geagendeerd. Voor de conclusies en bevindingen is het specifieke versienummer echter minder echt relevant, omdat de essentie van deze agenda niet meer is veranderd. Dit betekent wel, dat daar waar in onderstaande tabellen voor procesafspraken als bron de uitvoeringsagenda genoemd wordt, dit (strikt formeel gezien) nog geen vastgestelde en geldende afspraken betreffen. Ten tijde van het onderzoek zijn de consultaties over de uitvoeringsagenda binnengekomen. Uit de consultaties

blijkt dat de Zeeuwse overheden instemmen met de denkwijze zoals in de uitvoeringsagenda. Op details zal een en ander wel kunnen afwijken. Uit de interviews is – zie hoofdstuk 8 – gebleken dat het voorstel om aan te sluiten bij bestaande structuren (lees de portefeuillehouderoverleggen) gedeeld wordt. Over de taak en rol van de stuurgroep wordt wel verschillend gedacht.

De hierboven genoemde drie belangrijkste documenten zijn:

- 1) Het convenant “Naar een gedeeld perspectief op samenwerking...”, 10 juli 2009
- 2) Zeeuwse strategische agenda, 18 mei 2010
- 3) Uitvoering Zeeuwse strategische agenda.

In deze drie belangrijkste documenten zijn wij per kernelement op zoek gegaan naar gemaakte afspraken. In de navolgende vier paragrafen presenteren we de resultaten in tabelvorm, en bespreken we de uitkomsten kort per aspect. In de tabellen zijn – indien relevant – tussen haakjes het nummer van de afspraak genoemd, die in het betreffende document is gehanteerd. Na iedere tabel worden de bevindingen geanalyseerd.

Interviews

In de interviews is in beperkte mate aandacht geweest voor de reeds geldende procesafspraken. Er is niet standaard naar gevraagd. In enkele gevallen is expliciet naar procesafspraken gevraagd als dit specifiek aan de orde kwam. De opzet van de uitvoeringsagenda is echter wel nadrukkelijk aan de orde gekomen in de interviews. In paragraaf 8.4 zijn hierbij genoemde percepties besproken. In algemene zin is de respondenten gevraagd naar procesafspraken die gemist werden en dus nog gemaakt zouden moeten worden.

11.2. Openheid

Bij het kernelement ‘openheid’ gaat het erom dat de besluitvorming plaats vindt in een open proces. Belangrijke facetten zijn dan bijvoorbeeld, dat de actoren die meedoen (bijvoorbeeld in de stuurgroep) alle belangen voldoende moeten (kunnen) behartigen, dat er voldoende inbreng van ideeën e.d. kan zijn, dat het helder moet zijn hoe agendapunten kunnen worden ingebracht. Ook is van belang, dat niet meteen al inhoudelijke besluiten genomen worden en het transparant moet zijn hoe besluitvorming plaatsvindt. Kortom, actoren moeten alle kans hebben de besluitvorming mede te bepalen.

In het kernelement openheid zijn vier aspecten te onderscheiden. Op elk aspect zijn afspraken te maken die bijdragen aan een open besluitvormingsproces. In onderstaande tabel is weergegeven op welke wijze deze aspecten in procesafspraken zijn verwoord.

Aspecten onder kernelement “openheid”	Procesafspraken afgeleid van:	Procesafpraak
Actoren -Welke actoren mogen meedoen? -Entreeregels?	Convenant juli 2009	Gemeenten en de provincie worden genoemd als zijnde de bestuurlijke organisaties. (1)
	Strategische agenda	Naast de gemeenten en de provincie, participeren ook de Zeeuwse waterschappen vanaf de vaststelling van

		de Zeeuwse strategische agenda op 18 mei 2010 in de samenwerkingsagenda (uit de inleiding van de uitvoeringsagenda).
	Uitvoeringsagenda	Vermeld is dat voorop staat dat het proces ruimte biedt voor maatwerk waarbij iedere partner vanuit de eigen meerwaarde en ambitie, maar zeker ook vanuit de gepercipieerde kansen, kan deelnemen.
Randvoorwaarden (inhoudelijke) -Zijn er voorwaarden afgesproken waaraan bijvoorbeeld een resultaat moet voldoen? -Zijn er kristallisatiepunten afgesproken die nader uitgewerkt moeten worden?	- - -	Er zijn geen afspraken gemaakt in de in paragraaf 11.1 genoemde belangrijkste documenten.
Agenda -Hoe agendapunten in te brengen? - Is er een wijze van prioritering afgesproken? -Hoe worden de punten gekoppeld?	Convenant juli 2009	Gemeenten en provincie komen in samenspraak tot de opstelling en vaststelling van een strategische agenda voor de ontwikkeling van Zeeland (2a en 3e). Zo wordt er voor de opstelling en inrichting van de strategische agenda, een minisymposium georganiseerd en wordt er een werkbezoek aan West-Brabant gebracht (3d).
	Strategische agenda	-Eerste prioriteit is de realisatie van de lobbyfunctie. -In de Strategische agenda zijn alle inhoudelijke thema's en onderwerpen genoemd, waarin de gemeenten, provincie en waterschap gezamenlijke belangen hebben. Op deze drie (extern gerichte) hoofdthema's dient het proces zich te richten. Dit zijn: - Water en klimaat - Energie en economie - De schaal van Zeeland Ook zijn er intern gerichte onderwerpen op het gebied van afstemming van ruimtelijke ordening, bereikbaarheid en economie, die ook van strategisch belang worden geacht. Deze hoofdthema's zijn vertaald naar 10 strategische thema's.
	Uitvoeringsagenda	-De selectie van de meest kansrijke of noodzakelijke onderwerpen (<i>behorend bij de met de strategische agenda vastgestelde 10 strategische thema's</i>), wordt bepaald door de portefeuillehouders (<i>In de uitvoeringsagenda worden deze thema's 'werkgroepen' genoemd</i>). -Kansrijke onderwerpen uit de agenda's kunnen als speerpunt worden ingebracht in de Zeeuwse lobbyagenda en het op te richten Europoloket.

		-De volgorde waarin de onderwerpen worden opgepakt wordt bepaald in samenspraak tussen het bestuurlijk trio en het portefeuillehouderoverleg.
Transparante besluitvorming -Hoe komen besluiten tot stand? Op welk momenten van het proces? -Zijn er bijvoorbeeld inhoudelijke afspraken voor nader onderzoek naar alternatieven?	Convenant juli 2009	Alle colleges van B&W en GS besluiten over de thema's die deel gaan uitmaken van de agenda, alsmede het voorstel voor de projectorganisatie (oftewel de wijze van uitvoeren) en de Code interbestuurlijke verhoudingen (3e).
	Uitvoeringsagenda	-De portefeuillehouders beslissen welke onderwerpen zij het meest kansrijk of noodzakelijk achten voor Zeeland. -Het portefeuillehouderoverleg maakt afspraken met de ambtelijke opdrachtnemer en de al bestaande ambtelijke overleggen over extra capaciteit of andere structuur. -Beslissingsbevoegdheid over "capaciteit en finale inhoudelijke eindverantwoordelijkheid" blijft bij de deelnemende autonome bestuursorganen liggen. -De colleges van B&W, GS en de DB's van de waterschappen stellen het totaal van de uitwerkingsagenda's vast.

Tabel 11: procesafspraken omtrent het kernelement 'openheid'

Er zijn geen expliciete afspraken gemaakt die actoren uitzonderen of niet toestaan mee te doen. Wel is er sprake van een impliciete entreeregel. Met het convenant waren het alleen de provincie en de dertien gemeenten die meededen, voor hen was het proces toegankelijk en verder werd er niemand uitgenodigd. Gezien deze gelimiteerde toegang, kan de vraag dan ook gesteld worden of er op dat moment wel entreeregels nodig waren. Met de strategische agenda, en dus met de nadere uitwerking van de afspraken uit het convenant, is het waterschap Scheldestromen i.o. toegetreden. De toetreding van het waterschap was dus met de start van het proces niet onmogelijk gemaakt, maar ook niet specifiek mogelijk gemaakt. Volgens de theorie (zie tabel 2, pagina 36) is deze gang van zaken mogelijk. De andere actoren waren het uiteindelijk – er was een persoonlijke lobby van de dijkgraaf voor nodig – met de toetreding van het waterschap eens. De toetreding van het waterschap was de uitzondering op de impliciet geldende entreeregel en die daarmee gelijk ook duidelijk werd. Met de uitvoeringsagenda's wordt de keuze om mee te doen aan de eigen inschattingen van de actor overgelaten. Oftewel, iedereen mag meedoen, niemand hoeft mee te doen. Alles wijst in dit proces op 'openheid' qua toegang van actoren en dus de mogelijkheid van een ruime inbreng van inzichten.

Zoals blijkt uit bovenstaande tabel, zijn er geen inhoudelijke randvoorwaarden rond specifieke dossiers gesteld door enige partij in het proces. Ook in de gehouden consultaties – waar actoren toch bij uitstek gevoelige dossiers onder de aandacht hadden kunnen brengen – is geen enkel inhoudelijk thema genoemd. Blijkbaar is er voor geen enkele actor de behoefte geweest iets in dat kader af te spreken.

Uit de procesafspraken die de agenda betreffen blijkt, dat er voor de actoren alle gelegenheid is om de strategische agenda te beïnvloeden en mede te bepalen. Hun inzichten van de problemen en oplossingen, kunnen voldoende aan bod komen. De agenda wordt, zoals in hoofdstuk 8 is gebleken, in samenspraak opgesteld. Met de voorbereiding van de strategische agenda blijkt dit ook: er wordt een minisymposium georganiseerd en een werkbezoek aan West-Brabant, en er worden door de VZG twee consultatierondes gehouden om de reacties te peilen. De koppeling van agendapunten is onbesproken, maar is wellicht meer een taak voor een procesmanager dan om er een afspraak over te maken. Met de strategische agenda is de lobbyfunctie als belangrijkste prioriteit benoemd. Om die reden is dit op basis van de theorie als ‘quick win’ te benoemen. Vervolgens is er bij de uitwerking van de 10 strategische thema’s voor de actoren de mogelijkheid, om via de portefeuillehouders de agenda van de werkgroepen alsmede de prioritering mede te bepalen. Dit alles geeft een beeld van een ‘open’ agendavorming.

Voor wat betreft de besluitvorming kan gezegd worden dat transparant is wie er besluit. Voor de belangrijkste beslissingen zijn dat de colleges of dagelijkse besturen van de bestuursorganen zelf. Er zijn geen specifieke momenten na bepaalde processtappen benoemd waar een beslissing moet worden genomen. Wel zijn er (natuurlijk) momenten in de tijd benoemd waar dat moet gebeuren, maar die komen met het nog te behandelen aspect ‘procesgang’ aan bod. Van afspraken die duiden op inhoudelijke afspraken, voor een betere besluitvorming zoals door het zoeken naar alternatieven, is niets gebleken.

Resumerend kan gesteld worden dat er aan het kernelement ‘openheid’ voldoende aandacht is gegeven met het procesontwerp. Er is alle mogelijkheid tot inbreng van inzichten door actoren waardoor er een rijke agenda kan ontstaan met alle mogelijkheid tot een multi-issue agenda. De besluitvorming is helder geregeld. De resultaten of oplossingen zijn niet in enige mate beperkt wat alle vrijheid aan het proces geeft.

11.3. Beschermen van kernwaarden

Het kernelement ‘bescherming van kernwaarden’ heeft als doel veiligheid voor actoren te bieden. In paragraaf 5.3.3 is beschreven wat we onder kernwaarden verstaan. Actoren moeten er zeker van kunnen zijn dat ze niet hoeven in te stemmen met een resultaat dat hun kernwaarden aantast. Een ‘open’ besluitvormingsproces biedt daarvoor niet die garantie. Wel kan dat het geval zijn, als een actor afsprekt dat zijn kernwaarden beschermd worden. Zeker in het geval als een actor daardoor ‘mee’ wil doen. Andere vormen van bescherming bieden bijvoorbeeld het afspreken van vetorechten en exit-afspraken.

Er zijn drie aspecten te onderscheiden, op welke gebieden er afspraken gemaakt kunnen worden die bepalend zijn voor bescherming van kernwaarden. In onderstaande tabel is weergegeven op welke wijze deze aspecten in procesafspraken zijn verwoord.

Aspecten onder kernelement "bescherming kernwaarden"	Procesafspraken afgeleid van:	Procesafpraak
Kernwaarden -Zijn er afspraken om de kernwaarden te beschermen? Zijn er afspraken die het beroep doen op kernwaarden beperken? -Zijn er onbespreekbare uitkomsten vastgelegd?	- - -	Er zijn geen afspraken gemaakt in de in paragraaf 11.1 genoemde belangrijkste documenten.
Commitment -Is men volgens afspraak gebonden aan een (eind)resultaat of juist aan de procesafspraken? -Zijn er condities afgesproken om de ruimte in de implementatie van het resultaat te gebruiken? -Zijn er vetorechten afgesproken?	- - -	Er zijn geen afspraken gemaakt in de in paragraaf 11.1 genoemde belangrijkste documenten.
Exit -Zijn er regels afgesproken hoe uit te treden en wanneer dat kan?	- - -	Er zijn geen afspraken gemaakt in de in paragraaf 11.1 genoemde belangrijkste documenten.

