



De hand van de regisseur

Meer dan op het toneel en achter de coulissen?



Een onderzoek naar hoe regie kan werken voor de gemeente Schouwen-Duiveland

Scriptie in het kader van de Masteropleiding Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam

Studenten:

Onno Kasse

studentnummer: 326154

Eric Caspers

studentnummer: 325513

1^e begeleider:

dr. F.B. van der Meer

2^e begeleider:

dr. P. Marks

Inhoudsopgave

VOORWOORD	4
SAMENVATTING	5
1. AANLEIDING – EFFECTIEF BESTUUR, EEN GEMEENTE IN SPAGAAT	10
1.1 LANDELIJK BEELD VANUIT INTERNATIONALE ONTWIKKELINGEN	10
1.2 PARADOX.....	11
1.3 KRITIEK.....	12
1.4 HET BEELD OP LOKAAL NIVEAU	12
1.5 DE GEMEENTE SCHOUWEN-DUIVELAND IN HET BIJZONDER	13
1.6 BELANG VAN DIT ONDERZOEK – HET BEGRIIP REGIE EEN STAPJE VERDER	13
<i>Belang voor de gemeente Schouwen-Duiveland.....</i>	<i>13</i>
<i>Algemeen belang</i>	<i>14</i>
<i>Kennisbelang.....</i>	<i>14</i>
1.7 ONDERZOEKSVRAAG EN ONDERZOEKSMODEL	14
<i>Onderzoeksvraag</i>	<i>14</i>
<i>Deelvragen</i>	<i>15</i>
<i>Onderzoeksmodel.....</i>	<i>16</i>
<i>Begrippenkader.....</i>	<i>16</i>
1.8 LEESWIJZER	17
2. THEORETISCH KADER - WAT IS REGIE?	18
2.1 REGIE ALS METAFOOR.....	18
2.2 REGIE IN DE CONTEXT VAN EEN NIEUW BESTURINGSPARADIGMA	19
2.3 STURINGSMODELLEN EN -INSTRUMENTEN	20
<i>Sturingsmodellen.....</i>	<i>20</i>
<i>Sturingsinstrumenten.....</i>	<i>22</i>
<i>Sturingsmodellen in relatie tot regie.....</i>	<i>23</i>
2.4 PROBLEMEN EN COMPLEXITEIT	23
<i>Percepties en frames.....</i>	<i>23</i>
<i>Complexiteit van een probleem.....</i>	<i>24</i>
2.5 REGIE EN STURINGSMODELLEN	25
<i>Definities van regie.....</i>	<i>25</i>
<i>Definities en sturingsmodellen.....</i>	<i>29</i>
2.6 NETWERKEN.....	31
<i>Belangen in netwerken.....</i>	<i>32</i>
<i>Betekenis voor regievoeren.....</i>	<i>32</i>
<i>Afhankelijkheidsrelaties</i>	<i>32</i>
<i>Betekenis voor regievoeren.....</i>	<i>33</i>
<i>Complexe interactieprocessen</i>	<i>34</i>
<i>Betekenis voor regievoeren.....</i>	<i>34</i>
2.7 BELEIDS- EN UITVOERINGSPROCESSEN IN NETWERKEN	34
<i>Beleidsprocessen</i>	<i>34</i>
<i>Macht.....</i>	<i>35</i>
<i>Spelregels</i>	<i>35</i>
<i>Betekenis voor regievoeren.....</i>	<i>36</i>
<i>Stagneren van beleid- en uitvoeringsprocessen.....</i>	<i>36</i>
<i>Betekenis voor regievoeren.....</i>	<i>36</i>
2.8 NETWERKEN EN REGIE	37
<i>Management van netwerken.....</i>	<i>37</i>
<i>Netwerkstrategieën</i>	<i>37</i>
<i>Instrumenten bij netwerkstrategieën.....</i>	<i>38</i>

Resultaat van het proces.....	39
2.9 FACTOREN DIE LOKALE REGIE BEÏNVLOEDEN	39
2.10 SAMENVATTING EN SYNTHESE	41
3. GEMEENTE SCHOUWEN-DUIVELAND	43
Geografische omstandigheden	43
Bevolking en bevolkingssamenstelling.....	43
Toerisme en economie	44
Het bestuur en bestuurscultuur.....	44
Bestuurscultuur	45
Voorzieningenniveau.....	46
De ambtelijke organisatie	46
De Keuzenotitie	46
De Kering 2039 en Strategische visie Schouwen-Duiveland 2040	47
4. ONDERZOEKSMETHODE EN OPERATIONALISERING	48
4.1 ONDERZOEKSMETHODE EN VERANTWOORDING	48
4.2 OPERATIONALISERING	49
Conceptueel model.....	54
Gegevensverzameling en benutting.....	55
4.3 BETROUWBAARHEID	56
5. CASESTUDIES.....	58
5.1 SCHOUWENDUIVELANDPAS.....	58
Aanleiding	58
Relevante actoren en hun belangen.....	58
Actorenmatrix	59
Reconstructie van het beleidsproces	60
Cruciale besluiten	65
5.2 ANALYSE SCHOUWENDUIVELANDPAS.....	66
Aard van het probleem.....	66
Afhankelijkheden.....	67
Herkenbare karakteristieken van gemeentelijke regie.....	68
5.3 HART VAN LEEFBAARHEID	80
Aanleiding	80
Relevante actoren en hun belangen.....	80
Actorenmatrix	82
Reconstructie van het beleidsproces en onderzochte periode.	84
Cruciale besluiten	88
5.4 ANALYSE HART VAN LEEFBAARHEID.....	89
Aard van het probleem.....	89
Herkenbare karakteristieken van gemeentelijke regie.....	90
6. BEVINDINGEN, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	106
Bevindingen en conclusies.....	120
Aanbevelingen.....	125
LITERATUURLIJST	129
BIJLAGEN	136

Voorwoord

Op de introductieavond van de opleiding Bestuurskunde komen we elkaar verrassend genoeg tegen. Twee collega's uit dezelfde organisatie. Beiden geïnteresseerd in de opleiding Bestuurskunde want we zijn beiden intrinsiek gemotiveerd om voor het openbaar bestuur te werken. De week na de introductieavond zoeken we elkaar regelmatig op. De interesse is gewekt en we zetten beiden de stap om de opleiding Bestuurskunde te volgen.

Ruim twee jaar maken we twee avonden per week de gang vanuit Zeeland naar de Erasmus Universiteit in Rotterdam. Al vrij snel ontstaat er een groepje van vijf Zeeuwse studenten. We gaan samen reizen. Soms ontstaat wat stress om op tijd aanwezig te zijn als het verkeer weer eens vaststaat rondom Rotterdam. We weten inmiddels wat een verkeersinfarct concreet betekent. Maar over het algemeen is het reizen leuk en voeren we hele gesprekken over de stof uit de module waar we mee bezig zijn. De colleges zijn goed voorbereid, interessant en er zijn vaak boeiende sprekers. We krijgen gemotiveerde, betrokken en zeer deskundige docenten voor ons die op een prettige manier hoor- en werkcolleges geven. Daarin is er altijd ruimte voor vragen, zienswijzen en discussie. Vrijwel alle docenten dagen ons uit om het oneens met hen te zijn en het debat met elkaar aan te gaan. Ontzettend leerzaam.

Door de opleiding breidt onze kennis fors uit. We leren analytischer te denken en een onderzoekende houding aan te nemen. We leren meer vragen te stellen en vooral door te vragen. "Het probleem achter het probleem" (Van der Meer), "Waar zit de spanning" (Daemen), "De stiltes in de tekst", "Waar zit de schuring en het ongemak" (Van Twist). Quoten die ons leren op andere manieren en vooral meerdere manieren te kijken. Door de verbinding van de opleiding met de praktijk passen we diverse elementen al toe in de praktijk en helpen zo onze eigen organisatie een stapje verder. En dat zit in kleine dingen, zoals het stellen van vragen.

Een opleiding volgen die veel van je vraagt en het schrijven van een scriptie gaan, niet zomaar. Dat vraagt naast eigen inzet ook steun vanuit de thuissituatie. Die steun hebben we voluit ervaren en daar zijn we bijzonder dankbaar voor.

Daarnaast past een woord van dank aan onze scriptiebegeleider, de heer dr. F.B. van der Meer. Zijn betrokken inzet, vragen en tips brengen ons na elk bezoek een stapje verder. Na elk bezoek kijken we elkaar verbaasd aan. Hoeveel werk en stof je in een uurtje kunt behandelen! Ook danken we de tweede lezer, de heer dr. P. Marks, voor zijn inzet en betrokkenheid.

Tot slot past een woord van dank aan mevrouw drs. M.K. van den Heuvel, directeur/gemeentesecretaris en de heer drs. G.J. Benou, afdelingshoofd Ruimte en Milieu, voor hun betrokkenheid vanuit onze organisatie. Door kritisch mee te lezen, kritische vragen te stellen, ons van feedback te voorzien en met ons de dialoog aan te gaan, hebben we nadrukkelijker de koppeling naar de eigen organisatie weten te maken.

Het is een grote scriptie met veel stof en lange interviews. Wij denken dat al deze informatie nodig is om de werking van regie in de praktijk en hoe dit er uit ziet beter te leren begrijpen. Wij hopen dat u na lezen van deze scriptie onze mening deelt. Wij wensen u veel leesplezier.

Onno Kasse en Eric Caspers

Samenvatting

Eén van de respondenten begint na onze inleiding op het interview met de vraag: “Wat is regie?”. Om vervolgens de vragen te stellen: “Is regie wel af te bakenen?” en: “Hoe herken je nu de regisseur?”. Deze vragen kenschetsen onze zoektocht naar wat regie is en hoe je daarin de hand van de regisseur kunt herkennen.

De term “regie” is inmiddels een “buzz-word”. Veel auteurs brengen regie in verband met uitbesteden en niet meer als overheid zelf taken uitvoeren. Een vaak gebruikte uitspraak is dan “overlaten aan de burger” door hem zelf verantwoordelijk te laten zijn voor zijn eigen leefomgeving. Regie krijgt dan snel de connotatie van “bezuinigen”. Zeker in de huidige tijd, waarin de financiële en economische crises nopen tot vermindering van overheidsuitgaven, is “regie” in deze connotatie een populair begrip bij overheden. De Rijksoverheid moedigt regisseren bij lagere overheden aan (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006). Maar het Rijk doet ook zelf aan “regie” door taken over te hevelen naar provinciaal of gemeentelijk niveau, vaak met toepassing van een efficiencykorting. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten moedigt regisseren aan (VNG, 2007). Deze vorm van regie gaat echter vaak over het uitbesteden van uitvoeringsgerichte taken en taken niet meer zelf als overheid doen. Het aantrekkelijke perspectief hierbij is dat kansen voor bezuinigingen ontstaan en een slankere organisatie.

Ander perspectief en afbakening

Er is echter ook een ander perspectief op regisseren. We hebben het dan over “regisseren” dat betekenis krijgt in de context van beleidsprocessen. Deze context hanteren wij in onze masterscriptie. Hiertoe gaan we na wat de bestuurskundige literatuur aangeeft over deze vorm van regisseren. Vervolgens kijken we naar de gemeentelijke overheid en de specifieke voorwaarden en condities die dan invulling behoeven. Vervolgens gaan we na hoe de theorie in de praktijk werkt. Dit onderzoek geven we vorm aan de hand van twee casestudies uit de gemeente Schouwen-Duiveland. Deze casestudies bepalen we niet willekeurig. De gemeenteraad geeft voor deze dossiers expliciet aan dat zij regie wil voeren.

Onderzoeksvraag

De centrale vraag in ons onderzoek luidt dan ook:

Op welke wijze maakt de gemeente Schouwen-Duiveland gebruik van vormen van regie, hoe dragen deze vormen van regie bij aan het oplossen van maatschappelijke problemen, welke voorwaarden moeten in de organisatie zijn ingevuld om vormen regie te kunnen voeren en dragen deze vormen van regie bij aan effectiever bestuur?

Voor het onderzoek naar deze vraag doen we literatuurstudie naar regisseren van beleidsprocessen. Deze vorm van regisseren toetsen we in de praktijk door onderzoek te doen aan de hand van twee casestudies in de gemeente Schouwen-Duiveland. Voor de bevindingen uit de casestudies proberen we verklaringen te vinden in de literatuur. Op grond van de bevindingen van de theorie en de praktijk doen we aanbevelingen hoe het

voeren van regie voor beleidsprocessen de gemeente Schouwen-Duiveland verder kan helpen.

Doel van dit onderzoek

Met dit onderzoek willen wij gemeentelijke regie beter proberen te begrijpen. Dit onderzoek probeert een aantal handvatten aan te reiken ten behoeve van het voeren van gemeentelijke regie voor beleidsprocessen. Verder proberen we met dit onderzoek tot een afbakening te komen voor het begrip regie voor beleidsprocessen. Door het vraagstuk van regie te benaderen vanuit concepten om de omgeving te managen proberen we met dit onderzoek de helpende hand te bieden om regie vanuit managementconcepten, en daarmee verband houdende strategieën, te benaderen. Daarmee hopen we een bescheiden bijdrage te leveren aan de wens om het begrip regie meer af te bakenen, systematisch te onderzoeken en inzichtelijke te krijgen wat voor de eigen organisatie nodig is om goede regie te voeren (Span et al., 2009a).

Bevindingen

Op grond van de literatuur trekken we de conclusie dat traditionele vormen van bestuur, gelet op afhankelijkheden van andere actoren, niet meer helpen bij het oplossen of verbeteren van complexere problemen. De gemeente is om beleidssamenhang te bereiken wel gedwongen om samen te werken met andere actoren in netwerken (Koppenjan en Klijn, 2004). In de onderzochte casus zien we dat de gemeente niet (meer) vanuit een traditionele vorm opereert. Hierbij is bijzonder dat wethouders en gemeentelijke projectleiders netwerk- en procesmanagementstrategieën inzetten en er netwerken rondom een beleidsprobleem ontstaan, terwijl de gemeenteraad het beeld heeft van uitbesteden en overlaten aan andere partijen. De vraag is of het opereren in netwerken hetzelfde is als regie?

Op grond van de literatuur komen we tot de conclusie dat er veel definities en veel vormen van regie zijn. Centrale begrippen voor regie zijn: samenwerken, afstemmen, overzicht over het geheel, andere actoren, interactie en sturen en beïnvloeden. De vorm van regie is namelijk afhankelijk van de contextuele omstandigheden. Dit zijn onder meer de complexiteit van het probleem, de afhankelijkheden van andere actoren, de aard en kenmerken van te betrekken actoren, de mate van overeenstemming over probleempercepties en te bereiken doelen. Vanwege deze contextuele omstandigheden en het feit dat regie als middel passend moet zijn om hiermee om te gaan, blijft het begrip regie meervoudig en onbegrensd. Wat we wel kunnen vaststellen is dat het voeren van regie synoniem is te stellen voor netwerk- en procesmanagement.

Het regiemodel van Hupe en Klijn (1997) blijkt op grond van ons onderzoek verrassend actueel en biedt met de vermelde Sen (Simuleren, Stueren, Steun creëren, Structureren, Sturen) voldoende flexibiliteit om de verschillende definities en vormen van regie maar ook de daarbinnen te hanteren handelingen en netwerk- en procesmanagementstrategieën en instrumenten op te nemen. Hierbij blijft de variëteit aan vormen van regie behouden. We gebruiken het 5S-model van Hupe en Klijn dan ook om karakteristieken van regie vast te stellen in twee cases.

Op grond van literatuurstudie spreken wij de verwachting uit dat gemeentelijke regie leidt tot betere beïnvloeding van beleidsprocessen of betere resultaten. Uit het onderzoek blijkt dat deze vraag niet goed te beantwoorden is omdat we niet kunnen vaststellen of sprake is van “echte” gemeentelijke regie. We kunnen wel concluderen dat de karakteristieken van regievoeren in de context van beleidsprocessen in beide onderzochte casus herkenbaar zijn.

Daarbij valt op dat in de praktijk niet alleen de projectleider netwerk- en procesmanagementstrategieën inzet maar meerdere actoren in het netwerk deze strategieën inzetten. Dit maakt het vaststellen van of de gemeente de regie voert en als regisseur in beleidsproces is aan te merken, moeilijk. In een nader onderzoek verdient het aanbeveling om criteria te ontwikkelen aan de hand waarvan te bepalen is of er sprake is van gemeentelijke regie. Vanuit ons onderzoek kunnen wij onze uitgesproken verwachting niet éénduidig beantwoorden. De oorzaak hiervoor is het feit dat meerdere actoren dezelfde of verschillende Sen, complementair of contraproductief, door het hele beleidsproces heen inzetten, afhankelijk van de belangen en te bereiken doelen van de betreffende actor. Hieruit blijkt dat netwerken (naast andere factoren, zie Koppenjan en Klijn, 2004) dynamisch zijn. Daarnaast liggen de Sen zeer dicht bij elkaar in hun uitleg en kunnen suggesties voor handelen bij de ene S ook als ondersteunend aan een andere S worden uitgelegd. Daarmee krijgt het 5S-model in de praktijk een meerdimensionaal karakter:

- de begrenzing tussen de Sen is niet hard en de Sen hebben een complementair karakter, zodat Sen, in meer of minder mate, naast elkaar kunnen bestaan;
- Meerdere actoren kunnen strategieën en handelingen die aan de Sen te relateren zijn, inzetten. Dat kan tegelijkertijd en naast elkaar plaatsvinden. Om een beleidsproces aan de hand van het 5S-model te begrijpen is beoordeling van de inzet van strategieën en handelingen van meerdere actoren in het kader van het model aan de orde. Meerdere actoren kunnen naast elkaar en tegelijkertijd of opvolgend, strategieën en handelingen die te relateren zijn aan de verschillende Sen, in meer of mindere mate, inzetten.
- de inzet door meerdere actoren van strategieën en handelingen die zijn te relateren aan de Sen werkt complementair aan andere Sen maar grijpen ook op elkaar in. In deze onderzochte cases werkt dat ingrijpen complementair en versterkend, maar het is niet uitgesloten dat dit juist ook tegenstrijdig kan werken. Tegenstrijdigheid kan vervolgens spanning opleveren tussen actoren in het netwerk.

Om het 5S-model qua werking in de praktijk te begrijpen is dus naast lengte ook breedte en hoogte nodig. Daarmee krijgt het model een drie-dimensionaal karakter.

Uit beide casus blijkt dat de beschikbaarheid van geld een belangrijke motivatiefactor is om aan tafel te blijven zitten. De vraag is hoe geld gewaardeerd moet worden: als een verticaal of horizontaal sturingsmiddel? We komen tot de conclusie dat de waardering van geld als sturingsmiddel afhankelijk is van de omvang van het geldbedrag en de gestelde randvoorwaarden om het geld te verkrijgen.

Ondanks dat er belangrijke kenmerken van regie in de vorm van het voeren van netwerk- en procesmanagement in de handelingen van de gemeentelijke projectleiders te herkennen zijn, is er geen sprake van een totale gemeentelijke regie op de projecten. Uit de analyses wordt duidelijk dat er op meerdere momenten in de processen van beide casus sprake is van meerdere regievoerders. Hierbij rijst de vraag of totale regie überhaupt mogelijk is. Actoren in netwerken hebben immers eigen doelen en bijbehorende agenda's en hanteren daarom eigen strategieën. De inzet van strategieën hangt hierbij vaak af van de "sterkte" van de actor (mate van afhankelijkheid, beschikbaarheid van bronnen). We kunnen concluderen dat er wel sprake is van regie in beide onderzochte casus, maar geen sprake van "een" regisseur.

De vraag die hiermee rijst, is wie de regisseur in een beleidsproces is en hoe dit te bepalen is. Een belangrijk begrip dat het ROB (ROB, 2001) aandraagt, is overzicht over het geheel. Dit overzicht over het geheel moet gezien worden in de context van het te bereiken doel of resultaat. De actor die het overzicht heeft over alle handelingskenmerken uit het 5 S-model en kan nagaan of al de ingezette handelingen bijdragen aan het te bereiken doel, is dan aan te merken als de regisseur. Dit is dan ook de actor die gericht als reactie handelingen kan

inzetten vanuit de Sen om het mogelijk afwijken van dat doel of resultaat bij te sturen en daarvoor gerichte strategieën en handelingen in te zetten. In principe gaat hier om continue afstemming van de dynamiek in het netwerk, die ontstaat omdat verschillende actoren op verschillende momenten in het beleidsproces (bewust of onbewust) netwerk- of procesmanagementstrategieën inzetten. Het doel van de afstemming hierbij is dat alle handelingen en strategieën op een manier zijn afgestemd die beweegt naar het gezamenlijke beoogde doel. Vanuit dit perspectief helpt het 5S-model niet alleen te bepalen hoe in welke mate de strategieën en handelingskenmerken voor regie, die synoniem staan voor netwerk- en procesmanagement (Koppenjan en Klijn, 2004) zijn ingezet, maar eveneens voor het bepalen in welke mate overzicht over het geheel bestaat (ROB, 2001).

Uit de analyses blijkt dat in de praktijk moeilijk de regisseur in een beleidsproces is aan te wijzen. Meerdere actoren proberen in het beleidsproces te sturen en te beïnvloeden. Vrijwel alle actoren nemen gedurende het beleidsproces wisselende posities in. In de ene fase van het beleidsproces zijn ze duidelijk zichtbaar, om in een volgende fase minder zichtbaar te zijn. Actoren reageren en zetten strategieën in naar gelang hun belangen in het geding zijn. Actoren staan daarmee wisselend op het toneel en achter de coulissen. De regisseur dient te zorgen voor een afgestemd en passend beleidsproces. Daarvoor is ook nodig dat de ondersteuning en omgeving van het project is afgestemd op het beleidsproces en het te bereiken doel.

De “echte” regisseur weet, naast dat hij wisselend op het toneel en achter de coulissen staat, dus ook het decor, de belichting en het geluid, ofwel de projectomgeving, af te stemmen. De vraag is of überhaupt de “echte” of enige regisseur is aan te wijzen. In netwerken volgen, anders dan op toneel, de betrokken actoren niet een uitgeschreven stuk met beperkte vrijheidsgraden voor de specifieke invulling van de toneelrol, maar handelen in een proces op basis van de zich dan voordoende contextuele omstandigheden. Deze contextuele omstandigheden liggen niet vast in een script en zijn meestal ook niet te voorspellen. De reacties op deze contextuele omstandigheden door actoren blijven onvoorspelbaar, even onvoorspelbaar als het menselijk gedrag zelf (ROB, 1999). Dit roept de vraag op of het überhaupt mogelijk is dat er één regisseur in het beleidsproces is of dat er, gelet op de agenda’s, belangen, beoogde doelen en resultaten van andere actoren, per definitie sprake is van beïnvloeding van het beleidsproces en daaruit volgend per definitie de inzet van netwerk- en procesmanagementstrategieën door andere in het netwerk betrokken actoren. Wellicht dient een dergelijk onderzoek vooraf te gaan aan een onderzoek naar criteria om vast te stellen wanneer sprake is van gemeentelijke regie.

Wat wel blijkt, is dat met de inzet van netwerk- en procesmanagementstrategieën actoren aan tafel blijven zitten en mee blijven doen aan het proces. Gelet op de noodzakelijke samenwerking vanwege de afhankelijkheden van andere actoren in een netwerksamenleving, is de inzet van deze strategieën een belangrijk middel om tot het oplossen of verbeteren van maatschappelijke problemen te komen.

Aanbevelingen

Voor het oplossen of verbeteren van complexere problemen en de beleidsprocessen die daarvoor nodig zijn, is er eigenlijk geen andere keuze dan het toepassen van netwerk- en procesmanagement. Immers, beleidssamenhang is niet meer door één overheidsorganisatie te realiseren (Koppenjan en Klijn, 2004). Het voeren van regie is synoniem te stellen aan het voeren van netwerk- en procesmanagement. Het betekent niet alleen borgen dat de noodzakelijke processen in het netwerken plaatsvinden, het betekent ook de

beleidssamenhang waarborgen. Overzicht over het geheel is dan een belangrijke voorwaarde. Het inzetten van strategieën om de inhoud, het spel en het netwerk te managen (Koppenjan en Klijn, 2004) impliceert dat de regisseur het overzicht over het geheel heeft om deze strategieën zo goed mogelijk in te zetten om het doel of resultaat te bereiken. Om in de toneelmetafoor te blijven: de spelers in een goede verhouding tot elkaar laten acteren zodat sprake is van één samenhangend toneelstuk. De kanttekening die hierbij past, is in hoeverre dit mogelijk is, omdat de reacties van actoren in processen op grond van zich voordoende contextuele omstandigheden plaatsvinden. Om hier enigszins invloed op te hebben is in ieder geval het overzicht over het geheel van belang en het vermogen om in reactie hierop netwerk- en procesmanagementstrategieën in te zetten die eerdere handelingen en strategieën door andere actoren weer afstemmen op het beoogde doel van het proces.

Het behouden van overzicht over het geheel, het zorgen voor goede afstemming en positionering van de betrokken actoren tot elkaar en boven het proces kunnen blijven staan om de doelen, bijbehorende agenda's en de daarbij spelende belangen van de betrokken actoren te blijven overzien, is van belang om de regisseursfunctie goed in te kunnen vullen. Daarvoor is een neutralere positie van de regisseur in het proces nodig. Hij moet, als dat nodig is, afstand kunnen nemen van de toneelspelers en aanwijzingen kunnen geven. Hetzelfde geldt voor het decor, de belichting en het geluid. Met andere woorden: de regisseur dient ook de omgeving waarin het project zich beweegt en de ondersteuning met facilitaire taken in de gaten te houden en af te stemmen. Om gepaste afstand te houden en met gezag aanwijzingen te kunnen geven vanuit een totaal overzicht over het geheel, is het van belang dat de projectleider zich meer op het proces en minder op de inhoud concentreert. Ook voor het bemiddelen bij mogelijk optredende conflicten levert een dergelijke positie voordelen op.

Op grond van dit onderzoek geven we de gemeente Schouwen-Duiveland drie beleidsadviezen mee. Het eerste advies dat we willen geven, is om vooruitlopend op een voorgenomen project de te betrekken actoren in beeld te brengen en voordat het opstellen van een projectplan plaatsvindt, de probleemperspectieven, doelen, agenda's, wederzijdse afhankelijkheden en inzet van elkaars bronnen af te stemmen. Het tweede advies is gebaseerd op het feit dat we zien dat het hebben van kennis en vaardigheden een belangrijke voorwaarde is om netwerk- en procesmanagementstrategieën goed in te kunnen zetten. Op grond van onze bevindingen bevelen wij de gemeentelijke organisatie aan om in te zetten op netwerk- en procesmanagementstrategieën (omdat de gemeente niet meer zelfstandig in staat is om tot beleidssamenhang te komen), kennis van netwerk- en procesmanagement en de benodigde vaardigheden om netwerk- en procesmanagementstrategieën goed te kunnen inzetten bij projectleiders, door middel van training, over te brengen en te ontwikkelen. Tot slot bevelen wij aan om de gemeenteraad voor te lichten over het begrip "regie". De boodschap hierbij is dat "regie" niet alleen betekent het uitbesteden en overlaten aan andere partijen, maar dat dit ook kan betekenen dat de gemeentelijke organisatie zich inzet om complexere maatschappelijke problemen op te lossen of te verminderen en hiervoor, vanwege onderlinge afhankelijkheden van andere actoren, deelneemt in netwerken of netwerken organiseert.

1. Aanleiding – effectief bestuur, een gemeente in spagaat

De gemeente Schouwen-Duiveland ervaart problemen om te komen tot effectieve sturing bij het oplossen van lokale maatschappelijke problemen en vraagstukken. In de afgelopen jaren is het steeds moeilijker om bij de uitvoering van diverse taken, projecten en programma's tot een gedragen probleemdefinitie, mogelijke oplossingen en in het verlengde daarvan tot resultaten te komen. De gemeente ziet het oplossen van lokale maatschappelijke problemen als een belangrijke taak voor zichzelf en heeft de behoefte om hierin tot effectievere sturing te komen.

Zoals verderop in dit onderzoek blijkt, staat de gemeente Schouwen-Duiveland hierin niet alleen. Niet alleen binnen andere gemeenten, maar ook in andere lagen van het openbaar bestuur, vindt de discussie over effectiever sturen bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken en problemen plaats. In diverse publicaties in Binnenlands Bestuur, VNG Magazine, Gemeente.nu en Republic lijkt regie te worden geduid als een antwoord op de hedendaagse sturingsproblemen van de overheid. Bij het raadplegen van het internet valt op dat veel collegeprogramma's en gemeentelijke stukken de term regie bevatten. Vaak verbijzonderd naar bepaalde beleidsvelden, zoals zorg, wonen en ruimtelijke ontwikkeling. Regie lijkt een nieuw buzz-woord te zijn als antwoord op de gemeentelijke sturingsproblemen en het omgaan met een steeds complexer wordende samenleving.

1.1 Landelijk beeld vanuit internationale ontwikkelingen

In het rapport "Bevrijdende kaders" geeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) aan dat de Nederlandse samenleving door grote en meerjarige processen als individualisering, informatisering en internationalisering ingrijpend verandert. De hedendaagse burger is mondiger en weet in de meeste gevallen goed wat hij wil. Voor "hij" in dit onderzoek kan uiteraard even goed "zij" worden gelezen. Hierdoor is de variëteit aan levensstijlen, voorkeuren en ambities toegenomen. De Raad geeft aan dat maatschappelijke instituties achterblijven bij de snelheid van die veranderingen. Oude organisatorische vormen zoals in de beleidsvelden onderwijs en gezondheidszorg, maar bijvoorbeeld ook kerkverbanden beantwoorden niet meer in voldoende mate aan de vraag van de burger, terwijl nieuwe organisatievormen zich nog moeten ontwikkelen (RMO, 2002:14).

De Raad borduurt in dit rapport verder op een eerdere constatering dat de vraag naar een effectief bestuur waarin burgers zich herkennen al langer speelt. Overheidssturing loopt uit de pas met de ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen zoals hierboven aangegeven.

Als voornaamste verklaringen voert de RMO aan:

De toegenomen invloed en autonomie van burgers, (maatschappelijke) organisaties en media, mede als gevolg van de informatisering van de samenleving;
De internationalisering;

Het definitieve besef dat veel maatschappelijke ontwikkelingen niet beheersbaar zijn (RMO, 2002:127-132).

"De organisatie van het publieke domein past niet meer bij de moderne burgers en bij moderne maatschappelijke verhoudingen" (RMO, 2002:11). Eén van de lijnen waarlangs de RMO deze constatering verder uitwerkt, is "horizontalisering". De samenleving heeft zich ontwikkeld tot een netwerksamenleving. De overheid is hierin steeds meer een speler in een netwerk en kiest daarbij voor "anders sturen". Zo ontstaat er bijvoorbeeld interactief of coproducerend beleid, onderhandelend bestuur en publiek-private samenwerking. Met

termen als “regisseur”, “marktmeester” of “ketenmanager” wordt geprobeerd om deze nieuwe rol van de overheid een naam te geven (RMO, 2002:22).

Op grond van deze constatering komt de RMO tot het beschrijven van de noodzaak van een nieuw besturingsparadigma. Een veranderde maatschappelijke omgeving leidt tot sturingsproblemen bij de overheid (RMO, 2002:15).

Ook de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) constateert dat in toenemende mate en op meer beleidsterreinen de besluitvorming over maatschappelijke vraagstukken plaatsvindt buiten de traditionele politieke en democratische arena. Besluitvorming vindt plaats binnen netwerken van instanties en organisaties. Daarbij maakt het openbaar bestuur in steeds mindere mate gebruik van publiekrechtelijke, hiërarchische bevoegdheden, maar moet het eigen doelstellingen met inbreng via debat, overleg en onderhandeling op de agenda krijgen. In de wetenschappelijke literatuur duidt men dit aan als horizontalisering en verplaatsing van de politiek.

Een andere ontwikkeling is dat het openbaar bestuur is gaan bestaan uit vele en diverse organisaties. Daarmee is het openbaar bestuur gefragmenteerd en gedifferentieerd geworden. Daarnaast constateert de ROB dat er een veranderende wijze is waarop het openbaar bestuur reageert op maatschappelijke problemen. De pogingen tot sturing richten zich steeds meer op het aangeven van randvoorwaarden waarbinnen inhoudelijke keuzes gemaakt kunnen worden dan op de inhoud zelf. De Raad duidt deze meer procedurele of procesmatige sturing als proceduralisering (ROB, 1999b: 21,22).

In de wetenschappelijke literatuur vat men bovenstaande ontwikkelingen ten aanzien van het openbaar bestuur samen onder de termen:

- horizontalisering en verplaatsing van het openbaar bestuur en publieke verantwoording;
- pluralisering en fragmentatie van het openbaar bestuur;
- concretisering naar specifieke vraagstukken en verminderde consensus over het algemeen belang;
- proceduralisering van het openbaar bestuur (ROB, 1999b:21,22)

Deze vier kernbegrippen bij elkaar gebracht, leiden bijna als vanzelfsprekend tot een onderhandelend en interactief openbaar bestuur (Denters, 1999b:27).

Door de maatschappelijke veranderingen en het effect hiervan op het openbaar bestuur en de toename en diversiteit van opvattingen, belangen en relaties, is de samenleving veranderd. De maatschappelijke vraagstukken uit de samenleving zijn hierdoor complexer geworden. Het gevolg hiervan is dat traditionele methoden om met problemen om te gaan niet langer voldoen. Dit vraagt om een nieuwe benadering (Koppenjan en Klijn, 2004: 1).

Veel publicaties over deze nieuwe benadering gaan over “regie”.

1.2 Paradox

De sturingsmogelijkheden van de overheid nemen volgens de hierboven vermelde auteurs af. Maar tegelijkertijd doet de burger, mede vanwege de toegenomen individualisering en informatisering, een groter beroep op de overheid ter behartiging van de collectieve belangen, haar handhavende rol en het op peil houden van publieke voorzieningen. De RMO noemt deze paradox de spagaat tussen de terugtrekkende en optredende overheid (RMO, 2002: 20-21). De RMO constateert bovendien verticale reflexen vanuit het oude paradigma

van de verzorgingsstaat, zoals centraal ingrijpen, grootschaligheid, uniformiteit en gelijkheid, die dominant blijven. Deze reflexen versterken de paradox (RMO, 2002:53).

1.3 Kritiek

Andere auteurs geven aan dat horizontale trekken die nu zichtbaar worden, feitelijk altijd hebben bestaan, bijvoorbeeld de samenwerking door sociale partners in het sociaal-economisch beleid (Bovens et al., 2007:346-350 in Blom, 2009:29). Het debat over horizontalisering van het openbaar bestuur kan in vier visies worden samengevat:

- Er is onmiskenbaar sprake van horizontalisering;
- Het is nooit anders geweest;
- Er is recent een terugkeer van het maakbaarheidsdenken;
- Oude en verticale trekken en reflexen blijven dominant, maar nieuwe vormen van sturing passen beter bij de moderne samenleving (Blom, 2009:29-30).

1.4 Het beeld op lokaal niveau

Op gemeentelijk niveau zijn de ontwikkelingen die de ROB en RMO schetsen herkenbaar. Dit geldt ook voor de gemeente Schouwen-Duiveland. Bij de uitvoering van diverse taken, projecten en programma's is het steeds moeilijker om tot een gedeelde probleemdefinitie, gedragen oplossingsrichting en consensus over de wijze van uitvoering, te komen.

Ook in de lokale samenleving is sprake van horizontalisering en verplaatsing van het openbaar bestuur. Belangengroepen en brancheorganisaties weten via openbaar debat en onderhandeling, onderwerpen op de agenda te krijgen. Besluitvorming komt steeds meer via deze processen tot stand. Als sturingsvorm kiest de gemeente hierin in toenemende mate voor onderhandelen en samenwerking.

Pluralisering en fragmentatie zijn eveneens merkbaar in het lokaal openbaar bestuur. Voor het aanpakken en oplossen van veel problemen zijn andere organisaties nodig, zeker op het gebied van sociale zekerheid en welzijn. Gemeenten dragen zelf ook bij aan deze ontwikkeling: bijvoorbeeld door het oprichten van samenwerkingsverbanden, of het afstoten van taken.

Concretisering blijkt uit het toenemend aantal specifieke vragen en problemen vanuit de lokale samenleving. Men baseert zich op eigen probleempercepties en specifieke belangen, waarbij er minder aandacht is voor het algemeen belang. Vanwege de vaak krachtige agendavorming reageert het lokaal bestuur steeds meer op incidenten. Het gevolg hiervan is een meer "probleemgestuurd" openbaar bestuur (ROB, 1999a, 21).