Tabel 12: procesafspraken omtrent het kernelement 'beschermen kernwaarden'

Er zijn geen expliciete afspraken gemaakt ter bescherming van de kernwaarden. Uit de tabel 2 (pagina 36) blijkt dat een kernwaarde voor een actor van essentieel belang is voor zijn functioneren, zoals geldt met 'het publieke belang' of 'politieke verantwoordelijkheid'. In dit licht bezien hebben de bij dit proces betrokken publieke actoren allemaal dezelfde kernwaarden, en is het wellicht niet vreemd dat er geen beschermende afspraken zijn gemaakt. Als onder kernwaarden ook wordt gevat hoe regio's hun identiteit zien, of wat het belangrijkste aspect in de eigen regio is, zoals in paragraaf 8.5 (figuur 9, pagina 68) weergegeven, dan is dat niet voor alle actoren hetzelfde. Dan geldt de constatering dat er blijkbaar geen behoefte is geweest om deze verschillende visies op samenwerking met een procesafpraak te beschermen.

Kernwaarden moeten niet verward worden met belangen. In de afspraken die gericht zijn op de rol en positie van de actoren onder 1a, 1b en 1c van het convenant van juli 2009, komen de diverse belangen van de actoren in algemene zin naar voren:

- *"Gemeenten zijn de eerste overheid, zij houden zich bezig met lokale ontwikkelingen;*
- *De provincie richt zich op haar kerntaken op het ruimtelijk en economische domein inclusief cultuur, die zich bovenlokaal en regionaal afspelen. De provincie faciliteert en coördineert de lokale ontwikkelingen. Op basis van wettelijke bevoegdheden is de provincie toezichthouder van de gemeenten.*

- *Op sociaal terrein concentreert de provincie zich op het periodiek signaleren en agenderen van vraagstukken en tekortkomingen. De uitvoering van taken op dit gebied geschiedt primair door de gemeenten. Als gebiedsregisseur voert de provincie haar taak integraal in, dus inclusief de bovenlokale sociale kwaliteiten”.*

Met de overwegingen van het convenant is gesteld dat *“de samenwerking flexibel van aard moet zijn, zowel voor wat betreft thema’s als (het aantal) partners”*. Met dit uitgangspunt uit de overweging, zullen de actoren hun belangen veel specifiekere kunnen behartigen c.q. realiseren.

In de reeds genoemde overwegingen van het convenant is ook gesteld *“dat samenwerking op vrijwillige basis dient plaats te vinden, waarbij geldt dat aangegane samenwerkingsverbanden evenwel niet vrijblijvend zijn”*. Men mag dus zelf bepalen of men A zegt, maar hieruit volgt wel de afspraak dat wie A zegt, dus ook B zegt. Dit valt ook wel te begrijpen als men hier denkt aan operationele samenwerking waarbij inzet van mensen en inbreng van financiële middelen speelt. In het convenant is onder 2b over samenwerking de afspraak opgenomen: *“Gemeenten en provincie werken bij beleidsontwikkeling waar mogelijk samen teneinde de effectiviteit te vergroten. Op het gebied van bedrijfsvoering wordt samenwerking gezocht in kleiner verband”*.

De hierboven vermelde overweging raakt het aspect commitment. Uit de theorie volgt, dat van actoren gevraagd moet worden zich te committeren aan de procesafspraken, maar niet aan het eindresultaat. De genoemde overweging kan zodanig worden uitgelegd, dat het hiermee op gespannen staat, nu aangegane samenwerkingsverbanden niet vrijblijvend zijn en zich men dus vastlegt aan het eindresultaat. De gespannenheid valt echter te relativiseren, nu met de afspraak onder 2b van het convenant alleen ‘waar mogelijk’ wordt samengewerkt en ‘in kleiner verband’ en actoren dus de vrije keus hebben om te gaan samenwerken dan wel toe later toe te treden.

Er zijn geen vetorechten afgesproken die de commitment moeten waarborgen van een actor. De reden hiervoor is niet duidelijk, het kan zijn dat hier geen behoefte aan is geweest, dan wel dat er niet gedacht is of dat het niet wenselijk was om hier afspraken over te maken. Wellicht is de laatste optie nog de meest voor de hand liggende, omdat feitelijk alle actoren participeren en er dus geen extra stimulans nodig is geweest om actoren erbij te betrekken. Ook zijn er geen afspraken gemaakt over hoe en wanneer actoren uit het proces kunnen treden (zogenaamde exit-regels). In het convenant is onder 3e afgesproken dat *“de thema’s voor de strategische agenda worden (...) samen met de voorstellen (...) ter vaststelling aangeboden aan GS en alle Zeeuwse colleges van B&W en GS”*. Doordat dus elk college apart moet instemmen met de agenda en voorstellen, is er op indirecte wijze wel sprake van een exit regel. Niet ermee instemmen zou exit van het proces kunnen betekenen. Dit is dan een impliciete regel, want expliciet is het niet zo afgesproken. Feit is, dat niet is benoemd wat er gebeurt als een college niet instemt.

Al met al kan gesteld worden dat alleen de positie van actoren is gedefinieerd. Er is zo goed als niets in het kader van de beschermingsconstructies afgesproken. Het procesontwerp is vanuit de theorie bezien, zeker voor wat betreft het aspect ‘kernwaarden’ zwak te noemen.

11.4. Voortgang

Naast aandacht voor de kernelementen “openheid” en “bescherming van kernwaarden” is er ook aandacht voor de ‘voortgang’ gewenst. Voortgang is immers essentieel voor besluitvorming. Daarnaast zullen actoren bij onvoldoende voortgang makkelijk afzien van verdere (tijds)investering in het proces. Zo bieden quick wins als teken van voortgang, de mogelijkheid tot blijvende steun van actoren, maar ook tot blijvende acceptatie en legitimatie van de buitenwereld van het proces. Voor voortgang is duidelijkheid in structuur, tijdspaden, oplevermomenten en wie doet wat nodig, maar ook hoe eventuele conflicten worden afgehandeld. In onderstaande tabel bekijken we op welke aspecten afspraken zijn gemaakt die tot (positieve) prikkels leiden voor de ‘voortgang’ van het proces.

Aspecten onder kernelement “voortgang”	Procesafspraken afgeleid van:	Procesafpraak
Structuur <i>-Zijn er afspraken voor een stuurgroep en of werkgroepen?</i> <i>-Is er aandacht voor de (behoefte tot zware) bemensing?</i>	Convenant juli 2009	Een bestuurlijke werkgroep heeft de opdracht gekregen om zorg te dragen voor de uitwerking van de strategische agenda en het einddocument. Een ambtelijke werkgroep ondersteunt de bestuurlijke werkgroep (3b en 3c).
	Uitvoeringsagenda	In de uitvoeringsagenda wordt een duidelijke structuur voorgestaan voor wat betreft de organieke organisatie. De volgende uitgangspunten worden hierbij gehanteerd: <ul style="list-style-type: none"> - Er wordt gebruik gemaakt van bestaande overlegstructuren (o.a. de portefeuillehouderoverleggen); - De bestuurlijke stuurgroep (Izendingke) bewaakt het proces en doelstellingen, en heeft een regisserende rol die aanjaagt, faciliteert, stimuleert en coördineert maar kan ook concrete doelen formuleren nu zij een afvaardiging kent van gemeenten, provincie en waterschappen. De bestuurlijke stuurgroep heeft als taak de uitvoering lobbyfunctie, inclusief productie van de position paper en het aanstellen en aansturen van de lobbyist; - Portefeuillehouderoverleggen sturen op inhoud. Er wordt een bestuurlijk trio aangewezen voor de concrete uitwerking van de uitvoeringsagenda. Afhankelijk van het onderwerp bestaat dit trio uit portefeuillehouders van een of meer gemeenten, de provincie en het waterschap. Uit het trio wordt een primus benoemd. Met het te geven tijdspad voor

		<p>wanneer de resultaten klaar moeten zijn, wordt ook aangegeven wie voor realisatie verantwoordelijk is;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kring van secretarissen zorgen voor ambtelijke capaciteit en kwaliteit; - Op elk thema wordt een van de secretarissen ambtelijk opdrachtnemer vanuit de portefeuillehouderoverleggen en opdrachtgever naar de eigen organisatie. De secretaris heeft als ambtelijk opdrachtnemer geen inhoudelijke bevoegdheid; - Een andere structuur of extra capaciteit kan nodig zijn voor de uitvoering van de agenda, bijvoorbeeld in de vorm van een tijdelijke werkgroep of een nieuwe groep. Het portefeuillehouderoverleg maakt daartoe afspraken met de ambtelijke opdrachtnemer en de al bestaande ambtelijke overleggen; - Ten behoeve van draagvlak dient er aandacht te zijn voor representatieve afvaardiging van organisaties en regio. <p><i>[deze structuur is ten tijde van ons onderzoek nog niet geaccordeerd door de stuurgroep of de colleges]</i></p>
<p>Procesgang</p> <ul style="list-style-type: none"> -Zijn er afspraken over wat, door wie en wanneer iets moet plaatsvinden? -Is er een bepaalde soort planning van activiteiten afgesproken? -Zijn er herkansingen voor het realiseren van belangen afgesproken en in welk geval dat gebeurt? - Zijn er deadlines afgesproken? 	<p>Convenant juli 2009</p>	<p>Gelijktijdig zal gewerkt worden aan voorstellen en onderzoek naar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het opstellen van een gezamenlijke strategische agenda (op welke thema's kan samengewerkt worden?) (2a) - Een beperkt aantal lobbypunten en de mogelijkheden voor een gezamenlijke lobbyist (2c) - De mogelijkheden voor het inrichten van een (gezamenlijk) Europees subsidieloket (2d) - en wordt dit in 2009 afgerond. <p>In september 2009⁴ wordt een minisymposium georganiseerd voor inrichting van de strategische agenda en wordt in oktober 2009⁵ een werkbezoek aan West-Brabant gebracht. (3d)</p>

⁴ Uiteindelijk geworden mini-symposium IJzendijke, 23 oktober 2009

⁵ Werkbezoek is op 19 november 2009 georganiseerd.

		Voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2010 worden de thema's die deel gaan uitmaken van de agenda, alsmede het voorstel voor de wijze van uitvoeren en de Code interbestuurlijke verhoudingen, aangeboden aan alle colleges van B&W en GS. (3e)
	Strategische agenda	In de agenda wordt – op basis van de uitkomsten van de consultatie en de ervaringen in West-Brabant en Limburg – een scheiding aangebracht tussen interne en externe onderwerpen.
	Uitvoeringsagenda	<ul style="list-style-type: none"> - De portefeuillehouderoverleggen worden verzocht om voor elk thema een uitvoeringsagenda op te stellen voor de komende 4 jaar die zodanig concreet en tijdgebonden is dat er sprake is van een gezamenlijke werkagenda. - Tevens wordt een tijdsplan gegeven wanneer de resultaten, hetzij een rapport, een concreet actieplan of een speerpunt voor de lobbyagenda gereed moeten zijn. - De uitvoeringsagenda's moeten uiterlijk eind december 2010 gereed zijn. - De uitvoering van de uitvoeringsagenda's kunnen in de tijd uiteen lopen. Immers, niet elk thema zal even snel tot concrete acties kunnen leiden. De wijze van uitvoering is aan het portefeuilleoverleg. Een mogelijke vorm zou kunnen zijn om ieder jaar een projectteam vanuit het portefeuillehouderoverleg aan te stellen dat het speerpunt voor dat betreffende jaar oppakt. - Om de voortgang binnen de uitvoeringsagenda's te monitoren, worden de portefeuillehouderoverleggen gevraagd 2x per jaar te rapporteren aan de bestuurlijke Stuurgroep IJzendijke. De stuurgroep organiseert ieder jaar een minisymposium om de successen van samenwerking te benoemen, de Zeeuwse Strategische agenda te actualiseren en eventuele knelpunten binnen de samenwerking te bespreken. - Voortgang wordt besproken in de reguliere overleggen van VZG en GS (zoals ook de aansturing van de lobby functie).

Quick wins <i>-Zijn er tussentijdse resultaten benoemd?</i>	Convenant juli 2009	Afgesproken wordt om twee kansrijke onderwerpen uit te werken. Dit zijn het onderzoek van de mogelijkheden voor: - een gezamenlijk Europees subsidieloket; - het aanstellen van een gezamenlijke lobbyist voor Den Haag en Brussel.
	Strategische agenda	De realisatie van de lobbyfunctie (wordt als eerste prioriteit benoemd).
Conflict <i>-Zijn er afspraken hoe te handelen in geval van een conflict?</i>	- - -	Er zijn geen afspraken gemaakt in de in paragraaf 9.1 genoemde belangrijkste documenten.

Tabel 13: procesafspraken omtrent het kernelement 'voortgang'

Qua structuur en procesgang zijn er voor het kernelement 'voortgang' veel afspraken gemaakt. Er is er dus volop aandacht geweest voor dit deel van het procesontwerp. Reeds met het convenant is al besloten tot het opzetten van een structuur met een bestuurlijke werkgroep en een ambtelijke werkgroep. Met de transformatie van de meer abstracte thema's van de strategische agenda naar 10 strategische thema's in de uitvoeringsagenda, is er veel meer afgesproken over wie doet wat en wanneer. Dat is wellicht logisch nu de verwachte resultaten concreter zijn geworden, het proces al langer gaande is en de actoren en hun achterban graag wat willen (laten) zien. Dit komt ook zeker tot uiting in de analyse van de resultaten die als quick win zijn op te vatten. Die zijn immers als kansrijk en/of als eerste prioriteit benoemd. In de uitvoeringsagenda is afgesproken dat er jaarlijks minisymposium georganiseerd wordt om successen te benoemen. Dit zou opgevat kunnen worden als het alsnog achteraf formaliseren van niet als zodanig benoemde quick wins.

Benoemd is ook dat er gelijktijdige ontwikkelingen van activiteiten plaatsvinden, oftewel een parallelle planning, die niet tegelijkertijd tot een uitvoeringsresultaat zullen leiden. Dit is overeenkomstig de theorie zoals weergegeven in tabel 2 (pagina 36).

Er zijn meerdere oplevermomenten of deadlines benoemd. De theorie vermeldt hierover, dat een deadline ten koste kan gaan van de kwaliteit. Hier vermeldenswaardig is hetgeen opgenomen onder het (nog te behandelen) aspect kwaliteit, dat *"De inhoudelijke kwaliteit bij de uitwerking staat voorop en gaat boven de snelheid"*, die dat hier blijkt tegen te spreken. Het vooruitschuiven van deadlines, zoals van het minisymposium en het werkbezoek illustreert de regel dat kwaliteit belangrijker is dan voortgang.

Er zijn geen afspraken gemaakt over hoe te handelen bij een conflict. In het convenant is onder 3f vermeld *"Gemeenten en provincie dragen er zorg voor dat op alle niveaus binnen de eigen organisatie overeenkomstig het gestelde in deze overeenkomst wordt gehandeld."* Maar wat dus als een actor niet overeenkomstig de afspraken handelt? Wat als er een conflict ontstaat met het Waterschap? Het Waterschap heeft immers niet het convenant mede ondertekend. Daar is totaal geen aandacht aan besteed, hetgeen wellicht wat zegt over het vertrouwen dat de actoren in elkaar hebben c.q. in het zonder formele afspraken kunnen oplossen van conflicten. Ook met de

uitvoeringsagenda is iets over mogelijke ‘conflicten’ genoemd: *“Verder organiseert de stuurgroep ieder jaar een minisymposium om (...) eventuele knelpunten binnen de samenwerking te bespreken.”* Hoe er gehandeld moet worden met zo’n knelpunt, als dit natuurlijk al een conflict inhoudt, is onbeschreven.

In dit kader kan ook vermeld worden de afspraak opgenomen onder het nog te behandelen aspect informatie in Tabel 14 (pagina 120) : *“Gemeenten en provincie informeren elkaar op een zo vroeg mogelijk tijdstip over nieuwe regelgeving, beleidsvoornemens en knelpunten die de andere partij raken”*. Wat als dat niet gebeurt, of wat als er conflict ontstaat over de formulering ‘op een zo vroeg mogelijk tijdstip’?

Resumerend is er dus geen enkele afspraak over conflictafhandeling gemaakt tussen de actoren, maar zijn er veel en gedetailleerde afspraken gemaakt met betrekking tot de structuur en de procesgang en over de quick wins.

11.5. Inhoud

Een open proces met voldoende inbreng door actoren en mogelijkheid tot beïnvloeding van de agendavorming en besluitvorming, bescherming van kernwaarden en voldoende voortgang, hoeft niet altijd tot inhoudelijk goede resultaten te leiden. Ook de inhoudelijke kant behoeft als deel van het procesontwerp aandacht nu niemand gebaat is bij resultaten die niet goed doordacht zijn. Goede inbreng van kwaliteit is van groot belang nu er niet een eenduidige inhoudelijke oplossing op voorhand mogelijk zal zijn voor het vraagstuk dat voorhanden ligt. Uiteraard raken alle gemaakte afspraken in de documenten in enig opzicht wel de kwaliteit en de inhoud. Specifiek valt te denken aan de toelating van actoren. Een ruime toelating zal veel inzichten bieden. Uit de theorie, zoals in tabel 2 (pagina 36) vermeld, volgt dat er regels c.q. arrangementen kunnen worden afgesproken die het inbrengen van voldoende inhoudelijke kwaliteit borgen. Het gaat hier dus niet om de letterlijke inhoud (i.c. de drie thema’s uit de strategische agenda waarop de samenwerking zich zal gaan richten), maar de wijze waarop de inhoud tot stand komt en hoe met de inhoud wordt omgegaan. Voor dit kernelement zijn twee aspecten benoemd, waarover procesafspraken gemaakt kunnen worden. In onderstaande tabel is dat verwerkt.

Aspecten onder kernelement “inhoud”	Procesafspraken afgeleid van:	Procesafpraak
Kwaliteit <i>-Hoe is de inhoudelijke kwaliteit van besluiten geborgd?</i> <i>-Zijn er afspraken voor inbreng van deskundigen en op welk moment en waarvoor? (dit raakt ook de toetreding van actoren)</i> <i>-Afspraken over de rol van deskundigen.</i> <i>-Zijn er afspraken hoe een</i>	Convenant juli 2009	Gedurende het proces wordt voldoende tijd genomen om met de gezamenlijke colleges van gedachten te wisselen. Zo wordt er in het najaar 2009 een minisymposium georganiseerd over de opzet en inrichting van de strategische agenda, als ook een werkbezoek aan Brabant gebracht (3d).
	Uitvoeringsagenda	- De uitvoeringsagenda’s worden ingebed in de portefeuillehouderoverleggen om afstemming met bestaand beleid en trajecten mogelijk te maken.

<p><i>inhoudelijke variëteit van inzichten, oplossingen en scenario's te verkrijgen?</i></p> <p><i>-Zijn er afspraken hoe te selecteren uit de variëteit?</i></p>		<ul style="list-style-type: none"> - De portefeuillehouders van provincie en waterschap worden ook (dus naast die van de gemeenten) structureel uitgenodigd. - Mede ten behoeve van de inbreng van kwaliteit, wordt op elk thema een van de secretarissen ambtelijk opdrachtnemer vanuit de portefeuillehouderoverleggen en opdrachtgever naar de eigen organisatie. - Voor de benodigde ambtelijke denkkracht voor het uitwerken en realiseren van de uitvoeringsagenda kan op de reguliere overlegstructuren van contactfunctionarissen of een hoofdenoverleg, die op het merendeel van de beleidsterreinen bestaan, worden aangesloten. - De inhoudelijke kwaliteit bij de uitwerking staat voorop en gaat boven de snelheid. Bij de uitwerking kunnen voorbeelden en mogelijkheden van voorbij de grenzen van Zeeland behulpzaam zijn, zoals bijvoorbeeld in de Zuid-Westelijke Delta, West-Brabant en in Euregio-verband. - Inhoudelijke afstemming tussen de portefeuilles verdient bijzondere afstemming opdat geen dubbelingen plaatsvinden. Thema's dienen op (boven)regionaal niveau te worden uitgewerkt, zodat behartigen van deelbelangen wordt voorkomen.
<p>Informatie</p> <p><i>- Zijn er afspraken hoe informatie wordt uitgewisseld en of verwerkt?</i></p> <p><i>- Zijn er afspraken hoe naar buiten als ook naar binnen het proces te informeren?</i></p>	<p>Convenant juli 2009</p>	<p>Gemeenten en provincie informeren elkaar op een zo vroeg mogelijk tijdstip over nieuwe regelgeving, beleidsvoornemens en knelpunten die de andere partij raken. (1d)</p>
	<p>Uitvoeringsagenda</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Met het jaarlijkse minisymposium, gekoppeld aan het reguliere overleg van de VZG en GS en de gezamenlijke lobbyfunctie, wordt de afstemming tussen beide bestuurslagen beter geborgd. - Tevens is het minisymposium bedoeld om de successen van samenwerking te benoemen, de Zeeuwse Strategische agenda te actualiseren en eventuele knelpunten binnen de samenwerking te bespreken.

Tabel 14: procesafspraken omtrent het kernelement 'inhoud'

Met het convenant is gesteld dat er voldoende tijd moest worden genomen om van gedachten te wisselen. Uiteraard is dit weinig concreet, maar het bevestigt wel hetgeen met de uitvoeringsagenda naar voren komt: *“inhoudelijke kwaliteit staat voorop en gaat boven snelheid”*. Daarnaast konden inzichten verkregen worden door een werkbezoek en konden inzichten worden uitgewisseld tijdens een symposium en heeft dat een bijgedragen aan de kwaliteit van de strategische agenda.

Uit de documenten blijkt dat er geen afspraken zijn gemaakt over de inbreng van externe deskundigen. Als we het interne ambtenarenapparaat als deskundige beschouwen, zijn er wel allerlei afspraken geformuleerd. Met de uitvoeringsagenda wordt volledig aangehaakt op de bestaande overleggen en structuren, juist ten behoeve van de inbreng van kwaliteit en dus inzichten die het proces moeten verrijken. Er wordt gebruik gemaakt van voorbeelden van elders en specifiek worden de secretarissen benoemd voor hun inbreng van kwaliteit. Er zijn geen afspraken gemaakt over wanneer iets aan de deskundigen moet worden voorgelegd. De keuze of en het moment tot inbreng zorgvuldigheid en toetsing door een deskundige, is dus niet vastgelegd. De rollen van de secretarissen als houders van kwaliteit zijn wel specifiek benoemd, namelijk opdrachtnemer en interne (naar de eigen organisatie) opdrachtgever. Maar wat die kwaliteitsinbreng inhoudt of hoe dat gebeurt, is niet omschreven. Alle kans tot inbreng van inzichten en kwaliteit wordt gegeven, nu er gesteld is dat kwaliteit boven de snelheid mag c.q. moet gaan bij de uitwerking. Echter, hoe de variëteit aan ingebrachte inzichten, denkrichtingen en oplossingen e.d. verder op waarde wordt ingeschat en/of verder wordt onderzocht, en hoe er vervolgens gekozen wordt, is niet afgesproken.

De afspraken over informatie zijn vrij pover. Ze zijn algemeen en procedureel. Ze zijn niet echt concreet gericht op hoe er met nieuwe informatie in het proces wordt omgegaan ten behoeve van de kwaliteit van de besluitvorming. Hoe wordt nieuwe informatie besproken, getoetst, wat wordt beschouwd als nieuwe informatie enzovoort? Ook de informatieverstrekking naar buiten toe, evenals naar binnen toe, komt niet echt aan bod. Ja, er wordt een minisymposium elk jaar georganiseerd om nog eens alle betrokkenen goed te informeren en tegelijkertijd nieuwe informatie te vergaren over knelpunten en nieuwe agendapunten voor de Strategische agenda. Maar meer ook niet. Althans, volgens deze procesafspraken.

Al met al kan gesteld worden dat er aandacht is besteed aan dit kernelement van het procesontwerp, maar dat is niet al te veel of diepgaand.

11.6. Procesafspraken en de netwerkregels

De vierde deelvraag om tot beantwoording te komen van onze onderzoeksvraag luidt:

- ***Welke procesafspraken zijn er gemaakt, en op welke wijze zijn deze beïnvloed door de netwerkregels?***

In dit hoofdstuk zijn de procesafspraken geanalyseerd, zoals die in de drie belangrijkste documenten zijn vastgelegd tijdens het in hoofdstuk 10 beschreven proces. Dit is gedaan op basis van de vier kernelementen, te weten openheid, bescherming van kernwaarden, voortgang en inhoud, en de daarbij genoemde aspecten en onderwerpen zoals vermeld in tabel 2 (pagina 36). Een 'goed' procesontwerp zal altijd aan alle vier de kernelementen aandacht moeten besteden (De Bruin *et al*, 2008:43) maar er zal ook altijd een 'trade off' plaatsvinden tussen de vier kernelementen. Oftewel, de betrokken actoren bepalen hoeveel aandacht er aan elk van de vier kernelementen wordt besteed en dus de hoeveelheid en soort van procesafspraken. Aandacht besteden hoeft overigens niet altijd te zijn in de vorm van procesafspraken maar kan ook bijvoorbeeld in de vorm van strategieën door de procesmanager. In paragraaf 4.3 hebben we gezien dat vertrouwen bijdraagt aan een veilige omgeving, en daarmee (bepaalde) afspraken overbodig maakt. Maar ook kunnen procesafspraken niet nodig zijn omdat de informele regels, die bepalen hoe actoren handelen, samenwerking niet belemmeren. Verklaring van (afwezigheid) van procesafspraken op basis van de netwerkregels moet met enige voorzichtigheid gebeuren, nu er wellicht ook sprake kan zijn van omstandigheden of redenen die hier niet onderzocht zijn. Een procesontwerp met minder (of geen) aandacht voor één van de kernelementen, betekent echter niet dat het niet tot goede uitkomsten kan leiden.