Tot slot is de proceduralisering van het lokale openbaar bestuur waar te nemen. Pogingen tot sturen richten zich meer op het aangeven van randvoorwaarden dan op de inhoud zelf. Dit sluit aan bij de steeds meer opkomende opvatting dat het niet de overheid is die weet wat goed voor de burger is, maar de burger zelf het beste zijn eigen leefomgeving kent en daar verantwoordelijkheid voor wil nemen. Op het terrein van ruimtelijke ontwikkeling zien we een toenemende tendens om (planologische) randvoorwaarden aan een ontwikkeling mee te geven, om de exacte uitwerking vervolgens aan de initiatiefnemer over te laten. Een ander voorbeeld is het toenemend aantal beleidnota's, dat door middel van coproductie met belanghebbenden tot stand komt. Tegelijkertijd doet men een groter beroep op het

gemeentebestuur om lokaal maatschappelijke problemen op te lossen en collectieve belangen te behartigen, bijvoorbeeld op het gebied van openbare orde, veiligheid en handhaving.

1.5 De gemeente Schouwen-Duiveland in het bijzonder

Ook de gemeenteraad van Schouwen-Duiveland ervaart de sturingsproblemen en toenemende problemen om tot resultaat te komen. Dat blijkt uit de kerntakendiscussie uit 2006 en 2007. Naast onderzoek naar de kerntaken van de gemeente, geeft de gemeenteraad ook opdracht voor een onderzoek naar effectievere vormen van beleidsontwikkeling en –uitvoering (Gemeente Schouwen-Duiveland, 2005). Uit de motivering blijkt dat er bij de gemeenteraad vragen ontstaan over de effectiviteit van bestuur en de traditionele sturingsvormen. Hoewel niet specifiek genoemd, is uit de redactie van de tekst het verband af te leiden met de lokale ontwikkelingen op het gebied van horizontalisering, pluralisering, concretisering en proceduralisering. Regie lijkt daarbij de term te zijn om effectievere vormen van besturen en sturen samen te vatten. Op grond van het uitgevoerde onderzoek en uitgebrachte advies spreekt de gemeenteraad de ambitie uit om naar een “regisserende gemeente” te groeien (Gemeente Schouwen-Duiveland, 2007).

In recentere discussies binnen de gemeente hanteert men de term regie als een wenkend perspectief voor het anders uitvoeren van taken. Regie fungeert daarmee als antwoord op sturingsvraagstukken van de lokale overheid.

Ook in de gemeente Schouwen-Duiveland vindt de discussie over een nieuw besturingsparadigma plaats. Met dit onderzoek willen wij een bijdrage aan deze discussie leveren en onderzoeken of regie een wenkend perspectief is.

1.6 Belang van dit onderzoek – het begrip regie een stapje verder

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties brengt verschillende rapporten over regie, zoals “Ruimte voor Regie” (Beemer, Van Roost, De Ruigh, Van der Aa en Konijn, 2003) en “De gemeente als regisseur, lokale daadkracht mobiliseren” (Koulen, Scheidel en Wolhuis, 2006). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) brengt onder andere het rapport “Regie werkt! Gemeentelijke praktijkvoorbeelden” (De Ridder, 2007) uit. Gelet op de subtitels van deze rapporten respectievelijk het programma (Actieprogramma Lokaal Bestuur) waaronder men deze rapporten uitbrengt, legt men verbinding met daadkracht in het lokaal bestuur. Daadkracht is te vervangen door de term effectief. Hieruit valt af te leiden dat regie een vorm van sturing impliceert die daadkracht c.q. effectiviteit in het lokaal bestuur moet (terug)brengen. Wat opvalt in deze rapporten, is dat het begrip regie vaak abstract blijft en niet veel verder gaat dan het innemen van bepaalde rollen of posities. In welke gevallen men regie geschikt acht, welke overwegingen daarbij een rol spelen en wat dit betekent voor vormen van sturing, blijft vaak onbenoemd. Ook blijft onduidelijk welke strategieën men kan hanteren.

Belang voor de gemeente Schouwen-Duiveland

We constateren bij de gemeente Schouwen-Duiveland een worsteling in de zoektocht om effectiever te sturen. Met dit onderzoek willen we achterhalen hoe de sturingsvormen die men onder de verzamelterm regie brengt, er uitzien en hoe deze de gemeente kunnen

helpen om effectiever te sturen. Voor welke problemen is regie meer en minder geschikt als vorm van sturing? Welke strategieën zijn hierbij te hanteren en welke voorwaarden zijn hiervoor nodig? Deze vragen zijn voor de gemeente Schouwen-Duiveland nog niet uitgezocht, maar wel van belang om de vraag te beantwoorden of regie een vorm kan zijn om tot effectiever bestuur te komen. Aanvullend kijken we naar binnen de gemeentelijke organisatie in te vullen voorwaarden om in staat te zijn regie te voeren. Hierin betrekken we de specifieke context van de gemeente Schouwen-Duiveland.

Algemeen belang

De ontwikkelingen en vragen in de gemeente Schouwen-Duiveland staan niet op zichzelf. In andere Nederlandse gemeenten en andere publieke organisaties voert men ook het debat over een nieuw besturingsparadigma. Ook voor deze organisaties geldt dat de term regie nu te veel een containerbegrip blijft en we zien de worsteling om dit concreet te maken. In de basis gaat het ook bij deze organisaties om de zoektocht naar effectieve sturing en het oplossen of verminderen van sturingsproblemen. Ook binnen deze organisaties zoekt men naar alternatieve vormen van sturing. De bevindingen die we doen voor Schouwen-Duiveland kunnen andere gemeenten en publieke organisaties, vertaald naar de eigen specifieke omstandigheden en contexten, helpen in de discussie over alternatieve vormen van sturing. De bevindingen helpen bij de zoektocht naar invulling van het nieuwe besturingsparadigma en bieden kansen voor een effectiever (lokaal) bestuur.

Kennisbelang

Als het gaat over regie, blijkt uit de literatuur dat meerdere organisaties zijn betrokken. Als we naar relaties tussen organisaties kijken, blijft de vraag of organisaties ervaren dat er regie wordt gevoerd en waaruit blijkt dat men dat zo ervaart, vaak onbeantwoord. Als we in de regisserende organisatie kijken, dan blijft vaak de vraag onbeantwoord of in deze organisatie de kennis en kunde aanwezig is om regie te voeren en waaruit dit blijkt. Wat in een organisatie nodig is om regie te kunnen voeren, blijft naar onze indruk te onbepaald. Met het onderzoek in de gemeentelijke organisatie van Schouwen-Duiveland verwachten we de elementen te zien die nodig zijn in een organisatie om regie te kunnen voeren en te achterhalen of en op welke wijze andere organisaties ervaren dat de gemeente, door inzet van deze elementen, regie voert.

1.7 Onderzoeksvraag en onderzoeksmodel

Het gemeentebestuur van Schouwen-Duiveland ervaart dat het oplossen van maatschappelijke problemen met de inzet van traditionele sturingsvormen steeds moeilijker is en ziet in de ambitie van een regisserende gemeente een oplossing voor dit probleem.

Onderzoeksvraag

Vanuit de behoefte aan effectievere sturing die er in de gemeente speelt, komen wij tot de centrale onderzoeksvraag:

Op welke wijze maakt de gemeente Schouwen-Duiveland gebruik van vormen van regie, hoe dragen deze vormen van regie bij aan het oplossen van maatschappelijke problemen, welke voorwaarden moeten in de organisatie zijn ingevuld om vormen regie te kunnen voeren en dragen deze vormen van regie bij aan effectiever bestuur?

Deelvragen

Om deze vraag te beantwoorden kijken we eerst naar wat de literatuur aangeeft over het voeren van regie. Vervolgens benutten we de inzichten die de theorie ons aanreikt, om naar de gemeentelijke praktijk te kijken en te onderzoeken of sprake is van het voeren van vormen van regie door de gemeentelijke organisatie.

Aan de literatuur stellen we de volgende deelvragen:

1. Welke belangrijke invullingen van het begrip regie komen uit de literatuur naar voren?
2. Welke belangrijke overwegingen komen uit de literatuur naar voren om regie te voeren?
3. Welke contextuele omstandigheden spelen een rol om een bepaalde invulling van regie te hanteren?
4. Welke belangrijke voorwaarden en condities voor regie komen uit de literatuur naar voren voor een gemeentelijke organisatie?
5. Welke strategieën zijn toe te passen bij de invulling van regie?
6. Welke bijdrage levert regie aan het verbeteren van maatschappelijke problemen en is dit effectief?

De reden dat wij deze laatste vraag zo stellen, is dat maatschappelijke problemen niet ophouden te bestaan en er dus eerder sprake is van een proces voor, gestage of misschien wel snelle verbetering, dan van het volledig oplossen van een maatschappelijk probleem (Hirsch-Ballin, 2011).

De antwoorden op de deelvragen aan de literatuur geven aan waar je naar moet kijken of er sprake is van regie. Vervolgens gaan we na of we regie in de praktijk van de gemeente Schouwen-Duiveland kunnen herkennen en of regie leidt tot betere resultaten of beïnvloeding in het beleidsproces. Als we vaststellen dat regie werkt, proberen we hiervoor verklaringen te vinden van uit de literatuur.

Aan de empirie stellen we hiervoor de volgende deelvragen:

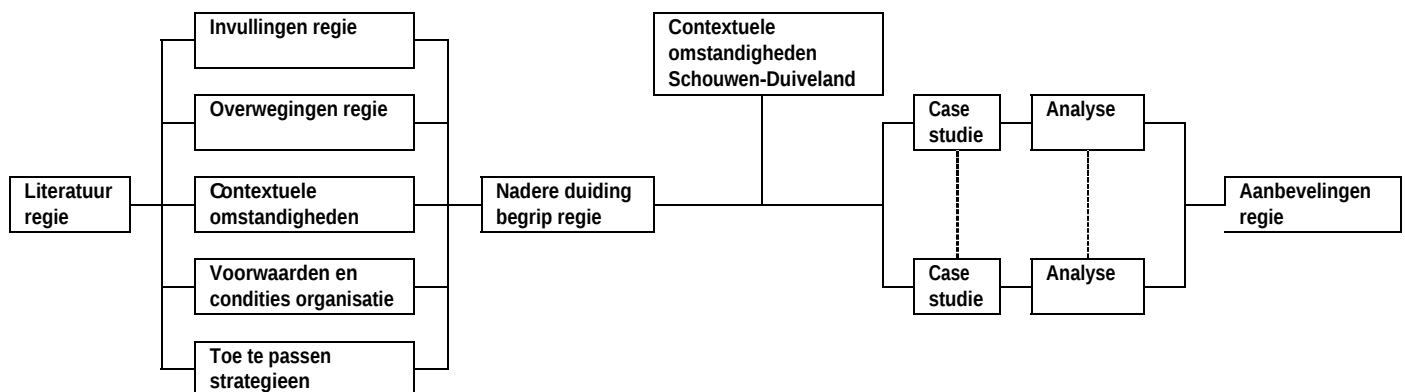
1. Zijn de theoretische karakteristieken van regievoeren herkenbaar in de bestudeerde cases?
2. Is er sprake van een vorm van regievoeren in de bestudeerde cases?
3. Leidt de vorm van regievoeren tot resultaat in het beleidsproces?
4. Welke empirische knelpunten komen in de cases naar voren?
5. Is het resultaat toe te schrijven aan regievoeren of zijn er andere elementen die hiervoor een verklaring vormen?
6. Welke andere factoren voor resultaat zijn relevant?

Hiervoor gebruiken we twee cases waarvan de gemeente expliciet stelt dat zij regie voert. Doel van deze casestudies is om vast te stellen of de gemeente (vormen van) regie gebruikt, aan welke voorwaarden wel en niet is voldaan en of er verklaringen zijn voor de mate waarin regie bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Hierbij geven we mogelijke empirische knelpunten aan die bepalend zijn om vast te stellen in welke mate regie bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke problemen.

Vanuit het totaalonderzoek komen we tot een gericht beleidsadvies voor het voeren van regie in Schouwen-Duiveland en de daarbij in te vullen voorwaarden.

Onderzoeksmodel

In een model ziet de hierboven vermelde opbouw er als volgt uit:



Figuur 1. Modelmatige weergave van dit onderzoek

Begrippenkader

Hierboven constateren we dat het begrip regie in verband te brengen is met vormen van sturen. In het theoretisch kader zullen we aan de hand van literatuuronderzoek het begrip regie nader definiëren. Hierin staat een aantal kernbegrippen centraal. We gaan daarom nu al op deze begrippen nader in.

Sturing: “een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context” (Kickert, 1985:46; In 't Veld, 1989:18 in Bekkers, 2007:92). Deze sturing kan zijn gericht op een bepaalde doelstelling zoals het “teweegbrengen van gewenst geachte maatschappelijke veranderingen” (Bovens et al., 2007:84,85 in Blom, 2009:14).

Een andere definiëring waarin het doelgerichte aspect terugkomt, omschrijft sturing als: “een doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen” (De Bruin en Ten Heuvelhof, 1991:3 in Blom, 2009:14). De eerder behandelde begrippen horizontalisering en pluralisering, die in het kader van regie de revue zijn gepasseerd, verwijzen naar wisselwerking en interactie. De definitie van De Bruin en Ten Heuvelhof sluit hier het beste op aan. Wij hanteren deze definitie daarom in ons verdere onderzoek hanteren.

Verticale sturing: een situatie waarin de overheid een bovengeschatte, hiërarchische positie inneemt en eenzijdig stuurt (Blom, 2009:14).

Horizontale sturing: een situatie waarin sprake is van nevenschatte actoren waarbij onderlinge gedragsbeïnvloeding meer via onderhandeling plaatsvindt.

Sturingsinstrument: dit begrip is nauw verwant met het begrip beleidsinstrument; in de wetenschappelijke literatuur vindt gebruik van de begrippen vaak naast elkaar plaats. Een instrument is een “middel om een bepaald doel te bereiken” (De Bruin en Ten Heuvelhof, 1991:4 in Blom, 2009:15).

1.8 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 onderzoeken we aan de hand van de literatuur het begrip regie en of dit geduid kan worden in termen van sturingsconcepten. Het resultaat is een inventarisatie van de belangrijkste invullingen van regie, de overwegingen om voor bepaalde regieconcepten te kiezen, welke voorwaarden hiervoor gelden en welke sturingsconcepten en sturingsinstrumenten hierbij relevant zijn.

In hoofdstuk 3 zoomen we in op de gemeente Schouwen-Duiveland. Daarbij geven we in hoofdlijnen de specifieke omstandigheden van deze gemeente aan.

In hoofdstuk 4 behandelen wij de onderzoeksopzet en het methodologisch kader aan de hand waarvan wij twee praktijkcases empirisch willen onderzoeken.

In hoofdstuk 5 beschrijven we twee praktijkcases die we gaan onderzoeken aan de hand van het theoretisch kader. We besluiten na een analyse met conclusies en aanbevelingen en formuleren een antwoord op onze centrale onderzoeksvraag. Daarbij proberen we spanningen, paradoxen en trade-off's te laten zien die bij de keuze tot regie of vormen van regie kunnen gaan spelen en daarom van belang zijn te onderkennen.

Hoofdstuk 6 bevat een bruikbaar beleidsadvies voor Schouwen-Duiveland om verdere invulling te geven aan de ambitie "regisserende gemeente". Omdat ook andere Nederlandse gemeenten zich met het vraagstuk van effectief bestuur bezighouden en "regisseren" op de agenda hebben staan, zijn deze aanbevelingen ook bruikbaar voor andere Nederlandse gemeenten, zij het aangepast op de specifieke omstandigheden van deze gemeenten en de maatschappelijke vraagstukken die zich in deze gemeenten voordoen.

2. Theoretisch kader - Wat is regie?

In dit hoofdstuk gaan we nader in op regie aan de hand van wat de literatuur daarover aangeeft. Daarbij kijken we vooral naar regie als vorm van sturen door het openbaar bestuur. Vanuit de veelgebruikte metafoor maken we een verdieping aan de hand van de vraag met welke vormen van sturing regie in verband is te brengen. Vervolgens gaan we meer specifiek in op regie in de lokale context van het gemeentelijk niveau.

In recente publicaties brengen veel auteurs de term regie in verband met efficiëntie. Regie wordt dan in verband gebracht met uitbesteden en taken niet meer zelf uitvoeren. De taken worden hier overgelaten aan de burger onder de noemer “de burger zelf verantwoordelijkheid laten nemen”. Verschillende artikelen zijn daarover te lezen met als koppen in de trend van : “Regiegemeenten laten het los” (Regiegemeenten laten he los, Gemeente.nu, 4 februari 2011).

In dit onderzoek kijken we vooral naar regie als proces om samen te werken of samenwerken te organiseren ten behoeve van het oplossen van complexe maatschappelijke problemen. Daarom behandelen we in het theoretisch kader het begrip regie vanuit dit perspectief en behandelen de relevante definities van regie.

2.1 Regie als metafoor

Sinds een aantal jaren is “regisseur” de aanduiding voor de rol die gemeenten willen spelen in verschillende beleidsvelden. Vaak is hierbij de bedoeling niet nader toegelicht. Ook het Rijk heeft deze rol aan gemeenten en overige lagere publiekrechtelijke organisaties op verschillende beleidsvelden toegedicht. Een voorbeeld hiervan is de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). De Memorie van Toelichting bij deze wet geeft aan dat de gemeenten een aantal zorgtaken beter kunnen uitvoeren omdat zij dichter bij de burger staan. Hierbij draagt het Rijk een model van decentrale sturing aan, waarin gemeenten binnen een richtinggevend wettelijk kader vrijheden krijgen maar verantwoordelijkheden moeten nemen om beleid te voeren op het gebied van lokale zorg (Kamerstukken II 2004-2005, 30131, Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning, WMO, 2004).

Verschillende auteurs schrijven in de afgelopen jaren over dit begrip, bijvoorbeeld door de metafoor “regie” in te schakelen en hiermee een vergelijking te maken tussen regie in een van zijn oorspronkelijke contexten (de toneelwereld) en in zijn nieuwe context (ten aanzien van overheidbeleid) (Pastors, 2002).

Pastors schetst diverse toneelsporten waarin zowel acteurs als regisseurs verschillende rollen hebben en maakt daarbij de vergelijking van toneelsporten naar de diverse vormen van beleid. Daarbij neemt de rol van de regisseur diverse vormen aan op een schaal hiërarchisch tot laissez-faire (zie ook Hupe, 1997).

De auteur vergelijkt de verschillende verschijningsvormen in het toneelspel en de verschillende rollen die de regisseur hierin heeft met de verschillende vormen van beleid en achterliggende contexten. Met deze vergelijking duidt deze auteur aan de hand van de ingezette metafoor dat het begrip regie niet eenduidig is, maar verschillende verschijningsvormen heeft.

Beurskens en Korsten stellen een aantal vragen bij deze metafoor. Gaat het letterlijk om de toneelregisseur die met een gegeven script vanuit een dwingende, hiërarchische rol de acteurs leidt? Of geeft de regisseur maximale vrijheid aan de acteurs om spel en personages in te vullen. De auteurs stellen vast dat Pastors verschillende vormen van toneelspelen onderscheidt en die in verband brengt met verschillende beleidsspelen in het lokaal openbaar bestuur. Tegelijkertijd stellen ze vast dat de beleidsspelen in het openbaar bestuur veel ingewikkelder zijn omdat, anders dan in toneelspelen, sprake is van uiteenlopende belangen vanuit diverse organisaties. De auteurs laten de toneelwereld daarom al snel voor wat die is, en constateren dat overheden, in het bijzonder lokale overheden, met veel meer complexiteit te maken hebben omdat sprake is van verschillende belangen vanuit verschillende organisaties. Daarom is er niet zonder meer duidelijkheid over de rol en de taak van de regisseur. De rol en positie van de regisseur zijn zeer moeilijk te duiden. Overheden moeten werken onder condities waar menig regisseur er de brui aan zou geven (Beurskens en Korsten, 2007:3)

In beide artikelen is sprake van een belangrijke overeenkomst: regie heeft te maken met beïnvloeden en sturen in verschillende beleidsspelen waarin de regisseur verschillende rollen kan aannemen. In die beleidsspelen zijn meerdere partijen betrokken die in een bepaalde verhouding tot elkaar staan. Hoewel in uitleg verschillend, is regie ook in verband te brengen met complexiteit. Regie heeft dus te maken met beïnvloeden en sturen in een complexe omgeving. Het gevolg hiervan is dat er ook sprake is van complexiteit van het openbaar bestuur. Hoe is deze complexiteit te begrijpen?

2.2 Regie in de context van een nieuw besturingsparadigma

De rol die gemeenten, maar ook andere publieke organisaties oppakken, komt voort uit het verantwoordelijk zijn of het zich verantwoordelijk voelen voor oplossingen voor (maatschappelijke) problemen. De veranderende maatschappelijke omgeving (door horizontalisering, pluralisering, concretisering en proceduralisering) leidt tot sturingsproblemen bij de overheid (RMO, 2002: 15). Het probleemoplossend vermogen van de overheid, ook de lokale overheid, blijft achter. Om invulling te geven aan het probleemoplossend vermogen zoeken publieke organisaties naar nieuwe vormen om maatschappelijke problemen op te lossen. Publieke organisaties zoeken een nieuw besturingsparadigma (RMO, 2002:16). Dit zoeken is te plaatsen in de context van de veranderende opvattingen over de rol van de overheid en de daarmee gepaard gaande veranderende relatie tussen overheid en samenleving. De overheid die zich van nachtwakersstaat ontwikkelt tot sociale verzorgingsstaat waarin verschillende besturingsparadigmata te onderscheiden zijn. De naoorlogse jaren staan in het teken van hiërarchie door planning en controle, de jaren tachtig van de vorige eeuw in het teken van deregulering en marktwerking en de jaren negentig en volgende in het teken van decentralisatie en horizontalisering.

Hupe en Klijn vatten dit kernachtig samen in een tabel.

Besturingsparadigma	Hiërarchie	Markt	Politiek-maatschappelijk
Kenmerken			
Aard en koppeling tussen actoren	Centrale coördinatie	"Invisible hand"	Strategische interactie
Kern van besturen	Optimale taakverdeling	Aanpassen aan de omgeving	Uitnodiging tot aandeel in gedeelde verantwoordelijkheid
Bepaling inhoud van beleid	Vooraf en centraal bepaalde doelen	Resultaat van handelen afzonderlijke actoren	Resultaat van gestuurde interactie
Kern van besluitvorming	Voorbereiding besluit	Aggregatie beslissingen afzonderlijke actoren	Vervlechting reeks beslissingen
(Meta-)sturingsdoel bestuurder	Controle via regulering	Zelfsturing	Via initiatief uitnodigen tot bijdrage aan collectief doel
Metafoor	Regelsysteem	Marktplaats	Netwerk
Rol bestuurder	Planner	Marktpartij	Regisseur

Figuur 2: Regie in de context van een nieuw besturingsparadigma

Bron: Hupe en Klijn, 1997:22

De in de tabel onderscheiden politiek-bestuurlijke paradigma is in verband te brengen met sturingsmodellen. Om het begrip regie goed in verband te kunnen brengen met vormen van sturing kijken we eerst naar belangrijke sturingsmodellen van waaruit sturingsvraagstukken benaderd worden.

2.3 Sturingsmodellen en -instrumenten

Sturingsmodellen

De bestuurskundige literatuur onderscheidt overwegend de volgende sturingsmodellen.

Klassieke sturing – government (unicentrisch perspectief)

Deze vorm van sturing kenmerkt zich door verticale sturing, vaak aangeduid als top-down-sturing. Belangrijk kenmerk is dat een publieke actor leidend is. De publieke actor bepaalt het beleid en legitimeert dit vanuit de bij wet en democratische grondbeginselen toegekende bevoegdheden. Wet- en regelgeving en planning zijn vaandelldragers van de klassieke sturingsconceptie (Bekkers, 2007:95). Hierbij geldt de doctrine van het primaat van de politiek. De beoordeling van gekozen vertegenwoordigers weegt zwaarder dan het inhoudelijk oordeel van andere betrokken partijen (Klijn en Koppenjan, 2004:91). Gekozen bestuurders zijn verantwoordelijk voor het ambtelijk apparaat. Daarom dient het ambtelijk apparaat loyaal te zijn aan het gekozen bestuur en nauwkeurig politiek genomen besluiten uit te voeren (vergelijk de ideaalbureaucratie van Weber). Het beeld dat hierbij past is dat van "perfect administration" (Hood in Bekkers, 2007:95). Het sturende vermogen van de overheid is vooral te zien als orderingsvraagstuk van mensen en middelen: een ordening vanuit beheersing (Bekkers, 2007:96). Dit sturingsconcept is sterk gericht op de interne organisatie en uit zich in het opleggen van regelgeving en eenzijdige beleidsmaatregelen. In de literatuur is dit het unicentrisch perspectief genoemd (Vreke, Gerritsen, Kranendonk, Pleijt, Kesten en Van den Bosch, 2009:13). Het aangrijpingspunt van sturing is doorgaans de interne bedrijfs- en beleidsprocessen. Men probeert processen zo goed mogelijk te beheersen door middel van gedetailleerde instructies, voorschriften en regelingen. De

klassieke vormen van sturing staan in het teken van “command and control” (Bekkers, 2007:97,98). Deze vorm van sturing voldoet steeds minder bij het oplossen van complexer wordende maatschappelijke problemen in een sterk veranderde samenleving. De hiërarchische uitgangspunten leveren spanning op met processen waarin sprake is van horizontalisering, pluralisering, en fragmentatie, concretisering en proceduralisering van het openbaar bestuur.

New Public Management (NPM) (multicentrisch perspectief)

New Public Management bevat managementstrategieën uit de private sector die men binnen overheden inzet om te komen tot een kleinere en effectievere overheid (Koppenjan en Klijn, 2004:99). Vanuit de focus op effectiviteit en efficiency ligt er een sterke focus op de interne organisatie. Vanuit een bedrijfskundig perspectief op de overheid ligt de aandacht bij het transparant maken en verbeteren van prestaties (Hood, Pollit & Bouckaert in Bekkers, 2007:108). Hierin verschilt NPM van de andere vormen van sturing in deze paragraaf. Er is onderscheid te maken in sturing binnen de overheidsorganisatie zelf en sturing door de overheidsorganisatie richting externe partijen. Centraal staat dat men probeert de prestaties van de overheid te verbeteren door de levering van publieke diensten te baseren op vormen van marktwerking (Bekkers, 2007:108). In de praktijk is dit, voor sturing binnen de overheid, zichtbaar door de scheiding van beleid en uitvoering, het gebruik maken van prestatie-indicatoren en het daadwerkelijk meten van deze prestaties. Doelen en resultaten staan centraal. Binnen dit sturingsmodel plaatst men vaak uitvoerende diensten op afstand (Hood, 1991) met als leidende gedachte: “Not rowing, but steering” (Osborne en Gaebler in Koppenjan et al., 2004:103). Bijzonder voor de overheidsdiensten is de doorwerking van ‘customer choice’ vanuit de private sector; ook bij publieke overheidsorganisaties spreekt men over klanten. Bij sturing op externe partijen door de overheid is dit zichtbaar in de prestatiecontracten die de gemeente aangaat met organisaties en adviseurs die taken voor de gemeente uitvoeren. De gemeente benoemt hierbij resultaten en legt prestatie-indicatoren vast. Ondanks dat NPM-strategieën zich ook richten op externe relaties, ligt de nadruk meer op de interne organisatie en op de interne bedrijfsvoeringprocessen. Daarmee hebben deze strategieën meer betrekking op de uitvoering van processen dan op het oplossen van maatschappelijke problemen. Aangezien regie zich meer richt op de relatie met externe organisaties lijkt dit sturingsmodel minder relevant. In dit model is ook sprake van een zekere vorm van hiërarchie. Ondanks het op afstand plaatsen van de uitvoering is sprake van opdrachtgeverschap. Dit sturingsmodel levert daarom spanning op in een maatschappij die zich kenmerkt door horizontalisering.

Governance (pluricentrisch perspectief)

Wederzijdse afhankelijkheden in welke vorm dan ook, vragen om een andere vorm van sturing. Waar vormen van klassieke sturing verticaal gericht zijn, kenmerkt governance zich door een horizontale manier van sturen. De focus ligt hierbij op de processen van het besturen, waarbij de overheid slechts één van de actoren is. Governance is daarmee sterk extern gericht. Het realiseren van beleidsuitkomsten vindt plaats met behulp van of ondersteund door meerdere actoren uit de publieke en private sector. Dit noemt men in de literatuur pluricentrisme (Vreke et al., 2009:18). Er ontstaan netwerken rondom complexe maatschappelijk problemen, waarbij actoren, instrumenten en bronnen van verschillende niveaus en met verschillende achtergronden nodig zijn om tot oplossingen te komen. Governancenetwerken hebben een politiek karakter, het gaat om de strijd tussen verschillende waarden en de gezaghebbende toedeling van waarden aan een beleidsprobleem.

Sturingsmodaliteiten die in dit sturingsmodel passen, omdat die eigen autonomie maar ook de autonomie van andere partijen respecteert, zijn:

- Sturing op grond van incentives;
- Sturing op structurering en procedurering van relaties;
- Sturing als gemeenschappelijke beeldvorming (Bekkers, 2007:111-116).

De hierbij gehanteerde processen zijn gericht op overleg, onderhandeling, ruil en communicatie met als doel de verhoudingen dusdanig te organiseren dat partijen gaan bijdragen aan de doelstellingen van het beleid, zonder dat dit dwingend op te leggen. Als dit het geval is, spreekt men vaak over netwerkmanagement (Bekkers, 2007:112).

De uitgangspunten bij dit model leveren de minste spanning op met de processen van horizontalisering, pluralisering, fragmentatie en procedurering. Het model bevat elementen om met deze processen om te gaan.

Sturingsinstrumenten

De hierboven genoemde sturingsmodellen zijn te relateren aan de te hanteren sturingsfilosofie. Met andere woorden: met welke wijze van handelen probeert de overheid een bepaald effect te bereiken? In het government-model staat vooral verticale sturing centraal, in NPM is meer ruimte voor horizontale sturing terwijl deze sturingsfilosofie in het governance-model een dominant uitgangspunt is. De hierbij in te zetten middelen noemt men sturingsinstrumenten. Sturingsinstrumenten zijn te categoriseren. Een klassieke typologie is die van Van der Doelen, die instrumenten koppelt aan drie opvattingen over sturing:

- Juridische instrumenten – verwijst naar de “zweep” waarin men het gedrag van actoren dwingt om zich te conformeren aan de in wet- en regelgeving neergelegde normen;
- Economische instrumenten – verwijst naar de “peen”, waarbij instrumenten zich richten op het veranderen van de kosten-batenafwegingen door in financiële zin te belonen of te bestraffen;
- Communicatieve instrumenten – verwijst naar de “preek”, waarbij geprobeerd wordt het gedrag van actoren te beïnvloeden door informatie- en kennispositie te veranderen (Bekkers, 2007:189,190).

Deze instrumenten zijn onder te verdelen in instrumenten met een algemene werking of een werking in specifieke gevallen.

Daarnaast is een onderscheid in horizontale en verticale instrumenten te maken, die toe te voegen is aan het model van Van der Doelen. De typering horizontaal of verticaal hangt af van de onderlinge positie van actoren. In termen van Michels en Meijer: nevenschikking of onderschikking (Blom, 2009:35,36). Voorbeelden van instrumenten met een verticale of horizontale werking staan in onderstaande tabel.

Type instrument	Verticale werking (eenzijdig)	Horizontale werking (meerzijdig)
Juridisch	Wet- en regelgeving, vergunning	Convenant, overeenkomst
Economisch	Heffing, uitkering	Cofinanciering
Communicatief	Voorlichting, marketing	Informatie-uitwisseling, overleg

Figuur 3: Voorbeelden instrumenten met verticale of horizontale werking.

Bron: Kalders et al. 2002 in Blom, 2009:36

Uit deze categorisering valt af te leiden dat de instrumenten met een overwegend horizontale werking te relateren zijn aan een horizontale sturingsfilosofie en een daarmee corresponderend model.

Sturingsmodellen in relatie tot regie

Uit de beschrijving van de modellen blijkt dat de mate waarin andere partijen nodig zijn om tot het oplossen van maatschappelijke problemen te komen, een belangrijk criterium is voor de keuze van het te hanteren sturingsmodel. Ook wordt duidelijk dat horizontalisering, defragmentatie, concretisering en proceduralisering van het openbaar bestuur leidt tot een toename van complexiteit van maatschappelijke problemen. Deze ontwikkelingen hebben tot gevolg dat andere partijen nodig zijn om tot oplossing van deze maatschappelijke problemen te komen. In deze context is regie te benoemen als vorm van sturen en beïnvloeden. We kunnen concluderen dat governance als sturingsmodel de minste spanningen oplevert om met de processen die zich in de huidige maatschappij voordoen, om te gaan. Op grond van deze redenering heeft regie, als vorm van sturen en beïnvloeden, een sterke overeenkomst met het sturingsmodel governance.

In welke gevallen de overheid niet meer zelfstandig problemen kan oplossen, en daarom een sturingsmodel dient te hanteren dat afhankelijkheid respecteert, hangt in belangrijke mate af van de complexiteit van het probleem. Voor een goed begrip van de relatie tussen sturingsmodellen en de op te lossen problemen is het daarom van belang om naar de complexiteit van problemen te kijken.

2.4 Problemen en complexiteit

Wanneer is er sprake van een probleem? Er is sprake van een probleem als er een verschil ervaren wordt tussen de situatie zoals deze is en zoals een actor deze graag zou zien (Koppenjan en Klijn, 2004:29,30; Ringeling, 2008:21).

Percepties en frames

Problemen worden verschillend geconstrueerd omdat deze verschillend worden ervaren. Dit komt door de perceptie van het probleem, die per actor zeer kan verschillen. De perceptie van de bestaande en gewenste situatie is even ambigu en subjectief als het beeld over de aard en omvang van het probleem. Het 'framen' is een manier van kijken naar de werkelijkheid. De combinatie van individuele verwachtingen, eerdere ervaringen, nieuwe feiten en persoonlijke belangen, maar ook normen en waarden gebruiken we bewust en onbewust bij onze manier van kijken. Er ligt een grote hoeveelheid van meer of minder relevante informatie ten grondslag aan de perceptie van een probleem. We gebruiken frames om al deze informatie te selecteren en te verwerken. Bovendien geven we op deze manier betekenis aan deze informatie. (Allison, 1971; Weick, 1979; Rein en Schön, 1986; Sabatier, 1988 in Koppenjan en Klijn, 2004:29). Daarmee hebben frames een verklarende werking voor de perceptie van een actor van een probleem.

De ambiguïteit en subjectiviteit van percepties en de onderliggende veronderstellingen waarmee actoren naar de werkelijkheid kijken, leiden tot verschillende frames. Het frame waarmee men naar de werkelijkheid kijkt, kan invloed hebben op de manier en wijze van probleemdefiniëring. Als dit leidt tot uitsluiting van andere percepties, kan dit substantiële of cognitieve fixatie als gevolg hebben (In 't Veld et al., 1991; Termeer, 1993 in Koppenjan en Klijn, 2004:33).

Oorzaken voor cognitieve fixatie zijn verschillen van inzicht of asymmetrie in kennispositie, kennisoverdracht of dialoog. Dit is afhankelijk van de informatiebronnen waarover de actor beschikt. Verschillen van inzicht kan leiden tot blokkade. Asymmetrie in de discussie kan leiden tot stagnatie (Koppenjan en Klijn, 2004:33,34). Stagnatie kan leiden tot de situatie dat een bepaalde actor een mogelijke oplossing hindert of blokkeert. Fixatie en blokkade zijn uitersten. Tussen fixatie en blokkade is een variëteit aan percepties mogelijk waarop men naar de werkelijkheid kan kijken. Deze variëteit draagt bij aan de complexiteit van problemen.