Uit dit hoofdstuk blijkt dat aan de kernelementen 'openheid' en 'voortgang' volop aandacht is besteed. Voor het kernelement 'inhoud' geldt dat ook, waarbij wel geconstateerd is dat deze aandacht niet al te diepgaand is. Aan het kernelement 'beschermen kernwaarden' is geen aandacht besteed. In figuur 15 zijn de procesafspraken voor de vier kernelementen samengevat.

Openheid	Beschermen kernwaarden	Voortgang	Inhoud
<ul style="list-style-type: none">• alle actoren mogen meedoen• inhoudelijke dossiers zijn niet ingebracht• open agendavorming• geen beperkingen over niet te bespreken onderwerpen	<ul style="list-style-type: none">• geen afspraken	<ul style="list-style-type: none">• duidelijke structuur• parallele sporen zijn mogelijk• aandacht voor Quick wins• geen conflict afspraken	<ul style="list-style-type: none">• inhoud gaat voor op snelheid• gebruik maken van bestaande structuren• povere afspraken over informatie verwerking en verstrekking

figuur 15: samenvatting procesafspraken per kernelement

Afspraken over bijvoorbeeld structuur, bezetting en wie er mee doen zijn relatief makkelijk te maken en zijn (dan ook) het meest gemaakt. Dat er geen afspraken zijn over inhoudelijke randvoorwaarden, valt wellicht te verklaren uit de netwerkregel dat iedere actor zijn eigen belangen wil behartigen en voor het eigen domein zo'n voorziening wil veilig stellen of behouden. Men heeft er (bewust dan wel onbewust) voor gekozen om er geen afspraak over te maken, zodat alle opties open bleven.

Er zijn geen conflictregels afgesproken. De netwerkregels kunnen daartoe een verklaring bieden. De interactieregels zorgen er immers voor dat conflicten vermeden worden, dan wel dat ze worden genegeerd. Het netwerk heeft in de omgang dus al regels die geldend zijn om escalatie te voorkomen. Zoeken naar consensus is daar een uitvloeisel van. Het maken van afspraken is daarmee overbodig.

Op grond van de netwerkregels had verwacht mogen worden dat er met de agendavorming behoefte zou zijn aan het maken van procesafspraken. Het is namelijk op basis van de netwerkregels moeilijk om op één lijn te komen. Iedere actor wil immers telkens voor zichzelf gaan met het behartigen van zijn belangen. Dit is opgelost met de afspraken gericht op een open agendavorming. Van stagnatie op dat punt is niet gebleken, er zijn tien thema's benoemd voor nadere uitwerking, zodat die procesafspraken vooralsnog goed gewerkt hebben. In de interviews is hierop wel een ander knelpunt genoemd, namelijk dat er te veel thema's zijn benoemd, die lang niet allemaal even strategisch van aard zijn. Maar feit is dat de agendavorming open is, en dat alle actoren input leveren.

In het procesontwerp is gekozen voor inhoud boven snelheid. Het gaat om zorgvuldigheid en draagvlak. Hier wordt ruimte gegeven voor de regel om 'zich overall mee te bemoeien' als strategie en dus vooral de netwerkregel 'ieder voor zich belangen behartigen' maar ook de positieregels en omgangsregels (zoeken naar consensus, anderen initiatief gunnen).

Dat er weinig over de informatie-uitwisseling is afgesproken, lijkt verklaarbaar met de netwerkregel dat vaak gebruik wordt gemaakt van informele lijnen en men dat wel accepteert. Toch blijkt men wel behoefte te hebben aan meer structuur in de informatievoorziening, zo kwam naar voren met de interviews. Qua informatieverwerking zal zeker ook mee spelen dat actoren van mening zijn dat ze toch met alles mee kunnen denken, zodat er ook daar geen aanleiding is geweest voor nadere afspraken.

Uit bovenstaande blijkt duidelijk dat actoren er voor gekozen hebben de 'makkelijk' af te spreken zaken te benoemen. Makkelijk in de zin van haalbaar en voldoende concreet en conflict mijdend. Er is dus een duidelijke *'trade off'* tussen de vier kernelementen zichtbaar. De nadruk met de procesafspraken is op drie kernelementen gelegd, wat volledig ten koste is gegaan van het vierde kernelement 'bescherming van kernwaarden'. Dat is een onderwerp dat 'moeilijker' hanteerbaar is voor het maken van afspraken. Wil één actor bescherming van zijn kernwaarden, bijvoorbeeld met een vetorecht of een exit-afpraak, dan willen anderen dat wellicht ook meteen. Wij stellen dat het geen toeval is, dat juist op dit kernelement geen procesafspraken zijn gemaakt. De in hoofdstuk 9 beschreven netwerkregels kunnen hiervoor een verklaring bieden, namelijk dat actoren geen andere actoren op het eigen domein toelaten. Dat is eng, eng in de zin van dat de uitkomst ongewis is. Je zou zo maar als verliezer kunnen eindigen. Immers, de anderen zijn concurrenten. Actoren zijn daarbovenop ook nog eens van mening dat ze zelfvoorzienend zijn en

willen blijven. Succes wordt afgemeten aan de aanwezige voorzieningen in de gemeente. Het is deze mix van arenaregels die kan verklaren waarom actoren elkaar niet toestaan dat juist over het beschermen van kernelementen procesafspraken worden gemaakt. De netwerkregels bepalen dat je dat zelf doet. Het is ditzelfde mechanisme dat het maken van een ‘package deal’ onbespreekbaar maakt. Immers, ook dan is er geen waarborg dat een actor niet twee maal achter elkaar achter het net vist. Hier gaat uiteraard tragiek in schuil, omdat dergelijke procesafspraken nu juist als doel hebben om de kernwaarden te beschermen.

De zogeheten arenaregels belemmeren, andere belemmeringen zijn niet onderzocht of gebleken, dus dat over kernwaarden afspraken mogen worden gemaakt. Zou er volop onderling vertrouwen in elkaar zijn, dan is het proces al voldoende veilig en zijn procesafspraken niet noodzakelijk om zo’n ‘veilige’ omgeving te creëren. In hoofdstuk 8 en 9 is duidelijk geworden dat actoren het moeilijk vinden om elkaar te vertrouwen. Men vertrouwt alleen zichzelf om zijn belangen te behartigen en regio’s willen meer borging van hun kernwaarden. Uit de procesbeschrijving (zie paragraaf 10.5) blijkt wel dat er beweging in deze regel zit. Het recente voorstel van enkele gemeentesecretarissen om een operationele samenwerking per regio op te pakken, bevestigt dat er sprake is van een groeiend vertrouwen. De deur wordt hiermee voor andere actoren – zij het voorzichtig en vooralsnog binnen de eigen regio – op een kier gezet.

Op de vraag wat de kernwaarden voor de actoren zijn, biedt paragraaf 8.5 aanknopingspunten. In deze paragraaf zijn de percepties van de diverse gebieden in het netwerk geduid. In de daar benoemde diversiteit zitten mogelijkheden om juist wel procesafspraken te maken over het beschermen van kernwaarden. Doel van dit soort te maken procesafspraken is het benoemen van deze waarden en elkaar te respecteren. Beconcurrer elkaar niet op elkanders kracht. Maar maak gebruik van de diversiteit van Zeeland. Worden hier geen of onvoldoende afspraken over gemaakt, dan voorspelt de theorie dat het proces voor tenminste een groep van actoren een onveilig proces zal blijven, met weerstand en niet coöperatieve strategieën als gevolg. Het verleden heeft hiervoor voldoende bewijs geleverd.

In deze paragraaf hebben we de werking van de netwerkregels in het proces van de strategische agenda geanalyseerd en beschreven. Maar de netwerkregels hebben ook doorwerking op de resultaten die met de strategische agenda bereikt moeten gaan worden. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaan we in op deze vraag: wat betekenen de netwerkregels voor de resultaten en effecten die met de strategische agenda beoogd worden.

11.7. Slotbeschouwing: is de strategische agenda de sleutel tot het oplossen van bestuurlijke verdeeldheid en moeizame samenwerking?

De analyse van de procesafspraken heeft duidelijk gemaakt op welke gebieden of onderwerpen de actoren behoefte hadden aan afspraken. Afspraken die tijdelijk van aard zijn. Interessant is om te zien waar de spanning zit in relatie met de geldende netwerkregels. In de voorgaande paragraaf is de vraag aan de orde gekomen of de procesafspraken de belemmeringen van de netwerkregels hebben weggenomen. Dat geldt zeker voor wat betreft de regel ‘ieder voor zichzelf behartigen van belangen’. In het kader van de strategische agenda wordt er op gestructureerde wijze nagedacht over wat goed is voor Zeeland. Met de afspraken gericht op agendavorming en inhoud boven snelheid is de eigen inbreng van actoren zonder meer mogelijk.

Hierin zijn geen belemmeringen. Voor conflicten en informatie-uitwisseling zijn geen afspraken gemaakt, omdat het netwerk daar geen expliciete behoefte aan heeft (gehad). Conflicten worden uit de weg gegaan en men accepteert dat informatie vaak via informele lijnen gaat. Dat er toch wel belemmerende werking van laatstgenoemde netwerkregel uitgaat blijkt uit de interviews en analyses. Het procesontwerp voldoet op dit punt blijkbaar niet (meer). Voor wat betreft de arenaregels ‘gemeente is eigen domein’, ‘anderen zijn concurrenten’ en ‘we zijn zelfvoorzienend’ hebben we gesteld dat deze regels het maken van procesafspraken voor bescherming van kernwaarden tegenhouden. In een eerste gedachte kan verondersteld worden dat deze netwerkregels klaarblijkelijk niet belemmerend werken. Immers, feit is – bewust dan wel onbewust –, dat er geen procesafspraken over gemaakt zijn, en dat de agendavorming zelf in het geheel niet problematisch is geweest. Met name op basis van de uitkomsten van de interviews stellen wij echter dat de kernwaarden wel van grotere invloed gaan worden. De eerste reden hiervoor is dat er nu met de uitwerking van de strategische agenda wordt begonnen, en men toe komt aan de inhoudelijke uitwerking van de thema’s.

De tweede reden brengt ons op de volgende observatie in deze slotbeschouwing. In paragraaf 8.4 zijn de percepties van de actoren in beeld gebracht voor wat betreft de noodzaak voor samenwerking als ook de problemen die bij samenwerking worden ervaren. Door de respondenten zijn hierbij vaak voorbeelden genoemd van specifieke dossiers, zoals het ROC, de ziekenhuizen, de RUD of het samenvoegen van een ambtelijke backoffice (zie ook figuur 6, pagina 60). Belangrijke conclusie uit de interviews is dat het dergelijke dossiers zijn die tot problemen en irritaties leiden. Nu de strategische agenda als doel heeft te komen tot een betere samenwerking binnen Zeeland, mag je verwachten dat het juist deze dossiers zijn die op de strategische agenda geplaatst worden. Echter, deze (inhoudelijke) dossiers worden niet in de Zeeuwse strategische agenda genoemd. Een mogelijke verklaring voor het feit dat deze dossiers niet op de Zeeuwse strategische agenda gekomen zijn – terwijl het proces daartoe wel alle ruimte liet –, zijn de volgende arenaregels: ‘gemeente is eigen domein’, ‘anderen zijn concurrenten’ en ‘we zijn zelfvoorzienend’. Tenslotte toont ook het moeizame verloop van het aanstellen van een gezamenlijke lobbyist en de subsidioloog aan dat deze arenaregels een strikte belemmerende werking lijken te hebben. Dit zijn dus netwerkregels die ervoor zorgen dat actoren (vanuit een wellicht onbewuste angst) van mening zijn dat hun kernwaarden onvoldoende worden beschermd.

Samengevat stellen wij dus dat het gebrek aan bescherming van de kernwaarden in het procesontwerp, er mede aan bijdraagt dat specifieke dossiers niet op de agenda zijn geplaatst, met als resultaat dat de strategische agenda derhalve beleidsvraagstukken agendeert als strategische vraagstukken. Wij trekken deze conclusie nadrukkelijk zonder waardeoordeel. Want als er behoefte is aan het gezamenlijk oppakken van dergelijke beleidsmatige thema’s waarmee Zeeland zich onderscheidt van andere delen van Nederland – en uit de ons beschikbare stukken blijkt dit inderdaad als doelstelling van de strategische agenda te zijn geformuleerd – is het gestelde doel gehaald. Maar de strategische agenda biedt dan geen oplossing voor de percipieerde problemen die door de respondenten worden ervaren als het gaat om (strategische) samenwerking. In het volgende hoofdstuk sluiten we ons onderzoek af met conclusies en dragen we verbeterpunten aan voor oplossingsrichtingen voor gepercipieerde problemen als het gaat om samenwerking.

12. CONCLUSIES: PROCESAFSPRAKEN VOOR DE STRATEGISCHE AGENDA

12.1. Inleiding, een terugblik

In ons onderzoek zijn we op zoek gegaan naar oorzaken waarom bestuurlijk samenwerking in Zeeland als moeizaam wordt ervaren. Op basis van de uitkomsten van ons onderzoek kunnen we bevestigen dat de Zeeuwse overheden samenwerking als moeizaam typeren. Veel gaat goed, maar veel is ook voor verbetering vatbaar. De Zeeuwse overheden erkennen dat ze samen sterker staan en dat Zeeland er beter van wordt als er meer samengewerkt wordt. Wat goed is voor één gemeente, is goed voor heel Zeeland. Met dit credo is het proces van de Zeeuwse strategische agenda opgestart.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Welke netwerkregels zijn kenmerkend voor samenwerking in Zeeland, in hoeverre zijn deze regels een belemmering voor samenwerking in het algemeen, en specifiek voor het proces van de Zeeuwse strategische agenda en welke procesafspraken zijn nodig om de samenwerking in het kader van de strategische agenda te verbeteren?

De deelvragen luiden als volgt:

- Hoe ziet het netwerk eruit?
- Welke netwerkregels gelden in het netwerk en in hoeverre beïnvloeden deze regels de samenwerking?
- Hoe ziet het samenwerkingsproces om te komen tot de Zeeuwse strategische agenda eruit, en op welke wijze is het proces beïnvloed door de netwerkregels?
- Welke procesafspraken zijn in het proces van de Zeeuwse strategische agenda gemaakt, en op welke wijze zijn deze beïnvloed door de netwerkregels?
- Welke aanvullende (proces)afspraken kunnen de samenwerking verbeteren?

In de voorgaande vier hoofdstukken hebben we stapsgewijs onze centrale onderzoeksvraag beantwoord. In deze vier hoofdstukken zijn de eerste vier deelvragen behandeld en beantwoord. We gaan hier de uitkomsten van de afzonderlijke hoofdstukken niet herhalen, maar grijpen terug op de beschouwende slotparagraaf van elk hoofdstuk. Dit doen we in de paragrafen 12.2 t/m 12.5. In paragraaf 12.6 beantwoorden we de laatste deelvraag, door onderbouwde aanvullende procesafspraken voor te stellen.

12.2. Hoe ziet het netwerk eruit?

In hoofdstuk 8 is het netwerk beschreven en geanalyseerd. Met name de percepties op samenwerking hebben in deze analyse centraal gestaan. Op basis van percepties op eigen identiteit en de visie op samenwerking, blijkt dat het netwerk geografisch ingedeeld kan worden in vier gebieden. Elk van deze gebieden hanteert andere percepties op de eigen identiteit en op samenwerking. Daarbij hebben de actoren uit deze vier gebieden verschillende verwachtingen van het samenwerkingsproces.

In paragraaf 8.5 zijn deze percepties op identiteit en op samenwerking samengevat (figuur 9, pagina 68). In het netwerk ontbreekt een ‘natuurlijke leider’ of een actor die deze rol wordt gegund. Daar komt nog bij dat de Zeeuwse schaal een grote doorwerking heeft op de wijze waarop de Zeeuwse overheden hun werk moeten doen. Dit heeft bijvoorbeeld invloed op de beschikbare middelen van Zeeuwse overheden, maar ook op oplossingen die in Den Haag bedacht worden en slecht blijken te passen op de Zeeuwse omstandigheden. Tenslotte betekent de Zeeuwse schaal ook dat bestuurders elkaar meermaals en in verschillende rollen tegenkomen.

Bij de netwerkanalyse is ook naar voren gekomen dat Zeeland zich kenmerkt door diversiteit. Deze diversiteit vindt zijn oorsprong in de ontstaansgeschiedenis. De vaste verbindingen in Zeeland zijn nog maar sinds enkele decennia beschikbaar, maar desondanks zijn de afzonderlijke eilanden nog steeds op zichzelf georiënteerd. Dit ‘eilanddenken’ uit zich in hedendaagse besluitvormingsprocessen bijvoorbeeld in het voor de eigen belangen opkomen, het idee vraagstukken alleen te kunnen oplossen, waarin geen plaats is voor het succes van een ander.

Op basis van de analyse typeren wij het netwerk als een:

- horizontaal netwerk (geen duidelijke (natuurlijke) leider);
- dat ervaart dat samenwerking moeizaam verloopt (m.n. op specifieke dossiers);
- waarin actoren op zichzelf georiënteerd zijn (eilanddenken);
- maar waar actoren zich ook realiseren dat meer samenwerking onontkoombaar is.

12.3. Welke netwerkregels gelden in het netwerk en in hoeverre beïnvloeden deze regels de samenwerking?

In hoofdstuk 9 zijn de netwerkregels beschreven. Voor de analyse van de netwerkregels is onderscheid gemaakt in arenaregels en interactieregels. Er gelden geen formele regels. Er zijn uitsluitend informele netwerkregels in het netwerk van toepassing. De arenaregels worden bepaald door situatieregels (a), beloningsregels (b) en de positieregels (c).

Arenaregels	Interactieregels
<ul style="list-style-type: none"> - Eilanddenken: we zijn zelfvoorzienend, we hebben niemand nodig (a); - Ieder voor zich belangen behartigen (a); - Behoud van taken en voorzieningen (a); - Locatie (kenmerkende) voorzieningen (b); - Package deals zijn onbespreekbaar (b); - Gemeente is eigen domein (c); - Anderen zijn concurrenten (c); - Grote steden hebben meer rechten (c); - Provincie is bedreiging (c). 	<ul style="list-style-type: none"> - Concurrerende en rivaliserende opstelling; - Informatie-uitwisseling gaat via informele kanalen; - Conflicten uit de weg gaan, zoeken naar consensus; - De ‘om-regie-vraag-regel’; - Initiatiefregel en negeerregel.

Van groot belang voor de samenwerking is het beschermen van het eigen domein, het behouden van de taken en voorzieningen en het zelfvoorzienend willen zijn. Succesbepalend is of men een voorziening weet te behouden, maar het met de anderen afspreken van package deals is onbespreekbaar. De gemeenten zien elkaar – en zeker de grotere gemeenten – als concurrenten terwijl de grote organen waarvan met name de provincie als bedreiging gezien worden.

Op basis van de theorie hebben we geconcludeerd dat een netwerk niet goed kan functioneren, als er regels gelden die interactie in de weg zitten, of als er regels zijn die direct aansturen op specifieke probleemformuleringen en daarmee bepalen waar de discussies over gaan (en vooral ook waar de discussie niet over mag gaan). De in dit netwerk bestaande arenaregels, maken dat de onderlinge omgang tot rivaliteit en concurrentie zal leiden. Actoren staan niet toe dat het samenwerkingsproces zal leiden tot het verplaatsen van een voorziening naar elders. Zodra dit een mogelijke uitkomst wordt, leiden de netwerkregels tot een rivaliserende houding als interactieregel. Zolang het proces niet strijdig is met de arenaregels, zullen actoren een coöperatieve houding aannemen en gaat er geen belemmerende werking van deze regels uit.

Het binnentreden van het domein en het verdelen van opbrengsten kan zeker leiden tot conflict, gezien de geldende arenaregels, maar daar staat tegenover dat men in de interactie conflicten als regel uit de weg gaat en zoekt naar consensus. Deze combinatie maakt het moeilijk om op één lijn te komen, zeker ook omdat het bij elk dossier weer ieder voor zich is. Daarbij is ook van belang dat gemeenten niet willen dat de provincie initiatief neemt in dossiers die het eigen domein raken. Maar als het dan niet lukt wordt van de provincie wel regie, in de vorm van knopen doorhakken, verwacht. Tenslotte gaat de informatie-uitwisseling moeizaam en vaak via informele lijnen, wat belemmerend kan werken.

Uit de voorgaande drie alinea's is gebleken hoe de netwerkregels belemmerend werken als het gaat om samenwerking. Door de geldende arenaregels moeten in dit speelveld, waartoe ook het waterschap behoort, zowel de gemeenten als met name de provincie voorzichtig interacteren. De veranderde financiële omstandigheden kunnen, naast de wil om meer te gaan samenwerken, echter disciplinerend werken in het proces. Het is de vraag in welke mate actoren bereid zijn om zich over de geldende netwerkregels – die belemmerend werken – heen te zetten.

12.4. Hoe ziet het samenwerkingsproces om te komen tot de Zeeuwse strategische agenda eruit, en op welke wijze is het proces beïnvloed door de netwerkregels?

In hoofdstuk 10 is het proces van de Zeeuwse strategische agenda geanalyseerd en beschreven. De actoren zijn onder de streep met uitzondering van één actor tevreden met de resultaten tot nu toe. In het procesverloop is duidelijk de werking van de netwerkregels te herkennen. Deze netwerkregels hebben ervoor gezorgd dat het proces te typeren is als:

- een geleidelijk verlopen proces;
- waarin weinig stagnatie heeft opgetreden;
- waarin onduidelijk is wie de voortrekkersrol kan en mag nemen;
- en waarin inhoudelijke dossiers niet aan de orde zijn gesteld.

In dit proces hebben we twee rondes onderscheiden. Het cruciale moment dat de overgang van ronde één naar ronde twee betekende, was het minisymposium van 23 oktober 2009. Waar het in ronde één voornamelijk ging om het creëren van de *'sense of urgency'*, wordt deze in ronde twee echt gevoeld en wordt er een gezamenlijke strategische agenda opgesteld en ondertekend door alle Zeeuwse overheden. Op het genoemde minisymposium is dat concreet geworden.

Over de voortgang, de structuur en ook over de vraag wat strategische onderwerpen zijn, wordt verschillend gedacht. Met name over de rol van de procesmanagers (de actoren gebruiken de term regie, maar leggen die heel anders uit dan de theorie met de rol van procesmanager bedoelt) is iedereen het er wel over eens dat niemand deze rol kan vervullen. Vooralsnog heeft dit het proces nog niet in de weg gestaan, maar het zorgt inmiddels wel voor ruis op de lijn. Afgezien van deze punten, moet geconcludeerd worden dat de actoren (zeker ook gezien de geldende netwerkregels) tevreden zijn, en is met het proces ook het gestelde doel gerealiseerd. Er is namelijk in gezamenlijkheid een strategische agenda opgesteld met onderwerpen die Zeeland onderscheidend maken ten opzichte van andere regio's. En deze agenda is voorts met één Zeeuwse stem kenbaar gemaakt aan de buitenwereld, waaronder Den Haag. En tenslotte is er ook een lobbyist aangesteld om de agenda in Den Haag onder de aandacht te brengen, en tegelijkertijd de Zeeuwse overheden in te seinen als er voor Zeeland in Den Haag relevante onderwerpen spelen. Met deze resultaten hebben de actoren alle reden om positief te zijn over het bereikte resultaat.

Vanuit de netwerkregels zijn er daarnaast wel enkele interessante observaties te maken. Een voorbeeld hiervan is hoe de initiatiefregel van invloed is op de voortgang. Dit blijkt uit de afwachtende houding die de actoren aannemen na de ondertekening van de strategische agenda op 18 mei 2010. Iedereen zit op iedereen te wachten. Geen actor lijkt – met uitzondering van de kring van secretarissen – het initiatief te nemen om door te pakken. Een ander voorbeeld betreft de arenaregels van het 'eilanddenken', de gerichtheid op het eigen domein en het behartigen van de eigen belangen en het handhaven van de eigen voorzieningen en taken. Ook deze regels hebben invloed op de uitkomst van het proces. Zo maken deze regels het lastig voor actoren om initiatieven te nemen om tot meer samenwerking te komen, maar zijn deze regels ook bepalend geweest voor de onderwerpen die op de agenda gekomen zijn? In de volgende paragraaf (12.5) komen we terug op de agendavorming, als we de procesafspraken centraal stellen.

12.5. Welke procesafspraken zijn in het proces van de Zeeuwse strategische agenda gemaakt, en op welke wijze zijn deze beïnvloed door de netwerkregels?

In hoofdstuk 11 zijn de procesafspraken geanalyseerd die tezamen het procesontwerp vormen. Doel van deze gezamenlijke afspraken is om het interactieproces te ondersteunen.

Uit de analyse blijkt dat op drie van de vier kernelementen procesafspraken zijn gemaakt. Aan de kernelementen 'openheid' en 'voortgang' is volop aandacht besteed. Voor het kernelement 'inhoud' geldt dat ook, waarbij wel geconstateerd is dat deze aandacht niet al te diepgaand is. Belangrijkste conclusie is dat aan het kernelement 'beschermen kernwaarden' geen aandacht is besteed. In paragraaf 11.6 betogen wij dat het geen toeval is dat juist op dit kernelement geen procesafspraken zijn gemaakt. De netwerkregels bieden hiervoor een mogelijke verklaring. De

geldende arenaregels belemmeren dat over kernwaarden afspraken mogen worden gemaakt. Zou er volop onderling vertrouwen in elkaar zijn, dan zou dat geen probleem zijn. Het proces en ook de netwerkregels laten zien dat men het toch moeilijk vindt om elkaar te vertrouwen. Men vertrouwt alleen zichzelf om zijn belangen te behartigen en regio's willen meer borging van hun kernwaarden. Procesafspraken hadden de harde werking van de netwerkregels kunnen verzachten, door de kernwaarden te beschermen en zodoende de samenwerking te stimuleren.

We benoemen hierboven specifiek de werking van de netwerkregels in relatie met dit kernelement, omdat hier een dubbele bodem in zit. Immers, in hoofdstuk 10.8 en paragraaf 12.4 hebben we geconcludeerd – ondanks het ontbreken van procesafspraken over het kernelement 'bescherming van kernwaarden' – dat het proces redelijk goed is verlopen, dat de respondenten hebben aangegeven tevreden te zijn over de resultaten en dat daarbij bovendien ook geldt dat de gestelde doelen van het proces gehaald zijn. Ons betoog in de voorgaande alinea over de belemmerende werking van de netwerkregels op het proces lijkt vanuit dit perspectief dan ook zinloos en onnodig.