Complexiteit van een probleem

Complexiteit is een lastig te vatten begrip. Van Dale noemt de synoniemen: ingewikkeldheid en veelheid. Dit heeft een oneindigheid in zich waar het gaat om de veelheid aan (f)actoren en de (ingewikkelde) relatie tussen die veelheid aan (f)actoren (Van Dam en Vreke, 2004:16). De complexiteit van een probleem wordt afgemeten aan de zekerheid van kennis en de consensus over maatstaven. Vaak zijn betrokken partijen bij een beleidsprobleem het niet eens over de oorzaken die aan het probleem ten grondslag liggen (Bekkers, 2007:125). Feiten en cijfers interpreteren partijen verschillend (Stone, 2002 in Bekkers, 2007:125). Daarnaast zien we dat betrokken partijen ook verschillende maatstaven hanteren om bepaalde eisen te legitimeren (Hoppe, 1989:10 in Bekkers, 2007:125). Met het onderstaande schema zijn beleidsproblemen langs deze twee invalshoeken onder te brengen in typologieën.

Consensus over maatstaven	Zekerheid van kennis	
	Hoog	Laag
Hoog	Getemde problemen (technical problems)	(On)tembare wetenschappelijke problemen (untamed technical problems)
Laag	(On)tembare ethische problemen (Political problems)	Ongetemde politieke problemen (Wicked problems)

Figuur 4: Complexiteit van een probleem.

Bron: Hoppe, 1989:11 in Ringeling 2008:25 en in Koppenjan en Klijn, 2004:29

Complexiteit heeft te maken met (het ontbreken van) eensgezindheid van de betrokken actoren over de aard van het probleem en de mogelijke oplossing van het probleem (Koppenjan en Klijn, 2004:28). Tegelijkertijd is de feitenkennis en informatie over het probleem en de verschillen daarin tussen actoren bepalend voor de complexiteit van het probleem. Wanneer actoren verschillende informatie bezitten of andere feiten kennen, is het eenvoudig om andere interpretaties te maken van de aard en omvang van het probleem. Naast de onzekerheden die er zijn over de aard en omvang van het probleem en het gebrek aan kennis is er ook de onzekerheid die gaat ontstaan over te volgen strategieën door andere actoren. Dit zal het proces om tot oplossing van het probleem te komen beïnvloeden (Koppenjan en Klijn, 2004:42).

Indien probleempercepties uiteen blijven lopen, onzekerheid blijft en een mogelijke oplossing uitblijft, zijn interactie en onderhandeling in te zetten middelen. In het verlengde hiervan kan regie hierbij aan de orde zijn. Hierin neemt interactie tussen actoren een belangrijke plaats in, bijvoorbeeld de interactie over de perceptie van problemen, in het bijzonder wanneer sprake is van ongelijke probleempercepties van betrokken actoren. Regie is in verband te brengen met beïnvloeden en sturen. Door beïnvloeding en sturing kan men tot afstemming over de probleemperceptie komen of onzekerheden verminderen,

bijvoorbeeld op het gebied van informatie of strategieën van actoren. Dit helpt het proces op het gebied van de probleemdefiniëring verder. Daarmee is nog niet gezegd dat er overeenstemming is over bepaalde oplossingen of de aanpak van een probleem.

2.5 Regie en sturingsmodellen

Definities van regie

Om te bezien met welke sturingsmodellen regie in verband is te brengen, is het van belang het begrip regie voor het openbaar bestuur nadrukkelijker te definiëren en te achterhalen welke kenmerken overeenkomsten vertonen met de hierboven behandelde sturingsmodellen.

Hieronder volgt een overzicht van veel gebruikte definities van regie in de bestuurskundige literatuur:

Hupe en Klijn

Hupe en Klijn (1997) definiëren regie als het afgewogen gebruiken van verschillende bestuurlijke instrumenten (juridisch, economisch, communicatief) waarbinnen beleid niet tot stand komt door centrale sturing, maar door interactie en communicatie met vele partners die in de beleidssector actief zijn. Zij definiëren vijf uitgangspunten voor bestuurlijk handelen om met afhankelijkheden, waarmee de regisseur zich geconfronteerd ziet, om te gaan. Met deze elementen is in hun visie ook na te gaan of alle betrokken partijen tevreden zijn over het resultaat. De auteurs onderscheiden de volgende vijf elementen:

Stimuleren, Situeren, Steun creëren, Structureren en Sturen:

- Stimuleren. Van een regisseur mag men verwachten dat hij creatief en initiatiefrijk te werk gaat. Wanneer zijn opdracht is actoren samen te brengen en een oplossing aan te dragen voor een complex maatschappelijk probleem, is het ondenkbaar dat dit zonder politieke steun kan. Allereerst zal hij politieke aandacht moeten krijgen en houden. Het politieke debat en het verkrijgen van middelen via de begroting is onmisbaar voor de gemeentelijke regisseur. Het stimuleren blijkt concreet uit het aansporen van actoren en aanspreken op hun verantwoordelijkheid in het proces en voor de gezamenlijke oplossing. Geen van de betrokken actoren is in staat vanuit zichzelf te komen met een oplossing.
- Situeren betekent enerzijds dat de regisseur de positie van zijn 'netwerk' ten opzichte van de externe omgeving op het netvlies heeft. Anderzijds kent hij de stand van zaken van de lopende initiatieven in zijn netwerk. Om aan initiatieven de juiste waarde toe te kennen is het noodzakelijk dat de regisseur de zwakke en sterke kanten van zijn netwerk kent. De regisseur kan het inzicht in het netwerk krijgen of vergroten door aandacht te schenken aan contactpatronen en omgangsvormen, zowel tussen gemeente en instellingen als tussen instellingen onderling. Ook kan hij aandacht schenken aan eerdere initiatieven, wat weer kan leiden tot start van nieuwe initiatieven.
- Steun creëren is noodzakelijk omdat het onmogelijk is om alleen de oplossing te realiseren. Derden zijn nodig. Actieve organisatie van participatie levert actieve steun op. Belangrijk is dat partijen met elkaar in contact komen, erkennen dat ze belanghebbenden zijn en gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor ieders rol in het proces. De bottom-upbenadering staat centraal bij het creëren van steun. Van bestuurorganen mag koersbepaling worden verwacht. Daarnaast is het belangrijk om steun te houden door bijvoorbeeld de concretere invulling over te laten aan de actoren.

Hierdoor maakt de regisseur maximaal gebruik van de kennis en inbreng van de deelnemers in het netwerk, wat logischerwijs zal leiden tot meer draagvlak en een beter eindresultaat.

- Structureren is een belangrijke taak van de regisseur omdat hij belang heeft bij een stabiel netwerk. Om tot een werkbare situatie tussen organisaties en instellingen te komen dient de regisseur initiatieven te nemen om goede relaties tussen organisaties en instellingen tot stand te brengen. Als organisaties en instellingen elkaar en elkaars kwaliteiten kennen, kunnen zij elkaar op de juiste momenten versterken bij het oplossen van problemen. Omdat alle deelnemende actoren ook een eigenbelang hebben, is het niet uitgesloten dat er conflicten of meningsverschillen ontstaan. Om op die momenten het netwerk in stand te houden is de ontwikkeling van omgangsvormen en procedures aan de orde. De regisseur heeft hierin een concrete rol door het initiëren van deze regels en het doen van procesingrepen wanneer dit nodig is. Structuur ontstaat wanneer voor alle betrokkenen helder is wat men van elkaar verwacht en hoe met elkaar te handelen wanneer zich situaties voordoen die afleiden van de gezamenlijke doelstelling.
- Met sturen wijst de regisseur, op basis van de eerdere besluitvorming, de richting in het netwerk. Hierbij kan hij sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën gebruiken. Flexibiliteit en creativiteit zijn belangrijke elementen bij sturing in een interactief netwerk. Het is onvermijdelijk dat er zich verschillende situaties voordoen waarop de regisseur moet reageren. Niet alle actoren hebben in alle fasen een even zware rol. De regisseur moet kunnen inschatten welke actor in welk procesdeel een relevante bijdrage kan leveren, zonder andere actoren daarin te kort te doen. Dit heet selectieve activering.

De vijf elementen hierboven zijn ideaaltypisch opgesomd. In de praktijk zal hier een overlap zichtbaar zijn, omdat een netwerk complex is en processen in een netwerk dynamisch verlopen. Wel herkennen de auteurs volgorde. Bij de start van een nieuwe samenwerking om te komen tot oplossing van problemen is een initiërende rol nodig (stimuleren). Vervolgens kan een beoordeling plaatsvinden van de posities van de actoren in het netwerk en van het netwerk zelf in haar omgeving (situeren). Op basis van wat de regisseur tot dan toe weet en ziet, kan hij bepalen welke vorm van sturen hij gebruikt. Tijdens het totale proces heeft de regisseur oog voor betrokkenheid, omvang van de bijdrage van actoren en invulling van de verantwoordelijkheden die deelnemers aan het netwerk hebben. Continu zal hij acties initiëren om de steun te behouden of te vergroten (steun creëren). Tot slot voert de regisseur handelingen uit met betrekking tot de efficiëntie en effectiviteit van het netwerk (structureren).

In een overzicht werken de auteurs deze elementen verder uit met suggesties voor handelen. Concrete acties in de praktijk zijn aan deze suggesties te relateren. De suggesties zijn daarmee bij wijze van indicator te gebruiken om te beoordelen of de gemeentelijke regierol is ingevuld.

Uitgangspunt	Suggesties voor handelen
Stimuleren	Initiatief: • politieke aandacht • actieve opstelling • gemeentelijk initiatief: geen eindpunt maar beginpunt
Situeren	Kennis van het netwerk: • bestaand netwerk als vertrekpunt • inzicht in zwakke en sterke punten van het netwerk • overzicht van bestaande beleidsinitiatieven en projecten als basis voor nieuwe initiatieven
Steun creëren	Organisatie van de participatie: • draagvlak door betrokkenheid • doel zoeken in plaats van doel stellen • bottom up betekent contact met doelgroep en uitvoerder
Structureren	Voorwaarden voor netwerkvorming: • onderhoud relaties • organisatorische ondersteuning • conflictreguleringsmechanismen • afspraken over gewenste uitkomsten en evaluatiecriteria
Sturen	Richting aanwijzen: • selectieve activering • samenwerking vereist prikkels

Figuur 5: uitgangspunten en suggesties voor bestuurlijk handelen van de gemeente als regisseur.
Bron: Hupe en Klijn, 1997:47

ROB

De ROB (1999) stelt dat regie betrekking heeft op situaties waarin de overheid verantwoordelijk is voor totstandkoming van beleid. Die verantwoordelijkheid kan bepaald zijn vanuit wet- of regelgeving of eigen politieke ambities. Het klassieke beleidsproces start met een door de politiek vastgesteld doel. Vervolgens vindt verstrekking van een opdracht tot het ontwikkelen van beleid plaats. Het beleidsproces richt zich op het formuleren van de instrumenten die de overheid in staat stellen de gestelde doelen op de meest efficiënte manier te bereiken (NPB, 2004:11,12). In de huidige samenleving is en wordt de overheidsorganisatie steeds afhankelijker van de medewerking van overige overheidsinstellingen, burgers, bedrijven en maatschappelijke of belangenorganisaties. Regie heeft dan te maken met de manier waar het bestuur de totstandkoming van beleid en daarvoor benodigde samenwerking probeert te stimuleren.

De ROB maakt onderscheid tussen regie in enge zin en regie in brede zin (ROB, 1999b:30-45):

- Bij regie in enge zin maakt de ROB onderscheid tussen verantwoordelijkheid en bevoegdheid. Er zijn beleidsterreinen waarbij het bestuur op zichzelf geen bevoegdheid heeft, maar zij toch wordt gezien als drager van algemene verantwoordelijkheid. Omdat formele bevoegdheden ontbreken, regisseert de gemeente door gebruik te maken van argumentatie en overtuigingskracht. In dat geval probeert de overheidinstelling overig betrokken organisaties en instellingen bij elkaar te brengen en de beschikbare kennis en vaardigheden aan te wenden voor het te bereiken beleidsdoel. Regie heeft in dit verband een meer procedureel en voorwaardelijk karakter.
- Bij regie in brede zin is sprake van een interactieve en onderhandelende overheidsinstelling. De overheidsinstelling opereert binnen netwerken door middel van interactie met burgers, bedrijven en organisaties. De overheidsinstelling probeert door middel van interactie draagvlak te creëren voor de eigen visie of doelstellingen. De overheidsinstelling is bij deze vorm van regie te zien als één van de vele partijen die de betrokken is bij een bepaald beleidsdoel.

Daarnaast positioneert de ROB de regisseur vanuit de rol die hij speelt. In het openbaar bestuur speelt de regisseur vaak zelf mee en heeft hij namens zijn organisatie ook belangen. In het geval er geen actieve rol is weggelegd, staat de regisseur “in de coulissen”. Bij een actieve rol staat de regisseur ook “op het toneel” (ROB, 1999a, 23).

De ROB brengt de rollen niet in verbinding met regie in enge of in brede zin. In de omschrijving van regie in brede zin lijkt sprake te zijn van een meer zichtbare overheid die ofwel als één van de onderhandelende partners of als trekker van een proces zichtbaar is in de samenstelling van betrokken organisaties. Dat de rol meer of minder zichtbaar kan zijn, wijst op een afgewogen gebruik van instrumenten om doelen te bereiken en het situationeel inzetten van sturingsinstrumenten. Dit ligt in het verlengde van hetgeen Hupe en Klijn naar voren brengen, te weten het afgewogen gebruiken van bestuurlijke instrumenten.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003) definieert regie als een samenwerkingsbegrip, waarbij geen sprake is van gezag, wettelijke ondergeschiktheid ofwel hiërarchie, zeggenschap, verantwoording of beleidsverantwoordelijkheid van de regisseur over andere partijen.

Berenschot

Berenschot (2003) omschrijft regie als het ontwikkelen van (betere) dienstverlening, zoals ervaren door de cliënt, door potentiële ketenpartners te verleiden tot meer afstemming over hun activiteiten.

Partners en Pröpper

Partners en Pröpper definiëren de regisseursrol als volgt: ‘Een bijzondere vorm van sturing die is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat’ (Partners en Pröpper, 2004:7).

Pröpper onderscheidt vier typen regisseurs aan de hand van twee invalshoeken:

- de mate waarin de regisseur doorzettingsmacht heeft;
- de mate waarin de regisseur in staat is om het script (ten behoeve van het bereiken van het doel) te schrijven.

Pröpper et al. identificeren respectievelijk:

- de beheersingsgerichte regisseur: de regisseur ontleent een sterke positie aan doorzettingsmacht én aan de mogelijkheid om zelf het script te schrijven. De regisseur kan op basis van machtsbronnen actoren dwingen om zijn script te spelen.
- de uitvoeringsgerichte regisseur: de regisseur ontleent zijn sterke positie aan doorzettingsmacht. Deze regisseur voert het script van een ander uit waarbij er sprake kan zijn van een zekere beleidsruimte binnen gegeven kaders;
- de visionaire regisseur: de regisseur heeft een grote beleidsvrijheid om een script te schrijven en dit op de lokale situatie aan te passen, maar beschikt niet over machtsbronnen (zoals een hiërarchische positie of hulpbronnen). Het script zelf moet een belangrijke bron zijn om andere actoren te mobiliseren. In de pogingen tot het verkrijgen van medewerking moet de regisseur bereid zijn compromissen te sluiten;
- de faciliterende regisseur: de regisseur stelt zich dienstbaar op aan het samenspel van de betrokken partijen. De regisseur ondersteunt het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen en voert regie namens de andere partijen door het optreden als woordvoerder, organisator of coördinator (Partners en Pröpper, 2004:15,16).

		Eigen “script” of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk en procesmatig)	Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	Visionaire regisseur	Faciliterende regisseur

Figuur 6: Hoofdvarianten van regie.

Bron: Partners en Pröpper, 2004:15

Pröpper et al. onderscheiden vier algemene componenten waaraan de feitelijke invulling van de regierol is af te meten. Hierbij is het type regisseur niet van belang.

Deze componenten zijn:

- Overzicht over de gehele situatie;
- Verantwoording afleggen over het geheel;
- Het uitzetten of organiseren van beleidslijnen ten aanzien van het geheel;
- Het organiseren van samenwerking met het oog op het geheel. (Partners en Pröpper, 2004:7).

KplusV

In het kader van een adviesaanvraag van de gemeente Schouwen-Duiveland om te ontwikkelen tot een regisserende gemeente definieert KplusV het begrip regie voor beleidsprocessen als:

Gericht en bewust organiseren van samenwerking om tot een effectiever overheidsoptreden te komen. Daarin is beleidscoördinatie een belangrijk element (KplusV, 2007:5).

Definities en sturingsmodellen

Bij alle definities ligt het accent op samenwerken. Er zijn verschillen in het perspectief op samenwerking: inhoudelijke samenwerking of organiseren van het proces van samenwerken.

Beurskens en Korsten hebben de hierboven vermelde definities, met uitzondering van de definitie van KplusV, vergeleken in het kader van een onderzoek waarvan het doel is om een groslijst van criteria aan te leggen om de kwaliteit van regie te meten.

Hoewel de definities vanuit verschillende perspectieven zijn aangelegd, ligt een aantal definities in elkaars verlengde. De kenmerken die in de definities van Hupe en Klijn, het ROB en Pröpper et al. worden genoemd, kennen overlappings. In de definities van Hupe en Klijn en het ROB staat vooral horizontale sturing centraal. In de definitie van Pröpper et al. is horizontale sturing een voor de hand liggend uitgangspunt, maar wordt verticale sturing nadrukkelijker opengelaten dan in de definities van Hupe en Klijn en het ROB. Daarnaast richt de definitie van Pröpper et al. zich meer dan de andere definities ook op de uitvoering en niet alleen op beleidsvorming. Daarmee leveren Pröpper c.s. niet alleen een actuele maar ook meer complete definitie (Beurskens en Korsten, 2007:9). De kritiek die hierop te leveren is, is dat Pröpper cum suis, geen indicatoren leveren bij de definitie. Hupe en Klijn leggen wel een vorm van indicatoren aan in het zogenoemde 5 S-model ; daarin werken zij de kenmerken uit de definitie uit. Beurskens en Korsten gebruiken vervolgens in hun verdere onderzoek vrijwel alle indicatoren uit dit model om criteria aan te leggen ten behoeve van het meten van kwaliteit van regie. Ook dit wijst op overeenkomsten.

In het artikel “De regierol van gemeenten nader bekeken, een theoretisch empirische analyse van de literatuur”, zijn door middel van literatuurstudie de meeste definities van regie verzameld. Het artikel maakt de variëteit aan gemeentelijke regierollen inzichtelijk. Aan de hand van kenmerken in de verzamelde definities, de categorisering van deze kenmerken en het omschrijven van de relevante aspecten bij deze categorisering komen de

auteurs tot een exploratief model van de verschillende samenwerkingsvormen als mogelijke invullingen van gemeentelijke regie (Span, Luijkx, Schols en Schalk, 2009a:95).

Referentie	Definitie	Categorie
(In 't Veld, 1989)	Regie is een vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context	• sturing • randvoorwaarden
(Koppenjan e.a., 1990)	Regie is gerichte beïnvloeding van het gedrag van individuen, groepen of organisaties, of van hun onderlinge relaties	• sturing • meerdere actoren
(Denters, 1999)	De regierol voor gemeenten heeft betrekking op situaties waarbij het gemeentebestuur op grond van hogere regelgeving of op basis van een autonome politieke taakstelling de verantwoordelijkheid heeft voor de totstandkoming van beleid, maar voor de totstandkoming van dit beleid afhankelijk is van de medewerking van één of meer actoren	• verantwoordelijkheid • afhankelijkheid • meerdere actoren
(ROB, 1999)	Regievoering betekent dat de gemeentelijke overheid ook zonder dat haar uitdrukkelijke sturingsmogelijkheden en bevoegdheden ter beschikking staan, instrumenten dient te hebben om de diverse actoren in het nieuwe gefragmenteerde krachtenveld te beïnvloeden	• meerdere actoren • sturing • randvoorwaarden
(ZonMW, 2006)	De regisseur monitort het geheel en stuurt waar nodig bij	• monitoring • sturing
(Terpstra, 2002)	Regie is de wijze waarop de verschillende gemeentelijke bestuurlijke actoren, binnen het raamwerk van de regels van de democratische rechtsstaat, trachten de totstandkoming van het desbetreffende beleid te bevorderen	• meerdere actoren • randvoorwaarden • doel • sturing
(Van der Ham, 2002)	Binnen een regierol moeten doelstellingen vastgelegd worden, er moet een gewenste kwaliteit gedefinieerd zijn en partners dienen uitgenodigd te worden om hun toegevoegde waarde bij het bereiken van deze doelen aan te geven	• randvoorwaarden • meerdere actoren • doel
(Fiers en Jansen, 1998)	Regievoering is gedrag van de gemeente dat met relevante actoren (lokaal) maatschappelijke processen probeert te sturen in de door haar wenselijk geachte richting ongeacht de zeggenschap van de gemeente over die actoren	• meerdere actoren • sturing • visie • afhankelijkheid
(SCP, 2002)	De regierol van de gemeente impliceert de opdracht om lokale partijen – instellingen en diensten – die op sociaal terrein opereren en een verschillend bestuurlijk regime kennen, bij elkaar te brengen, een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen en beleidsafspraken te maken	• meerdere actoren • afstemming • visie • randvoorwaarden
(Pröpper e.a., 2004)	Regie is een bijzondere vorm van sturing en is gericht op afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel met het oog op een bepaald resultaat	• sturing • afstemming • meerdere actoren • doel
(Landman en Muller, 2004)	Regie heeft te maken met coördinatie, met gezamenlijke verantwoordelijkheid, met taken en bevoegdheden en met randvoorwaarden voor uitvoering	• afstemming • verantwoordelijkheid • randvoorwaarden
(Daniel en Van der Laan, 2005)	De term regie moet duidelijk maken dat samenwerking tussen partijen, nodig is, maar deze samenwerking niet vanzelf ontstaat. Waar grenzen van organisaties worden overschreden, lijkt een derde partij nodig om die samenwerking te regisseren	• meerdere actoren • randvoorwaarden

Figuur 7: Kenmerken van definities van regie en indeling naar categorieën

Bron: Bestuurskunde 2009-1

Met een andere uitwerking van de relevante aspecten bij de categorisering, komen de auteurs tot mogelijke keuzes van het regiemodel, afhankelijk van de contextuele omstandigheden. Dit model illustreert waarop de regie zich richt casu quo het met de inzet van regie na te streven doel en de daarbij in te nemen rollen. Het model geeft aan dat er verschillende vormen van regie mogelijk zijn. Afhankelijk van de gewenste sturingsvorm kan die vorm zich kan bewegen in een schaal van opdrachtgever (directe sturing) tot bijna loslaten of laissez-faire (indirecte sturing). De aan te nemen rollen verschillen op de diverse

onderdelen zoals de invulling van de rol, de wijze van sturing of het inrichten van de randvoorwaarden (Span et al., 2009a:97).

Categorie			
Actor	uitvoerder	partner	initiatiefnemer
sturing	gemeentelijke sturing	gezamenlijke aansturing	zelfsturing
randvoorwaarden	gemeentelijk vooraf gestelde randvoorwaarden	gezamenlijk vastgestelde randvoorwaarden	door de actor vastgestelde randvoorwaarden
afhankelijkheid	formele afhankelijkheid	informele afhankelijkheid	door de actor vastgestelde afhankelijkheden
afstemming	gemeentelijke afstemming	gezamenlijke afstemming	afstemming door actoren
doel	gemeentelijk vastgesteld doel	gezamenlijk vastgesteld doel	door actor vastgesteld doel
verantwoordelijkheid	gemeentelijke verantwoordelijkheid	gezamenlijke verantwoordelijkheid	actor verantwoordelijkheid
visie	gemeentelijke visie	gezamenlijke visie	visie door actoren
monitoring	gemeentelijke monitoring	gezamenlijke monitoring	monitoring door actoren
	opdrachtgever	coproductent	facilitator

Figuur 8: Mogelijke keuzes van het regiemodel
Bron: Bestuurskunde 2009-1

Dit onderzoek wijst erop dat er geen specifiek sturingsmodel te verbinden is aan regie, maar dat het in te zetten sturingsmodel afhankelijk is van het doel waar regie voor wordt ingezet en wat men wil bereiken. Verder maakt het overzicht duidelijk dat er niet één specifieke vorm van regie is, maar dat er een variëteit aan mogelijkheden is. Hieruit valt af te leiden dat de contextuele omstandigheden bepalend zijn voor de keuze voor de vorm van regie. Daarnaast is het begrip niet afgebakend. Verschillende auteurs pleiten voor afbakening zodat gemeenten de regierol systematischer invulling kunnen geven en de geregisseerde partijen een oordeel kunnen geven over de gezamenlijke activiteiten (Ball et al., 2002, Pröpper et al, 2004 in Span et al., 2009a:93).

2.6 Netwerken

In alle hierboven behandelde definities staan netwerken centraal, aangevuld met begrippen als: andere actoren, afstemming en interactie. Dit verwijst naar een overheid die acteert en participeert in netwerken. Lindblom legt met zijn beschouwingen over incrementalisme in de publieke beleidsvorming de kiem voor wat in de literatuur van nu is aangegeven als de netwerkbenadering van besluitvorming (Edelenbos en Van Twist, 1997:38). Om het begrip regie goed te kunnen plaatsen en ook de contextuele omstandigheden bij het voeren van regie te kunnen duiden, is het van belang om op de elementen en omstandigheden die relevant zijn bij het opereren in netwerken nader in te gaan.

Belangen in netwerken

In een netwerk tussen organisaties spelen organisatiebelangen een rol die van grote invloed zijn op de te hanteren strategieën door de betreffende actoren. Organisationsbelangen kunnen niet overeenkomen of zelfs tegenstrijdig zijn aan het te bereiken doel waarvoor het netwerk is ingericht. In het netwerk zullen de vertegenwoordigers van de deelnemende organisaties niet altijd hun agenda's prijsgeven. Om hiermee om te gaan zijn managementstrategieën nodig. De inzet van managementstrategieën draagt bij aan het helder krijgen van probleemdefinities, probleempercepties en agendasetting van de betrokken actoren in het netwerk en kunnen helpen om, bijvoorbeeld op een abstracter niveau, tot overeenstemming over probleemdefinities of probleempercepties te komen. Verder kunnen het inrichten van arena's en het afspreken van proces- en spelregels bijdragen aan duidelijkheid voor de actoren in de omgang met elkaar in het netwerk (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007: 1,2).

Belangen binnen organisaties

Maar ook binnen een organisatie kan sprake zijn van verschillende of zelfs tegengestelde belangen tussen bijvoorbeeld departementen of afdelingen. De Bruin en Ten Heuvelhof geven aan dat organisaties zelf ook als netwerken zijn te beschouwen. Niet alleen tussen organisaties in netwerken, maar ook binnen een organisatie zelf is sprake van tegenstrijdige belangen. Een regievoerder doet binnen de eigen organisatie een beroep op schaarse middelen (vooral tijd en geld). Daarbij kunnen belangen van andere afdelingen of project- of procesmanagers in het gedrang komen. Dit kan ertoe leiden dat er binnen de organisatie van de regievoerder tegenstrijdige belangen ontstaan. Binnen de eigen organisatie is dan ook het toepassen van managementstrategieën nodig om hiermee om te gaan. Hierbij gaat het eveneens om probleemdefinities, probleempercepties, agendasetting en verschillende, zij het binnen de organisatie zelf, betrokken arena's en proces- en spelregels (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007: 1,2).

Betekenis voor regievoeren

In het kader van regie is niet alleen proces- en netwerkmanagement tussen organisaties aan de orde. De regievoerder moet ook proces- en netwerkmanagement toepassen binnen de eigen organisaties. In beide situaties is deze inzet afhankelijk van de contextuele omstandigheden.

Afhankelijkheidsrelaties

De overheid betreedt het publieke domein nu op een andere manier dan vroeger. In de bestuurskundige literatuur komt dit naar voren onder termen als "De vervlochten overheid" en "De gefragmenteerde overheid". Ook voor de lokale overheid is dit het geval. Zij is minder in staat om de samenleving direct aan te sturen. Deze taak moet ze delen met anderen. Tegelijkertijd hebben gemeenten meer en grotere verantwoordelijkheden gekregen, bijvoorbeeld op het gebied van onderwijs, veiligheid, gehandicaptenzorg en ruimtelijke ontwikkeling. De samenhang tussen de overheid en de samenleving is sterk toegenomen, maar ook de afhankelijkheden tussen overheid en samenleving. Dit werkt door in de inrichting van de lokale beleidsvormingsprocessen (KplusV, 2007:4). Organisaties kunnen steeds minder op zichzelf volledige beleidssamenhang bereiken. De context waarbinnen probleemoplossing, beleidsvorming en -uitvoering plaatsvinden, is enerzijds meer gefragmenteerd, omdat meer instellingen en organisaties hier een belang bij of rol in hebben en anderzijds meer afhankelijk van anderen, door toegenomen netwerken.

Koppenjan verwijst hierbij naar de netwerksamenleving (Castells, 2000 in Koppenjan en Klijn, 2004:3). Dit leidt tot toenemende onzekerheid over de aard van problemen, relevante beoordelingscriteria en het uitblijven van automatische oplossingen (Koppenjan en Klijn, 2004:3-5). Interdependenties (afhankelijkheden) tussen organisaties nemen daardoor toe. Een belangrijk kenmerk van de relaties tussen organisaties in netwerken is wederzijdse afhankelijkheid. De betrokken organisaties kunnen op zichzelf geen grotere beleidssamenhang bereiken; zij moeten een beroep doen op bronnen van anderen. Samenwerking kent een grote mate van wederzijdse afhankelijkheden tussen de betrokken actoren (Koppenjan en Klijn, 2004:33,34). De (meerdere) afhankelijkheden zijn met name te vinden in de onderdelen: financiën, kennis, productiemiddelen, competenties en legitimiteit. (Koppenjan en Klijn, 2004:144,145). Men heeft elkaars bronnen nodig. Bronnen zijn als volgt onder te verdelen (Van Dam et al., 2004:18).

- hulpbronnen (zoals geld, menskracht, draagvlak of steun);
- verantwoordelijkheden en formele beslissingsbevoegdheid (zoals wettelijke bevoegdheden);
- informatie of deskundigheid (zoals theoretische of praktische kennis);
- persoonlijke overtuigingskracht (charisma, vaardigheden, relaties of reputatie).

De afhankelijkheid van een actor wordt bepaald door de importantie van de bron(nen) waarover de actor kan beschikken en de mate waarin deze vervangen kan worden door andere bronnen en/of andere actoren (Koppenjan en Klijn, 2004:47). Die afhankelijkheid kan bovendien wederzijds zijn.

B's afhankelijkheid van A	A's afhankelijkheid van B	
	Hoog	Laag
Hoog	Wederzijdse afhankelijkheid	Eenzijdige afhankelijkheid
Laag	Eenzijdige afhankelijkheid	Onafhankelijkheid

Figuur 9: Afhankelijkheidspatronen.

Bron: Klijn en Van Twist, 2008:49

Aangezien netwerken uit veel meer dan twee actoren bestaan, bestaan er in een netwerk complexe patronen van onderlinge afhankelijkheden (Klijn en Van Twist, 2008:49).

In afhankelijkheidsrelaties kunnen bronnen een dusdanige invloed hebben dat op een gegeven moment sprake is van macht. Koppenjan en Klijn beschrijven twee soorten van macht: realisatiemacht en hindermacht (Koppenjan en Klijn, 2004:47). Van Dam geeft in aanvulling hierop aan dat macht dusdanig kan hinderen dat er een blokkade ontstaat. Hij spreekt dan van blokkademacht (Van Dam et al., 2004:92). Het aanwenden van macht veroorzaakt onzekerheid bij andere actoren in het netwerk. In het geval dat vormen van macht in het netwerk ontstaan, zijn er strategieën nodig om met deze vormen van macht om te gaan in het netwerk. Koppenjan en Klijn geven een aantal strategieën aan om met onzekerheid in het netwerk, waaronder het aanwenden van macht, om te gaan (Koppenjan en Klijn, 2004:243-248).

Betekenis voor regievoeren

Het voeren van regie speelt zich hoofdzakelijk binnen netwerken af. Het is dan van belang dat de regievoerder over de vaardigheid beschikt om afhankelijkheidsrelaties te onderkennen en deze in beeld te brengen aan de hand van de beschikbare hulpbronnen

waarover de betrokken actoren kunnen beschikken. Daarnaast dient de regievoerder deze hulpbronnen betekenis te kunnen geven in termen van macht.

Complexe interactieprocessen

Actoren hebben elkaars bronnen nodig om doelen of resultaten te bereiken. Deze bronnen zijn vaak ongelijk en wisselend verdeeld over de betrokken actoren in het netwerk. Door middel van interactieprocessen in netwerken dienen de actoren tot overeenstemming en afstemming te komen over de in te zetten bronnen. Naarmate het aantal actoren in een netwerk toeneemt, neemt ook het aantal interacties toe. Hierdoor wordt het interactieproces complexer. Omdat meerdere actoren zijn betrokken, neemt ook het aantal handelingsmogelijkheden toe. Handelingen kunnen leiden tot onbedoelde gevolgen. Meer handelingsmogelijkheden kunnen leiden tot een toename van onbedoelde gevolgen van die handelingen. Het herstellen van onbedoelde gevolgen leidt tot extra interactieprocessen. De extra interactieprocessen leveren vervolgens een extra complicerende factor op in de vaak toch al complexe interactieprocessen in netwerken.

De complexiteit van de interactie neemt bovendien toe omdat doelen en belangen van actoren uiteenlopen. Door verschillende referentiekaders, opvattingen, normen, waarden en interpretatie van feiten percipiëren en analyseren actoren een probleem op verschillende wijzen. Beleidsprocessen zijn een continue strijd over de probleemdefinitie omdat de oplossing zich langs de lijn van de dominante definitie zal ontwikkelen (Schattschneider, 1960 in Koppenjan en Klijn, 2004:32). De interactie in netwerken is dus niet alleen complex door de toename van het aantal interacties en de toename van het aantal actoren, maar ook door de inzet van strategieën van actoren om belangen veilig te stellen, doelen te bereiken en de probleemdefinitie ten behoeve van de gewenste oplossing te beïnvloeden (Koppenjan en Klijn, 2004:48).

Betekenis voor regievoeren

Voor de regievoerder is in dit verband belangrijk dat hij de belangen en doelen van de betrokken actoren weet te achterhalen en over de vaardigheid beschikt om door middel van het herdefiniëren van het probleem of het reframen van doelen tot doelvervlochtening kan komen om zo de perceptie op problemen bij verschillende actoren te beïnvloeden. Goede communicatieve vaardigheden zijn hierbij onmisbaar voor de regievoerder.

Een goede vorm van interactie is dus een belangrijke voorwaarde om actoren met elkaar samen te laten werken in netwerken om doelen en resultaten te bereiken. Maar hoe komt het bepalen van doelen en resultaten tussen actoren tot stand? Dit vindt plaats via het proces van beleidsvorming. Daarom gaan we nu in op de vraag hoe beleidsvorming in netwerken plaatsvindt.

2.7 Beleids- en uitvoeringsprocessen in netwerken

Beleidsprocessen

Het speelveld waarin de beleidsvorming zich afspeelt, wordt ook wel de beleidsarena genoemd. Hierbinnen komen de actoren, problemen, oplossingen, strategieën, normen, waarden en beelden bij elkaar. Hierbij hanteren de actoren geschreven of ongeschreven spelregels (Van Dam, 2004:18).

Het verloop van beleidsprocessen kan lineair zijn (het fasenmodel van Hoogerwerf) of parallel (het stromenmodel van March en Olsen, ook bekend als garbage can model). Kingdon (1984) heeft dit model verder invulling gegeven vanuit het concept “Policy window”. Hij beschrijft hier het samenkomen van de problemen, oplossingen en politieke gebeurtenissen. Dit gebeurt nagenoeg nooit georganiseerd, maar altijd meer vanuit toeval. De les die hierbij hoort, is dat alle actoren voelsprietten ontwikkelen om deze fasen te herkennen ofwel gebruik te maken van een policy entrepreneur, een actor die zich speciaal focust op herkenning van deze situaties (Koppenjan en Klijn, 2004:51-54).

Een andere mogelijkheid is dat het beleidsproces tot stand komt in het rondenmodel. Hierin is geen sprake van een centrale beslissing, maar van een opeenvolging van beslissingen, die steeds een volgende ronde in gang zetten. Cruciale besluitvormingsmomenten zijn in een tijdslijn aan te geven. Impasses in het proces kunnen zorgen voor beëindiging van het proces of voor een doorbraak (Koppenjan en Klijn, 2004:59-61). Besluitvorming kan wisselend in verschillende arena's plaatsvinden. Daardoor zijn veel actoren betrokken en is er sprake van dynamiek door het toe- en uitreden van actoren. Door deze dynamiek is het mogelijk dat veranderingen in probleempercepties, doelpercepties of definities dan wel percepties van oplossingsrichtingen optreden.