Als we echter terugrijpen naar de bevindingen uit de netwerkanalyse (hoofdstuk 8), kan het gebrek aan procesafspraken over dit kernelement ook anders geïnterpreteerd worden. In paragraaf 8.4 hebben we aangetoond dat respondenten het beeld van een moeizame samenwerking in Zeeland delen. Hierbij zijn vaak specifieke dossiers als voorbeeld aangehaald, waar problemen en irritaties ervaren worden. Slechts enkele respondenten noemen de inhoudelijke beleidsthema's die geagendeerd zijn in de strategische agenda. Het is opmerkelijk dat dergelijke inhoudelijke dossiers niet op de strategische agenda staan, terwijl het proces daartoe wel alle ruimte liet. Op de agenda staan uitsluitend beleidsmatige thema's, waar veel minder door respondenten aan is gerefereerd in de interviews. Wij betogen dat de arenaregels ('gemeente is eigen domein', 'anderen zijn concurrenten' en 'we zijn zelfvoorzienend') hier een mogelijke verklaring voor bieden. De redenering hierbij is dat als gevolg van deze netwerkregels actoren onvoldoende bescherming van de kernwaarden ervaren, zodat het agenderen van specifieke dossiers duidelijk een stap te ver was en de agenda te veel binnen het eigen domein gekomen zou zijn. Resultaat is dus dat op de strategische agenda beleidsthema's zijn geagendeerd als strategische punten, en geen specifieke dossiers. Hiermee heeft het proces weliswaar voldaan aan de vooraf gestelde doelstellingen, zoals we ook hebben beschreven in paragraaf 11.7. Maar vanuit dit perspectief biedt het proces geen oplossing aan de gepercipieerde problemen van de respondenten, en belemmeren de genoemde arenaregels wel de Zeeuwse samenwerking. Onze conclusie is dat de regels de agendavorming beïnvloeden, ondanks de openheid van het proces.

12.6. Welke aanvullende (proces-)afspraken kunnen de samenwerking verbeteren?

In hoofdstuk 9 zijn de netwerkregels geanalyseerd. In paragraaf 12.3 zijn ze (herhaald) weergegeven. Sommige netwerkregels werken belemmerend voor de samenwerking in Zeeland. Zie daarvoor de analyses in hoofdstuk 10 en 11. In een goed procesontwerp wordt aandacht besteed aan vier kernelementen (zie paragraaf 5.3.3). Op grond van de analyses beschrijven wij per kernelement de noodzaak voor het nemen van aanvullende acties die eventueel kunnen worden vastgelegd in procesafspraken. Deze nieuwe afspraken hebben als doel om de belemmerende werking van bestaande netwerkregels te verzachten opdat het proces van samenwerking er door verbeterd. Hiertoe dragen wij drie verbeterpunten aan die zich richten

zich op drie van de vier kernelementen, namelijk het creëren van een veilig proces (aspect kernwaarden), het verbeteren van de inhoud (aspecten kwaliteit en informatie) en de voortgang (aspect structuur). Voor het kernelement openheid dragen wij geen verbeterpunten aan. Ons is daarvoor geen aanleiding gebleken. Onder de nummers een, twee en drie lichten we nogmaals kort toe wat de onderliggende probleemanalyse is en waarom wij de door ons voorgestelde verbeterpunten voorstellen. De drie verbeterpunten zijn opgedeeld in acht aandachtspunten.

1. Het proces wordt als onveilig ervaren, maak het proces ‘veiliger’!

In de voorgaande twee paragrafen hebben we gezien dat het proces door de bank genomen goed verlopen is. Immers, de actoren zijn tevreden en de gestelde doelen zijn gerealiseerd. We hebben echter ook geconcludeerd dat als actoren naar moeizame samenwerking gevraagd wordt, er vaak inhoudelijke dossiers genoemd worden. Dit is opmerkelijk, omdat het de beleidsmatige thema’s zijn die met de strategische agenda zijn geagendeerd. In paragraaf 12.5 concluderen we dan ook dat de strategische agenda wel aan de vooraf gestelde doelen voldoet, maar dat zij maar ten dele een oplossing biedt aan de gepercipieerde problemen van actoren.

Omdat de agendavorming open is, moet hiervoor een andere oorzaak zijn. Op basis van de analyse van het procesontwerp in hoofdstuk 11, concluderen wij dat ondanks het goed verlopen van het proces, het proces als onvoldoende veilig wordt beschouwd. Zoals in paragraaf 11.6 en 11.7 beschreven, zijn de netwerkregels de oorzaak van dit gebrek aan bescherming. In het procesontwerp is geen enkele afspraak gemaakt om dit gebrek te corrigeren. Het is dit gebrek dat er mede toe heeft bijgedragen dat er geen inhoudelijke dossiers op de strategische agenda zijn gekomen. Actuele voorbeelden hiervan zijn de locatie ROC en ziekenhuis. Hieruit hebben we afgeleid dat actoren van mening zijn dat hun kernwaarden onvoldoende beschermd zijn, en dat zij dus verlies zullen leiden als dergelijke dossiers worden geagendeerd in het samenwerkingsproces. Bovendien maakt het procesontwerp het mogelijk dat actoren meerdere malen achtereen ‘verlies’ leiden. We hebben daarbij (in paragraaf 11.6) ook geconstateerd dat vertrouwen deze leemte niet wegneemt, zodat wij verbeterpunten aandragen om deze leemte in het procesontwerp op dit punt in te vullen. Zeker nu met de uitvoeringsagenda de strategische agenda in een volgende fase is aanbeland en dit nog maar het begin is van de uitvoering, ook voor wat betreft de beleidsmatige thema’s. In deze uitvoeringsfase zullen de kernwaarden meer en meer een rol kunnen gaan spelen, waardoor aandacht hiervoor noodzakelijk lijkt. Tevens zullen ook de inhoudelijke dossiers hoe dan ook een versturende werking houden – onder toepassing van de netwerkregels – op het proces van de strategische agenda. Dit ook gezien het feit dat de Zeeuwse bestuurders elkaar vaak en in verschillende overleggen tegen komen.

- a) **Benoem de diversiteit.** Een voorzet van welke kracht in het netwerk aanwezig is, is benoemd als identiteit in figuur 9 (paragraaf 8.5, pagina 68). Middelburg is het bestuurscentrum, Goes het handelscentrum en is ook centraal gelegen, Vlissingen het opleidingscentrum en daarnaast samen met Terneuzen het industrie- en werkcentrum, en tenslotte vormt het noorden van Zeeland (aangevuld met Sluis en Veere) het toeristisch hart van Zeeland. Aanbevelenswaardig is om deze waarden verder uit te werken en – meer dan nu het geval is – uit het netwerk zelf te laten komen. De door ons benoemde waarden zijn afgeleid uit de interviews, zijn misschien te kort door de bocht en zijn in ieder geval globaal. Benoem deze waarden en hanteer ze als uitgangspunt bij

het inrichten van de provincie. Door deze waarden leidend te laten zijn, kunnen gebieden complementair aan elkaar worden in plaats van rivaliserend. De benoemde kernwaarden moeten een werkbaar proces niet in de weg gaan staan, zodat er op gepaste wijze beroep op zal moeten worden gedaan.

- b) Vastleggen van uitkomsten die onbespreekbaar zijn.** Dit staat volledig in relatie met het beschermen van de kernwaarden. Door zo'n uitkomst vast te leggen is dat benoemd en kan er door elke actor rekening mee worden gehouden. Voorbeelden hiervan zijn het niet agenderen van gemeentelijke herindeling en het behouden van een of meer voorzieningen.

2. Voorkom 'armoedige' besluiten, breng verbetering aan gericht op inhoud.

Het beschermen van kernwaarden van actoren is een belangrijk element van het procesontwerp, maar zorgt op zichzelf nog niet voor inhoudelijke kwaliteit van de besluitvorming. Het proces van de totstandkoming van de strategische agenda heeft tot nu toe resultaten opgeleverd waar de actoren tevreden over zijn (zie daarvoor paragraaf 10.6). Nu de strategische agenda in de uitvoeringsfase is aangekomen, voorzien wij problemen met toekomstige resultaten. In de gemaakte procesafspraken ontbreken voldoende voorzieningen die inhoud en kwaliteit van de uitkomsten genereren. Zoals onder 1 betoogd behoren de inhoudelijke dossiers niet tot de strategische agenda. Toch spelen ze een grote rol in de samenwerking en de beleving ervan. Als voorbeeld noemen we de situatie waar het waterschap Scheldestromen in terecht is gekomen, met het open houden van twee volwaardige kantoren en zelfs een verdeling van de vergaderingen van het bestuur. Dit soort uitkomsten lijken het resultaat te zijn van de werking van de netwerkregels. Als voor elk vraagstuk (denk bijvoorbeeld aan de momenteel actuele zijnde discussies over het hoofdkantoor van het ROC en de RUD) dergelijke constructies als uitkomst worden gegenereerd, kan de vraag gesteld worden of Zeeland na bijvoorbeeld 15 jaar van dergelijke samenwerking er beter voorstaat dan nu. Wij typeren deze oplossingen als 'armoedig' en stellen drie aandachtspunten voor om tot meer robuuste uitkomsten te komen. Het voordeel hierbij is ook dat alle actoren in successen kunnen delen en daardoor vrijer aan het proces kunnen deelnemen. De onderstaande aandachtspunten gelden natuurlijk (ook) voor de procesafspraken in het kader van de strategische agenda.

- c) Koppel inhoud los van verdelingsvraagstuk.** Als het gaat om samenwerking moet het eerst om de inhoud gaan en niet meteen over waar de hoofdlocatie van een voorziening komt. Het vooraf claimen van een locatie werkt als een inhoudelijke randvoorwaarde, en is belemmerend voor het proces. Andere actoren worden hierdoor in hun mogelijkheden beperkt. Door het in te brengen als een nader te bespreken en te onderzoeken onderwerp (een kristallisatiepunt), blijven alle opties open. Zo'n kristallisatiepunt is een manier om genoemde ontkoppeling te realiseren. Zoals in tabel 2 (paragraaf 5.3.3, pagina 36) genoemd, is een kristallisatiepunt een inhoudelijk idee dat verder kan worden uitgewerkt. Wat is goed voor Zeeland, waar is het publieke belang het beste mee gediend en wat zijn de mogelijkheden? Als voorbeeld: voer eerst de discussie of het noodzakelijk is dat de ziekenhuizen of de ROC's moeten fuseren en of er gecentraliseerd moet worden. Feit blijft natuurlijk dat er hoe dan ook een keer een besluit zal moeten

volgen. Hulpmiddel hierbij is het maken van afspraken over de besluitvorming zelf. Hoe wordt er gezorgd voor voldoende inhoudelijke kennis, wat te doen met nieuwe informatie, hoe en wanneer wordt er besloten, is er behoefte aan het maken van afspraken voor nader onderzoek enz. Als de besluitvorming is afgerond kan vervolgens het verdelingsvraagstuk aan de orde komen.

- d) **Maak verdelingsafspraken.** Door waar mogelijk verdeling van taken, voorzieningen en andere uitkomsten te benoemen en aan actoren te koppelen (denk bijvoorbeeld aan de verdeling van woningvoorraad of het centraliseren van gemeentelijke diensten in een regio) wordt er vooraf duidelijkheid gecreëerd. Het gaat erom dat het steeds terugkerende dossiers en vraagstukken zijn. Actoren kunnen in overleg alle opties, voor- en nadelen met open vizier bespreken van hoe een toekomstige verdeling zal zijn. De kou is als het ware al uit de lucht als zo'n verdelingsvraagstuk dan aan de orde komt.

- e) **Maak 'package deals' bespreekbaar.** In Zeeland geldt de regel dat het spel per dossier gespeeld wordt. Winst uit het verleden (lees: het binnenhalen van een voorziening) telt niet mee in het spel van een nieuw verdelingsvraagstuk. Verlies daarentegen, komt wel in negatieve zin op de balans. De geldende netwerkregel werpt dus een aanzienlijke drempel op, als het gaat om het verdelingsvraagstuk. Omdat het spel per keer gespeeld wordt, in combinatie met de beloningsregel dat het binnenhalen van een voorziening als succes geldt, resulteert elk dossier waar een verdelingsaspect in zit in rivaliteit en concurrentie. Een actor weet immers zeker dat bij een volgend dossier hij niet gecompenseerd zal worden, en wederom aan het kortste eind kan trekken.

Het mogelijk maken van package deals kan de werking van de netwerkregels voor incidentele voorzieningen verzachten en de samenwerking verbeteren, terwijl dit voor terugkerende dossiers bereikt kan worden met het maken van verdelingsafspraken.