	Fasenmodel	Stromenmodel, Rondenmodel
Perspectief	Unicentrisch	Pluricentrisch
Sturing	top down verticaal één actor	horizontaal, veelheid aan actoren wederzijdse afhankelijkheid
Focus	inhoud interne organisatie	extern gericht, netwerk proces
Rol politiek	representatie legitimering van beleid primaat van de politiek	volksvertegenwoordiger één van de actoren legitimering
Verloop beleidsproces	Lineair	Parallel

Figuur 10: Overzicht fasen-, stromen- en rondenmodel.

Bron: Koppejan en Klijn, 2004:51-54

Macht

Binnen netwerken is sprake van machtsverschillen tussen actoren. Een centrale stuurder is vaak niet aanwezig. De betrokken organisaties en instellingen hebben elk voor zich niet voldoende macht of autoriteit dan wel middelen om de handelings- en beslissruimte van andere actoren te bepalen. Alle betrokken actoren, met eigen percepties en eigen doelstellingen hebben te maken met onzekerheid, waardoor er behoefte is aan spelregels. Deze regels zijn noodzakelijk om zowel de transactiekosten als de risico's in de arena te beheersen of te beperken. Disbalans is een gevaar als actoren geen spelregels afspreken (Koppenjan en Klijn, 2004:187).

Spelregels

Spelregels hebben tot doel om omgangsregels te bepalen over bijvoorbeeld agendasetting en voorwaarden, participatie en verdeling van rollen, entree en exit, structuren van subarena's, afspraken over delen en beschikbaar stellen van informatie, processtappen en tijdschema's, wijze van besluitvorming en communicatie.

Met het aanbrengen van spelregels krijgen beleids- en uitvoeringsprocessen kenmerken van leerprocessen. Hierin ontdekken de betrokken organisaties welke doelen elke organisatie

heeft en welke doelen gemeenschappelijk zijn of gemeenschappelijk te maken zijn. Andere mogelijkheden in beleids- en uitvoeringsprocessen zijn het zoeken naar alternatieven of doelvervlochten (Koppenjan en Klijn, 2004:162,163). De leerprocessen moeten uiteindelijk leiden tot verrijking van probleemformulering en oplossingen omdat er sprake is van het delen van kennis en informatie. Het rekening houden met de op deze manier ontstane kennis en informatie in het netwerk kan leiden tot “negotiated knowledge” (Koppenjan en Klijn, 2004:175). Besluitvorming is op deze manier een proces van continue interactie, afstemming, overleg en eventueel onderhandeling. Dit verwijst naar de kenmerken van het rondenmodel.

Betekenis voor regievoeren

Voor de regievoerder betekent dit dat hij kennis moet hebben van de proces- en spelregels in arena's en van de strategieën om deze spelregels te beïnvloeden. Met het beïnvloeden van de spelregels krijgt de regievoerder mogelijkheden om het resultaat te beïnvloeden. Daarnaast moet hij over de vaardigheid beschikken om problemen en oplossingen in de verschillende ronden te onderscheiden en deze bij elkaar te brengen. Dit vereist niet alleen kennis van de onderliggende theorieën, maar vereist ook de vaardigheid om problemen en oplossingen te herformuleren en leerprocessen op gang te brengen door problemen en oplossingen te verrijken. Daarbij moet hij het vermogen hebben om continu in interactie te blijven met de betrokken actoren.

Stagneren van beleid- en uitvoeringsprocessen

Beleids- en uitvoeringsprocessen in netwerken kunnen ook stagneren. Dat wil zeggen dat de beoogde doelen of resultaten uitblijven omdat het beleids- of uitvoeringsproces vertraagt of tot stilstand komt. In netwerken is dit terug te voeren op de opstelling van deelnemende actoren en de samenwerkingsproblemen die hierdoor kunnen ontstaan. Doorgaans kennen samenwerkingsproblemen een inhoudelijke en een sociale kant. Inhoudelijke stagnaties zijn terug te voeren op:

- kosten en baten, bijvoorbeeld doordat een actor constateert dat kosten niet opwegen tegen (toekomstige) baten;
- inhoudelijke tegenstellingen, bijvoorbeeld economische versus ecologische belangen.

Bij sociale stagnaties gaat het om stagnaties in het omgaan van bepaalde actoren met elkaar. Dit uit zich bijvoorbeeld in vijandig gedrag of vermijden van interactie. Een impasse of stagnatie bestaat vaak uit zowel een inhoudelijke als een sociale component (Koppenjan en Klijn, 2004:150). Om impasses te doorbreken zijn arrangementen vereist. Overheidsorganisaties kunnen hierin een rol vervullen. Afhankelijk van de positie in het netwerk en de opvattingen hierover van andere actoren kunnen overheidsorganisaties tegenstellingen overbruggen door een “derde positie” in te nemen (Koppenjan en Klijn, 2004:150). Regie is hier een middel voor. Door de speciale positie in het netwerk is de regisseur in staat procesafspraken te maken met als doel verschillen te overbruggen of vast te stellen dat deze er zijn en afspraken te maken hoe daar mee om te gaan.

Betekenis voor regievoeren

Voor de regievoerder betekent dit dat hij mogelijke stagnaties in kaart weet te brengen door zich te verplaatsen in de betrokken actoren en hun belangen. Hij moet oplossingen weten aan te dragen voor overbrugging, bijvoorbeeld door een toekomstige win-winsituatie te formuleren. Daarnaast moet de regievoerder over de vaardigheid beschikken om het sociale proces tussen actoren te duiden en daar waar sociale stagnatie dreigt het interactieproces te

faciliteren, bijvoorbeeld door het aanbrengen van een extra set proces- en omgangsregels. Verder moet de regievoerder in staat zijn om een neutrale positie met gezag te ontsluiten, naar voren te brengen en deze in te nemen.

2.8 Netwerken en regie

Regie vindt plaats in netwerken. Regie heeft te maken met beïnvloeden en sturen. Om de eigen rol te ondersteunen, de rol van andere actoren in het netwerk beter te begrijpen en hierop in te spelen kan netwerkmanagement een belangrijk ondersteunend instrumentarium bieden.

Management van netwerken

Indien de gemeente taken uitvoert binnen een complex netwerk, zal en kan zij, gelet op de wederzijdse afhankelijkheden, in eerste instantie niet optreden als centrale stuurder met toepassing van bevoegdheden. In dit geval dient de gemeente op te treden als netwerkmanager of procesmanager en is zij niet meer in staat zich te bedienen van “command en control”. Zowel Koppenjan en Klijn als De Bruijn en Ten Heuvelhof reiken strategieën en instrumenten aan om in netwerken te opereren.

Netwerkstrategieën

Koppenjan en Klijn onderscheiden netwerkstrategieën op drie niveaus: strategieën op inhouds-, spel- en netwerkniveau. De Bruin en Ten Heuvelhof maken een minder strikt onderscheid. De strategieën op zichzelf komen wel in grote lijnen overeen.

De strategie op inhoud richt zich op het delen van kennis en informatie, probleempercepties en de mogelijkheden om leerprocessen op gang te brengen. De netwerkmanager richt zich op het tot stand brengen van het inhoudelijk debat en het proces om tot inhoudelijke selectie te komen (Koppenjan en Klijn, 2004: 173-174). De Bruijn en Ten Heuvelhof wijzen op de mogelijkheden tot verrijking van de probleemdefinitie en de oplossingsrichtingen en geven hierbij het belang van interdependentie ofwel onderlinge afhankelijkheid aan. Organisaties in een netwerk zijn afhankelijk van elkaar, uit te drukken in grootheden als geld, bevoegdheden, politiek steun, informatie, etcetera. Naast risico's biedt interdependentie ook kansen, zoals prikkels voor gematigd gedrag, meer ruilmogelijkheden door complexiteitsverhoging en inhoudelijke verrijking van voorstellen door gebruik te maken van elkaars kennis (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007:28-31).

De strategie op spelniveau verwijst naar de sturing in het netwerk. De netwerkmanager richt zich op het organiseren van de afstemming van doelen en het mogelijk maken van interactie. Onder andere het selectief activeren van actoren, zoals eerder al behandeld, is een middel om in te zetten. De netwerkmanager zorgt dat de actoren interactie blijven houden door (nieuwe) spelen. Hiervoor is het aanbrengen van koppelingen tussen diverse spelen nodig (Koppenjan en Klijn, 2004:188-192). De Bruijn en Ten Heuvelhof verwijzen hierbij naar relatiemanagement en wijzen hierbij op het belang van redundantie of wel het onderhouden van relaties. Relaties hebben ten minste twee functies: ze bevorderen een goede informatiepositie en kunnen de strategische positie in een netwerk versterken. Een actor die zijn informatiepositie op orde heeft kan de voordelen uit deze twee functies gebruiken en zijn positie in het netwerk versterken (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007: 54-56).

De strategie op netwerkniveau verwijst naar het beïnvloeden van de samenstelling van het netwerk en de netwerkvorming. De netwerkmanager stimuleert de relaties tussen actoren in het netwerk om duurzame veranderingen te bereiken en het netwerk te versterken. De netwerkmanager richt zich op het netwerkontwerp, de wel en niet te betrekken actoren en de netwerkregels. Het vervagen van grenzen tussen organisaties maakt de afweging van te betrekken actoren moeilijker (Koppenjan en Klijn, 2004:213). De Bruin en Ten Heuvelhof duiden dit als de structuur van netwerken en wijzen daarbij op de openheid en geslotenheid van netwerken en reciprociteit of wel wederkerigheid. Bij de openheid of geslotenheid van het netwerk gaat het om de gevoeligheid van interventies van buiten af. Actoren in een netwerk zijn niet per definitie gevoelig voor interventies van buiten. Gesloten netwerken zijn vaak krachtig: actoren richten zich vooral op elkaar. Dit op elkaar gericht zijn en andere doelstellingen van buiten negeren, komt de effectiviteit ten goede (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2004:26-27). Reciprociteit of wederkerigheid is een noodzakelijke voorwaarde voor besluitvorming in netwerken waarin actoren van elkaar afhankelijk zijn. Het principe van “voor wat, hoort wat”. Plichten zijn omkeerbaar, waardoor er (sociaal) krediet wordt opgebouwd en mogelijkheden tot (toekomstige) compensatie zijn (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2004:126-127).

Instrumenten bij netwerkstrategieën

In het kader van netwerkstrategieën zijn er diverse instrumenten in te zetten. Gelet op de wederzijdse afhankelijkheden en daaruit volgende beperkte invloed van hiërarchie, ligt het niet voor de hand de klassieke eenzijdige sturingsinstrumenten te gebruiken maar meerzijdige instrumenten, gebaseerd op argumentatie, debat, onderhandeling, overtuiging en uitwisseling (bijvoorbeeld convenanten, resultaatafspraken, gezamenlijke agenda, etc.). Dit verwijst naar de eerder aangebrachte categorisering van verticale en horizontale sturingsinstrumenten.

De Bruijn en Ten Heuvelhof maken aanvullend het onderscheid tussen project- en procesmanagement in relatie tot netwerken. Zij concluderen dat een procesmatige benadering meer ruimte geeft voor probleemformulering, overeen te komen doelstellingen, het ontsluiten van informatie, besluitvorming, uitvoering en evaluatie. De procesmatige benadering geeft ruimte voor probleem- en oplossingsverrijking, wederzijds leren, duurzame relaties en verrijking van de besluitvorming (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007:75-99). Koppenjan en Klijn reiken concrete handreikingen voor de respectievelijke strategieën om de inhoud, het spel en het netwerk te managen (Koppenjan en Klijn, 2004: 246,248,250). In bijlage 1, 2 en 3 zijn deze strategieën vermeld.

De Bruijn en Ten Heuvelhof geven vergelijkbare handreikingen in de vorm van spelregels die te hanteren zijn in het netwerk (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007:117-133). Daarbij geven zij aan dat er normatieve dilemma's kunnen optreden. Bijvoorbeeld bij het bepalen welke actoren wel en niet in een bepaalde ronde worden geselecteerd, wat wel en niet uitruilbaar is en op grond van welke overwegingen selectie of uitruil plaatsvindt.

De Bruijn en Ten Heuvelhof geven tot slot een aantal strategieën om voortgang in het proces te houden of zelfs doorbreken in het proces te boeken. Daarbij duiden ze de voorafgaande afwegingen die hierbij te maken zijn (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007:141-157). Daarbij valt op dat, ondanks de afhankelijkheden, toch selectief en situationeel hiërarchie of macht wordt ingezet. Ook Koppenjan en Klijn verwijzen naar dergelijke strategieën, bijvoorbeeld het veranderen van spelregels in het netwerk (Koppenjan en Klijn, 2004:215,216).

Het bovenstaande sluit aan bij het eerder vermelde overzicht van mogelijke keuzes in het regiemodel, zoals vermeld in figuur 8 (Span et al., 2009a:97). Een proces kan starten met de

rol van facilitator worden, maar gedurende het proces, afhankelijk van de context, verschuiven naar de coproducerende of opdrachtgevende rol. Met de inzet van netwerkstrategieën verandert de rol de netwerkmanager in netwerken op een vergelijkbare wijze.

Resultaat van het proces

Het resultaat van het proces is mede afhankelijk van de doelstelling van het proces. Dit kan allerlei vormen aannemen, bijvoorbeeld besluiten, acties, een fysiek product, etcetera. Het resultaat van het proces kan bestaan uit consensus, commitment of tolerantie. Als consensus bestaat zijn alle betrokken partijen het onderling volkomen eens en is het proces eerlijk verlopen.

Van commitment is sprake wanneer blijkt dat door te grote belangentegenstellingen consensus niet haalbaar is. Men is het niet geheel eens maar er is geen andere optie. De schade of hinder bij niet committeren is groter dan bij wel committeren.

Wanneer een partij geen commitment kan afgeven en het initiatief ook niet zal steunen, kan de actor verklaren het vervolgproces niet te zullen hinderen of blokkeren. In dat geval is sprake van tolerantie. De actor zal het besluit tolereren (De Bruin, Ten Heuvelhof, in 't Veld, 2008:26). Deze resultaten zijn te zien als criteria voor resultaat. Onder deze condities nemen actoren nog deel aan het netwerk en blijven ze betrokken bij het proces.

2.9 Factoren die lokale regie beïnvloeden

Pröpper et al. stellen op basis van onderzoek dat aan een aantal voorwaarden moeten zijn ingevuld om lokale regie te kunnen voeren. Voor een deel is dat afhankelijk van het samenspel tussen het Rijk en gemeente voor de taken die het Rijk via haar regierol in de betekenis van overdracht van taken aan de gemeente toebedeelt. Daarbij gaat het om voorwaarden als de wijze van sturen door de rijksoverheid (voorwaardenscheppend, te hanteren beleidsinstrumenten, adequate taakverdeling en verwachtingen die de rijksoverheid heeft over de mate en wijze van de invulling van de regierol (Pröpper et al., 2004:20,21). Zoals aangegeven gaat het hierbij om de voorwaarden die nodig zijn om taken over te dragen van het Rijk naar de gemeenten. Daarmee gaan deze voorwaarden meer in op regie in de betekenis van bereiken van efficiency dan regie in de betekenis van het proces om samen te werken of samenwerken te organiseren ten behoeve van het oplossen van complexe maatschappelijke problemen.

Pröpper et al. onderscheiden de laatste betekenis van regie wel. Om deze vorm van regie in te vullen, benoemt Pröpper een aantal voorwaarden voor deze vorm van regie, die hij voor het lokale niveau aanduidt. Deze voorwaarden hebben betrekking op het invullen van de regisserende rol in de samenwerking tussen betrokken instellingen en organisaties. Pröpper et al. onderscheiden de volgende voorwaarden:

Voorwaarden aan het gemeentebestuur:

- De rol van de politiek: het toekennen van prioriteiten, besluitvaardigheid en zorgdragen voor continuïteit en responsiviteit;
- Het duiden van de eigen positie: duidelijkheid bieden over de eigen positie in relatie tot externe partijen zodat het organiseren van samenwerking en het verdelen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden gemakkelijker verlopen;
- De inrichting van de interne organisatie: interne samenhang, adequate communicatie, eenheid van leiding, ambtelijke capaciteit en persoonlijke kwaliteiten;

- De mate van persoonlijke identificatie: professionele, enthousiaste en gezaghebbende “entrepreneurs” binnen de bestuurlijke en ambtelijke organisatie;
- De mate waarin de gemeente in staat is haar ambitieniveau af te stemmen op het gewenste regietype (Pröpper et al., 2004:6).

Voorwaarden aan het samenspel tussen gemeentebestuur en betrokken partijen:

- De verwachtingen van partijen over de mate en wijze van invulling van de regierol door de gemeente (hoge of lage verwachtingen);
- De reputatie van de gemeente in termen van betrouwbaarheid en slagvaardigheid;
- De mate van concurrentie van de gemeente met andere partijen over de regierol;
- Een voldoende basis voor samenwerking, blijkend uit ervaren wederzijdse afhankelijkheid (bijvoorbeeld door te putten uit zelfde hulpbronnen, beschikbaar stellen van hulpbronnen, reciprociteit), gemeenschappelijke probleemformulering, “oog voor het geheel”, respectvolle interactie, mogelijkheden om doelen of belangen te vervlechten;
- De machtsverhoudingen tussen gemeenten en overige actoren en de bereidheid van actoren om handelingsmogelijkheden ten behoeve van het gemeenschappelijke doel of belang in te zetten;
- Een adequate taakverdeling en adequate communicatie over grijze gebieden in deze taakverdeling;
- De structuur van het netwerk van betrokken partijen en de positie van de regisseur (Pröpper et al., 2004:22,23).

Voorwaarden binnen de organisaties van betrokken actoren:

- De inrichting van de interne organisatie van de betrokken actoren, blijkend uit mandaat van vertegenwoordigers om afspraken te kunnen maken;
- Beeldvorming van de betrokken actoren over hun eigen belangen, doelen, problemen;
- De prioriteit of urgentie die betrokken actoren toekennen aan het vraagstuk (Pröpper et al., 2004:24)

Voorwaarden aan de hulpbronnen voor de regisseur:

- De beschikbaarheid van informatiebronnen over de maatschappelijke omgeving en communicatieve infrastructuur in het netwerk;
- De beschikbaarheid van sociale hulpbronnen, zoals maatschappelijke steun en aanwezigheid van vertrouwen bij de betrokken actoren in de regisseur;
- De beschikbaarheid van politiek-bestuurlijke hulpbronnen, zoals een helder politiek kader, politieke steun en politieke urgentie (blijkend uit bijvoorbeeld toekennen van voldoende budget);
- De beschikbaarheid van organisatorische hulpbronnen, zoals bepaling van de positie van de regisseur binnen de organisatie, adequate ondersteuning van de regisseur door de organisatie;
- De beschikbaarheid van financiële respectievelijk juridische hulpbronnen (bijvoorbeeld geld en goederen respectievelijk bevoegdheden) (Pröpper et al., 2004:24,25).

Deze opsomming lijkt een limitatief karakter te hebben. Het is in de praktijk echter niet waarschijnlijk dat al deze voorwaarden binnen een regievoerende organisatie worden ingevuld en dit op een voor de regievoerder of voor bijvoorbeeld andere afdelingen van de organisatie even duidelijke en waarneembare wijze gebeurt.

Van Twist et al. geven aan dat het nuttig is een uitwerking en interpretatie van procesmanagement en aanverwante concepten te maken, specifiek gericht op de omgang

met complexiteit binnen de eigen organisatie. Dit sluit aan bij de voorwaarde voor lokale regie wat betreft de interne organisatie zoals Pröpper et al. vermelden.

2.10 Samenvatting en synthese

Op grond van het theoretisch kader en hetgeen de behandelde theorieën gemeenschappelijk hebben, zien we als antwoord op de onderzoeksvraag en de deelvragen de volgende rode lijnen:

1. Regie is een overwegend horizontale sturingsvorm vanwege wederzijdse afhankelijkheden van betrokken actoren (private en publieke organisaties);
2. Vanwege de aard van de taken en opgaven en de bevoegdheden waarover de overheid, in het bijzonder de gemeente, beschikt, participeert deze als organisatie vanuit een bijzondere positie in het netwerk;
3. Het voeren van regie of regisseren is synoniem te stellen aan het managen van het netwerk. Regie staat niet synoniem voor netwerken; Regie staat daarmee synoniem voor het hanteren van proces- en netwerkstrategieën. Omdat er een grote variëteit aan te hanteren proces- en netwerkstrategieën is, bestaat er ook een grote variëteit aan vormen van regie.
4. Regie is erop gericht om door middel van het organiseren van samenwerking en overzicht over het geheel lokale problemen en vraagstukken op te lossen;
5. De vorm van regie is afhankelijk van de contextuele feiten en omstandigheden. Hierin spelen de aard van het probleem, de mate van afhankelijkheid van andere actoren en eigen positie van gemeente een rol. De variëteit aan vormen van regie stelt de lokale overheid in staat om deze sturingsvorm situationeel in te zetten;
6. De wijze waarop regie kan worden ingevuld hangt af van de mate waarin de gemeente beschikt over doorzettingsmacht en een eigen script. Daarnaast is de wijze van invulling van regie afhankelijk van de rol die actoren in het netwerk kunnen vervullen. Hiervoor is nodig dat de regisseur de kennis heeft van de relevante actoren, hun doelen, belangen en kenmerken, zoals bronnen en macht;
7. De actieve rol van regie vindt op het lokale toneel plaats. De regisseur speelt dan mee en maakt waarneembaar onderdeel uit van het netwerk (regie in brede zin, interactieve en onderhandelende overheid);
8. Regie kan ook meer passief ingevuld worden. De regisseur activeert dan andere actoren in het netwerk en neemt zelf een minder zichtbare plaats in. De regisseur staat dan in de coulissen (regie in enge zin, voorwaardenscheppende overheid);
9. Regisseren stelt ook voorwaarden aan de gemeentelijke organisatie. Niet alleen op het toneel of achter de coulissen moet regie merkbaar zijn voor andere actoren, maar de regisseur moet ook ondersteund worden in zijn rol. Zowel door de organisatie als door eigen kennis en kunde. Om in de metafoor te blijven: de regisseur heeft ook belichting- en geluidsmensen en decorschuivers nodig om de regierol, zowel in brede of enge zin, in te vullen;
10. Bij het managen van een netwerk kan de regisseur netwerk- en processtrategieën aanwenden om de voortgang en kwaliteit van het proces te beïnvloeden en samenwerking tussen actoren te bevorderen. Daarmee wordt een belangrijke voorwaarde voor het voeren van regie ingevuld;
11. Regie stelt voorwaarden aan de regisseur zelf. De regisseur dient te beschikken over kennis van en de competenties om netwerk- en procesmanagementstrategieën in te zetten;
12. Regie stelt ook voorwaarden aan de regisseur en zijn of haar organisatie. Omgaan met complexe problemen betekent kunnen omgaan met onzekerheid. Dit geldt nog meer als

er geen “eigen script” voorhanden is. In dat geval moet en de regisseur en de organisatie in staat zijn om los te laten en in staat zijn om de uitkomsten over te laten aan het proces en de inbreng van andere actoren hierin. Dit kan spanning oproepen met gebruikelijke werkwijzen en de aanwezige cultuur in de organisatie;

13. Door de variëteit aan vormen van regie kan deze sturingsvorm helpen in het aanpassen van de overheid aan de pluriforme en complexe samenleving, haar vragen, problemen en behoeften. Tegelijkertijd is er in de samenleving ook een tendens van uniformering waarneembaar. Sturingsrelaties dienen goed doordacht te worden om om te gaan met deze pluriformiteitsparadox (Ten Heuvelhof in ROB, 1997:29). De veranderende omgeving en de ontwikkelingen die daarin plaatsvinden, dienen daarom voor de (lokale) overheid voortdurend onderwerp van analyse te zijn.

Met deze rode lijnen blijft het begrip regie onbegrensd en meervoudig. We kunnen wel vaststellen dat regisseren neerkomt op het toepassen van netwerk- en procesmanagementstrategieën. Door deze centraal te stellen ontstaat de mogelijkheid om de variëteit aan verschijningsvormen van regie vanuit deze strategieën te beschouwen.

Netwerk- en procesmanagementstrategieën zijn in belangrijke mate te relateren aan de suggesties voor handelen die in het 5 S- model voor regie van Hupe en Klijn zijn opgenomen. Daarmee biedt dit model ruimte om met de geschetste variëteit in problemen, percepties, belangen en op grond daarvan ingevulde rollen en de diversiteit aan betrokken actoren om te gaan. Het model biedt de mogelijkheid om op een gestructureerde manier naar regie te kijken waarbij de ruimte om variëteit een plaats te geven blijft behouden. In hoofdstuk 4 operationaliseren we dit model om naar regie in de praktijk te kijken.

3. Gemeente Schouwen-Duiveland

Met dit onderzoek gaan we na op welke wijze regie de gemeente Schouwen-Duiveland kan ondersteunen. Naast onderzoek en duiding van het begrip regie is het nodig om de gemeente Schouwen-Duiveland nader te duiden. Om regie in bepaalde contexten te kunnen onderzoeken, is het van belang om de specifieke kenmerken en achtergronden van de gemeente te kennen. Daarmee wordt het mogelijk om contexten waarbinnen en overwegingen waarom regie kan worden gebruikt, beter te begrijpen en te verklaren.

Wat voor gemeente is Schouwen-Duiveland? Hoe is deze gemeente ontstaan? Zijn er gebeurtenissen of omstandigheden uit het verleden die nu nog een rol spelen? Waar ligt deze gemeente en spelen geografische kenmerken een rol? Hoe ziet de organisatie er uit en wat is de bestuurscultuur? Hoe kijkt de gemeente Schouwen-Duiveland, als politiek-ambtelijke organisatie, naar zichzelf en wat ziet zij op zich afkomen? Welke positie wil zij daarbij innemen?

Geografische omstandigheden

De gemeente Schouwen-Duiveland omvat het totale meest noordelijk gelegen Zeeuwse gelijknamige eiland. Per 1 januari 1997 zijn zes voormalige gemeenten inclusief vier gemeenschappelijke regelingen heringedeeld. De gemeente bestaat uit 17 kernen. Hiervan is Zierikzee de belangrijkste. Naast het feit dat hier de meeste inwoners van Schouwen-Duiveland wonen (ca. 11.000 inwoners) zijn hier ook de meeste voorzieningen aanwezig wat betreft winkel-, sport-, cultuur- en overige voorzieningen. De gemeente heeft een groot (agrarisch) buitengebied. Ook behoort een groot deel van de Grevelingen en Oosterschelde en een stukje Noordzee tot het verzorgingsgebied van de gemeente. Qua oppervlakte (grond en water) is Schouwen-Duiveland één van de grootste gemeenten in Nederland.

De watersnoodramp van 1953 is oorzaak van de grote verkaveling van het middengebied van Schouwen-Duiveland. Hierdoor is het midden van Schouwen-Duiveland sprake van bijzonder lange zichtlijnen. De Kop van Schouwen is, samen met grote delen uit de Grevelingen en de Oosterschelde, aangewezen tot Natura 2000-gebied. Daarnaast is in de afgelopen 20 jaar een groot en belangrijk natuurgebied van ca. 1.100 hectare ontstaan door onvruchtbare landbouwgrond aan de zuidkust van Schouwen terug te geven aan de natuur. Dit gebied heet “Tureluur” en is inmiddels een op Europese schaal belangrijk vogelvoerageergebied.

Bevolking en bevolkingssamenstelling

De gemeente telt 34.203 permanente inwoners (CBS, 2009). De bevolkingsopbouw is niet evenwichtig, een kwart van de bevolking is 60+. Er is sprake van een gering sterfteoverschot. Er is een gering vestigingsoverschot, met name door vestiging van senioren aan de westkant van het eiland. De processen van vergrijzing en ontgroening verlopen in Schouwen-Duiveland relatief sneller dan in andere gemeenten in Zeeland, zij het dat dit niet voor alle kernen van het eiland geldt (Van der Wouw, 2009). Als gevolg van toename van de gemiddelde leeftijd, neemt het percentage van de beroepsbevolking af. Er is een trend waarneembaar van tijdelijk wonen, ook wel als “deeltijd”-wonen aangeduid. Mensen bezitten één woning op het eiland en één elders, vaak in de Randstad. In de meeste gevallen betreft dit mensen met vrije beroepen. In het westen van het eiland heeft de bevolking

overwegend een meer liberale opvatting, in het oosten van het eiland is de bevolking meer conservatief en religieus ingesteld (bron: uitslag gemeentelijke verkiezingen, 2010).

In Schouwen-Duiveland zijn relatief veel verenigingen en vrijwilligersorganisaties. Veel inwoners zijn aangesloten bij één of meerdere verenigingen en zetten zich in als vrijwilliger. De sociale cohesie in de woonkernen is relatief hoog (Scoop, 2009). Daarnaast zijn er relatief veel belangenorganisaties op het eiland actief. Dit geldt zowel voor inwoners (senioren- en gehandicaptenraden, stads-, dorps- en wijkraden), ondernemers (lokale brancheorganisaties en ondernemersverenigingen) als voor bepaalde thema's, zoals natuur en milieu (Natuur- en Vogelwacht Schouwen-Duiveland) maar ook voor het behoud van landschap- en stedenschoon (Vereniging Stad en Lande Schouwen-Duiveland). In vrijwel al deze belangenorganisaties voeren vrijwilligers de vertegenwoordigende taken uit.

Toerisme en economie

Schouwen-Duiveland is de meest toeristische gemeente van de 13 Zeeuwse gemeenten. Als gevolg hiervan stijgt het inwonertal in de zomermaanden explosief. Jaarlijks zijn er circa 4,5 miljoen toeristisch overnachtingen in de vele hotels, in bungalowparken, op campings en in de zes jachthavens. Daarnaast bezoeken veel dagtoeristen het eiland. Samen met andere overheden en het bedrijfsleven investeert de gemeente veel in kwaliteitsverbetering van recreatieve en toeristische voorzieningen. Deze investeringen dragen, naast de toeristische trend van meer en kortere vakanties, bij in verlenging van het toeristisch seizoen. Cultuurhistorie is voornamelijk te vinden in de historische stadjes Zierikzee en Brouwershaven. Veel verblijfs- en dagtoeristen, waaronder veel jeugd, vermaken zich overwegend in Renesse en op de in totaal 23 kilometer lange, zeer brede, stranden die het eiland rijk is.

Naast het toerisme zijn de belangrijkste economische functies de visserij en de agrarische sector. Het toerisme is veruit de meest belangrijke functie. Het bruto Schouwen-Duivelandproduct bedraagt 3,1 miljard euro. Daarvan bedraagt het directe toeristische product 24%. Door de aanwezigheid van het toerisme is de dienstensector relatief zwaar vertegenwoordigd. Daarnaast wordt Schouwen-Duiveland gekenmerkt door een relatief hoog aantal ondernemers (Kamer van Koophandel, 2009). In mindere mate is er industrie gevestigd op het eiland en dat de gemeente geen zware procesindustrie kent is mede ingegeven door de ontsluiting van het eiland. Over water moeten sluizen en bruggen gepasseerd worden, het eiland kent geen doorgaande vierbaanswegen en heeft ook geen spoorverbinding.

Er is sprake van een zeer geringe werkloosheid. Het percentage werklozen is het laagste in heel Zeeland en voor Nederlandse begrippen zeer laag, te weten 2,2% van de beroepsbevolking per peildatum juli 2009 (Kamer van Koophandel, 2010).

Het bestuur en bestuurscultuur

De gemeente op de kaart zetten is een ambitie die veel gemeentebesturen kennen. Dit geldt ook voor de gemeenteraad van Schouwen-Duiveland. Raadsleden willen veel voor burgers en ondernemers betekenen, ook in praktische zaken. Hoewel met het in werking treden van de Wet Dualisering gemeentebestuur regelmatig sprake is van spanning tussen het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad is deze spanning in de thans lopende raadsperiode minder aan de orde.

De ambitie van de gemeente is neergelegd in een bestuurlijk toekomstbeeld. Daarin profileert de gemeente Schouwen-Duiveland zich als “een begunstigde gemeente, gelegen in de luwte van de Randstad (wel de lusten, niet de lasten), waar het goede en karakteristieke wordt bewaard en versterkt (omgevingskwaliteiten) met een kritisch oog voor maatschappelijke en technische ontwikkelingen in het licht van de 21e eeuw”.

De gemeente zet in op vijf kernthema's (Schouwen-Duiveland, 2003:2):

- Bevorderen van leefbare kernen;
- Versterken van de centrumfunctie van Zierikzee;
- In stand houden en bevorderen van karakteristieke en unieke omgevingskwaliteiten;
- Bevorderen van een duurzame sociaaleconomische structuur;
- Benutten van de “ligging in de luwte” en nieuwe kansen zoeken bij actueel Rijks- en Provinciaal beleid.

Bij al deze kernthema's is het van belang te streven naar gezamenlijke verantwoordelijkheid van burgers en overheid voor de eigen woon- en leefomgeving (normen en waarden).

In de raadsvergadering van 23 maart 2003 is dit bestuurlijk toekomstbeeld herbevestigd. Als belang bij dit bestuurlijk toekomstbeeld geeft de gemeente aan dat een belangrijke taak van het openbaar bestuur, het richting geven aan maatschappelijke processen is. Burgers verlangen hier een actievere rol in, waarbij het gezag van het openbaar bestuur niet langer vanzelfsprekend is. Wel blijkt dat deze processen geregistreerd moeten worden vanwege tegengestelde belangen en het voortdurend aanwezige algemeen belang, dat ook moet worden behartigd (Gemeente Schouwen-Duiveland, 2003:6). Ondanks de meer abstracte termen die daarin gebruikt worden, zijn de doelen en richting van ontwikkeling die daarin geformuleerd zijn, nog actueel. Beleids- en uitvoeringsplannen worden aan dit bestuurlijk toekomstbeeld getoetst.

Ten behoeve van een meer uitvoeringsgericht te beheersen programmering is een uitvoeringsagenda voor 2 jaar opgesteld, de Keuzenotitie, waarover hieronder meer. Op dit moment (voorjaar 2011) wordt gewerkt aan een nieuw strategisch visiedocument, Schouwen-Duiveland 2040.

Bestuurscultuur

Zowel de gemeenteraad als het college van burgemeester en wethouders hechten grote waarde aan inspraak en participatie. Hiervoor functioneren structurele overlegvormen met diverse brancheorganisaties, ondernemersverenigingen, stads- en dorpsraden en raden die bepaalde belangen behartigen. Daarnaast vindt het opstellen van diverse nota's en beleidsstukken in coproductie plaats. Zo worden bijvoorbeeld masterplannen en plannen voor gebiedsontwikkelingen of nieuwe beleid in extra, niet wettelijk verplichte, informatie- en inspraakavonden besproken met belanghebbenden. Diverse nota's en visies, zoals de Detailhandelstructuurvisie, zijn in samenwerking met de relevante branches of belanghebbenden tot stand gebracht. Draagvlak bij belanghebbenden is een belangrijk en steeds terugkerend element bij de bestuurlijke of politieke besluitvorming.

Daarnaast wordt veel en in toenemende mate samengewerkt met andere instellingen of organisaties om beleid tot uitvoering te brengen. Afhankelijk van het onderwerp vindt samenwerking plaats met andere overheidsinstellingen (Rijk, Provincie, waterschap, Zeeuwse gemeenten) en betrokken branche- en belangenorganisaties (Scoop, Kamer van Koophandel, onderwijsorganisaties, zorgorganisaties, stads- en dorpsraden).

Voorzieningenniveau

De gemeente kent een hoog voorzieningenniveau. Nagenoeg elke kern heeft een school en een dorpshuis. Ook beschikt vrijwel elke kern over sportvoorzieningen, zoals een voetbal- en tenniscomplex. Omdat vooral de inwoners van de kern deze voorzieningen gebruiken en het inwoneraantal in bepaalde kernen terugloopt, staat de betaalbaarheid van deze voorzieningen op termijn onder druk. Teruglopende inwoneraantallen zijn ook de reden voor het verdwijnen van verschillende dorpswinkels. Schouwen-Duiveland moet in de toekomst rekening houden met krimp van de bevolking. Dit vraagt om een visie om anders om te gaan met de aanwezige voorzieningen en het behoud daarvan.

De ambtelijke organisatie

De organisatie bestaat uit heeft 410 medewerkers (340 FTE). De directeur/gemeentesecretaris en 9 afdelingshoofden vormen het managementteam. Het middenmanagement wordt gevormd door coördinatoren, die overigens geen hiërarchische bevoegdheden hebben. De organisatiestructuur gaat uit van het beginsel om verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie weg te leggen. Het dominante sturingsprincipe in de organisatie is: “Sturen op resultaat”. In “Sturen op resultaat, plan van aanpak organisatieontwikkeling gemeente Schouwen-Duiveland” (Van den Heuvel, 2004) staan 114 concrete acties om tot meer resultaatsturing te komen. Een aantal acties is gericht op concrete resultaatafspraken in de lijnorganisatie, zoals het gebruik van SMART (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) geformuleerde afdelingsplannen en persoonlijke jaarplannen. In de acties is verder een aantal coördinatiemechanismen opgenomen om projecten en programma's in een betere onderlinge afstemming uit te kunnen voeren. Daarnaast is ingezet op projectmanagement om door middel van de uitvoering van programma's en projecten tot concrete resultaten te komen. Om richting te geven aan de programma- en projectuitvoering en deze af te stemmen op de doelstellingen uit het Bestuurlijk Toekomstbeeld is een agendavormend document vastgesteld, de Keuzenotitie, met als titel “De Kracht van Kiezen, naar een uitvoeringsgerichte agenda voor resultaat” (Caspers en Benou, 2008). Het doel van dit document is om tot een beheersbare uitvoeringsagenda te komen omdat er meer ambities zijn dan dat de ambtelijke organisatie aan kan. Een belangrijk uitgangspunt dat bij het vormgeven van deze agenda is gehanteerd is dat de gemeente niet (meer) alleen in staat is om problemen op te lossen en daarom samenwerking met andere organisaties noodzakelijk is. Dit vereist een andere manier van werken.

De Keuzenotitie

In februari 2008 kreeg de organisatie de opdracht: “Schrijf een notitie die helpt bij het maken van keuze over de toedeling van middelen aan beleidsvoornemens en voorgenomen projecten voor de komende twee jaar”. Tijdens de inventarisatie van de lopende dossiers werd al snel duidelijk dat twee jaar een surrealistische horizon is voor een strategische notitie. Om toch wat verder te kijken beschrijft de notitie op compacte wijze waar de gemeente nu staat, waar ze naartoe wil en welke keuzen dit vereist (Benou en Caspers, 2008).

In de Keuzenotitie wordt gesteld dat ook de Schouwen-Duivelandse samenleving complexer wordt en de gemeente niet meer alleen in staat is om maatschappelijke problemen op te lossen. De uitvoeringsagenda is daarom gebaseerd op het zoeken naar gemeenschappelijke doelstellingen, agenda's en uitvoeringsprogramma's van andere organisaties en instellingen zodat met meer draagvlak en het bijeenbrengen van middelen doelstellingen of resultaten

efficiënter of effectiever gerealiseerd kunnen worden. Het uitgangspunt om een regisserende gemeente te willen zijn klinkt hierin door. Dit uitgangspunt sluit ook aan bij de uitgangspunt van de het Bestuurlijk Toekomstbeeld om de lokale samenleving te betrekken bij het oplossen van maatschappelijke problemen (Gemeente Schouwen-Duiveland, 2003:2).

De Kering 2039 en Strategische visie Schouwen-Duiveland 2040

Na het aantreden van de nieuwe gemeenteraad en een nieuw college in april 2010 vindt momenteel het opstellen van een strategische visie plaats voor de middellange en lange termijn. De hiervoor behandelde Keuzenotitie is hiervoor een belangrijke basis. Het uitgangspunt om te zoeken naar gezamenlijke agenda's, gezamenlijke doelstellingen en het bijeenbrengen van middelen vanuit andere instellingen en organisaties is ook bij het opstellen van programmering van de uitvoeringsagenda van de Strategische Visie een belangrijk uitgangspunt. Hierbij valt regelmatig de term: "het voeren van gemeentelijke regie".

Een andere bron van input voor de strategische visie is de door het maatschappelijk middenveld van Schouwen-Duiveland ontwikkelde visie. In maart 2009 biedt het Sociaal en Economisch Advies Platform Schouwen-Duiveland (SEAP) het visiedocument "De Kering 2039" aan het gemeentebestuur aan. In het najaar van 2008 en het voorjaar van 2009 ontwikkelt het SEAP, waarin op Schouwen-Duiveland actieve branche- en belangenorganisaties vanuit allerlei disciplines vertegenwoordigd zijn, op eigen initiatief en onder begeleiding van Rotmans van de Erasmus Universiteit te Rotterdam, met behulp van een aantal "dwarsdenkers" van het eiland een visie op de ruimtelijke, economische en maatschappelijke ontwikkeling van het eiland voor de lange termijn (aan de hand van een zogenoemd DRIFT-traject). Uit het visiedocument zijn tien concrete projecten geselecteerd die inmiddels in uitvoering zijn. Deze projecten passen binnen het gemeentelijke beleid en sluiten aan bij projecten die de gemeente in uitvoering heeft. De tien projecten uit "De Kering 2039" zijn samengebracht met gemeentelijke projecten. Zo worden kennis en middelen (capaciteit en geld) samengebracht. De gemeente dicht zich in deze aanpak een regisserende functie toe.

4. Onderzoeksmethode en operationalisering

In dit hoofdstuk staan we stil bij de onderzoeksmethode en de verantwoording daarvan. Verder leggen we in de hoofdstuk de operationalisering van het onderzoek uit.

4.1 Onderzoeksmethode en verantwoording

We beantwoorden de onderzoeksvraag vanuit de theorie over regie van Hupe en Klijn, die met het 5S-model aangeeft of sprake is van kenmerken van regie. Hupe en Klijn geven (onderschreven door andere auteurs, vergelijk hiervoor Beurskens en Korsten, 2007) aan dat de 5 Sen uit het model te hanteren zijn als indicatoren om vast te stellen of sprake is van regie. We onderzoeken twee casus uit de gemeente Schouwen-Duiveland en gaan aan de hand van het model na of sprake is van kenmerken van regie. Vervolgens onderzoeken we of deze kenmerken leiden tot resultaat of beïnvloeding van het beleidsproces. De netwerk- en procesmanagementtheorieën van Koppenjan en Klijn respectievelijk De Bruijn en Ten Heuvelhof gebruiken we om verklaringen te vinden voor het resultaat of de beïnvloeding van het beleidsproces. Op grond van ons betoog in hoofdstuk 2 van dit onderzoek stellen we immers dat het voeren van regie synoniem is te stellen aan netwerk- en procesmanagementstrategieën (zie paragraaf 2.10).

Methodologie

We hanteren de 5 Sen uit het verrijkte 5S-model van Hupe en Klijn als indicatoren om vast te stellen of er sprake is van kenmerken van regie. Regie hanteren we als onafhankelijke variabele. Met deze onafhankelijke variabele kijken we naar de afhankelijke variabele, te weten het resultaat waar regie toe leidt casu quo de invloed die regie op het beleidsproces heeft. Vanuit de netwerk- en procesmanagementtheorieën proberen we verklaringen te vinden of en waarom het voeren van regie leidt tot resultaat van of invloed op het beleidsproces. Op het moment dat resultaten uitblijven, proberen we dat op grond van theorie te verklaren.

In principe gaan we met deze opzet uit van de verwachting of hypothese, die we op grond van de theorie hebben, dat lokale regie leidt tot betere resultaten of beïnvloeding van het beleidsproces.

Gelet op de aard van de vraagstelling hanteren wij in ons onderzoek de gevals- of casestudie vanwege het praktijkgerichte karakter van ons onderzoek. We onderzoeken enkele gevallen van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie (Van Thiel, 2007:97). In dit onderzoek analyseren we twee casus. Dat betekent dat verklaringen voor deze casus niet zonder meer generaliseerbaar zijn. Aan de hand van beschrijvingen en interviews volgen we het verschijnsel van regie voeren. Doel hiervan is door middel van een kwalitatieve analyse van de verzamelde gegevens regie zo goed mogelijk te begrijpen. We bestuderen twee casus uit de gemeente Schouwen-Duiveland.

Aanvullend gaan we na in welke mate door externe partijen regie ervaren en of de regievoerder vanuit de eigen organisatie voldoende ondersteuning ondervindt en waaruit deze ondersteuning bestaat.

Empirische afbakening

Dit onderzoek beperkt zich tot de rol die de gemeente Schouwen-Duiveland vervult bij het leveren van een bijdrage aan het verbeteren van lokale maatschappelijke problemen. De gemeente participeert in verschillende projecten die zich richten op het oplossen van complexe lokale vraagstukken. Daarin werkt de gemeente samen met andere publieke en private organisaties en is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid. De gemeente dicht zich hierbij in een aantal gevallen een regisserende rol toe. In het bestek van dit onderzoek kijken we specifiek naar twee projecten waarin de gemeente zich deze regisserende rol toedicht.

Een andere afbakening is die binnen de twee casestudies zelf. Gelet op de doorlooptijd van beide projecten, is het onmogelijk om de projecten geheel te reconstrueren. We bakenen in elk van de twee projecten een bepaalde fase af. We reconstrueren in beide casus de fase waarin de samenwerking gestalte krijgt.

De projecten die wij onderzoeken zijn:

- Het project SchouwenDuivelandPas. Dit project heeft tot doel een elektronische pas te ontwikkelen die toegang biedt tot allerlei voorzieningen op Schouwen-Duiveland, zoals vervoer, musea, attracties, zowel voor inwoners als voor toeristen, waarbij voor de laatste categorie geldt dat de pas ook faciliteiten op toeristische bedrijven ontsluit;
- Het project Hart van Leefbaarheid. Dit project heeft tot doel tot leefbare kernen te komen door behoud van voorzieningen. Het dorpshuis moet hierin een prominente rol vervullen.

4.2 Operationalisering

Op grond van het theoretisch kader werken we nu de operationalisering van ons empirisch onderzoek uit. Hiervoor nemen we het 5S-model van Hupe en Klijn als uitgangspunt omdat de 5S uit het model met bijbehorende handelingskenmerken geschikt zijn als indicatoren voor het vaststellen van regie. De opbouw van de operationalisering leggen we hieronder uit. In het theoretisch kader betogen we dat het voeren van regie een strategie is om met complexe problemen om te gaan. De theorie geeft verder aan dat voor het voeren van lokale regie de invulling van een aantal voorwaarden aan de orde is. Vanuit het theoretisch kader ontstaat de verwachting dat lokale regie leidt tot betere resultaten of een betere beïnvloeding van het beleidsproces.

Vaststellen van de aard van het probleem en mate van afhankelijkheid

Op grond van de te onderzoeken casestudies gaan we na of sprake is van een complex probleem. Dit doen we door de mate van de onzekerheid van kennis en mate van de onzekerheid van maatstaven na te gaan (zie paragraaf 2.4). Andere actoren zijn nodig om beleidssamenhang te realiseren, waarbij men afhankelijk is van elkaars bronnen (zie paragraaf 2.6). Hoe meer afhankelijkheden er zijn van andere actoren, des te meer interactieprocessen nodig zijn om met deze afhankelijkheden om te gaan. Een toename van interactieprocessen verhoogt de complexiteit (paragraaf 2.4).

Voorwaarden voor lokale regie

Voorafgaand aan de vraag of en in welke vorm van regie voeren sprake is, gaan we na of de factoren die nodig zijn om regie te kunnen voeren zijn ingevuld. Deze factoren zijn behandeld in paragraaf 2.9. Deze factoren zijn te koppelen aan het 5S-model van Hupe en Klijn.

Factoren voor lokale regie (par. 2.9)	Suggestie voor handelen (5S-model Hupe en Klijn)	Uitgangspunt
- rol van de politiek - prioriteit en urgentie - mate van persoonlijke identificatie - verwachtingen van partijen	Initiatief: - politieke aandacht - actieve opstelling - gemeentelijk initiatief: geen eindpunt maar beginpunt	Stimuleren
- duiden van eigen positie - inzet machtsverhoudingen - structuur netwerk/positie regisseur.	Kennis van het netwerk: - bestaand netwerk als vertrekpunt - inzicht in zwakke en sterke punten van het netwerk - overzicht van bestaande beleidsinitiatieven en projecten als basis voor nieuwe initiatieven	Situeren
- reputatie gemeente - basis samenwerking - sociale hulpbronnen - verwachtingen van partijen - taakverdeling - beeldvorming van betrokken actoren	Organisatie van de participatie: - draagvlak door betrokkenheid - doel zoeken in plaats van doel stellen - bottum up betekent contact met doelgroep en uitvoerder	Steun creëren
- reputatie gemeente - basis samenwerking - inrichting interne organisatie - informatiebronnen - sociale hulpbronnen - organisatorische hulpbronnen - financiële hulpbronnen - mate van concurrentie - inzet machtsverhoudingen - taakverdeling	Voorwaarden voor netwerkvorming: - onderhoud relaties - organisatorische ondersteuning - conflictregeringsmechanismen - afspraken over gewenste uitkomsten en evaluatiecriteria	Structureren
- inzet machtsverhoudingen - prioriteit en urgentie	Richting aanwijzen: - selectieve activering - samenwerking vereist prikkels	Sturen

Figuur 13: uitgangspunten en suggesties voor bestuurlijk handelen van de gemeente als regisseur (Hupe en Klijn 1997:47), in combinatie met factoren voor lokale regie

Uit deze tabel blijkt dat het vaststellen van de invulling van factoren voor het voeren van lokale regie in verband is te brengen met de Sen uit het 5S-model. Met het vaststellen of lokale factoren voor het voeren van regie zijn ingevuld, kunnen we uitspraken doen over de inzet van de Sen uit het model als indicator voor regie. Of de invulling van de lokale factoren leiden tot resultaat is daarmee nog niet vast te stellen. Hier komen we in de onderstaande paragraaf “Criteria voor resultaat” op terug.

Sturingsprincipes, instrumenten en –strategieën

In het theoretisch kader betogen we dat regie synoniem te stellen is aan proces- en netwerkstrategieën. Daarbij maken we gebruik van de theorieën van Koppenjan en Klijn respectievelijk De Bruijn en Ten Heuvelhof. Uit het theoretisch kader blijkt duidelijk dat de strategieën uit beide theorieën in elkaars verlengde liggen en overlappen kennen (paragraaf 2.8). Hieronder expliciteren we hoe proces- en netwerkstrategieën zijn te relateren aan de 5 Sen uit het model van Hupe en Klijn. Hiervoor gebruiken we de strategieën van Koppenjan en Klijn voor beleidsmanagement, spelmanagement en netwerkconstituering (paragraaf 2.8.3, bijlagen 1, 2 en 3).

Strategieën beleids-, spel- en constitueringsmanagement (bijl. 1,2 en 3)	Suggestie voor handelen (5S-model Hupe en Klijn)	Uitgangspunt
- herontwerp primaat van de politiek - externe coördinatie - faciliterend onderzoeken in plaats van beslissend	Initiatief: - politieke aandacht - actieve opstelling - gemeentelijk initiatief: geen eindpunt maar beginpunt	Stimuleren
- externe coördinatie - verandering van regels in het netwerk, gericht op samenstelling, output en interacties - herinkadering door plannen, verhalen, concepten, gebeurtenissen	Kennis van het netwerk: - bestaand netwerk als vertrekpunt - inzicht in zwakke en sterke punten van het netwerk - overzicht van bestaande beleidsinitiatieven en projecten als basis voor nieuwe initiatieven	Situeren
- stimuleren van inhoudelijke verscheidenheid - doordenken van asymmetrische beleidsdiscussies - overeenstemming bereiken over doelstelling, deelname, manier van werken - doelvervlechting - voorkomen vroege cognitieve fixaties - faciliterend onderzoeken in plaats van beslissend - interacties arrangeren - organiseren inhoudelijke selectie - gedeelde onderzoeksopdracht - faciliteren van beleidsspel	Organisatie van de participatie: - draagvlak door betrokkenheid - doel zoeken in plaats van doel stellen - bottum up betekent contact met doelgroep en uitvoerder	Steun creëren
- betrekken parallele arena's - interacties arrangeren - afbakening werkzaamheden - spelen ontwerpen - managen van vertrouwen door institutioneel ontwerp	Voorwaarden voor netwerkvorming: - onderhoud relaties - organisatorische ondersteuning - conflictregeringsmechanismen - afspraken over gewenste uitkomsten en evaluatiecriteria	Structureren
- doorbreken van asymmetrische beleidsdiscussies (ont)koppeling van actoren, beleidsarena's en –spelen - verandering van regels in het netwerk, gericht op samenstelling, output en interacties - herinkadering door plannen, verhalen, concepten, gebeurtenissen - organiseren van cognitieve reflectie	Richting aanwijzen: - selectieve activering - samenwerking vereist prikkels	Sturen

Figuur 14: Uitgangspunten en suggesties voor bestuurlijk handelen van de gemeente als regisseur (Hupe en Klijn, 1997:47), in combinatie met strategieën beleids-, spel en constitueringsmanagement (Koppenjan en Klijn, 2004:246, 248, 250)

Uit de tabel blijkt dat de strategieën met betrekking tot beleids-, spel- en constitueringsmanagement vrijwel geheel in verband zijn te brengen met de 5 Sen uit het model van Hupe en Klijn. Met het vaststellen of strategieën van proces- en netwerkmanagement worden gehanteerd, kunnen we uitspraken doen over de inzet van de Sen uit het model als indicator voor regie. Of de inzet van netwerk- en

procesmanagementstrategieën leiden tot resultaat is daarmee nog niet vast te stellen. Hier komen we in de onderstaande paragraaf “Criteria voor resultaat” op terug.

Is de regisseur ondersteund door de eigen organisatie?

Vervolgens onderzoeken we de ondersteuning van de regisseur door de “eigen organisatie”. In principe komt dit neer op de vraag of de organisatie het voeren van proces- en netwerkmanagement ondersteunt. Omdat de Sen ook te gebruiken zijn als indicatoren voor het voeren van regie kunnen we voor deze onderzoeksvraag ook het 5S-model van Hupe en Klijn hanteren, maar dan vanuit een ander perspectief. Hiertoe gaan we per S uit het model bij de regisseur na op welke wijze hij ondersteuning ondervindt vanuit de eigen organisatie en uit welke kenmerken dat blijkt.

Is regie ervaren?

Om vast te stellen of actoren uit het netwerk regie ervaren, gaan we na op welke wijze de vertegenwoordigers van de betrokken organisaties kenmerken ervaren die zijn vermeld achter de 5 Sen in de tabel en aan welke actor deze kenmerken zijn toe te schrijven. Ook hier gebruiken we de Sen als indicator.

Op grond van het bovenstaande komen we tot de volgende operationalisering om de karakteristieken van regie vast te stellen. Met het voorgaande komen we tot de conclusie dat het 5S-model van Hupe en Klijn, verrijkt met kenmerken uit de proces- en netwerktheorieën van Koppenjan en Klijn respectievelijk De Bruijn en Ten Heuvelhof, te hanteren is om karakteristieken van regie vast te stellen. De aanvulling met kenmerken stelt ons in staat om nog beter naar karakteristieken van regie te kijken aan de hand van de suggesties voor handelen en de kenmerken waar dit uit blijkt.

De tabel is naar ons inzicht met de gehanteerde operationalisering te gebruiken om vanuit meerdere perspectieven naar regie te kijken: vanuit het perspectief van de regievoerder zelf (welke activiteiten en handelingen onderneemt de regievoerder?) maar ook vanuit het perspectief van de regievoerende organisatie (met welke handelingen en activiteiten ondersteunt de eigen organisatie de regievoerder?) en vanuit de betrokken organisaties in het netwerk (welke handelingen en activiteiten ervaren de participerende organisaties?).

Het 5S-model is, zoals hierboven al blijkt, in staat om met de variëteit aan vormen van regie om te gaan.

Uitgangspunt	Suggestie voor handelen	Kenmerken
Stimuleren	Initiatief: • politieke aandacht • actieve opstelling • gemeentelijk initiatief: geen eindpunt maar beginpunt • agenda • belangen van andere actoren	• <i>rijke/brede probleem- en/of doelformulering</i> • <i>wijze van probleemformulering</i> • <i>proces- i.p.v. projectaanpak</i> • <i>analyse belangen andere actoren</i> • <i>agenda met wenkend perspectief</i>
Situëren	Kennis van het netwerk: • bestaand netwerk als vertrekpunt • inzicht in zwakke en sterke punten van het netwerk • overzicht van bestaande beleidsinitiatieven en projecten als basis voor nieuwe initiatieven • <i>analyse van betrokken actoren</i> • <i>analyse van problemen</i> • <i>analyse van percepties</i> • <i>analyse van afhankelijkheden</i> • <i>identificeren/inrichten van arena's</i> • <i>openheid of geslotenheid van het netwerk</i>	• <i>kennis van bestaande netwerken</i> • <i>omgevingsanalyse</i> • <i>probleemanalyse</i> • <i>analyse probleempercepties</i> • <i>actorenanalyse en interdependencies</i> • <i>krachtenveldanalyse</i> • <i>reconstructie van cruciale besluiten</i>
Steun creëren	Organisatie van de participatie: • draagvlak door betrokkenheid • doel zoeken in plaats van doel stellen • bottom up betekent contact met doelgroep en uitvoerder • <i>reframen van de probleemstelling</i> • <i>bevorderen leerprocessen</i> • <i>interactie</i> • <i>creëren van "windows of opportunities"</i> • <i>planning van de activiteiten</i> • <i>nieuwe ronden, nieuwe kansen</i>	• <i>win-winsituatie creëren belangen formuleren</i> • <i>kennis- en informatie-uitwisseling</i> • <i>inhoudelijk debat</i> • <i>respectvolle interactie</i> • <i>legitimatie van de uitkomst per actor</i> • <i>mate van reciprociteit/wederkerigheid</i> • <i>nieuwe ronde</i> • <i>planning/schema</i>
Structureren	Voorwaarden voor netwerkvorming: • onderhoud relaties • organisatorische ondersteuning • conflictreguleringsmechanismen • afspraken over gewenste uitkomsten en evaluatiecriteria • <i>proces- en spelregels in omgang wederzijdse afhankelijkheid</i> • <i>koppelingen tussen actoren</i> • <i>koppelingen tussen arena's</i> • <i>koppelingen met andere processen</i>	• <i>contacten met actoren/mate van redundantie</i> • <i>betrokken actoren</i> • <i>betrokken arena's</i> • <i>ingezette proces- en spelregels</i> • <i>aangebrachte koppelingen</i>
Sturen	Richting aanwijzen: • selectieve activering • samenwerking vereist prikkels • <i>onderhandeling en debat</i> • <i>hiërarchische interventies</i> • <i>coproductie</i>	• <i>betrokken actoren per ronde</i> • <i>gehanteerde instrumenten per ronde (horizontaal/verticaal)</i> • <i>mate van proportioneel handelen</i> • <i>hiërarchische interventies/eenzijdige besluitvorming</i> • <i>coproducerende/interactieve besluitvorming</i> • <i>acceptatie van besluitvorming door andere actoren</i>

Figuur 15: 5S-model (Hupe en Klijn, 1997:47) aan de hand van Koppenjan en Klijn resp. De Bruin en Ten Heuvelhof, bewerkt door Caspers en Kasse

Criteria voor resultaat

Tot slot rest de vraag of regie tot resultaat leidt of invloed op het beleidsproces heeft. In principe gaat het dan om de vraag of regie leidt tot besluitvorming en/of handelingen door de betrokken actoren, die een bijdrage leveren aan verbetering van het probleem en het daarvoor gevoerde proces.

Hierin is het bereikte resultaat zelf van belang en of er over het proces en de daarin genomen besluiten consensus, commitment of tolerantie bij de betrokken actoren bestaat (paragraaf 2.9).

Om vast te stellen of er sprake is van succes kijken we naar:

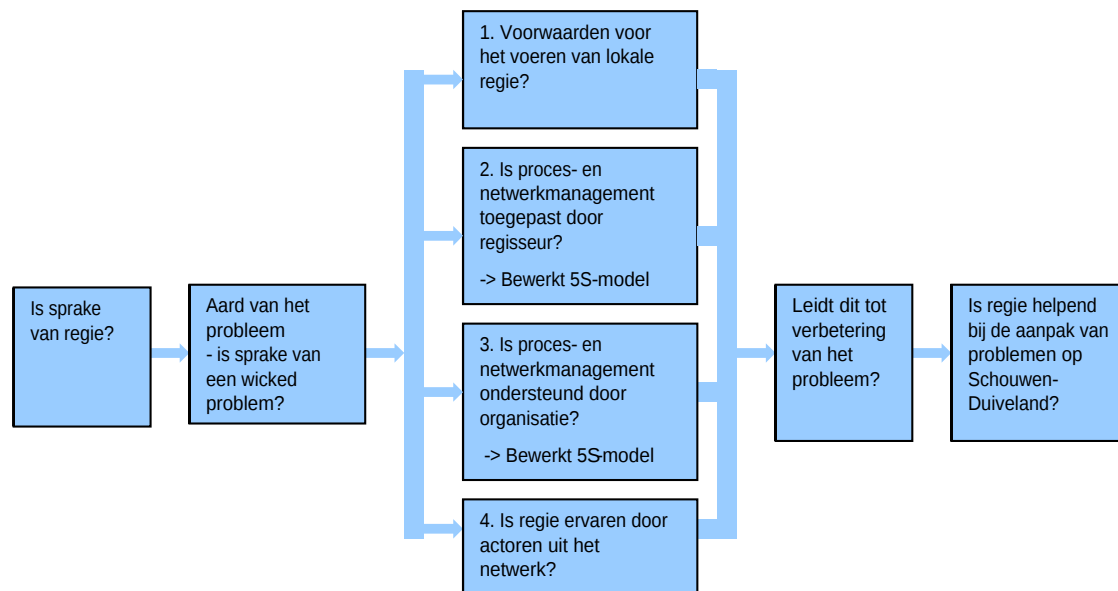
- de tevredenheid van betrokken actoren over het resultaat of resultaten;
- de betrokkenheid van actoren blijkend uit de inbreng in en deelname aan het netwerk;
- de mening van betrokken actoren over het proces en de daarin genomen besluiten, blijkend uit het feit of er consensus, commitment of tolerantie over het proces en de genomen besluit bestaat bij betrokken actoren.

Omdat we naar de gemeente als lokale regisseur kijken voegen we daar de volgende criteria aan toe:

- de waardering van de betrokken actoren van de invulling van de rol door de gemeentelijke projectleider in het proces en de betekenis hiervan voor de wijze van het procesverloop;
- de betekenis die de betrokken actoren toekennen aan de rol van de gemeentelijke projectleider voor het bereikte resultaat of beïnvloeding van het beleidsproces;

Conceptueel model

Het voorgaande brengt ons tot het volgende conceptueel model voor het doen van onderzoek.



Figuur 16: Conceptueel model

Gegevensverzameling en benutting

We gebruiken verschillende vormen van informatie. Naast documenten uit de betreffende projectdossiers hebben we de beschikking over verslagen, persberichten, krantenknipsels en internetpagina's.

Benutting

We gebruiken de projectdossiers, verslagen, persberichten, krantenknipsels en internetpagina's ten behoeve van de reconstructie van het beleidsproces uit beide casus, het maken van de actorenanalyse en de reconstructie van de cruciale besluiten. Met deze reconstructie verkrijgen we een beeld van de netwerken, de betrokken actoren, hun belangen, doelen, besluitvorming, formele interacties en strategieën. We relateren de verkregen gegevens aan de kenmerken van regie uit het verrijkte 5S-model om vast te stellen of er sprake is van regie.

Daarnaast verzamelen we gegevens door het afnemen van interviews. De informatie die we verkrijgen uit de interviews benutten we om vast te stellen of de betrokken actoren afhankelijkheden ervaren casu quo onderkennen, welke handelingen de betrokken actoren verrichten en hoe andere actoren deze ervaren. Hiermee verkrijgen we een beeld over de percepties van de betrokken actoren over het beleidsproces. Daarnaast verkrijgen we een beeld hoe de betrokken actoren de onderlinge interactie ervaren, hoe de samenwerking binnen het netwerk verloopt, op welke wijze de betrokken actoren hun rol in het netwerk invullen en de gehanteerde overwegingen door actoren om strategieën toe te passen. Deze informatie relateren we eveneens aan het verrijkte 5S-model om vast te stellen of er sprake is van regie. Uit de interviews ontstaat ook de informatie hoe de betrokken actoren de gehanteerde strategieën waarderen. Daarnaast verzamelen we met de interviews informatie over de criteria voor resultaat door bij de betrokken actoren na te gaan of men tevreden is over het resultaat van het proces, actoren betrokken zijn bij het proces en of sprake is van consensus, commitment of tolerantie wat betreft proces en de daarin genomen besluiten.

De literatuur uit het theoretisch kader gebruiken we om verklaringen te vinden voor de vraag of regie leidt tot resultaat. Aan de hand van de literatuur gaan we na of sprake is van complexiteit, afhankelijkheden en van invulling van voorwaarden voor het voeren van lokale regie sprake is. Daarnaast gebruiken we de literatuur, vooral de theorieën over netwerk- en procesmanagement, om verklaringen te vinden voor de hypothese dat regie leidt tot betere resultaten of beïnvloeding van het beleidsproces.

Objectivering

We zijn beiden werkzaam binnen de organisatie en op verschillende manieren betrokken bij de totstandkoming van de te onderzoeken projecten. Deze praktijkinformatie brengt met zich mee dat we inhoudelijk de projecten diepgaander kennen, kennis hebben van diverse (conflicteuze) gebeurtenissen en spanningen die zich hebben voorgedaan in de projecten en deze informatie onze perceptie kleurt. Het risico doet zich voor dat vooringenomen standpunten en percepties leiden tot gekleurde waarnemingen en beoordelingen. Om zo zuiver mogelijk onderzoek te doen houden we elkaar scherp in neutraliteit en raadplegen we verschillende collega's. Die lezen mee tijdens het onderzoek en voorzien ons van feedback. Om mogelijke collectieve fixatie vanuit de eigen organisatie te voorkomen, laten we ook externe partijen meelezen in ons onderzoek en vragen wij ook hen feedback op onze waarnemingen. Voor deze partijen geldt dat zij vanuit andere perspectieven, bijvoorbeeld omdat zij op wat groter afstand staand, belangen en achtergronden waarnemen. Op deze

wijze brengen we een vorm van triangulatie in op onze waarnemingen en bevindingen omdat op deze wijze meerdere percepties worden betrokken.

We doorlopen de volgende stappen

Op grond van dossieronderzoek:

1. beschrijven we de aanleiding van het project en gaan we de aard van het probleem na;
2. beschrijven we de betrokken actoren en hun kenmerken door middel van een actorenanalyse;
3. reconstrueren we het besluitvormingsproces aan de hand van cruciale besluiten;

Vervolgens gaan we na of sprake is van een regieaanpak. Tot slot gaan we na of het voeren van regie in beide casus leidt tot resultaat of succes.

Interviews en selectie van respondenten

Vervolgens gaan we bij de betrokken actoren in beide casus na in hoeverre zij de inzet van de 5 Sen uit het model van Hupe en Klijn herkennen in het beleidsproces, welke actor deze inzet en waartoe dit leidt. Tegelijkertijd proberen we agenda's, belangen, doelen, percepties op het probleem en de oplossingsrichtingen en de inzet van strategieën door de geïnterviewde actor te achterhalen.

Voor het afnemen van de interviews selecteren we:

- voor de gemeentelijke organisatie de betrokken afgevaardigde in de projectgroep. In beide casus wordt deze afgevaardigde aangeduid als projectleider. De gemeentelijke organisatie dicht zich in beide casus een regisserende rol toe. Impliciet is hierbij de aanname dat de projectleider diegene is die de regie voert in de casus.
- voor de betrokken externe organisaties de namens deze actoren afgevaardigden in de arena waarin de inventarisatie, voorbereiding, onderhandeling en consensusvorming plaatsvindt. Dit is in beide casus een projectgroep.

We besteden bijzondere aandacht aan de wijze van rolinvulling door de projectleider. De veronderstelling hierbij is dat de projectleider de initiërende en trekkende rol heeft in het project, op grond daarvan netwerk- en procesmanagementstrategieën hanteert en in zijn handelen karakteristieken van regie te herkennen zijn. Bij het bevragen van de projectleider gaan we in op de vraag op deze bewust dan wel onbewust om bepaalde redenen op bepaalde momenten bepaalde strategieën heeft gehanteerd, of en hoe hij daarin is gefaciliteerd door de organisatie, wat belemmeringen waren en wat de uitkomst c.q. het resultaat hiervan was.

Daarnaast gebruiken we de percepties van actoren die uit de interviews naar voren komen. Mogelijk nieuwe elementen die een rol bij het voeren van regie kunnen spelen, willen we aan het licht brengen door middel van doorvragen tijdens het interview.

Aan de hand van de uitkomsten en analyse van de interviews van de twee casus trekken we conclusies. Hierbij gaan we in op overeenkomsten en verschillen tussen de twee casus. De analyse en de daaruit te trekken bevindingen en conclusies vormen de basis voor onze aanbevelingen die we de gemeente doen.

4.3 Betrouwbaarheid

Omdat we slechts twee casestudies onderzoeken, willen we de betrouwbaarheid vergroten door uit meerdere bronnen gegevens verzamelen, namelijk schriftelijk door middel van dossieronderzoek van officiële documenten, persberichten, verslagen en overig schriftelijk materiaal en mondeling door middel van het afnemen van semigestructureerde interviews. Met de semigestructureerde opzet is een proefinterview gehouden om te controleren of de vragen duidelijk zijn en onszelf te oefenen in het afnemen van het interview. Daarnaast

biedt de semigestructureerde opzet van de interviews de mogelijkheid om verdiepingsvragen te stellen en door te vragen naar bijvoorbeeld achtergronden. Dit verhoogt het inzicht en daarmee de betrouwbaarheid van de uitkomsten. In de semigestructureerde interviews houden we ruimte om betrokken actoren te vragen of andere elementen een rol hebben gespeeld in de beoordeling of sprake is van regievoering. Van de interviews maken we een verslag en leggen dit ter goedkeuring voor aan de respondent. Hierbij maken we vooraf afspraken over mogelijke aanpassingen in het verslag, waarbij onze interpretatie niet verloren mag gaan (Van Tiel, 2007:112).

Aangezien het hier om casestudies gaat, blijft de kanttekening dat we een selecte groep van respondenten bevragen. De betrouwbaarheid is niet te verhogen door het aantal te bevragen actoren zodanig te verhogen dat we op basis van de omvang van het geïnterviewde aantal personen of actoren tot valide uitspraken kunnen komen. Het beeld dat uit de interviews ontstaat, leggen we op herkenbaarheid naast documenten waaruit we uitspraken of opinies van actoren kunnen herleiden, zoals verslagen en rapportages.

5. Casestudies

5.1 SchouwenDuivelandPas

Aanleiding

In maart 2001 komt de wethouder met de portefeuille financiën terug van wintersportvakantie. In de vergadering van het college van burgemeester en wethouders deelt hij mee dat hij onder de indruk is van de Skipas waarmee gemakkelijk van allerlei faciliteiten gebruik gemaakt kan worden. Niet alleen van de skiliften maar ook van het openbaar vervoer. Hij wil een dergelijke pas ook voor Schouwen-Duiveland. Hij is ervan overtuigd dat een dergelijke pas leidt tot meer gebruik van voorzieningen op het eiland en daarmee de bestedingen van toeristen toenemen. Dat komt tegemoet aan de wens van de gemeente om het toeristisch aanbod meer te laten zijn dan “zon, zee en strand”. Met een betere toegang tot voorzieningen vindt ook een betere ontsluiting van het achterland plaats. Daarnaast ziet hij voordelen voor de gemeente door met een dergelijke pas ook de toeristenbelasting te innen. Het college besluit om een projectvoorstel te laten uitwerken. Het ambtelijk advies luidt om eerst een haalbaarheidsstudie uit te laten voeren. Het college neemt dit voorstel over.