Het andere aspect van het kernelement 'Inhoud' betreft de informatie. Met de interviews is gebleken dat respondenten niet goed op de hoogte zijn van de ontwikkelingen, de voortgang, de (tussentijdse) resultaten en zelfs wie verantwoordelijk is of hoe besluiten zijn genomen. Actoren weten onvoldoende wat de stand van zaken is en wat van hen verwacht wordt. De netwerkregel dat er vaak informatie via informele kanalen gaat, lijkt hierdoor versterkt te worden. Gezien de reacties van de respondenten bevordert dit de samenwerking niet. Het zorgt ook voor onduidelijkheid en ruis op de lijn.

- f) **Maak afspraken over de informatievoorziening.** Specifiek voor het proces kan gedacht worden aan een periodieke nieuwsbrief, waarin een terugkoppeling van de diverse overleggen wordt gedaan, successen en stand van zaken wordt meegedeeld, het werk van de lobbyist wordt gecommuniceerd, belangrijke data worden opgenomen. Een dergelijke brief voorkomt ook het gissen van actoren naar bepaalde zaken, waardoor er minder in het wandelgangencircuit over gesproken wordt.

Het voornoemde betreft uitwisseling van algemene informatie over het proces. Daarnaast speelt ook de uitwisseling van informatie over specifieke dossiers, zoals bijvoorbeeld de vestiging van een bedrijf van een buurgemeente. Over het elkaar

hierover informeren is met het convenant een afspraak gemaakt. Wellicht is die afspraak wat te verruimen en nieuw leven in te blazen, nu de actoren van mening zijn dat het beter kan en moet. Het gaat erom elkaar tijdig en volledig te informeren over zaken die spelen. Daaraan kan worden toegevoegd dat men even contact met elkaar zoekt als iets niet goed zit of als er sprake is van onduidelijkheid.

3. Verbeterpunten die gericht zijn op de voortgang (aspect structuur).

Naast de verbeterpunten voor de kernelementen 'bescherming van kernwaarden' en inhoud is het samenwerkingsproces ook gebaat bij verbetering van de aandacht voor de voortgang en de structuur. Actoren blijven legitimiteit verlenen aan het proces van strategische samenwerking als de voortgang gewaarborgd is en zichtbaar blijft. Er zijn op dat gebied al meerdere procesafspraken gemaakt, maar uit de analyses blijkt dat er op een aantal punten verbetering mogelijk is en wat de besluitvorming ten goede komt. Waarom wij deze aandachtspunten benoemen, wordt in de desbetreffende alinea's duidelijk gemaakt.

- g) Overweeg structuur en ondersteuning.** Leg in gezamenlijkheid vast wie de rol van procesmanager gaat uitvoeren. In de huidige structuur is dat de stuurgroep. Uit de interviews en de procesanalyse, zie paragraaf 8.4.3 en 10.7.3, is gebleken dat er behoefte is aan een duidelijke regie. Regie is door de meeste respondenten uitgelegd als 'knopen doorhakken'. Uit het theoretische concept (zie paragraaf 5.2) volgt dat de procesmanager – juist niet een persoon is die besluiten neemt en knopen doorhakt. Het gevaar is dan namelijk dat actoren in conflict komen met deze persoon of groep, en zodoende de rol als manager van het proces niet meer kan uitvoeren. De procesmanager, zie paragraaf 5.2.1, betreft iemand (of een arrangement) die het proces in goede banen moet leiden. De stuurgroep kan dat doen, maar de leden van de stuurgroep zijn ook actoren in het netwerk. Ook een onafhankelijke c.q. externe procesmanager kan hierin voorzien. Het netwerk moet de voor- en nadelen afwegen van de partij die als procesmanager zal functioneren. Samengevat moet het netwerk bepalen wie nu de rol van procesmanager gaat vervullen, en welke werkzaamheden hiervan verwacht worden. Voornaamste rol van de procesmanager moet zijn het stimuleren van de actoren en het aanjagen en het in goede banen leiden van het proces.
- h) Bespreek rol en positie van de provincie en dus ieders verwachtingspatroon.** De provincie houdt zich bezig met bovenlokale vraagstukken op het ruimtelijk-economisch beleidsterrein inclusief het cultuurbeleid. Het netwerk heeft in het convenant 2009 ook afspraken gemaakt over rol en positie (zie hoofdstuk 10). In de praktijk leidt deze rolverdeling echter tot een paradox, zoals we in paragraaf 9.3 hebben geconstateerd. De belemmering voor het proces zit met name in het feit dat het gebied waar deze om-regie-vraag-regel toegepast wordt grijs gebied betreft. Hiermee bedoelen we dat de ene gemeente sneller een regie rol toekent aan de provincie dan een andere gemeente. Als de provincie ingrijpt, is het voor een deel van het netwerk te snel, en voor het andere deel van het netwerk te laat. In het eerste geval krijgt de provincie het verwijt van bemoeizuchtig en betuttelend te zijn, in het tweede geval wordt gezegd dat de provincie zich conflict mijndend opstelt.

Erken deze situatie als specifiek Zeeuws en spreek hiertoe initiatiefregels af met elkaar. Deze regels (procesafspraken) zouden bijvoorbeeld kunnen inhouden dat als de provincie zich gaat bemoeien met een dossier, omdat ze daartoe signalen opvatten uit het netwerk, de provincie wel aangesproken kan worden op haar inhoudelijke standpunt, maar niet op het feit dat zij op, of over de rand van haar domein opereert. Spreek met andere woorden de rolverwachting naar elkaar uit. Om een concreet voorbeeld te noemen, de provincie zou zich bijvoorbeeld kunnen uitspreken voor het centraliseren van de ziekenhuizen in de Mortiere in Middelburg. De provincie kan dan met de nieuwe afspraak niet aangesproken worden op het feit dat ze zich met dit dossier bemoeit. Men kan dan wel inhoudelijk het debat met elkaar aangaan over de vraag of centralisatie wenselijk is, en zo ja, waar dat dan zou moeten plaatsvinden.

Op basis van de theorie van procesmanagement zijn hiervoor aan de hand van de kernelementen drie verbeterpunten voor samenwerking in Zeeland aangedragen. Het toepassen van deze inzichten zal het proces van samenwerking verder helpen en zorgen voor betere besluitvorming. De doorwerking van deze verbeterpunten zal echter ook afhangen van het ambitieniveau dat de actoren in de Zeeuwse strategische agenda willen leggen. Uit de theorie van procesmanagement blijkt dat procesmanagement beter te laat dan te vroeg kan worden toegepast. Als actoren overgaan tot het benoemen van hun kernwaarden en het agenderen van inhoudelijke dossiers, is het van groot belang dat de wil daartoe bij een ieder volledig aanwezig is. Als de *'sense of urgency'* of zo men wil commitment er niet is, zal dat tot (vertrouwens)problemen leiden in de samenwerking en doet men er beter aan op de bestaande weg verder te gaan.

Procesmanagement

Onze aandachtspunten zijn gericht op het procesontwerp van de (totstandkoming) van de strategische agenda. In ons onderzoek hebben wij ons specifiek gericht op regels en wel de netwerkregels en de procesregels. Naar het procesmanagement hebben wij geen onderzoek verricht. Met de bovenstaande aandachtspunten wordt echter wel aangedragen om de structuur te heroverwegen en meer specifiek na te denken over wie de rol van procesmanager moet vervullen. In paragraaf 5.4 is uitgebreid beschreven wat de procesmanager behoort te doen c.q. kan doen. De strategieën die de procesmanager daarvoor kan toepassen zijn vermeld in tabel 1 op pagina 27. De bovenvermelde aandachtspunten dienen door de procesmanager gemanaged te worden door middel van genoemde strategieën. Verbeterpunt 3 (onder g) is zodoende van groot belang voor het verdere verloop van het proces van de strategische agenda. Niet alleen het procesontwerp moet voorzien in de behoeften van het netwerk om te komen tot 'goede' besluitvorming, maar ook de procesmanager moet geaccepteerd zijn en zijn rol goed (kunnen) vervullen.

13. REFLECTIE

Na het schrijven van de conclusies en de verbeterpunten is er van onze kant de behoefte aan een reflectie. In deze reflectie kijken we terug op de bruikbaarheid van de door ons gebruikte theorie, en bespreken we onze bevindingen die mogelijk een bijdrage aan het theoretisch kader leveren. Daarnaast is ons tijdens de interviews opgevallen dat er in het netwerk veel creativiteit aanwezig is en waar wij hier op willen terugkomen. Tenslotte geven we een beschouwing op veel gebruikte aanduiding 'dat is typisch Zeeuws'.

Bruikbaarheid van de theorie

In de inleiding hebben we gesteld dat onze motivatie om dit onderzoek uit te voeren, voortkomt uit onze overtuiging dat samenwerken loont. Vanuit deze overtuiging zijn wij op zoek gegaan naar redenen en oorzaken van het gebrek aan eendracht en de bestuurlijke verdeeldheid. Vanuit een eerdere opdracht in het kader van onze studie was ons in het dossier 'de Zeeuwse strategische agenda', de moeizame samenwerking al gebleken. Dit dossier leek ons geschikt om te analyseren.

Hiervoor hebben we het theoretisch kader van de netwerkbenadering en het procesmanagement gebruikt. Terugkijkend op ons onderzoek en de bevindingen, biedt dit theoretisch kader waardevolle inzichten om een gestructureerd beeld te krijgen van de werkelijkheid van bestuurlijke samenwerking. Tijdens onze analyse waren wij verrast door de inzichten die we vanuit de theoretische begrippen kregen om de bestuurlijke werkelijkheid te beschrijven en te duiden. Met name de wijze waarop de regels 'boven kwamen drijven', het inzicht wat we verkregen in de gemaakte procesafspraken en de wijze waarop de netwerkregels bepalend lijken te zijn in een dergelijk proces, zijn ons inziens heel waardevol om het sturingsconcept van de netwerkbenadering te kunnen doorgronden. De waarde van de theorie bewijst zich hiermee in onze optiek. Ook achteraf gezien is onze keuze om het proces van 'de Zeeuwse strategische agenda' als onderzoeksobject zeer goed bruikbaar geweest voor ons onderzoek.

Anderzijds levert deze theoretische bril ook een valkuil op. Dit komt omdat wij voor alles een verklaring gingen zoeken in regels en het procesontwerp. De theorie waarschuwt hier maar heel beperkt voor. Noties als dat er beter te laat dan te vroeg gestart wordt met een procesbenadering, en dat niet alle afspraken formeel hoeven te worden vastgelegd relativiseren dit inzicht onvoldoende. In paragraaf 4.4, waar we ingegaan zijn op de wijze waarop strategieën tot stand komen, laten we zien dat niet alleen rationele elementen zoals percepties en regels bepalen hoe een strategie er uit ziet. Facetten als sympathie, loyaliteit en persoonlijke verhoudingen spelen hierbij ook een rol. Maar ondanks het feit dat we ons hiervan wel bewust waren, betrapten we ons zelf regelmatig op de stelligheid waarmee we de werkelijkheid als ware het vanzelfsprekend wilden verklaren vanuit de door ons gevonden netwerkregels. Daar is de praktijk zoveel rijker en genuanceerder voor dan we in onze beschrijvingen en analyses hebben kunnen weergeven.

Dat brengt ons ook op de notie dat actoren op onderdelen van onze analyse zonder meer een ander beeld van de werkelijkheid zullen hebben. Het theoretisch kader wat wij voor ons onderzoek hebben gehanteerd biedt wel richtlijnen en handvatten om de praktijk te beschrijven, maar schiet zoals reeds betoogd zonder enige twijfel te kort om de sturingsmechanismen in een

netwerk volledig te kunnen doorgronden. Ook bij het interpreteren en invulling geven aan de verbeterpunten dient deze kanttekening te worden gemaakt. De verbeterpunten zullen zonder meer de 'pijn' tijdens het proces kunnen verzachten, maar het zullen geen wondermiddelen blijken te zijn. Naast het ambitieniveau wat actoren aan de dag leggen, spelen ook factoren als toeval, veranderingen in de omgeving, en management strategieën een rol in het verloop van samenwerkingsprocessen. Maar ook genoemde irrationele facetten zoals sympathie, loyaliteit persoonlijke en politieke verhoudingen, inter-organisatorische problemen zullen ook van invloed zijn op het verloop van samenwerkingsprocessen. Vanuit een organisatorisch en een politiek kader zullen ons inziens dan ook interessante conclusies te trekken zijn over de bestuurlijke samenwerking in Zeeland. Het spreekt vanzelf dat dit buiten de scope van ons onderzoek viel.

De theorie

Belangrijk in ons onderzoek zijn regels geweest. Naast netwerkregels waren dat de procesregels, in ons onderzoek procesafspraken genoemd. Voor het analyseren van de procesafspraken hebben wij de theoretische inzichten van Koppenjan en Klijn (2004) gecombineerd met die van De Bruijn et al (2008). Dat resulteerde in tabel 2 (pagina 36). Wij bemerkten namelijk dat waar Koppenjan en Klijn stellen dat er op diverse terreinen procesafspraken kunnen c.q. moeten worden gemaakt, De Bruin et al een procesontwerp beschreef met vier kernelementen waaraan aandacht moet worden besteed. Ons leek het beter deze twee zienswijzen te integreren, opdat veel concreter wordt hoe een procesontwerp er uit kan zien. Soms is het wat moeilijk geweest om een soort procesafspraken onder te brengen in een kernelement, maar het resultaat is naar onze mening zeer goed bruikbaar geweest om tot een goede analyse te komen van het onderliggende proces van onderzoek. Onze tabel was niet alleen voor de analyse bedoeld, maar ook voor het bieden van een goed inzicht van de theoretische kennis aan de lezers van onze scriptie. Wij hopen dat deze nieuwe presentatie van de theorie een bijdrage kan leveren aan toekomstige analyses.

Bijdrage aan de theorie

Vertel elkaar nu eens je kernwaarde! Dat blijkt in de praktijk heel erg lastig, zo niet onmogelijk te zijn voor de actoren. Reden hiervoor is dat kernwaarden verder gaan dan belangen, ze zijn abstracter en daarmee erg lastig te benoemen. Toch benadrukt de theorie het belang van het beschermen van de kernwaarden van actoren. Door deze te beschermen wordt het veiliger voor actoren om te participeren en zal het samenwerkingsproces meer resultaten kunnen boeken dan als actoren van mening zijn dat hun kernwaarden niet beschermd zijn. De aanbeveling is dan voor de hand liggend, schrijf je kernwaarden maar even op, dan kunnen we die beschermen! Maar zo eenvoudig is dat niet in de praktijk. De theorie benoemt dus – terecht naar onze mening – het belang van kernwaarden, maar geeft vervolgens niet een methode of 'foefje' om die kernwaarden ook te benoemen. In hoofdstuk 8, en met name paragraaf 8.5, hebben wij daartoe wel een eerste aanzet gegeven. Niet door actoren te vragen welke waarden beschermd moeten worden, maar door de vraag om te draaien. We hebben actoren gevraagd wat ze van de samenwerking verwachten en wanneer het proces van samenwerking voor actoren succesvol is. Door de antwoorden in de door de respondent genoemde volgorde te groeperen, is het in figuur 9 (pagina 68) weergegeven beeld naar voren gekomen. Deze aanpak zou verder uitgewerkt kunnen worden en wellicht kunnen bijdragen aan theorievorming om kernwaarden van actoren te analyseren.

Het netwerk bevat een bron aan goede ideeën en creativiteit

In het kader van dit onderzoek hebben wij in totaal meer dan 20 uur met respondenten gesproken. Hierin zijn ons twee dingen opgevallen. Ten eerste heeft geen enkele respondent bij de vraag naar oorzaken van moeizame samenwerking de ‘verschillende belangen’ genoemd, terwijl dit ons inziens – getuige ook de bevindingen in paragraaf 8.5 (pagina 67) – en de theorie over kernwaarden wel een oorzaak van moeizame samenwerking is. Ten tweede waren wij zonder uitzondering na elk interview verrast door de nieuwe inzichten, de visie en standpunten die op tafel werden gelegd. Aan het begin van de reeks van interviews hadden we daar geen verwachtingen van. Een voorbeeld hiervan is het op regionaal niveau aanbrengen van structuur in de lappendeken van de vele bestaande samenwerkingsverbanden. Het riep na afloop van alle interviews wel de vraag bij ons op, hoe je de vele waardevolle ideeën en creativiteit die in het netwerk aanwezig is meer dan nu het geval is, zou kunnen mobiliseren. Hoe kan bereikt worden dat de bestuurders in Zeeland over hun eigen schaduw heen stappen, en hun ideeën en opvattingen meer dan ze nu doen met elkaar delen? Wij hebben er geen antwoord op, maar dat het netwerk over een waardevol potentieel aan creativiteit beschikt is voor ons een feit.

Typisch Zeeuws?

Nu wij ons onderzoek hebben afgerond, de conclusies hebben getrokken en de aanbevelingen op papier hebben gezet, komt de vraag naar boven in hoeverre de regels zoals we die hebben geanalyseerd en beschreven typisch Zeeuws zijn. Zoals we in paragraaf 9.1 al stelden, hebben respondenten het woord ‘typisch’ vaak gebruikt. Het woord ‘typisch’ kan op twee manieren worden uitgelegd. Het kan uitgelegd worden in de betekenis van beschrijven, duiden of karakteriseren. De gevonden regels beschrijft dan de manier zoals het gaat. ‘Typisch’ kan ook uitgelegd worden als uniek, bijzonder of vreemd. In dat geval betekent het dat een regel in andere regio’s geen werking heeft, en alleen in Zeeland voorkomt.

In de eerste betekenis van het woord is het wel duidelijk; de gevonden regels en de uitwerking ervan beschrijven de gang van zaken in Zeeland in bestuurlijke besluitvormingsprocessen. Maar voor de tweede betekenis is op basis van ons onderzoek niet zonder meer iets zinvols te zeggen. Immers, dan zou een soortgelijk onderzoek ook in andere regio’s uitgevoerd moeten worden, zodat de gevonden regels met elkaar kunnen worden vergeleken. Voor zover ons bekend zijn dergelijke onderzoeken echter niet beschikbaar van andere regio’s. Op basis van de interviews is door meerdere respondenten aangegeven dat zij de moeizame Zeeuwse samenwerking ook uit hun eerdere werkomgeving van elders te herkennen. Dan wordt het niet de Zeeuwse ziekte genoemd, of ‘het eilanddenken’, maar het komt op hetzelfde neer. Anderen vinden het daarentegen wel een typisch Zeeuwse situatie. Voor een aantal regels is voor deze opvatting ook wel wat te zeggen. Elke regio in Nederland heeft specifieke omstandigheden en een eigen cultuur. Van de geografische en demografische omstandigheden in Zeeland, die aan de basis liggen van ‘het eilanddenken’ en de vanuit het verleden ontstane zelfredzaamheid (de eigen boontjes doppen), is ons inziens de stelling dat dit ‘typisch’ Zeeuwse regels zijn – en dus uniek – misschien wel te verdedigen. Maar voor andere regels (zoals het gunnen van successen en het niet maken van package deals) is het een stuk minder vanzelfsprekend dat deze regels uniek zijn voor Zeeland. Los van deze discussie geldt de werking van netwerkregels in elke regio in Nederland en bij elk samenwerkingsdossier, en is het een benadering die het verdient om te worden toegepast. Met dit onderzoek is naar onze mening duidelijk aangetoond dat het helpt om

besluitvormingsprocessen – voor afzonderlijke dossiers in Zeeland, maar ook voor andere regio's – beter te begrijpen en met de verkregen inzichten ook te kunnen bijsturen.

Tot slot

Voordat de start van dit onderzoek waren we reeds overtuigd van de kracht van de netwerkbenadering als sturingsconcept om gezamenlijk tot besluitvorming te komen. Ondanks het verkregen inzicht en wetenschap dat ook dit concept geen totaaloplossing biedt, zijn we blijvend overtuigd van de kracht van het concept. Voor ons is dan ook duidelijk dat de Zeeuwse strategische agenda de potentie in zich heeft om echt tot betere en effectievere samenwerking te komen in Zeeland. We sluiten onze reflectie dan ook af met het advies aan het netwerk om vooral door te gaan op de ingeslagen weg, waarbij wij van mening zijn dat de verkregen inzichten en uitkomsten alsook de genoemde verbeterpunten uit dit rapport een zinvolle toevoeging zullen zijn aan de Zeeuwse samenwerking. Als afsluiting verwijzen we naar een uit het Engels vertaalde slogan uit de organisatiewetenschap, die alle actoren in het Zeeuwse netwerk kan aanspreken, en die ook illustreert dat alle verbeterpunten ten spijt, je niet verder komt als je ook zelf niet wilt veranderen: *Als je jezelf niet als onderdeel van het probleem ziet, is het erg moeilijk om tot oplossingen te komen.*

LITERATUURLIJST

- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging*. Den Haag. Lemma.
- Bovens, M.A.P., Hart, 't, P., Twist, van, M.J.W.. (2007). *Openbaar bestuur, beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn. Kluwer.
- Bruin, de, H., Heuvelhof, ten, E., Veld, in 't, R.. (2008). *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag. Academic Service.
- Edwards en Schaap. (2000). *Vaardigheden voor de publieke sector*. Bussum. Coutinho.
- Jansen, B. *Zeeland, daar kom je niet tussen*. PZC, 19 mei 2010.
- Klijn, E.H. (1996). *Regels en sturing in netwerken*. Delft. Eburon.
- Koppenjan, J. en Klijn, E.H. (2004). *Managing Uncertainties in networks*. London and New York. Routledge.
- PZC. *Burgemeesters tegen herindeling*. 18 november 2009.
- Stone, D. (2003). *Policy paradox*. London. W.W. Norton&Company Ltd.
- Teisman, G. (2001). *Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen*. In: Abma, T. en in 't Veld, R. red. *Handboek beleidswetenschappen*. Amsterdam. Boom. Pag. 292-310.
- Van den Heuvel, H. (2001). *Beleidsinstrumenten: naar strategisch beleid in netwerken*. In: Abma, T. en In 't Veld, R. red. *Handboek beleidswetenschappen*. Amsterdam. Boom. Pag. 281-291.
- Visser, G en Michielsen, P. (2010). *Zeeuwse samenwerking*.
- Wit, de, B., Meyer, R., Breed, K. (2000). *Strategisch management van publieke organisaties*. Utrecht. Lemma.

BIJLAGE 1: LIJST MET RESPONDENTEN (op alfabetische volgorde van achternaam)

Naam	organisatie	Functie					nevenfunctie			Nevenfunctie in kader van Zeeuwse strategische agenda
		gedeputeerde	Dijkgraaf	burgemeester	Wethouder	secretaris	stuurgroep IJzendijke VZG	Kring van secretarissen		
Dhr. G.R.J. van Heukelom	Provincie Zeeland	X					X			voorzitter stuurgroep IJzendijke
mr. F.L.A.R. Marquinie MBA	Gemeente Reimerswaal					X			X	voorzitter Kring van secretarissen
dhr. W. Nuis	Gemeente Tholen			X			X	X		
dhr. P. Polderman	Gemeente Vlissingen				X		X			
mr. drs. A.J.G. Poppelaars	Waterschap Scheldestromen i.o.		X				X ⁶			
dhr. G.C.G.M. Rabelink	Gemeente Schouwen-Duiveland			X				X		
drs. D. Sinke	Gemeente Noord-Beveland					X	X	X	X	secretaris VZG ambtelijke werkgroep
mr. M.M.D. Vermue	Gemeente Borsele				X		X	X		lid stuurgroep IJzendijke
ir. M. Quapp	Gemeente Kapelle					X			X	ambtelijke werkgroep
dhr. J. Sala	Gemeente Sluis			X						
dhr. J.M. van Schaik	Gemeente Terneuzen				X			X		
Dhr. L.J.M. Verdult	Provincie Zeeland					X	X		X	Kring van secretarissen
dhr. A. de Vries	Gemeente Middelburg				X		X			
dhr. S. ter Wal MCM	Gemeente Hulst					X			X	
drs. D.J. van der Zaag	Gemeente Goes			X				X		
drs. R.J. van der Zwaag	Gemeente Veere			X				X		voorzitter VZG
Opgeteld:		1	1	5	4	5	8	7	5	

⁶ Per 18 mei 2010

BIJLAGE 2: LIJST MET INTERVIEWVRAGEN

Thema Samenwerking

1. Wat zijn voor uw organisatie de belangrijkste overwegingen om te participeren?
2. De samenwerking in Zeeland wordt vaak als moeizaam getypeerd. Deelt u dat? Hoe komt dat in uw optiek?
3. Hoe ervaart u de opstelling / input van andere actoren?
4. Wanneer is samenwerking zoals in de Zeeuwse strategische agenda in uw optiek succesvol?

Thema Proces van de strategische agenda

5. Welke momenten zijn in dit proces volgens u bepalend geweest
6. Is er naar uw mening stagnatie geweest in het proces (de laatste twee jaar)
7. Hoe beoordeelt u de voortgang van het proces?
8. Is de bezetting van de stuurgroep in uw ogen evenwichtig en correct verdeeld?
9. Hoe kijkt u aan tegen mandaat / regie aan de stuurgroep voor bepaalde zaken?
10. Hoe typeert u wijze de besluitvorming in het proces van de strategische agenda?

Thema Informatie

11. Wordt er naar uw mening onderling goed informatie uitgewisseld?
12. Hoe typeert u de informatie verstrekking van de stuurgroep naar het netwerk?
13. Merkt u wel eens dat u / uw organisatie onvoldoende geïnformeerd bent?
14. Hoe beoordeelt u de informatieverstrekking rondom de Zeeuwse strategisch agenda?

Tot slot

15. Kunt u reageren op de stelling "Samenwerken, zo doen we dat in Zeeland"?
16. Wat kan er volgens u beter?

BIJLAGE 3: LIJST MET GEBRUIKTE AFKORTINGEN

B&W	College van Burgemeesters en wethouders
DB	Dagelijks Bestuur
CdK	Commissaris van de Koningin
CIV	Code Interbestuurlijke Verhoudingen
GS	Gedeputeerde Staten
HZ	Hogeschool Zeeland
KvS	Kring van Secretarissen
ROC	Regionaal Opleidingscentrum
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
SMO	Samenwerkingsverband Oosterschelderegio
SSC	Shared Service Centrum
VNG	Vereniging van Nederlandse gemeenten
VZG	Vereniging van Zeeuwse gemeenten