Relevante actoren en hun belangen

In het project SchouwenDuivelandPas werken diverse organisaties samen. De belangrijkste partners zijn: de gemeente Schouwen-Duiveland, Stichting SchouwenDuivelandPas, VVV Schouwen-Duiveland, RECRON afdeling Schouwen-Duiveland, Provincie Zeeland, Connexxion, HISWA afdeling Schouwen-Duiveland, Koninklijke Horeca Nederland afdeling Schouwen-Duiveland, Vereniging van Hotel en Pensioneigenaren (VHP), Connexxion, Taxicentrale Renesse (de vervoerder die ludiek vervoer met paardentrams en cabriobussen vanaf het Recreatietransferium verzorgt), Ondernemersvereniging Renesse, Impuls Zeeland, Kenniscentrum Zeeland, Platform Samenwerkende Musea Schouwen-Duiveland en individuele ondernemers. De ondernemers zijn verblijfsaccomodatievoorschaffers, aanbieders van dagrecreatieve producten en horecaondernemers. De meeste actoren zijn bij de pas betrokken als dienstverleners. Drie actoren zijn nadrukkelijker bij de pas betrokken omdat ze met elkaar het concept verder vorm en inhoud willen geven. Voor ons onderzoek zijn dit de meest relevante actoren. Hieronder geven we een nadere omschrijving van deze actoren.

Gemeente Schouwen-Duiveland

De gemeente is een belangrijke toeristische gemeente in Zeeland en Nederland. De gemeente heeft met de pas een toeristisch-recreatieve doelstelling, te weten het realiseren van productdifferentiatie door het ontsluiten van voorzieningen in het achterland van Schouwen-Duiveland. Dit kan door de toegang tot deze voorzieningen te vergemakkelijken. Daarnaast wil de gemeente samenwerking bevorderen tussen de verschillende branches die in het toerisme actief zijn, zowel verblijfsaccomodatievoorschaffers, aanbieders van dagrecreatieve activiteiten, horeca en detailhandel. Het toeristisch-recreatieve aanbod is nu erg versnipperd. Voor de eigen organisatie wil de gemeente met de pas besparingen of nieuwe opbrengsten realiseren en tegelijkertijd de dienstverlening aan toeristen, maar ook aan inwoners, verbeteren.

Provincie Zeeland

Toerisme en recreatie zijn belangrijke economische dragers in de provincie Zeeland. Belangrijke doelstellingen in het toeristisch-recreatief beleid van de provincie zijn productdifferentiatie en seizoensverlenging. Vanuit toeristisch en economisch perspectief ziet de provincie in het initiatief SchouwenDuivelandPas een middel om samenwerking tussen de diverse betrokken branches te verhogen en meer toegevoegde waarde met het toeristisch product te realiseren.

Een ander belangrijk onderwerp is vervoer. De provincie is verantwoordelijk voor het openbaar vervoer in de provincie. Een belangrijke provinciale beleidsdoelstelling is het toeristisch vervoer terug te dringen om congestieproblemen, die in het kustgebied tijdens de vakantieperioden optreden, te verminderen. Dit is de reden dat de provincie al een aantal jaren het initiatief van de “Zomerbus” ondersteunt op Schouwen-Duiveland. De “Zomerbus” verbindt belangrijke toeristische kernen, recreatiebedrijven en strandovergangen met grote parkeerterreinen, waaronder het Recreatietransferium in Renesse. De provincie ziet de pas als middel om deze vorm van openbaar vervoer voor toeristen beter te ontsluiten.

Stichting SchouwenDuivelandPas

De stichting SchouwenDuivelandPas is in 2005 opgericht. Aanleiding voor oprichting was het besluit van de gemeenteraad naar aanleiding van de oplevering van de haalbaarheidsstudie Toeristenpas Schouwen-Duiveland (Maxxton, 2004; Gemeente Schouwen-Duiveland, 2005) om de verdere ontwikkeling van de pas over te laten aan het Schouwen-Duivelandse bedrijfsleven. Naar aanleiding van dit besluit spreken diverse relevante brancheorganisaties en ondernemersverenigingen over voortzetting van het initiatief. Het bestuur van RECRON, afdeling Schouwen-Duiveland, besluit een half jaar na het gemeenteraadsbesluit “haar nek uit te steken” en richt een stichting op die het initiatief verder trekt. Het bestuur van de Stichting bestaat uit een afvaardiging van leden van de RECRON, afdeling Schouwen-Duiveland, VVV Schouwen-Duiveland, MKB Schouwen-Duiveland en VHP. De RECRON, afdeling Schouwen-Duiveland, ziet de Stichting als een verlengstuk van haar brancheorganisatie, specifiek opgericht voor het doel om de pas met de daarbij geschetste perspectieven uit de haalbaarheidsstudie tot ontwikkeling te brengen.

Actorenmatrix

Hieronder staat de actorenmatrix voor het project SchouwenDuivelandPas. Hierin vermelden we de drie meest relevante actoren. Daarbij brengen we in beeld wat per actor de perceptie van het ‘probleem’ is, het belang of het doel dat de actor bij het project heeft, de in het project ingezette strategieën en de afhankelijkheid van verschillende bronnen. Op deze manier verkrijgen we een beeld over hoe de actoren in het netwerk zich tot elkaar verhouden.

Actoren	Perceptie van het probleem	Belang/doel	Strategie	Afhankelijkheid van bronnen
Stichting SDPas	Participatie gemeente (Musea e.d.) Participatie Provincie (OV) Financiën (risico, open eind) Manier van informatiedelen Samenwerking	Beheersbaar financieel risico Op afstand zetten exploitatie Uniek aantrekkelijk product Hoger terugkompercentage Promotie/beleving toeristisch-recreatief product	Inzetten lokaal draagvlak Medewerking verkrijgen van overheden Integreren doelen voor publiek belang	Participanten (Euro's) Acceptanten (Draagvlak) Financiering voor de inrichting van de organisatie
Gemeente	Draagvlak Samenwerking Betrouwbaarheid van de pas Uniek product Dienstverlening	Snel gegevens beschikbaar (administratieve) Lastenvermindering Vereenvoudiging administratieve processen Promotie/beleving van gemeente Hogere kwaliteit toeristisch-recreatief product Duurzame lokale economische ontwikkeling	Geen uitvoerende taak opnemen Indirect invloed uitoefenen Marktwerking bevorderen Nauwe samenwerking met bestaande organisaties als VVV	Succes SDPas Participatie ondernemers
Provincie	Openbaar Vervoer Economische ontwikkeling	Promotie/beleving van provincie Hogere kwaliteit toeristisch-recreatief product Duurzame economische ontwikkeling Mogelijkheden verbreding Zeeuwse schaal	Stimuleren openbaar vervoer door subsidie Koppelingen bevorderen met andere Zeeuwse initiatieven	Participatie Ondernemers Succes SDPas Medewerking gemeente

Reconstructie van het beleidsproces

Hieronder reconstrueren we het beleidproces dat we in het kader van deze casestudie onderzoeken. Dit proces start in september 2005 en eindigt in oktober 2010. We reconstrueren het beleidsproces aan de hand van de cruciale besluiten

Vertrekpunt

De onderzochte periode start met de oplevering van het definitieve rapport "Haalbaarheidsstudie Toeristenpas Schouwen-Duiveland" (Gemeente Schouwen-Duiveland, 2005). Het rapport wordt met Europese financiering opgesteld door een samenwerkingscombinatie, bestaande uit een automatiseringsbedrijf, bekend met de toeristisch-recreatieve sector, een ICT-adviseur met als specialiteit het bouwen van interfaces, een communicatieadviesbureau, een accountantskantoor, een advocatenkantoor ten behoeve van de fiscale en juridische aspecten, een smartcardproducent en de faculteit Vrijtijds wetenschappen van de Erasmus Universiteit (Maxxton, 2005). Bij het opstellen van de haalbaarheidsstudie zijn tal van organisaties betrokken zoals ANWB, Recron, Hiswa,

Horeca Nederland, MKB Schouwen-Duiveland, Stichting Hotel- en Pensioneigenaren, Connexxion, Hogeschool Zeeland, VVV, Syntens, Rabobank en Provincie Zeeland. Op 29 september 2005 behandelt gemeenteraad de rapportage. De raad neemt kennis van het rapport en overweegt de verdere uitwerking van de Toeristenpas geen kerntaak van de gemeente is en laat dit over aan ondernemend Schouwen-Duiveland. De gemeente dient in het vervolgtraject hooguit een regisserende rol te hebben (Gemeente Schouwen-Duiveland, 2005).

Moeilijke start

De betrokken brancheorganisaties zien dit besluit van de gemeenteraad niet aankomen. Het ambtelijk voorstel aan de raad luidt om de gemeente nog één fase te laten trekken. De gemeenteraad gaat hier niet in mee. Het besluit van de gemeenteraad is een half jaar onderwerp van intensieve discussie tussen de betrokken brancheorganisaties, ondernemersverenigingen, individuele bestuurders en individuele ondernemers. De haalbaarheidsstudie bevat naar het oordeel van het bestuur van RECRON, afdeling Schouwen-Duiveland, een vooruitstrevend en veelbelovend concept. Het risico bestaat dat een andere regio er met het concept vandoor gaat. Uiteindelijk komt het bestuur van RECRON, afdeling Schouwen-Duiveland, tot de conclusie dat het risico te groot is dat niemand het project oppakt. Daarmee gaan kansen en mogelijkheden verloren, die andere regio's mogelijk gaan verzilveren. Het bestuur besluit om de handschoen op te pakken en het project verder te brengen.

Oprichting Stichting SchouwenDuivelandPas

In 2006 vindt, met ondersteuning van de gemeente, de oprichting van de Stichting SchouwenDuivelandPas plaats. Het bestuur van RECRON, afdeling Schouwen-Duiveland, beseft dat de medewerking van veel actoren nodig is om de dienstverlening vorm te geven. Om het draagvlak te vergroten besluit het bestuur van de RECRON, afdeling Schouwen-Duiveland, vertegenwoordigers uit andere brancheorganisaties te werven.

De ontwikkeling van de SchouwenDuivelandPas kent twee sporen.

1. De ontwikkeling en snelle uitrol van een papieren zichtpas voor toeristen en inwoners, met faciliteiten, zoals gratis toegang tot voorzieningen en kortingen op arrangementen.
2. De ontwikkeling van een digitale pas voor toeristen en inwoners. Met de toeristenversie van de pas zijn de faciliteiten op het park, de camping of het hotel te ontsluiten maar ook faciliteiten en arrangementen buiten de parken. De inwonersversie van de digitale pas bevat voorzieningen, zoals gebruik van de ondergrondse afvalcontainers, gebruik van de milieustraat, parkeren en overige, hoofdzakelijk gemeentelijke, dienstverlening.

Verder verloop van het beleidsproces.

Het verdere beleidsproces is te verdelen naar de twee hierboven vermelde sporen. Chronologisch lopen deze processen door elkaar heen. Om het overzicht te bewaren splitsen we de twee sporen en beschrijven we beide apart.

Zichtpas

Na de oprichting van de Stichting start het stichtingsbestuur met het verbreden van het bestuur. Op basis van het haalbaarheidsonderzoek wordt een plan van aanpak opgesteld. In het najaar van 2006 gaat de Stichting actief brancheorganisaties, ondernemersverenigingen en individuele bedrijven benaderen om deel te nemen aan de SchouwenDuivelandPas.

In de winterperiode 2006/2007 benadert de Stichting de provincie om de "Zomerbus" als facilititeit aan de pas te koppelen. De provincie reageert hierop door een pilot aan de pas te

verbinden. De provincie stelt een bijdrage beschikbaar om het openbaar vervoer tijdens het toeristenseizoen voor de belangrijke verbindingen op Schouwen-Duiveland en langs de kust gratis met pas aan te bieden. Dit is een uitbreiding van vervoersmogelijkheden ten opzicht van het initiatief "Zomerbus". De pilot geldt voor een periode van twee jaar.

Het vervolg van de winterperiode 2006/2007 en het voorjaar van 2007 gebruikt de Stichting om de toeristische versie en de inwonersversie van de zichtpas verder vorm te geven. Er komt een nieuwe lay-out met een nieuwe naam, de SchouwenDuivelandPas, en er komt een website. De Stichting bedenkt een systeem van participanten en acceptanten. Participanten zijn de bedrijven die de pas uitgeven aan de toerist en acceptanten zijn de bedrijven die de toerist voorzieningen bieden en gezamenlijk met andere bedrijven arrangementen ontwikkelen en aanbieden. Bij al de voorbereidingen en overleggen betreft de Stichting de gemeente actief en zit de gemeente aan tafel. Daarbij reikt de gemeentelijk projectleider suggesties en ideeën aan en probeert, waar mogelijk, te faciliteren door de extra contacten te leggen en middelen beschikbaar te krijgen. De gemeente ondersteunt de Stichting ook tijdens de vele voorlichtingen, presentaties en terugkoppelingen die de Stichting verzorgt bij vergaderingen van brancheorganisaties en ondernemersverenigingen. Deze ondersteuning vindt zowel ambtelijk als bestuurlijk plaats. De gemeente bereidt intussen de inwonersversie voor met een aantal faciliteiten, specifiek voor inwoners van Schouwen-Duiveland. Daarnaast voorziet de gemeente in gratis bezoek aan de Schouwen-Duivelandse musea als faciliteit van de pas voor toeristen en inwoners en zorgt ervoor dat de strandbibliotheek een toeristische faciliteit van de pas wordt.

Op 1 juli 2007 vindt de presentatie van de zichtpas onder grote belangstelling plaats op het Havenpark te Zierikzee. Een delegatie van Gedeputeerde Staten, het voltallig college van burgemeester en wethouders van Schouwen-Duiveland, een delegatie van Connexxion, VVV en bestuursleden van vrijwel alle brancheorganisaties en ondernemersverenigingen zijn hierbij aanwezig. Daarnaast zijn veel participanten en acceptanten aanwezig. De uitrol van de zichtpas maakt een goede start omdat de grote verblijfsaccomodatatieverschaffende bedrijven aansluiten als participant.

Toeristen bezoeken de internetsite gedurende het seizoen 2007 goed. De ondernemers zijn zeer te spreken over de intranetomgeving die aan de site is gekoppeld. Hiermee kunnen ondernemers elkaar snel opzoeken om afspraken te maken voor arrangementen. Nadat de afspraken zijn gemaakt, is het arrangement snel op de site geplaatst. Hiermee zijn ondernemers in staat om op de actualiteit in te spelen, bijvoorbeeld veranderend weer en toeristen alternatieve recreatiemogelijkheden te bieden.

In april 2008 besluit de provincie, na onderhandelingen met Nederlandse Spoorwegen, om het onderdeel OV-fiets voor een periode van twee jaar als faciliteit te verbinden aan de pas.

De provincie Zeeland stelt in het voorjaar 2008 de gemeente en de Stichting voor om een pilot uit te voeren ten behoeve van gratis 65+-vervoer. De gemeente treedt in overleg met de Stichting om deze faciliteit aan de inwonersversie van de SchouwenDuivelandPas te verbinden. De Stichting introduceert op 1 juli 2008, met ondersteuning van de gemeente, het gratis 65+-vervoer. In beginsel geldt de pilot voor een periode van een half jaar. In januari 2009 besluit de provincie om deze periode met 18 maanden te verlengen.

In april 2009 besluit de provincie Zeeland het openbaar vervoer vanuit Schouwen-Duiveland naar Middelburg en Goes ook gratis te maken voor pashouders. Dit leidt tot vragen van ondernemers uit de detailhandelbranche in Zierikzee en Renesse aan de Stichting. Deze ondernemers zien Middelburg en Goes als belangrijke concurrerende winkelplaatsen. Door de toegang naar deze steden te vergemakkelijken gaan de toeristen van Schouwen-

Duiveland af en besteden ze hun geld elders in de provincie. De Stichting legt uit dat met de uitbreiding van vervoersmogelijkheden het gebruik van de pas toeneemt en daarmee ook het gebruik binnen Schouwen-Duiveland.

Gedurende de onderzochte periode zet de Stichting zich in om meer acceptanten en participanten te werven. Eind 2009 zijn 60 participanten aangesloten die ruim 70% van het totaal aantal toeristisch overnachtingen van Schouwen-Duiveland verzorgen. Daarnaast zijn er ruim 150 acceptanten van de pas. In de periode na 2009 sluiten elke maand participanten en acceptanten aan.

Digitale pas

In september 2007 besluiten gemeente en Stichting om gebruik te maken van de Innovatievoucherregeling van het ministerie van Economische Zaken. De vouchers, die bedrijven kunnen aanvragen, geven recht om een bepaalde onderzoeksvraag door een kennisinstelling te laten onderzoeken. De Stichting en gemeente zorgen gezamenlijk voor het bijeenbrengen van vijftien innovatievouchers waardoor voldoende middelen beschikbaar zijn om TNO een herijking van de haalbaarheidsstudie en een roadmap voor de verdere ontwikkeling, implementatie en uitrol van de digitale pas te laten opstellen. De gemeente zorgt, in overleg met Syntens, voor de aanvraag. Het ministerie van Economische Zaken honoreert de aanvraag. Het Stichtingsbestuur en de gemeente nemen beide actief deel aan het onderzoek. TNO levert in oktober 2007 een advies op en licht dit advies toe tijdens ledenvergaderingen van de belangrijkste brancheorganisaties. TNO adviseert een aanvullende studie uit te voeren voor het inrichten van de database waarin alle informatie over de toegang en transacties met de pas samenkomt. Met het inzicht dat uit de database ontstaat, komen nog meer samenwerkingsvoordelen voor bedrijfsleven en overheid naar voren.

In oktober 2008 ondersteunt de gemeente de Stichting bij een aanvraag om subsidie uit het programma "Pieken in de Delta" van het ministerie van Economische Zaken (Stichting SchouwenDuivelandPas, 2008). Deze aanvraag bestaat uit een pilot met de digitale pas en de ontwikkeling van de database die nodig is om alle faciliteiten op te nemen en de verbindingen te maken naar al bestaande systemen, zoals betalen, boekingregisters van bedrijven, kassaregistratiesystemen en gemeentelijke systemen. Het ministerie kent de subsidie in mei 2009 toe. De Stichting betreft de gemeente en Syntens bij een selectie- en gunningprocedure ten behoeve van een extern adviseur die de pilot en de ontwikkeling van de database uitvoert. De keuze valt op het bedrijf Empuls.

De afdeling Economie van de provincie neemt kennis van de subsidietoekenning uit het programma "Pieken in de Delta". De afdeling Economie van de provincie biedt aan een rol te willen spelen in de pilot en draagt hiervoor twee partijen aan: Impuls, een ontwikkelingsmaatschappij voor Zeeland, en Hogeschool Zeeland, waarvan het Kenniscentrum voor Toerisme onderdeel uitmaakt.

De Stichting accepteert dit aanbod. In augustus 2009 start de pilot. De ontwikkeling van de database en de specificatie van de benodigde infrastructuur en architectuur vindt plaats. Vier toeristisch-recreatieve bedrijven en acht dagrecreatieve bedrijven melden zich om deel te nemen aan de pilot met het digitale systeem. Empuls monitort het gebruik van de digitale pas bij de deelnemende bedrijven, maar ook bij de gebruikers van de digitale passen. Eind november 2009 vindt oplevering van de pilot plaats met een eindrapportage (Empuls, 2009). Uit de pilot blijkt dat de ontwikkelde en toegepaste infra- en architectuur goed werkt en betrouwbaar is. De Stichting demonstreert de pilot aan diverse brancheorganisaties. Tijdens het ontwikkelingsproces treden spanningen op tussen de Stichting en gemeente enerzijds en Impuls en Hogeschool Zeeland/Kenniscentrum voor Toerisme anderzijds. Impuls

en Hogeschool Zeeland willen het project naar Zeeuws niveau tillen. Impuls geeft opdracht aan een adviseur om een advies te maken om de pas op Zeeuwse schaal uit te rollen. Hier draagt de Stichting geen kennis van. Hogeschool Zeeland brengt een eigen ontwikkeld digitaal systeem in, PMC². Dit systeem kan informatie uit databases aggregeren naar interpreteerbare informatie. De discussie tussen Hogeschool Zeeland/Kenniscentrum voor Toerisme en de Stichting spitst zich toe op de vraag wat de harde kern van de digitale pas wordt, PMC² of de database die de Stichting heeft laten ontwikkelen, inclusief bij deze database behorende infrastructuur en architectuur.

De Stichting geeft eind oktober 2009 bij de gemeente aan liquiditeitsproblemen te hebben op het onderdeel digitale pilot. Het probleem dat de Stichting heeft, hangt samen met de bevoorschotting en afrekening van de subsidie. Ze heeft kosten gemaakt die maanden later tot uitkering komen. De exploitatie van de zichtpas verloopt budgettair neutraal zodat de Stichting daar geen middelen uit vrij kan maken. De Stichting doet een beroep op het college van burgemeester en wethouders voor een overbruggingskrediet. Het college stemt op 11 november 2009 in met een overbruggingskrediet van € 20.000,--. De Stichting betaalt dit krediet terug aan de gemeente op het moment dat de subsidie in het kader van "Pieken in de Delta" is afgerekend.

Het College stelt de gemeenteraad direct na dit collegebesluit met een raadsbrief op de hoogte. Met deze brief is de gemeenteraad ook geïnformeerd over het verloop van het project door middel van een chronologische beschrijving. Ook geeft het college een doorkijk in de nog te zetten stappen om de digitale inwonerspaspas geschikt te maken om gemeentelijke taken en dienstverlening goedkoper te kunnen uitvoeren.

Op 20 januari 2010 is de gemeenteraad in een informatiebijeenkomst bijgepraat over het verloop en de resultaten van de digitale pilot. De provincie is bij deze bijeenkomst alleen ambtelijk aanwezig. De Hogeschool Zeeland/Kenniscentrum voor Toerisme, Impuls en Empuls verzorgen achtereenvolgens presentaties over hun bijdrage in het project. Afrondend geeft Empuls samen met de Stichting aan hoe de uitkomsten van de pilot zijn te duiden en welke perspectieven de uitkomsten bieden. De Stichting sluit af met een voorstel voor het verdere verloop van de digitale pas. De Stichting stelt voor om een consortium op te richten dat bestaat uit Gemeente Schouwen-Duiveland, Hogeschool Zeeland/Kenniscentrum Toerisme, Stichting SchouwenDuivelandPas en een te selecteren producent. Impuls en de provincie krijgen in dit voorstel een begeleidende en faciliterende rol. De Stichting stelt voor een samenwerkingsovereenkomst op te stellen die als basis voor de gemeenteraad dient om initieel geld beschikbaar te stellen om de ontwikkeling op gang te brengen.

Alle fracties uit de gemeenteraad reageren overwegend positief, maar refereren aan de haalbaarheidstudie en de mogelijkheid om toeristenbelasting met de pas te innen. Alle fracties geven aan dat het innen van toeristenbelasting met de pas een belangrijke voorwaarde is om in te stemmen met een voorstel tot het beschikbaar stellen van een krediet ten behoeve van de initiële kosten van het project. De Stichting geeft in reactie hierop aan dat zij haar best gaat doen om hiervoor draagvlak te krijgen bij de achterban. De uitwerking van de samenwerkingsovereenkomst zal de Stichting voorleggen aan de gemeenteraad met een voorstel hoe deze samenwerking er uit kan zien.

In de periode van januari 2010 tot oktober 2010 werken Stichting, Empuls en gemeente aan de verdere uitwerking van de beoogde samenwerking tussen partijen en het vormgeven van de samenwerkingsovereenkomst. Tussentijds vindt overleg met de provincie, Impuls en Hogeschool Zeeland/Kenniscentrum voor Toerisme plaats. De Stichting en gemeente komen tot de conclusie dat voor een goede opstart nadere detaillering tot op het niveau van een

bedrijfsplan wenselijk is. Voor de verdere uitwerking tot op bedrijfsplanniveau is door de Stichting subsidie verkregen van Impuls. De Stichting betreft Empuls als adviseur. Tijdens de verschillende vergaderingen blijkt dat de beelden wat betreft het verdere traject uiteen lopen. Impuls wil de leiding in het project nemen en het project gelijk naar Zeeuwse schaal tillen. Dit komt overeen met de doelen van de afdeling Economie van de provincie Zeeland. De Stichting en de gemeente zien een ander traject voor zich. Zij willen de digitale pas eerst uitrollen in Schouwen-Duiveland en in de andere regio's van Zeeland eerst starten met een zichtpas waarmee de samenwerking tussen ondernemers en arrangementvorming op gang kan worden gebracht. Volgens de Stichting en gemeente is het realiseren van samenwerking het 'echte' punt waar het om gaat; de pas is slechts een middel. De verschillen van inzicht leiden tot spanningen in de onderlinge verhoudingen tussen de Stichting en gemeente enerzijds en de provincie, Impuls en Hogeschool Zeeland/Kenniscentrum voor Toerisme anderzijds.

In augustus 2010 neemt de afdeling Verkeer en Vervoer van de provincie het initiatief alle betrokken partijen te horen met als doel te achterhalen waar de spanningen zitten en te onderzoeken of er een modus is om deze weg te nemen. Dit initiatief leidt niet tot resultaat.

In een apart overleg met de provincie licht de gemeente toe hoe zij met het project wil omgaan en hoe ze, op grond van het inmiddels uitgewerkte bedrijfsplan, de opbouw van het project ziet. Daarbij legt de gemeente ook uit hoe ze de uitrol van de pas naar de overige Zeeuwse regio's ziet, inclusief een Zeeuws verdienmodel. Deze uitleg wijkt niet af van het eerdere standpunt van de Stichting en de gemeente. Voor de provincie is deze aanpak helder en aanleiding om de uitspraak te doen dat voor het ontwikkelen van passen in Zeeland alleen het Schouwen-Duivelandse model ondersteund zal worden.

Om de gemeenteraad op de hoogte te houden van de voortgang wordt op 29 oktober 2010 een raadspresentatie gehouden. Dit gebeurt op aangeven van de gemeentelijke projectleider die de Stichting adviseert dat het raadzaam is de gemeenteraad te informeren. Een aantal raadsleden begint namelijk informeel vragen te stellen. De Stichting organiseert vervolgens een bijeenkomst en presenteert het bedrijfsplan op hoofdlijnen. Hierin zijn een aantal concrete businesscases uitgewerkt met kosten en baten. Het plan voorziet ook in een aantal businesscases voor de gemeente. Aan het eind van de presentatie vraagt de Stichting of het bedrijfsplan de gemeenteraad voldoende vertrouwen geeft om het initiële bedrag, dat vanuit de gemeente nodig is om het digitale traject uit te rollen, beschikbaar te stellen. De meerderheid van de fracties geeft als reactie in het plan voldoende basis te zien om een positief raadsbesluit te nemen. Daarbij geeft de gemeenteraad wederom aan dat het innen van toeristenbelasting met de pas een belangrijke voorwaarde is.

Cruciale besluiten

- | | |
|-----------------|--|
| September 2005: | De gemeenteraad neemt kennis van de haalbaarheidsstudie "Toeristenpas Schouwen-Duiveland" en besluit dat de gemeente bij de verdere uitrol louter een regisserende rol zal aannemen. |
| December 2006: | Oprichting Stichting SchouwenDuivelandPas. |
| Maart 2007: | De Provincie besluit voor een periode van 2 jaar het openbaar vervoer voor toeristen op Schouwen-Duiveland voor 50% te bekostigen en te verbinden aan de SchouwenDuivelandPas. |

Juni 2007:	De Stichting SchouwenDuivelandPas presenteert de papieren zichtpas.
Maart 2008:	De Stichting vraagt, met ondersteuning van de gemeente, subsidie aan uit het programma “Pieken in de Delta”.
Juli 2008:	De gemeente en de Stichting introduceren een 65+-pas voor inwoners.
Mei 2009:	Het Ministerie van EZ kent “Pieken in de Delta”-subsidie toe aan de Stichting SchouwenDuivelandPas.
Juni 2009:	De Provincie besluit om het gratis Openbaar Vervoer tussen Middelburg en Goes onderdeel te laten zijn van de pas;
September 2009:	De Stichting start met uitwerking en uitvoering van de pilot voor de digitale pas.
Januari 2010:	De Stichting presenteert de uitkomsten van de digitale pilot aan de gemeenteraad van Schouwen-Duiveland. De gemeenteraad geeft in te vullen kaders aan ten behoeve van een positieve besluitvorming.
Oktober 2010:	De Stichting presenteert het uitgewerkte bedrijfsplan dat voorziet in een aantal concreet uitgewerkte businesscases. De gemeenteraad neemt geen formeel besluit en stelt opnieuw kaders ten behoeve van een positieve besluitvorming.

5.2 Analyse SchouwenDuivelandPas

Aard van het probleem

Het project SchouwenDuivelandPas bestaat uit twee onderdelen:

1. Het implementeren van een zichtpas. Voor een zichtpas is nauwelijks techniek nodig. Informatie zoals geldigheidsduur en doelgroep is op de pas te laten drukken. Ook het beheer en de uitgifte zijn te organiseren. Daar zijn in den lande goede voorbeelden van. Er is dus relatief snel overeenstemming te bereiken over toe te passen techniek en beheer op basis van de beschikbare kennis en techniek in de uitgifte. Ondernemers en brancheorganisaties die de pas gebruiken en willen doorontwikkelen, moeten gaan samenwerken. Daarin krijgen ze te maken met het vraagstuk van het toerekenen van kosten- en baten. De perceptie van een individuele ondernemer of brancheorganisatie van de toegevoegde waarde van de pas is bepalend voor de standpunten die men over de wijze van toerekening van kosten en baten inneemt. Percepties van ondernemers lopen uiteen over de investeringen en mogelijke opbrengsten. De ene ondernemer is bereid meer te investeren in samenwerking terwijl de ander meer uit is op genereren van meer inkomsten voor de eigen onderneming. Zulke uiteenlopende percepties leiden tot het aanleggen van verschillende maatstaven inzake de mate van samenwerking en het leveren van een bijdrage hieraan. Deze samenwerking is complex door de vele interacties die nodig zijn. Zowel tussen ondernemers vindt interactie plaats maar ook en tegelijkertijd tussen de brancheorganisaties. Er zijn ondernemers die uitsluitend vanuit hun eigen bedrijf kijken,

andere ondernemers kijken naar het belang van de recreatieve sector op Schouwen-Duiveland in zijn geheel. Dit houdt in dat het bereiken van consensus over de aan te leggen maatstaven voor het samenwerkings- casu quo financieringsmodel een lastige opgave is. Dit maakt het probleem van het uitrollen en beheren van een zichtpas toch complex.

2. De ontwikkeling van een digitale pas. De doorontwikkeling van de digitale pas gebeurt voornamelijk op basis van bestaande technieken. Gelet op de te combineren faciliteiten en de meest voor de hand liggende digitale methoden om dit te ondersteunen, speelt voor de digitale versie van de SchouwenDuivelandPas dat een tweetal methoden van “proven technology” (bewezen technologie) worden gecombineerd. Bovendien moet de pas voorzien in het faciliteren van toegang van faciliteiten en diensten in bedrijven en vakantieparken én faciliteiten en diensten in de openbare ruimte. Deze combinatie is uniek en roept nieuwe vragen op. Voor de antwoorden op deze nieuwe vragen voeren TNO (2007) en Empuls (2010) aanvullende onderzoeken uit. Opvallend is dat deze verzoeken vanuit de ondernemers casu quo de Stichting komen en niet vanuit de overheden. Door de aan de digitale pas te verbinden unieke combinatie van technologie is er minder consensus over kennis.

Samenwerking tussen ondernemers, branches en overheid met een digitale pas levert ook nieuwe vragen op. Deze vragen zijn complexer vanwege de publiek-private samenwerking en de extra waarborgen die de overheid ten aanzien van privacybescherming van gegevens dient in te vullen of te borgen. Naast deze nieuwe vragen hebben overheden en bedrijfsleven te maken met compleet andere besluitvormingsprocessen. Overheden hebben een breder afwegingskader en zijn wat dat betreft minder slagvaardig. Dit leidt tot onzekerheid in de besluitvormingsprocedure. Als reactie op de onzekere besluitvormingsprocessen treden private partijen terughoudend op bij het doen van investeringen.

De extra aan de pas te verbinden faciliteiten en diensten geven vervolgens nieuwe vragen wat betreft het verrekenmodel en het toerekenen van baten en lasten.

Uiteenlopende percepties hebben tot gevolg dat het bereiken van consensus over maatstaven complex is.

Het vraagstuk van de zichtpas is minder complex op het gebied van kennis, maar kent complexe vraagstukken wat betreft de samenwerking en de financiële verrekening. Het vraagstuk met betrekking tot de digitale pas is vanwege het ontbreken van consensus over kennis en consensus over maatstaven als complex aan te duiden. De samenwerking tussen private en publieke organisaties, waarbij iedere organisatie haar eigen perceptie, belang en werkwijze en afwegingskader heeft, maakt dit extra complex. Daarnaast is dit vraagstuk omgeven met onzekerheid omdat het resultaat niet op voorhand duidelijk is. Door nieuwe technische ontwikkelingen in het project te betrekken wordt de probleemformulering verrijkt, wat verhoging van de complexiteit tot gevolg heeft.

Afhankelijkheden

In het project is sprake van wederzijdse afhankelijkheden. De Stichting is trekker van het project. Zij heeft de gemeente en de provincie nodig om faciliteiten aan de pas te verbinden die de gebruikers als belangrijke meerwaarde ervaren, bijvoorbeeld het openbaar vervoer. De Stichting waardeert de inwonersversie van de pas als belangrijk om draagvlak te bereiken bij inwoners voor toerisme. Daarvoor is de Stichting afhankelijk van de bereidheid van de gemeente om diensten voor de pas te ontwikkelen en daarmee te faciliteren. De Stichting is afhankelijk van overheidsbijdragen en subsidies voor de doorontwikkeling. De gemeente heeft de Stichting nodig als producent van de inwonerspaspas. Daarnaast is de gemeente niet in

staat om samenwerking tussen ondernemers tot stand te brengen zoals de Stichting dit kan. Ook de provincie is afhankelijk van de Stichting na de keuze om openbaar vervoer en gratis 65+-vervoer te verbinden aan de pas. De Stichting wordt dan producent voor de provincie. De Stichting is voor de aan de pas te verbinden dagarrangementen afhankelijk van de ondernemers en brancheorganisaties. Zij moeten met elkaar tot samenwerking komen en gezamenlijk dagattractieve mogelijkheden aanbieden via de pas.

Voor wat betreft de digitale ontwikkeling, zijn de gemeente en de provincie eveneens afhankelijk van de Stichting. De gemeente probeert te sturen op de toe te passen infrastructuur en architectuur omdat dit voor de gemeente van belang is om te voldoen aan gegevens- en privacybescherming. Maar het is toch de Stichting die de infrastructuur en architectuur gaat uitrollen. De Stichting is ook afhankelijk van de ondernemers en brancheorganisaties. Ondernemers moeten immers de meerwaarde van de pas zien, met de techniek willen werken en bereid zijn om eventueel apparatuur aan te schaffen om met de pas te kunnen werken. Naast bereidheid tot samenwerking zal er bij ondernemers draagvlak moeten zijn om de digitale techniek toe te passen.

Herkenbare karakteristieken van gemeentelijke regie

Hiertoe hanteren we het verrijkte 5S-model. Voor elk cruciaal besluit analyseren we het gedrag van de actor door de bril van de 5 S-en. Hierbij gaan we na in hoeverre de gemeentelijke projectleider Sen in het beleidsproces inzet en waaruit dit blijkt. Voor deze casestudy pakken we de draad op in oktober 2007.

Stimuleren:

De gemeenteraad besluit dat de gemeente louter een regisserende rol zal aannemen bij de uitrol van de SchouwenDuivelandPas

Nadat de gemeenteraad besluit het initiatief voor het project bij ondernemend Schouwen-Duiveland te leggen, ontstaat er onzekerheid in de ambtelijke organisatie, maar ook bij de ondernemers. Er is geen 'trekker' meer van het project, terwijl alle partijen het erover eens zijn dat het project veel potentie heeft. Gemeente, provincie en diverse belangen- en brancheorganisaties zijn intensief betrokken bij het opstellen van de haalbaarheidsstudie met als trekker de gemeente. De voorzitter van de Stichting geeft aan dat het er in eerste instantie op lijkt dat de gemeente het project helemaal loslaat. Daarmee zou veel kennis en een deel van het netwerk verloren gaan. Toch blijkt de gemeente het project op bestuurlijk en ambtelijk niveau niet los te laten. Na het raadsbesluit is er toch veel ambtelijke en bestuurlijke aandacht voor het vervolg van het project. De wethouder laat verschillende keren blijken betrokken te zijn. Hij bezoekt vergaderingen van brancheverenigingen, in het bijzonder de vergaderingen van de RECRON. Hij biedt hier ondersteuning door de gemeentelijke organisatie aan. De boodschap is steeds dezelfde: "Als ondernemend Schouwen-Duiveland het project verder oppakt, zal de gemeente haar ondersteunende rol graag invullen". De voorzitter van de Stichting geeft in het interview aan dat de gemeente in deze fase veel betrokkenheid laat zien en stelt dat dit stimulerend werkt. De bestuurlijke betrokkenheid en de ambtelijke inzet tijdens deze periode is opmerkelijk. De gemeenteraad besluit geen capaciteit en energie in dit project te stoppen en toch doen de wethouder en gemeentelijk projectleider dit, zij het omzichtig, wel. Een verklaring hiervoor is dat de projectleider en de wethouder het project, mede gelet op de potenties die het heeft, als "van zichzelf" hebben gemaakt en de projectleider vanuit zijn lokale kennis overzicht heeft over wat bij ondernemers speelt, hoe verbanden tussen deze ondernemers lopen en (nieuwe) verbanden tot stand kunnen komen. De betrokkenheid van de wethouder verklaren we ook uit het feit dat met het project mooie sier voor Schouwen-Duiveland te

maken is op het moment dat het project voortgaat en tot ontwikkeling wordt gebracht. Er bestaat namelijk belangstelling voor het project uit verschillende delen van het land. Daarbij hanteren belangstellenden de gemeente als eerste aanspreekpunt. De stimulerende rol van de wethouder helpt dan om voortgang in het project te brengen. Vanuit de theorie is te verklaren dat de bestuurlijke aandacht door de wethouder stimulerend werkt. In deze casus wordt deze rol bijzonder ingevuld omdat de gemeenteraad niet uitgaat van een actieve rol door de gemeente. Daarbij betreft de wethouder een belang, namelijk een goede promotie voor Schouwen-Duiveland, die de gemeenteraad niet heeft betrokken in haar afweging om niet actief in het vervolg van het project te participeren.

Oprichting van de Stichting SchouwenDuivelandPas

Op het moment dat RECRON Schouwen-Duiveland het besluit tot het oppakken van het project neemt, betreft de RECRON de gemeentelijke projectleider en stelt de vraag om hulp en advies. De RECRON zoekt naar een organisatievorm waarbinnen het project vorm kan krijgen. De projectleider van de gemeente wordt advies gevraagd en brengt kennis in om de Stichting op te richten. De probleem- en doelformulering en de belangen van de te betrekken actoren zijn opgenomen in de Haalbaarheidsstudie. Deze Haalbaarheidsstudie wordt door zowel de gemeentelijke projectleider als de voorzitter van de Stichting gezien als agenda voor de verdere uitrol. Beiden geven aan dat deze agenda kansrijk is. Daarmee heeft deze agenda een wenkend perspectief, als bedoeld in het 5S-model. Opvallend is dat de gemeentelijke projectleider tot en met het raadsbesluit over de haalbaarheidsstudie vanuit de gemeente ambtelijk verantwoordelijk is voor deze studie, maar voor het vervolg geen formeel onderdeel uitmaakt van de Stichting, terwijl hij een belangrijke rol heeft bij de analyse van de belangen van de andere actoren en de totstandkoming van het wenkend perspectief in de agenda.

Openbaar vervoer wordt onderdeel van de SchouwenDuivelandPas

De provincie besluit al snel na de oprichting van de stichting om 50% van de kosten voor het toeristisch openbaar vervoer te bekostigen. De medewerker van de provincie ziet zichzelf hierin een stimulerende rol innemen. “Het concept dat in Schouwen-Duiveland is ontwikkeld verdient ondersteuning van overheden”. De latere toevoeging van functionaliteiten zoals OV-fiets en de uitbreiding van het gratis openbaar vervoer naar Goes en Middelburg zijn ook voorbeelden van deze ondersteuning. De voorzitter van de Stichting geeft aan deze toevoeging van faciliteiten aan de pas erg te waarderen en onderkent dat deze initiatieven stimulerend werken voor de betrokken ondernemers. Openbaar vervoer is een belangrijke verbindende schakel voor arrangementvorming. Ondernemers kunnen hun arrangementen afstemmen op de gratis vervoersmogelijkheden waardoor toeristen in staat zijn zich gemakkelijk en zonder kosten te verplaatsen op het eiland. Ook de provinciaal ambtenaar creëert met de openbaar vervoerfaciliteiten door het proces heen een agenda met een wenkend perspectief. Dit werkt stimulerend voor zowel de Stichting als de ondernemers en de betrokken brancheorganisaties. Bij dit besluit zien we niet de gemeentelijke projectleider actief kenmerken van een S inzetten maar is het de provinciale ambtenaar die actief een S inzet. De stimulerende rol, en daarmee de regisserende rol, verschuift bij dit besluit van de gemeente naar de provincie. Hier gebeurt dus iets anders dan de veronderstelling uit de theorie dat er één partij is die de lokale regie voert.

Implementatie van de zichtpas

In tegenstelling tot de actieve opstelling van de gemeente bij de oprichting van de Stichting, ziet de voorzitter van de Stichting deze opstelling in een latere fase (bij de uitrol van de zichtpas) verminderen. Na de implementatie van de zichtpas ziet de Stichting de gemeentelijk projectleider wel als actief betrokken in de vorm van meedenken. De

gemeente is, in tegenstelling tot de provincie, niet een actor die in staat blijkt om gemakkelijk functionaliteiten aan de pas koppelen. Zo komen er wel wat gemeentelijke initiatieven los, als de gratis toegang tot de eilandelijke musea en het gebruik van de Strandbibliotheek met de zichtpas, maar het koppelen van structurele inwonersvoorzieningen gaat langzaam. De eenzijdige gemeentelijke besluitvorming om geen nieuwe versie van de inwonerspas te drukken voor het jaar 2011 ervaart de Stichting niet als stimulerend. De voorzitter van de Stichting geeft aan dat deze beslissing erg tegenvalt. De actievere opstelling van de gemeente komt weer terug bij de ontwikkeling van het bedrijfsplan en de businesscases voor de digitale pas.

De medewerker van de afdeling Verkeer en Vervoer van de provincie geeft aan de gemeente bij aanvang van het project voor de provincie totaal niet in beeld is. De betrokkenheid van de gemeente ontstaat voor hem bij de ontwikkeling van de digitale pas. Op dat moment komt de projectleider van de gemeente voor de provincie zichtbaar aan tafel. De gemeentelijk projectleider zet zich dan in om de belangen van alle betrokken actoren bij de ontwikkeling van de digitale pas te behartigen en probeert deze te verenigen in het project. Daarbij houdt hij ook de belangen van de gemeente in het oog. De ontwikkeling van de digitale pas gebeurt vanuit de randvoorwaarden die de gemeente inbrengt. De randvoorwaarden zijn enerzijds te duiden als stimulerend. Voor de Stichting is vooral het uitzicht op een substantieel bedrag voor de ontwikkeling en uitrol van de digitale pas stimulerend. Voor ondernemers geldt de mogelijkheid om tot gerichte arrangementvorming en het daarmee realiseren van meer omzet en winst als stimulerend. Voor de gemeente zelf geldt dat als gemeentelijke diensten als parkeren en inning toeristenbelasting als facilititeit aan de pas te koppelen zijn, de pas meerwaarde oplevert in termen van inkomstenverhoging en kostenverlaging. Tegelijkertijd geldt de gemeentelijke randvoorwaarde van koppeling van inning van toeristenbelasting aan de pas als beperkend voor de Stichting. De Stichting dient daarvoor alle verblijfsaccommodatie verschaffende ondernemers te overtuigen om mee te doen aan de pas. De Stichting zal veel inzet moet plegen om de kleinere ondernemers “over de streep” te trekken. Daarnaast moet de Stichting voldoen aan een aantal extra “zorgvuldigheidsmaatregelen” omdat de overheid betrokken is, zoals privacybescherming en rechtmatigheidvraagstukken. Deze randvoorwaarden zijn eerder te zien als sturend dan als stimulerend.

Situeringen:

Oprichting Stichting SchouwenDuivelandPas

Bij het opstellen van de haalbaarheidsstudie zijn veel brancheverenigingen en ondernemers betrokken. De gemeentelijke projectleider kent al deze partijen en hun contactpersonen. De voorzitter van de Stichting is vanuit de RECRON betrokken bij het opstellen van de haalbaarheidsstudie, en kent vanuit dit traject het netwerk van betrokken brancheorganisaties. Hij heeft dit bestaande netwerk “meegenomen en geïntroduceerd” binnen de Stichting maar heeft hierbij wel de hulp nodig van de gemeentelijke projectleider. Opmerkelijk is dat de provinciale ambtenaar aangeeft dat de gemeente in eerste instantie helemaal geen deel uitmaakt van het netwerk. Dit is te verklaren vanwege de betrokkenheid van de afdeling Economie van de Provincie bij de haalbaarheidsstudie, waar de afdeling Verkeer en Vervoer niet bij betrokken is, en de betrokkenheid van de afdeling Verkeer en Vervoer bij de uitrol van de zichtpas, waar de afdeling Economie door de Stichting niet bij betrokken wordt. De gemeentelijke projectleider stelt dat, vanwege het eerdere project van de haalbaarheidstudie, de in het project betrokken actoren van elkaar moeten weten welke rol men speelt binnen het project, maar dit blijkt niet zo te zijn.

De gemeentelijke projectleider geeft in het interview aan dat de Stichting al kort na de oprichting continu energie zet op het organiseren van draagvlak en betrokkenheid. De Stichting zoekt naar een werkbare samenstelling van het bestuur van de Stichting en een samenstelling van vertegenwoordigers uit diverse brancheorganisaties, waaruit het draagvlak blijkt en dit draagvlak kan verhogen. De voorzitter van de Stichting onderschrijft dit en vult hierbij aan dat de vertegenwoordigers ook in persoon betrouwbaar moeten zijn, over ervaring dienen te beschikken en daarom gezaghebbend zijn in hun branche. Tegelijkertijd stelt hij: “Ook meer kritische organisaties moeten vertegenwoordigd zijn, wil je goede keuzes kunnen maken en elkaar scherp houden”. Alle geïnterviewde actoren geven aan dat het werven van acceptanten en participanten volledig door de Stichting is uitgevoerd. Hierin spelen de gemeente en de provincie nauwelijks een rol.

Het betrekken en toelaten van andere partijen in het netwerk is een verantwoordelijkheid van de Stichting. De Stichting stelt zich hierin open op, maar geeft tevens de afhankelijke positie van de Stichting aan. Op het moment dat “sterke partijen”, zoals de provincie, nieuwe actoren introduceren, zoals Impuls en Hogeschool Zeeland/Kenniscentrum Zeeland, weet de Stichting daar niet goed mee om te gaan. Enerzijds wil het Stichtingsbestuur de provincie niet “voor het hoofd stoten” en bieden de nieuwe actoren kansen in de vorm van nieuwe middelen in het project. Anderzijds zit het bestuur van de Stichting niet te wachten op nieuwe actoren met eigen agenda’s. Voor de provincie is deze introductie van nieuwe actoren op twee manieren uit te leggen. Enerzijds kan de verklaring zijn dat men nieuwe partners aan het project wil toevoegen die over middelen beschikken om het project verder te helpen en verwijst dit naar Steun creëren. Anderzijds kan de introductie van nieuwe actoren uitgelegd worden als Sturen. De afdeling Economie wil immers een project realiseren dat voor Zeeuwse schaal geldt. Opmerkelijk is dat de provinciale ambtenaar Economie niet formeel aan tafel zit maar wel aan tafel komt op het moment dat de beschikking uit “Pieken in de Delta” een feit is. Daarnaast is opmerkelijk dat Impuls en Hogeschool Zeeland/Kenniscentrum voor Toerisme aan tafel komen en de samenwerking stroef verloopt vanwege uiteenlopende belangen en agenda’s van de Stichting en Hogeschool Zeeland/Kenniscentrum voor Toerisme.

Bij de introductie van nieuwe actoren in het netwerk vraagt de Stichting de gemeentelijke projectleider om mee te denken over de meerwaarde van deze nieuwe actoren en het toelaten hiervan in het netwerk. De gemeentelijke projectleider is dan vaak degene die kritische vragen stelt, agenda’s van de nieuwe actoren weet te achterhalen en adviezen geeft aan de Stichting. Uit de interviews blijkt dat de Stichting veel waarde hecht aan deze adviezen en voorstellen. De gemeentelijke projectleider heeft daarmee veel invloed op het situeren van het netwerk en krijgt daar van de Stichting de ruimte voor. Dit is opmerkelijk omdat de gemeentelijke projectleider formeel niet in tafel zit. Qua situering stelt de Stichting zich afhankelijk op van de gemeente. De Stichtingsvoorzitter geeft aan dat de mening van de gemeente over beleidsinitiatieven, oplossingsrichtingen en projectaanpak voor de Stichting zeer belangrijk is en ziet de gemeente als een belangrijke partner waarmee de voorbereiding van initiatieven en acties, vaak in coproductie, plaatsvindt. De gemeentelijke projectleider heeft dus grote invloed op de situering van actoren in het netwerk.

Formeel is de Stichting trekker van het project. Vanuit die rol mag veronderstelt worden dat de Stichting grote invloed op de samenstelling van het netwerk en het toelaten van nieuwe actoren heeft. De gemeente blijkt echter een belangrijke invloed te hebben op de samenstelling van het netwerk. Bovendien blijkt de provincie een grote invloed op het

netwerk te hebben. Ondanks dat de Stichting en de gemeente het toetreden van een aantal nieuwe actoren niet zo zien zitten, laten zij dit niet duidelijk blijken. Zowel de Stichting als de gemeente situeren op dat moment niet duidelijk, terwijl de theorie veronderstelt dat de regievoerder het netwerk situeert. Andere betrokken actoren blijken, zeker als deze belangrijk gevonden worden in het netwerk, een belangrijke invloed te hebben op de situering van het netwerk, terwijl de theorie veronderstelt dat de regievoerder, in casu de Stichting, het netwerk situeert. Dit is te verklaren uit de grote afhankelijkheid van de Stichting van kennis en middelen van andere partijen, met name de gemeente en de provincie. De mate en omvang van afhankelijkheden van andere actoren blijkt in deze casus van invloed op het innemen van een krachtige en duidelijke positie van de regisseur in het netwerk.

Steun creëren:

Oprichting van de Stichting SchouwenDuivelandPas

De gemeente toont haar betrokkenheid door een faciliterende rol in te vullen en de prille Stichting te helpen te kunnen gaan functioneren. In de eerste periode stimuleren de wethouder en de gemeentelijke projectleider. Daarmee creëren ze ook steun voor het project door te laten weten dat de gemeente bij voortzetting het project zal ondersteunen. Na het besluit van de RECRON, afdeling Schouwen-Duiveland, levert de projectleider bij de totstandkoming van de Stichting inhoudelijke bijdragen en levert daarmee steun aan het project. Uit de interviews blijkt dat de Stichting dit van grote waarde vindt. Kenmerken van stimuleren en van steun creëren lopen in deze fase door elkaar heen en zijn moeilijk strikt te onderscheiden. Het tonen van betrokkenheid en het inbrengen van kennis gaat gelijk op. Zowel de gemeentelijke projectleider als de voorzitter van de Stichting geven aan dat de respectvolle manier waarop de inbreng van kennis en de advisering verloopt, veel vertrouwen oplevert en daarmee een goede basis voor intensieve samenwerking.

Introductie van de zichtpas voor toerist en (tijdelijk) voor inwoners

De ontwikkeling van de zichtpas is een traject dat de Stichting nagenoeg geheel oppakt en uitvoert. De Stichting maakt het uitgeven van een inwonerspaspas tot een belangrijk uitgangspunt. De gemeentelijke projectleider speelt hier een bescheiden ondersteunende rol. Hij is vanwege zijn contacten met bedrijven en brancheorganisaties in staat om de kansen van SchouwenDuivelandPas voor het voetlicht te brengen. De functionaliteiten die de gemeente aan de pas koppelt zijn relatief makkelijke koppelingen, zoals toegang tot musea. De voorzitter van de Stichting geeft aan dat hij meer energie op de koppeling van gemeentelijke functionaliteiten verwacht. De voorzitter van de Stichting maakt hier een vergelijking met de faciliteiten die de Provincie aan de pas toevoegt. Het openbaar vervoer voor de toeristen, maar ook het initiatief voor de koppeling van het 65+-vervoer aan de inwonerspaspas noemt hij hierbij als voorbeeld.

In het najaar van 2010 besluit de gemeente eenzijdig de zichtpas voor inwoners voor 2011 niet opnieuw te drukken maar met een brief aan te geven dat de pas van 2010 ook geldig is voor 2011. Dit is voor de Stichting onbegrijpelijk. Over dit besluit vindt voorafgaand aan de besluitvorming geen communicatie plaats met de Stichting. De voorzitter van de Stichting stelt dat dit door de Stichting niet als ondersteunend wordt ervaren. Hij benadrukt hier het belang voor de Stichting om zo veel mogelijk passen in omloop te houden. Hoe meer uitgifte van passen, hoe meer participanten en acceptanten de Stichting aan zich binden, is de veronderstelling van de Stichting hierbij.

Aanvraag en toekenning van de Pieken in de Delta-subsidie

De gemeentelijke projectleider creëert voor het verkrijgen van subsidies “windows of opportunities”, bijvoorbeeld door de subsidieaanvraag voor “Pieken in de Delta”. De Stichting geeft in het interview aan dat deze kennis van wezenlijk belang is voor de Stichting. Financiële prikkels maken in die zin een verschil, dat het doorlopen van ontwikkelingsfasen voor de pas sneller verlopen en dit het draagvlak en de geloofwaardigheid vergroot. Hierdoor is het aantal acceptanten en participanten van de Stichting toegenomen. Zichtbare handelingen vanuit de gemeente hierin zijn helpen met het opzetten van reële plannings voor de uitvoering van de activiteiten in het kader van de subsidietoekenning. In principe smelten bij het aanvragen van subsidies en het maken van uitvoeringsplannen na de beschikkingen de S-en Stimuleren en Situeren ineen met Steun creëren. Naast de inbreng van kennis heeft de gemeentelijke projectleider ook aandacht voor belangen die andere actoren bij de pas hebben en de agenda’s van deze actoren. De Stichting ervaart dat de gemeente na de uitwerking van de uitvoeringsplannen vervolgens niet op de planning of de uitvoering stuurt, maar dit overlaat aan de Stichting. De gemeentelijke projectleider stelt alleen vragen over de voortgang en voorziet de Stichting van advies hoe de Stichting het beste om kan gaan met overheidsprocessen. Hiermee ontstaat een omgeving voor leren. De voorzitter van de Stichting geeft in het interview aan veel te leren over de manier hoe overheidsprocessen verlopen en waarom deze zo lopen. Hij ziet dat de gemeente meerdere belangen moet dienen en ziet dat de Stichting dit nu ook moet doen. Dit levert lastige afwegingskaders op. Een ander voorbeeld is het aanvragen van de subsidie bij het ministerie van Economische zaken. De subsidietoekenning kent een aanzienlijke doorlooptijd. Ondernemers en vertegenwoordigers in het Stichtingsbestuur, die voornamelijk ook ondernemer zijn, doen de voorzitter in de tussentijd voorstellen om handelingen te verrichten en acties te ondernemen. De voorzitter, zelf ook een ondernemer, moet deze voorgestelde acties parkeren tot de subsidiebeschikking is afgegeven, omdat hij anders de procesregels van het ministerie naast zich neerlegt en de kans op subsidie verspeelt.

De Stichting start met het uitwerken van de digitale pas

Op het moment dat de Stichting start met het uitwerken van de digitale pas betreft de Stichting de provincie en gemeente. De provinciale ambtenaar merkt in het interview op dat voor hem de gemeente op dit moment actieve betrokkenheid laat zien. De voorzitter van de Stichting en de gemeentelijke projectleider herkennen niet dat de gemeente op dit moment pas actief gaat deelnemen in het netwerk. Het draagvlak voor de pas vanuit de gemeentelijke organisatie stond blijkbaar niet op het netvlies bij de provincie. Voorgaande kan ook geduid worden in termen van situeren en structureren: betrokken arena’s en de daarin vertegenwoordigde actoren weten niet van elkaars belangen in en deelname aan het project. De ontwikkeling van de digitale pas raakt de gemeentelijke organisatie en haar bedrijfsvoering meer dan de papieren pas. Eén van de voorwaarden die de gemeente inbrengt is inning van de toeristenbelasting door middel van de digitale pas. De inspanningen van de gemeente zijn gericht op het digitale traject. Zowel de Stichting als de provincie zien de gemeente hier ook actiever worden. Een verklaring hiervoor is het belang dat de gemeente heeft bij goede digitale uitrol. De digitale pas gaat de gemeente financieel voordeel opleveren. Dit voordeel is, naast de gewenste economische ontwikkeling, het beoogde doel de gemeente. In termen van Steun creëren gaat het hier om de uitkomst per actor. De positieve gevolgen van de implementatie van de digitale pas zijn naar verwachting voor de gemeente aanzienlijk. Dit betreft meer inkomsten en minder uitvoeringskosten. Naarmate dit aan de hand van het uitwerken van businesscases steeds duidelijker wordt, zien we de gemeentelijke projectleider de Stichtingsvoorzitter steeds meer ondersteunen met aanvullende positieve presentaties en argumenten voor het project en helpt hij in

voorlichtingsbijeenkomsten en tijdens vergaderingen van de RECRON mee in het overtuigen van ondernemers om mee te doen aan het project.

Rondom het vraagstuk van digitalisering ontstaan leerprocessen, zeker op het gebied van het beter leren kennen van de betrokken organisaties en hun werkwijzen. De gemeentelijke projectleider geeft aan dat de Stichting veel vragen stelt aan de gemeente en de gemeente vervolgens suggesties voor de aanpak doet. Inhoudelijk debat vindt plaats tussen gemeente en Stichting over de opzet van de digitale pilot, het bedrijfsplan en de hierin opgenomen businesscases. Daarin trekken de gemeente en de Stichting op een gelijkwaardige basis met elkaar op. De projectleider van de gemeente gaat gaandeweg het proces meer kritische vragen stellen. De verklaring hiervoor is dat er een goede en complete argumentatie voor de gemeenteraad moet zijn, voordat zij het gereserveerde budget beschikbaar stelt. De interactie verloopt hierbij respectvol. Men kent elkaars standpunten. Hierbij treden wel wat spanningen op tussen Stichting en gemeente. Deze zijn met name terug te voeren op het feit dat de Stichting van mening is veel te moeten trekken en uitvoeren. Impliciet is uit het interview met de voorzitter van de Stichting op te maken dat het stellen van vragen maar lastig is en de Stichting eigenlijk van mening is dat de fase van vragen stellen wel voorbij is.

Implementatie van de digitale pas

De Stichting ervaart, zoals eerder beschreven, een verandering in de houding van de gemeente. Door het stellen van extra vragen en het steller zijn in de randvoorwaarden lijkt de gemeente nieuwe ronden te creëren. De Stichting gaat weer aan de slag met de vragen die vanuit de gemeente op hen afkomen. De provinciale ambtenaar geeft dit in het interview ook aan. Het creëren van dergelijke nieuwe ronde is enerzijds een stimulerende maatregel, omdat de procesaanpak zichtbaar is. Anderzijds lijkt de inzet van de gemeente voor de Stichting meer sturend te zijn. De gemeente wacht eerst een goed onderbouwd voorstel af en houdt tot die tijd de hand op de knip. De gemeenteraad wordt in 2010 twee maal bijgepraat over de voortgang van de digitale pas. Er is een bedrijfsplan met een aantal businesscases opgesteld. Toch blijft de Stichting vanuit de gemeente vragen krijgen. De Stichting geeft hierover aan “We kunnen wel blijven onderzoeken, maar we moeten ook een keer proberen”. De gemeente stelt daartegenover dat de investering voor de digitale pas een aanzienlijke investering is en dat het verdienmodel (of model van minder uitgaven) voor de gemeente duidelijk en concreet moet zijn. De meest harde voorwaarde die de gemeenteraad hierbij stelt, is het innen van de toeristenbelasting met pas.

Structureren:

Oprichting van de Stichting SchouwenDuivelandPas

De gemeentelijke projectleider helpt de Stichting bij de (door)start van het project met het leggen en onderhouden van relaties. Waar het de zichtpas betreft geven de gemeentelijke projectleider en de voorzitter van de Stichting aan dat de gemeente hier alleen een rol invult van promoten van de zichtpas tijdens contacten met bedrijven. Verder lopen de contacten allemaal via de Stichting. De voorzitter van de Stichting geeft in het interview aan dat de Stichting zich verantwoordelijk voelt voor het verkrijgen van draagvlak en betrokkenheid van de Schouwen-Duivelandse ondernemers bij de pas. Dat geldt voor zowel de toeristisch-recreatieve ondernemers als de horeca en de detailhandel. Daarnaast weegt het draagvlak bij de inwoners voor de toeristische sector zwaar.

Zowel de provinciale ambtenaar als de voorzitter van de Stichting stellen dat de gemeente niet voorziet in organisatorische ondersteuning in de vorm van het voeren van administratie of het beheer van financiën. De verklaring die beiden hiervoor aandragen is dat dit een

logisch gevolg is van het raadsbesluit uit 2005. Men verwacht ook niet dat de gemeente hierin een rol op zich neemt. De gemeente doet wel inhoudelijk suggesties aan de Stichting hoe zaken organisatorisch het beste te regelen. De gemeentelijke projectleider brengt geen proces- of spelregels voor de samenwerking in het netwerk. In het geheel niet wat betreft de samenwerking tussen ondernemers voor de zichtpas. Voor wat betreft de digitale pas en de verdere ontwikkeling daarvan lijken procesregels op een natuurlijke wijze te ontstaan. De gemeentelijke projectleider neemt het verrichte werk als het ware over en brengt dat in de bestuurlijke besluitvormingsprocedure. Cruciale besluiten in het project komen dus in een andere arena terecht, namelijk het college of de gemeenteraad.

Rol van de gemeentelijke projectleider binnen het Stichtingsbestuur

De gemeentelijke projectleider neemt deel aan alle vergaderingen van het Stichtingsbestuur maar maakt geen onderdeel uit van het formele bestuur. Dit is opmerkelijk. De verklaring hiervoor kan zijn het raadsbesluit van 2005. De gemeenteraad spreekt dan uit dat ondernemend Schouwen-Duiveland het project maar moet oppakken. In principe zegt de gemeenteraad daar tevens mee weinig inzet in het project te willen doen. Op het moment dat de gemeentelijke projectleider formeel aan tafel zit, kan het verwijt van de gemeenteraad komen dat er toch een behoorlijke inzet in het project plaatsvindt. Zowel de wethouder als de gemeentelijke projectleider zoeken hier de randen op van het besluit om het project toch de noodzakelijke ondersteuning te bieden. Hier kan een integere overweging achter zitten: de voordelen die het project de gemeente biedt proberen binnen te halen door aan tafel te zitten. Zowel de gemeentelijke projectleider als de Stichtingsvoorzitter geven aan dat de betrokkenheid van de gemeentelijke projectleider van grote betekenis is voor de inhoud en voortgang van het project. Een verklaring hiervoor is dat de Stichting financieel sterk afhankelijk is van extern geld, te werven via subsidies. Die kennis heeft de Stichting niet in huis en daarvoor doet ze een beroep op de gemeente, die vervolgens deze rol ook invult. Daarnaast moeten verschillende koppelingen tussen functionaliteiten worden aangebracht die een belangrijke bijdrage aan de levensvatbaarheid en het verdienmodel van de pas leveren. Om die koppelingen aan te brengen, is het netwerk van de gemeente nodig.

Aanvraag en toekenning van de 'Pieken in de Deltasubsidie'

De gemeentelijke projectleider heeft kennis van deze subsidiemogelijkheid en brengt deze in bij het Stichtingsbestuur. Het delen van informatie is een kenmerk van Steun creëren, maar het betrekken van een andere arena (het ministerie van Economisch Zaken), is een kenmerk van Structureren. Structureren lijkt met deze handeling meer het geval. In ieder geval kunnen we stellen dat het effect van deze handeling aanzienlijk is. De Stichting ontvangt een subsidie ten behoeve van de innovatie van de pas. Een gevolg van het betrekken van deze andere arena is dat de afdeling Economie van provincie Zeeland, die normaliter kennis heeft van deze aanvragen, geconfronteerd wordt met het feit dat een 'prille' stichting een aanzienlijk bedrag aan subsidie krijgt toegekend. Dit moment markeert ook de extra aandacht die de provincie aan het project SchouwenDuivelandPas geeft. De aandacht verschuift binnen de provincie van de afdeling Verkeer en Vervoer naar de afdeling Economie. Kort hierna stelt de afdeling Economie voor Impuls en Hogeschool Zeeland/Kenniscentrum voor Toerisme aan het netwerk toe te voegen. Hier laat de provincie, met name de provinciale ambtenaar Economie, kenmerken van structureren zien. Verschillende actoren reageren dus op elkaars initiatieven en handelingen.

De aanvragen voor subsidies stelt de gemeente op omdat de Stichting hier weinig kennis van heeft. Om in aanmerking te komen voor de uitkering zal de Stichting moeten aantonen vooruitgang te boeken en dat men voldoet aan de criteria die in deze beschikkingen staan.

Voor het inrichten van een goede financiële administratie voor de subsidies en het inrichten van de verantwoordingsstructuur naar de subsidiegevers trekken de gemeente en de Stichting gezamenlijk op.

De Stichting start met het uitwerken van de digitale pas

Het toekennen van de subsidie stelt de voorzitter van de Stichting gelijk aan de start van de uitwerking van de digitale pas. Zoals eerder beschreven is dit ook het moment dat de afdeling Economie van de provincie kennis neemt van de toekenning aan de Stichting. Het gevolg hiervan is dat vanuit deze afdeling Impuls en de Hogeschool Zeeland/Kenniscentrum voor Toerisme bij de Stichting worden geïntroduceerd. In het traject dat hierop volgt is de gemeente betrokken bij de totstandkoming van deze koppelingen. De Stichting laat deze actoren toetreden in het netwerk. De gemeentelijke projectleider is echter kritisch op de rol van de Hogeschool Zeeland en het Kenniscentrum Toerisme en stelt hier kritische vragen over. Daardoor maakt hij de agenda's van de provincie, Impuls en Hogeschool Zeeland/Kenniscentrum voor Toerisme duidelijk. Die zijn anders dan van de gemeente en de Stichting. Vervolgens trekken de Stichting en gemeente met elkaar op, stelt de voorzitter van de Stichting. Ook de provinciale ambtenaar afdeling Verkeer en Vervoer geeft in het interview aan dat hij dit ziet gebeuren. De voorzitter van de Stichting geeft aan dat het voor de Stichting lastig te doorgronden is hoe de verhoudingen achter de voordeur van het Provinciehuis liggen. Hij merkt dat het voor hem overkomt dat de twee afdelingen eigen afgebakende doelen en een andere manier van werken hebben. Hard stelling nemen tegen een belangrijke provinciale afdeling is voor een Stichting lastig. Uit de interviews blijkt dat op dat moment overigens ook de gemeentelijke projectleider voorzichtiger wordt en geen harde stelling inneemt. Omdat de Stichting en de gemeente kritische vragen blijven stellen, gaan de geïntroduceerde partijen uiteindelijk niet meedoen in het project.

Presentaties van de Stichting aan de gemeenteraad

Gaandeweg het project verschuift de aandacht van de gemeentelijke projectleider van de relaties tussen actoren in het netwerk naar de relatie van de Stichting met de politiek. Het moment dat de Stichting en de gemeente intensiever gaan samenwerken om de digitale pas voor toerist en inwoner te implementeren nadert. De gemeenteraad heeft tijdens het proces altijd duidelijk uitgesproken dat het innen van toeristenbelasting middels de digitale pas een belangrijke voorwaarde is. Deze koppeling is cruciaal voor de gemeente. De Stichting is zuinig op de relatie met de gemeenteraad en wil, mede vanwege het beschikbaar stellen van geld, aan deze voorwaarde tegemoetkomen. Anderzijds heeft de Stichting te maken met de toeristisch-recreatieve ondernemers. Niet alle ondernemers zijn even enthousiast om de inning via een waterdicht elektronisch systeem te laten verlopen. Zowel bij een aantal bij de RECRON aangesloten ondernemers, als bij kleinere, niet bij de RECRON, aangesloten, toeristisch-recreatieve ondernemers, moet de Stichting dan nog flink “zendingswerk” verrichten. Zonder meer ingaan op de voorwaarde van de gemeente kan spanningen opleveren met de achterban.

Sturen:

De gemeenteraad besluit dat de gemeente louter een regisserende rol zal aannemen bij de uitrol van de SchouwenDuivelandPas

Het opstellen van de haalbaarheidsstudie vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de gemeente. De gemeentelijke projectleider betreft bij het opstellen van deze studie bedrijven en brancheorganisaties. Ook de afdeling Economie van de provincie maakt onderdeel uit van dit netwerk. Ten tijde van de behandeling van het raadsvoorstel vertrekt de betrokken provinciale ambtenaar. Dit verklaart waarom het project bij de Afdeling

Economie van de provincie buiten beeld raakt. Tijdens de behandeling van de haalbaarheidsstudie besluit de gemeenteraad, in afwijking van het collegeadvies, dat de verdere uitrol een taak is van ondernemend Schouwen-Duiveland. De overweging achter het besluit tot niet oppakken, is dat de dit geen kerntaak van de gemeente is. Bij de gemeenteraad leeft de veronderstelling dat wanneer ondernemers geen of onvoldoende energie steken in het project, dit project niet levensvatbaar is. Hier is een sturende rol zichtbaar van de gemeenteraad. De gemeenteraad activeert hiermee de actoren die eerder betrokken zijn bij de haalbaarheidsstudie.

Oprichting van de Stichting SchouwenDuivelandPas

Zoals eerder beschreven bezoekt de wethouder verschillende vergaderingen van de RECRON. Hij brengt hier steeds de boodschap voor het voetlicht dat de markt het project moet oppakken en dat de gemeente zal faciliteren in dit proces als de ondernemers het project besluiten voort te zetten. Een verklaring voor het bezoek aan de RECRON-vergaderingen is, dat de gemeente bij deze brancheorganisatie de meeste potentie voor het oppakken van het project ziet. Daarnaast heeft de gemeente in de haalbaarheidsstudie het innen van de toeristenbelasting gekoppeld aan de digitale SchouwenDuivelandPas. De RECRON behartigt de belangen van een groot deel van de verblijfsaccommodatieverschaffers op Schouwen-Duiveland. Deze brancheorganisatie vertegenwoordigt dus een groot gedeelte van de bedrijven die de toeristenbelasting afdragen aan de gemeente.

RECRON, afdeling Schouwen-Duiveland, richt de Stichting SchouwenDuivelandPas op. De prille Stichting zoekt voor het bestuur capabele personen die grotere groepen ondernemers vertegenwoordigen. Voor het benaderen van deze personen doet de voorzitter van de Stichting regelmatig een beroep op de gemeentelijke projectleider. Hij stelt dan vragen over de te benaderen personen en vraagt de gemeentelijke projectleider kritisch mee te denken over te benaderen personen voor een bestuursfunctie. De voorzitter van de Stichting geeft dus een belangrijke sturende rol aan de gemeentelijke projectleider voor wat betreft de samenstelling van het bestuur van de Stichting. Sturen en Structureren uit het 5S-model lopen hier dus door elkaar heen. Op grond van de theorie is de verwachting dat in deze fase van het project de RECRON de regisseur is omdat de RECRON, na een impasse, het initiatief neemt om het project voort te zetten. Het advies van de gemeentelijke projectleider blijkt in de praktijk echter zoveel gewicht in de schaal te leggen dat de RECRON zijn adviezen overwegend opvolgt. Hier voert de gemeente dus de regie op de samenstelling van het Stichtingsbestuur, terwijl de veronderstelling op grond van de theorie is dat dit in deze fase van het project de RECRON is.

Met betrekking tot de formele inrichting van de Stichting vraagt de voorzitter van de Stichting de gemeentelijke projectleider om te faciliteren in het beschrijven van een plan van aanpak, de inrichting van de organisatie en het vaststellen van de op te leveren resultaten. De gemeente vult hier een coproducerende rol in door mee te werken aan voorstellen, adviezen en subsidieaanvragen. De aandacht van de gemeentelijke projectleider gaat hierbij vooral uit naar de ontwikkeling van de digitale pas. De inzet van de gemeente in de beginfase is te verklaren vanuit het uiteindelijk te bereiken doel, namelijk de digitale pas. De gemeentelijke projectleider geeft in het interview aan dat met de digitale pas, naast het stimuleren van economische ontwikkeling en organiseren van gemak voor toerist en inwoner, een aantal belangrijke voordelen voor de gemeente ontstaan die hij graag voor de gemeente wil realiseren. Door de eerdere inzet in het project en het veelbelovende concept van het project komt het over dat zowel de wethouder als de gemeentelijke projectleider erg loyaal zijn aan het project en het bijna “een project van hen” is. Dat is mede een

verklaring waarom de wethouder en de gemeentelijke projectleider zich inzetten om het project te laten oppakken door ondernemend Schouwen-Duiveland.

Implementeren van de papieren Zichtpas

Met het implementeren en exploiteren van de zichtpas heeft de gemeente nauwelijks bemoeienis. De inzet van de gemeentelijke projectleider strekt zich alleen uit tot het inbrengen van faciliteiten zoals het openstellen van musea voor toeristen op vertoon van de pas. In het latere traject neemt de gemeente eenzijdig het besluit om de inwonerspaspas niet opnieuw te laten drukken. De voorzitter van de Stichting geeft aan dat de Stichting geen middelen om de inwonerspaspas opnieuw te laten drukken. De Stichting kan niet veel anders dan dit besluit accepteren. De gemeente stuurt hier eenzijdig op besteding van middelen. De gemeentelijke projectleider geeft aan het geld voor het drukwerk liever aan andere faciliteiten te besteden. De Stichting geeft aan juist veel waarde te hechten aan een nieuwe drukversie van de SchouwenDuivelandPas, zodat inwoners kunnen afleiden dat ook de inwonersversie de aandacht heeft.

Aanvraag en toekenning van de Pieken in de Delta-subsidie

De gemeentelijke projectleider neemt kennis van de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor deze subsidie. Met het aandragen en gebruik maken van deze subsidie stuurt de gemeente de aandacht van de Stichting richting de ontwikkeling en implementatie van de digitale pas. De Stichting heeft overigens hetzelfde doel en ervaart het gebruik maken van de subsidie waarschijnlijk niet als sturend. Met de subsidieaanvraag en toekenning leidt de gemeentelijke projectleider het project wel in de door de gemeente gewenste richting.

Presentaties van de Stichting aan de gemeenteraad

De voorzitter van de Stichting verzorgt in 2010 twee presentaties aan de gemeenteraad. Hij doet dit op aangeven van de gemeentelijke projectleider. De gemeentelijke projectleider constateert dat er informele vragen van gemeenteraadsleden komen over de voortgang van het project. Opvallend is dat de gemeentelijke projectleider ook zelf actief deelneemt aan de presentaties. Hij helpt mee de presentaties voor te bereiden en geeft aan wat de boodschap moet zijn van de Stichtingsvoorzitter en de betrokken adviseurs. Met deze handelingen draagt de gemeentelijke projectleider actief bij aan de beïnvloeding van de gemeenteraad. De verdeling in de presentaties is zodanig dat de Stichting en de adviseurs voorlichting geven over de stand van zaken van het project met betrekking tot de toeristenversie van de pas en de infrastructuur en architectuur. De gemeentelijke projectleider verzorgt het gedeelte van de presentaties die gaan over de inwonersversie van de pas en de voordelen die de gemeente bij het project heeft. Op zich geeft deze verdeling in de presentaties een juiste verdeling van verantwoordelijkheden in het project aan. Maar daarnaast geeft deze verdeling richting de gemeenteraad ook aan dat de inzet van de gemeente beperkt is tot wat “des gemeentes” is. Terwijl in werkelijkheid de gemeentelijke projectleider zich inhoudelijk veel meer met het project bezig houdt en ook de Stichtingsvoorzitter ondersteunt bij presentaties aan ondernemers. De gemeentelijke projectleider stuurt in deze fase meer op de inhoud van het bedrijfsplan en de businesscases. Omdat de voortgang van het project voor de gemeente te weinig zichtbaar is, stellen raadsleden meer kritische vragen. De gemeentelijke projectleider voelt hierdoor aan dat de voorstellen stevig moeten zijn onderbouwd om de gemeenteraad tot een positief besluit voor de Stichting te laten komen. De gemeentelijke projectleider geeft randvoorwaarden aan voor de Stichting om in aanmerking te komen voor de subsidie. Ook de mogelijk te verkrijgen subsidie wendt de gemeentelijke projectleider aan om in het project te sturen. Uit de interviews blijkt dat de Stichting dit als lastig ervaart. De gemeentelijke projectleider doet zijn inzet tot sturing naar steviger onderbouwde voorstellen echter uit goede bedoelingen voor de Stichting. De

voorzitter van de Stichting ziet deze goede bedoelingen wel, maar ervaart ook een vertragende werking die weer lastig is uit te leggen aan de achterban van de Stichting, te weten ondernemend Schouwen-Duiveland. Door vertraging en weinig zichtbaar resultaat dreigt het project bij de ondernemers aan geloofwaardigheid te verliezen. De Stichtingsvoorzitter stelt: “We kunnen niet blijven onderzoeken, maar we moeten nu ook een keer concreet aan de slag”. Ondanks het goed bedoelde sturen van de gemeentelijke projectleider dreigt de Stichting in een spagaat te komen tussen de politiek, die zorgvuldig wil besluiten, en de ondernemers van Schouwen-Duiveland, die concrete acties willen gaan zien. De vraag is of de gemeentelijke projectleider deze spagaat ziet. We zien hem in ieder geval geen strategie hanteren of de Stichting de helpende hand bieden om met deze spagaat om te gaan. De gemeentelijke projectleider stuurt vooral ten behoeve van de politieke en bestuurlijke context van het project.

5.3 Hart van Leefbaarheid

Aanleiding

De aangekondigde bezuinigingen in de septembercirculaire 2003 van het Ministerie van Financiën zijn voor de gemeente aanleiding om het strategisch kader voor de gemeentebegroting 2004-2007 vast te stellen met als motto “kiezen of delen” (Gemeente Schouwen-Duiveland, 2003). Als vervolg start de gemeente een kerntakendiscussie met als titel “Kiezen of Delen” (Gemeente Schouwen-Duiveland, 2004). Onderzoek maakt duidelijk dat de gemeente over uitzonderlijk veel gebouwen beschikt en een financieel gezonde exploitatie van sportvoorzieningen en gebouwen voor welzijnsdoelstellingen naar de toekomst in gevaar komt. Als één van de uitvoeringsprojecten stelt de gemeenteraad het projectplan “Strategisch Accommodatiebeleid” vast (Gemeente Schouwen-Duiveland, 2004). Hierin staat naast het privatiseren van sportvoorzieningen het afstoten van vijftien dorpshuizen en twee multifunctionele centra opgenomen. In eerste instantie vindt overleg plaats met de betrokken stichtingsbesturen en beheerders over een substantiële verhoging van de huursom van de gebouwen en een meer bedrijfsmatige exploitatie. Deze overleggen lopen op niets uit. De gemeente gaat vervolgens na welke andere alternatieven voorhanden zijn om tot afstoting van de dorpshuizen en multifunctionele centra te komen en tegelijkertijd de exploitatie te verbeteren.

Relevante actoren en hun belangen

Gemeente Schouwen-Duiveland

De gemeente is eigenaar van de dorpshuizen en multifunctionele centra (MFC). Deze accommodaties vormen samen met onder meer sportvoorzieningen, musea en scholen, een belangrijk onderdeel van het voorzieningenniveau in de kernen. Het gemeentebestuur wil de leefbaarheid in de gemeente garanderen om huidige en nieuwe inwoners een goed verblijfsklimaat te bieden. Het aantal gebouwen dat de gemeente in eigendom heeft is groot. Het beheer en de exploitatie van al deze gebouwen ziet de gemeente niet als een kerntaak en is financieel niet vol te houden (Oostenbrugge, 2003). De gemeente wil de leefbaarheid van kernen zoveel mogelijk garanderen en financieel duurzaam borgen. Een manier om dit te bereiken is het bundelen van voorzieningen onder één dak (Benou en Caspers, 2007).

Woningbouwcorporatie Zeeuwlant

Zeeuwlant is de enige woningbouwcorporatie in de gemeente Schouwen-Duiveland en verhuurt circa 4.000 woningen in de gemeente. De woningbouwcorporatie heeft ook maatschappelijk vastgoed in haar bezit, dat wordt verhuurd aan maatschappelijke instellingen. In de statuten van Zeeuwlant is opgenomen dat zij een bijdrage levert aan de leefbaarheid. Deze bijdrage staat concreet in de prestatieovereenkomst tussen Zeeuwlant en de gemeente en in het ondernemingsplan van Zeeuwlant (Zeeuwlant, 2004). Zeeuwlant zet één procent van haar omzet in voor het behoud van leefbaarheid in de kernen. Zeeuwlant heeft belang bij leefbare kernen. Hoe beter de leefbaarheid, hoe beter de verhuurbaarheid van woningen die de corporatie in de kernen bezit. De corporatie heeft klant- en kerncoördinatoren in dienst die nagaan wat er onder de bewoners van haar woningen leeft en welke wensen er leven om de leefbaarheid van de kern te behouden of te bevorderen.

Stichtingsbesturen en dorpshuizen

Acht van de in totaal vijftien dorpshuizen en de twee multifunctionele centra hebben een beheersstichting die verantwoordelijk is voor het beheer en de exploitatie van de accommodatie. De beheersstichtingen bestaan uit besturen van vrijwilligers uit de betreffende kernen. De beheersstichtingen sturen een beheerder aan die uitvoering geeft aan het beheer en gebruik van het dorpshuis. De gemeente ondersteunt in het onderhoud en staat garant voor exploitatietekorten. Het gevolg is dat er weinig aandacht bestaat voor een bedrijfsmatige exploitatie. De arbeidscontracten van de beheerders drukken zwaar op de exploitatie van de dorpshuizen. Er bestaat een diversiteit aan contracten, overeenkomsten en afspraken over het beheer en de exploitatie van de diverse dorpshuizen tussen de gemeente en de diverse beheersstichtingen. Dit is verklaarbaar vanuit het verleden: de meeste contracten en afspraken dateren van vóór de gemeentelijke herindeling van 1997. De stichtingsbesturen en beheerders houden bij gemeentelijke pogingen om tot harmonisering van beheer en exploitatie van de dorpshuizen te komen, vast aan oude afspraken en oude rechten. Het belang van de beheersstichtingen en de beheerders is het behoud van het dorpshuis voor de kern en het behoud van zelfstandigheid.

Het Welzijnshuis

Het Welzijnshuis Schouwen-Duiveland is vanuit de gemeente opgericht. Deze stichting wordt nagenoeg volledig gesubsidieerd door de gemeente door middel van een prestatiesubsidie en voert taken uit op het gebied van welzijn, waaronder jeugd- en ouderenzorg. Daarnaast verzorgt het Welzijnshuis de kinderopvang op Schouwen-Duiveland. Voor dit onderdeel vindt geen subsidiering plaats. Het opbouwwerk voor de kernen van Schouwen-Duiveland bestaat uit het realiseren van hangplekken en het organiseren van soosactiviteiten en themabijeenkomsten voor inwoners van de kernen.

De gemeentelijke subsidiebeschikking is meerjarig, maar jaarlijks maken de gemeente en het Welzijnshuis prestatieafspraken. Wanneer de gemeente buiten om deze prestatieafspraken taken of opdrachten op welzijnsgebied heeft, maakt ze gebruik van de “markt” en schrijft meerdere aanbieders aan. Het Welzijnshuis claimt voor deze aanvullende opdrachten “verplichte winkelnering”. Het belang van het Welzijnshuis is zichtbaar te zijn in de kernen op het gebied van welzijnsactiviteiten en daarmee de toonaangevende organisatie te zijn op het gebied van welzijnsactiviteiten in de gemeente. Verder heeft het Welzijnshuis belang bij deelname in projecten of het zelfstandig organiseren van kostendekkende activiteiten om minder afhankelijk te worden van de gemeentelijke subsidie.

Allévo

Allévo is een grote zorgverlener met als werkgebied de Oosterschelderegio. Allévo is de grootste zorgverlener in de gemeente en verleent zorg vanuit drie grote zorgcentra en één verpleeghuis. Daarnaast verzorgt Allévo circa 85 % van de thuiszorgactiviteiten in de gemeente (Allévo, 2010: 7-9).

Met het in werking treden van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning is de relatie tussen de gemeente en Allévo zakelijker geworden. Inkoop van de thuiszorg vindt door middel van aanbesteding plaats en de communicatie richt zich nu voornamelijk op prestatieafspraken uit een contract. Omdat de zorgbudgetten steeds verder onder druk komen te staan en er steeds meer concurrentie ontstaat met de opkomst van bemiddelingsbureaus voor thuiszorg, is Allévo op zoek naar innovatieve zorgconcepten. Daarnaast is Allévo op zoek naar manieren om de kosten voor zorg omlaag te brengen en de afstand tot de zorg voor de cliënt te verkleinen.

Stichting Dorps- en Gemeenschapshuizen Schouwen-Duiveland (SGDS-D)

Deze stichting is op initiatief van de gemeente opgericht. In de nota “Harmonisatie Dorpshuizenbeleid” staat de ambitie om tot een overkoepelende exploitatiestichting te komen met een krachtadig bestuur met toonaangevende bestuursleden (Gemeente Schouwen-Duiveland, 2008). In juni 2009 verlijden de statuten. De Stichting heeft tot doel om de harmonisering van het dorpshuizenbeleid vorm te geven en de exploitatie van de dorpshuizen bedrijfsmatiger te laten verlopen. In juni 2009 besluit de gemeenteraad tot overdracht van de exploitatie van acht dorpshuizen en één MFC waarvan de exploitatie nog in direct gemeentelijke handen is. In oktober 2010 sluiten drie dorpshuizen met een eigen stichtingsbestuur en beheerder aan bij SGDS-D. Bij stichtingsbesturen en beheerders van andere dorpshuizen is er nog sprake van verzet om zich aan te sluiten bij SGDS-D. Het belang van de Stichting is de exploitatie van de dorpshuizen te verbeteren. SGDS-D wil binnen tien jaar een situatie bereiken, waarin de Stichting zelfstandig kan exploiteren zonder gemeentelijke bijdragen. Om dit te bereiken streeft SGDS-D naar bedrijfsmatige exploitaties en meer gebruik van de dorpshuizen door meer functies en activiteiten.

Actorenmatrix

Hieronder is de actorenmatrix opgenomen voor het project “Hart van Leefbaarheid”. In deze matrix zijn de meest relevante actoren vermeld. Daarbij is in beeld gebracht wat de perceptie op het probleem is, het belang of doel wat de actor heeft bij het project, de strategieën die worden ingezet in het project en de afhankelijkheid van bronnen. Op deze manier ontstaat een beeld hoe de actoren in het netwerk zich tot elkaar verhouden.

Actoren	Perceptie op het probleem	Belang/doel	Strategie	Afhankelijkheid van bronnen
Gemeente	Betaalbaarheid voorzieningen Financiën (risico, open eind) Behoud van voorzieningen Harmonisering van beleid	Bevorderen leefbare kernen Uniform beleid Beheersbaar financieel risico Op afstand zetten exploitatie	Overdragen taken, rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden Verleggen van de uniformeringopgave	Medewerking van stichtingbesturen en beheerders dorpshuizen Medewerking SGDS-D
Zeeuwsland	Duurzame exploitatie dorpshuizen en MFC Behoud van voorzieningen in kernen onder druk Verhuurbaarheid van woningen in kernen	Bevorderen leefbaarheid in kernen Verhuurbare woningen Imago	Uitvoeren Droomtrajecten/participatie Bevorderen multifunctioneel gebruik dorpshuizen Meewerken aan projecten uit Droomtrajecten	Medewerking gemeente Medewerking SGDS-D
Provincie	Behoud van leefbare kernen	Bevorderen leefbare kernen	Stimuleren initiatieven door subsidie Voorwaarde aan subsidie – aangaan nieuwe verbindingen Aanwijzen voorbeeldprojecten	Medewerking maatschappelijke instellingen Medewerking gemeente
SGDS-D	Financieel aanvaardbare exploitatie van dorpshuizen Uniform beleid dorpshuizen	Gezonde exploitatie dorpshuizen Uniform beleid	Ontwikkelen gastheer-/ondernemerschap beheerders Multifunctioneel gebruik dorpshuizen Werven nieuwe activiteiten in dorpshuizen	Medewerking stichtingbesturen en beheerders Medewerking Zeeuwsland Medewerking gemeente Medewerking initiatiefnemers nieuwe activiteiten
Stichtingbesturen en beheerders	Behoud van zelfstandigheid Duurzame exploitatie van dorpshuizen	Behoud van voorziening voor kern	Meewerken aan nieuwe activiteiten in dorpshuizen	Inzet beheerders Medewerking initiatiefnemers Subsidies in exploitatietekorten door gemeente
Welzijnshuis	Bijdrage leveren aan leefbare kernen Bevorderen sociale cohesie in kernen	Aanbod activiteiten en voorzieningen Genereren inkomsten uit activiteiten Imago	Meewerken aan initiatieven kernen Verzorgen opbouwwerk Aantrekkelijk aanbod van diensten	Subsidie gemeente Aanvullende opdrachten van uit gemeente en projectbudgetten Opdrachten andere instellingen en projectbudgetten
Allévo	Verlenen zorg aan cliënten Behoud van cliënten	Aanbieden zorgdiensten en – arrangementen Concurrerende kosten zorgdiensten	Ontwikkelen onderscheidende zorgdiensten Ontwikkelen concurrerende zorgdiensten Meewerken aan initiatieven zorgdiensten dichtbij cliënt	Keuze cliënten Afnemers van zorgdiensten Vergoedingen zorgverzekeringen

Reconstructie van het beleidsproces en onderzochte periode.

In deze casestudy onderzoeken we de periode oktober 2007 tot en met december 2010. De moeilijkheid hierbij is dat gedurende oktober 2007 tot en met half juni 2009 een extern projectleider het project namens de gemeente trekt. Deze persoon werkt niet meer bij de gemeente. Toch is het interessant om de periode oktober 2007 tot en met half juni 2009 mee te nemen omdat in die periode een aantal interessante activiteiten, handelingen en gebeurtenissen plaatsvinden die bepalend zijn voor het verdere verloop van het project en in het kader van onze onderzoeksvraag relevant zijn. Voordat we de reconstructie starten moeten we voor een goed begrip nog even vóór de periode van oktober 2007 kijken.

Verkoop dorpshuizen en multifunctionele centra

Nadat het overleg met de stichtingsbesturen en beheerders van dorpshuizen op niets uitloopt, behandelt de gemeenteraad op 28 april 2005 verschillende scenario's voor de uitvoering van de harmonisatie van het dorpshuizenbeleid. Deze scenario's variëren van sluiting van de dorpshuizen tot het op afstand zetten van de exploitatie. De gemeenteraad besluit in meerderheid om de dorpshuizen en multifunctionele centra door middel van een Europese aanbesteding te verkopen en voor tien jaar terug te huren. Dit besluit vindt plaats in een raadzaal met een volle publieke tribune van, soms zelf geëmotioneerde, tegenstanders en na een felle discussie in de gemeenteraad (Gemeente Schouwen-Duiveland, 2005). Na de aanbesteding vindt gunning plaats aan Zeeuwsland. Tijdens de behandeling van de gunning is de politieke verhouding in voor- en tegenstanders niet veranderd. Maar is geen sprake meer van felle discussies en de publieke tribune is bijna leeg (Gemeente Schouwen-Duiveland, 2006).

Er volgt een moeizaam proces tussen de gemeente en de woningbouwcorporatie over de uitwerking van de contracten. De staat van onderhoud van de gebouwen stelt de woningbouwcorporatie ter discussie. Daarnaast ontstaat een moeizame relatie tussen de gemeente en de besturen en beheerders van de dorpshuizen. De gemeente wil als gevolg van de verkoop en terughuur een huurverhoging voor de dorpshuizen realiseren. Concreet een verhoging van € 5,- naar € 25,- per m2 in een gewenningsperiode van drie jaar. Dit is een substantiële verhoging, die zwaar drukt op de exploitatie. De relatie met stichtingsbesturen en beheerders verslechtert als de gemeente het voornemen tot oprichting van een eilandelijke stichting bekend maakt, die de exploitatie van alle dorpshuizen en multifunctionele centra op Schouwen-Duiveland op zich moet gaan nemen.

Naar beleid

De communicatie tussen gemeente en Zeeuwsland over het onderhoud van de dorpshuizen en multifunctionele centra verloopt steeds stroever en stukt in de zomer van 2007. De gemeente en Zeeuwsland komen niet meer tot elkaar en blijven het oneens over de staat van onderhoud en de kostentoerekening. Om de verhoudingen te normaliseren besluit de gemeente in oktober 2007 een extern projectmanager aan te trekken die de overdracht en exploitatie van de dorpshuizen verder moet begeleiden.

Deze externe projectleider communiceert uitvoerig met Zeeuwsland waardoor er wederzijds begrip ontstaat voor elkaars benaderingen. Hij weet samen met Zeeuwsland tot oplossingen voor de onderhoudskwesties te komen. In de periode oktober 2007 – december 2007 start de externe projectleider ook overleg op met de stichtingsbesturen en beheerders van de dorpshuizen. In het overleg maakt hij de noodzaak om extra functies en activiteiten in de dorpshuizen onder te brengen duidelijk. In het overleg stelt de externe projectleider

opnieuw de overkoepelende exploitatiestichting aan de orde, waarbij hij de synergetische voordelen, zoals gezamenlijke inkoop, duidelijk maakt.

Hij stelt voor om een beleidsnota op te stellen voor dorpshuizenbeleid. Hierbij betreft hij andere partijen, zoals het Welzijnshuis en Zeeuwlân. Tijdens het proces brengt Zeeuwlân zorginstelling Allévo in. Een aantal beheersstichtingen en beheerders bieden zich aan en leveren een bijdrage in het beleidsproces. De externe projectleider maakt twee groepen: de Adviesgroep Dorpshuizen en de werkgroep Harmonisatie dorpshuizen. In de Adviesgroep betreft hij de bovengenoemde instellingen en besturen. De Werkgroep Harmonisatie wordt vooral bemenst door gemeentelijke vertegenwoordigers. In januari 2008 ligt er een beleidsnota met drie belangrijke uitgangspunten:

- De gemeente, Zeeuwlân, Welzijnshuis en Allévo vormen een partnership om de leefbaarheid van de kernen te vergroten, waarbij de dorpshuizen het hart zijn;
- De gemeente ondersteunt de oprichting van een visionair en daadkrachtig stichtingsbestuur voor alle dorpshuizen, dat zo veel mogelijk een afspiegeling vormt van de inwoners van onze gemeente, en roept de stichtingsbestuurders van dorpshuizen op om een eigentijdse organisatie voor alle dorpshuizen op Schouwen-Duiveland op te richten;
- De gemeente subsidieert activiteiten van het nieuwe stichtingsbestuur tot de bedragen die in de gemeentebegroting 2008 zijn opgenomen voor beheer en exploitatie.

In februari 2008 stelt het college van burgemeester en wethouders de ontwerpnota vast en legt deze ter visie.

Zeeuwlân presenteert in februari 2008 een plan van aanpak Dorpsactivering (MOVEO, 2008). De Droomtrajecten hebben tot doel het draagvlak bij de inwoners van de kern te vergroten voor de (ver)nieuwbouwplannen die Zeeuwlân voor deze kernen heeft. Er vinden bijeenkomsten plaats in de dorpshuizen van de vier kernen waarin bewoners uitgenodigd worden om mee te denken over de toekomst van hun kern. Deze “Droomtrajecten” worden door de inwoners zeer gewaardeerd. Uit de “Droomtrajecten” komen voorstellen voor kleine projecten voort die betrekking hebben op verbetering van de openbare ruimte, bijvoorbeeld het opknappen van een wandelpad, speeltuin, plantsoen. Er komen ook ideeën voor kleinschalige nieuwe voorzieningen, zoals een nieuwe hondenuitlaatplaats, aanleg van nieuwe plantsoenen en bossen, etcetera. Om deze ideeën te realiseren verwachten de inwoners en Zeeuwlân een bijdrage van de gemeente. Afhankelijk van het project is dit een materiële, in een aantal gevallen een financiële bijdrage. De gemeente voelt zich ongemakkelijk in dit traject vanwege de ongeplande materiële inzet in de vorm van hand- en spandiensten, levering van materiaal, planologische procedures en het beschikbaar stellen van geld. Hier is geen rekening mee gehouden. Toch werkt de gemeente mee vanwege de grote belangstelling van de dorpsbewoners, waardoor druk bij de bestuurders en politiek ontstaat.

In mei 2008 vindt verwerking van de inspraak op de nota “Dorpshuizenbeleid Schouwen-Duiveland. Leefbare dorpskernen Schouwen-Duiveland. Ondersteuning dorpshuizen met beleid” plaats. Er zijn elf zienswijzen op de ontwerpnota. De zienswijzen zijn afkomstig stichtingsbesturen en beheerders van dorpshuizen en richten zich tegen de overkoepelende exploitatie van de dorpshuizen. De zienswijzen worden ongegrond verklaard en de gemeenteraad stelt de nota in de raadsvergadering van juli 2008 ongewijzigd vast (Gemeente Schouwen-Duiveland, 2008).

Stichting Gemeenschap- en Dorpshuizen Schouwen-Duiveland (SGDS-D)

Na vaststelling van de nota vindt werving van een stichtingsbestuur voor de eilandelijke exploitatiestichting plaats. De gemeente neemt het initiatief en werft bestuursleden die

voldoen aan het in de nota opgenomen profiel. In november 2008 stelt het aspirant-stichtingsbestuur een nota op over de taken, rollen en verantwoordelijkheden van de Stichting. Deze nota beslaat een A4-tje en bevat het door de gemeenteraad vastgestelde beleid wat betreft de ondersteuning en harmonisering van dorpshuizen. In december 2008 wordt de Stichting Gemeenschap- en Dorpshuizen Schouwen-Duiveland (SGDS-D) officieel opgericht, de statuten verleden en het bestuur gepresenteerd. In januari 2009 start het overleg tussen het nieuwe stichtingsbestuur en de gemeente over de voorwaarden waaronder de exploitatie van de dorpshuizen wordt overgenomen. Al snel blijkt dat de SGDS-D een aantal risico's niet kan overnemen en extra garanties van de gemeente wil. In april 2009 ontstaat overeenstemming over de voorwaarden waaronder de SGDS-D de exploitatie van de dorpshuizen overneemt. De eerste overdracht betreft acht dorpshuizen en één MFC, waarvan de exploitatie via een beheerder nog bij de gemeente ligt. De overige dorpshuizen dienen op basis van vrijwilligheid te volgen. Ook ontstaat overeenstemming over het overnemen van risico's. SGDS-D neemt de risico's voor de exploitatie over onder toekenning van een activiteitsubsidie van € 391.000,- en een eenmalige subsidie van € 270.000,- voor onderhoud van interieur, onderhoud en vervanging van inventaris en het opzetten van een centrale administratie en facturering.

Subsidie "Hart van Leefbaarheid"

Vanaf november 2007 heeft de externe projectleider periodiek overleg met provinciale ambtenaren over een subsidiemogelijkheid voor het project. In september 2008 stelt hij in samenwerking met gemeenteambtenaren een conceptsubsidieaanvraag op met als doelstellingen:

- de dorpshuizen moeten het hart van een leefbare kern worden;
- op gemeentelijk niveau wordt het beleid voor de dorpshuizen geharmoniseerd.

In het overleg over deze conceptaanvraag geeft de provinciale ambtenaar aan dat er een subsidieaanvraag is ingediend door Zeewland voor de "Droomtrajecten". De provinciale ambtenaar stelt het samenvoegen van de "Droomtrajecten" en de gemeentelijke subsidieaanvraag voor. Er volgt een plan van aanpak (Ten Bergen, 2009) waarin de aanvragen van Zeewland en de gemeente samenkomen. In april 2009 honoreert het college van Gedeputeerde Staten de subsidieaanvraag op voorlopige basis, onder de volgende voorwaarden:

- het plan van aanpak dat bij de subsidieaanvraag hoort, wordt omgevormd tot een beleidsnota voor het bevorderen van sociale cohesie en leefbaarheid in dorpskernen;
- het project met de daarin uit te voeren activiteiten moet dienen als een demonstratieproject voor de provincie, waarmee naar overig Zeeland, en zo mogelijk naar overig Nederland, getoond kan worden hoe de provincie, de gemeente en andere betrokken partners vorm en inhoud geven aan het behoud van leefbaarheid in kleine kernen (Provincie Zeeland, 2009).

Een intentieovereenkomst

De beleidsnota en het samenbrengen van de projecten van Zeewland en de gemeente vormen aanleiding om een intentieovereenkomst aan te gaan. Hierin spreken de betrokken instellingen uit samen te werken aan het project "Hart van Leefbaarheid" door uitvoering van het projectplan en de voorwaarden die gesteld zijn aan de provinciale subsidie in te vullen.

Op 26 juni 2009 besluit de gemeenteraad om de exploitatie van acht dorpshuizen met terugwerkende kracht tot 1 januari 2009 over te dragen aan SGDS-D en kent de activiteitsubsidie en de eenmalige subsidie toe. De gemeenteraad neemt dit besluit unaniem en zonder hoofdelijke stemming (Gemeente Schouwen-Duiveland, 2009). Op 29 juni 2009 stemt het college van burgemeester en wethouders in met de

intentieovereenkomst “Hart van Leefbaarheid”. Op 30 juni 2009 ondertekenen de partners, de gemeente, Zeeuwlând, Allévo, Welzijnshuis Schouwen-Duiveland en SGDS-D, de intentieovereenkomst onder veel pers- en publieke aandacht. Met het vooruitzicht op subsidie stelt de gemeente een intern projectleider aan en vertrekt de externe projectleider.

Uitvoering

In oktober 2009 kent de provincie definitief de subsidie toe. Het gaat om een bedrag van ruim 200.000 euro. De door de gemeenteraad toegekende subsidies aan SGDS-D voorzien ruim in de vereiste cofinanciering. Daarnaast brengt Zeeuwlând 150.000 euro in het project in. Het totale projectbudget komt daarmee om 600.000 euro. Het project kent een looptijd van 1 januari 2009 tot en met 1 januari 2011. Het projectplan geeft aan dat er twee deelprojecten zijn:

1. Deelproject Structuur Dorpshuizen (trekker gemeente). Het beschreven resultaat is het opzetten van een ondersteunende organisatie voor alle dorpshuizen binnen de gemeente Schouwen-Duiveland;
2. Deelproject Dorpsactivering met betrokkenheid van dorpsraden (trekker Zeeuwlând). De beschreven resultaten zijn: in samenspraak met de dorpsraad per benoemde kern een bewonersactiveringstraject inzetten dat aansluit bij de belevingen van de dorpsbewoners, bijvoorbeeld door een “Droomtraject”, het opstellen van vijf dorpsplannen met een uitvoeringsprogramma waarin de inspanningen en verantwoordelijkheden van de deelnemers en dorpsbewoners zijn weergegeven en het opstellen van een activiteitenkalender met borging van de uitvoering daarvan (Ten Berge, 2009).

Er komt een stuurgroep en projectgroep conform het projectplan (Ten Berge, 2009).

Op 8 april 2010 presenteert het college van burgemeester en wethouders het collegeprogramma “Realisme en Respect”. Het project “Hart van Leefbaarheid” is benoemd als een pilot die moet leiden tot activering van bewoners. In een aparte alinea staat dat de komende jaren de gemeente met Zeeuwlând en SGDS-D inzetten op een plan voor bundeling van voorzieningen per kern, waardoor het voortbestaan van de (gebundelde) voorzieningen kan worden gewaarborgd (Gemeente Schouwen-Duiveland, 2010:29).

In december 2010 legt de gemeentelijke projectleider verantwoording af over de tot dan toe behaalde resultaten. De vijf dorpsplannen zijn nog niet gereed. Vier dorpsplannen zijn vastgesteld. Om te voldoen aan de prestatieafspraken uit de subsidiebeschikking en het feit dat de subsidie nog niet volledig is besteed, dient de projectleider in december 2010 een verzoek bij de provincie in om de looptijd van de subsidiebeschikking met een jaar te verlengen. De provincie besluit positief op dit verzoek.

Per 1 januari 2011 sluiten drie dorpshuizen zich vrijwillig aan bij SGDS-D. Op hetzelfde moment vindt met nog eens drie stichtingsbesturen van dorpshuizen intensief overleg plaats over toetreding. Twee andere dorpshuisbesturen geven te kennen niet toe te treden en voorlopig zelfstandig te willen blijven opereren.

Cruciale besluiten

Augustus 2003	De gemeenteraad stelt het strategisch kader voor de gemeentebegroting 2003 – 2007 vast. Onderdeel hierin is het Strategisch Accommodatiebeleid
April 2005	De gemeenteraad besluit een onderzoek in te stellen naar de verkoop van de dorpshuizen en MFC.
December 2006	De gemeenteraad besluit de dorpshuizen en MFC te verkopen aan Zeeuwlant.
Augustus 2007	Zeeuwlant presenteert een beleidsnota “Dorpshuizen”
Oktober 2007	De gemeente neemt een extern projectleider aan. De projectleider komt tot oplossingen inzake de onderhoudskwestie van de gebouwen.
Oktober 2007	De gemeente stelt de adviesgroep “Dorpshuizen” en werkgroep “Harmonisatie” in.
Februari 2008	Zeeuwlant presenteert het plan van aanpak “Dorpsactivering, Droomtrajecten” (MOVEO).
Juli 2008	De gemeenteraad stelt de nota “Dorpshuizenbeleid Schouwen-Duiveland” vast.
December 2008	Stichting Dorps- en Gemeenschapshuizen Schouwen-Duiveland wordt opgericht en presenteert beleidsnota.
April 2009	De provincie geeft een voorlopige subsidiebeschikking af
Juni 2009	De gemeenteraad besluit met terugwerkende kracht tot 1 januari 2009 acht dorpshuizen en één MFC aan SGDS-D over te dragen en stelt subsidie beschikbaar. Gemeente, Zeeuwlant, SGDS-D, Welzijnshuis en Allévo ondertekenen de intentieovereenkomst “Hart van Leefbaarheid”
Oktober 2009	De provincie geeft de definitieve subsidiebeschikking af op basis van het projectplan “Hart van Leefbaarheid”
December 2010	Provincie stemt in met verlenging subsidiebeschikking voor 1 jaar. Zeeuwlant, SGDS-D, Welzijnshuis en Allévo komen overeen het project “Hart van Leefbaarheid” door te zetten tot 1 januari 2013.

5.4 Analyse Hart van Leefbaarheid

Aard van het probleem

Hieronder gaan we na of er sprake is van een complex probleem. In deze case spelen twee problemen:

- Harmonisering van het dorpshuizenbeleid.
Er is weerstand van uit de lokale bevolking, van stichtingbesturen en beheerders om voorzieningen in een kern te verminderen en daarin keuzes te maken. Ondanks het beperkte gebruik van de dorpshuizen en de daaruit voortvloeiende problemen voor de exploitatie willen bewoners van kernen geen afstand doen van deze voorzieningen. Anderzijds zijn ze ook niet bereid om hiervoor extra te betalen. Een aantal politieke partijen in de gemeenteraad heeft leefbaarheid hoog in het vaandel en benoemt tot speerpunt in verkiezingsprogramma's. De percepties op wat leefbaarheid nu precies is, lopen uiteen. Veel mensen koppelen leefbaarheid aan fysieke voorzieningen. Dit is opvallend omdat uit onderzoek (Scoop, 2009) blijkt dat veel inwoners het wonen in een leefbare kern niet in verband brengen met het fysiek aanwezig zijn van een voorziening. Toch blijft deze koppeling bij een groot deel van de inwoners en de politiek, zodra het om fysieke voorzieningen gaat, wel in stand. Het begrip leefbaarheid blijft daarmee voor meerdere uitleg vatbaar. De discussie over het verminderen of wegnemen van voorzieningen krijgt al snel een emotioneel karakter. Dit blijkt uit de reacties en verhandelingen bij de behandeling van het raadsvoorstel over de dorpshuizen. De publieke tribune is vol en de politieke discussies zijn voor Schouwen-Duivelandse begrippen ongekend fel.
- Droomtrajecten.
Zeeuwsland zet de "Droomtrajecten" in om tot herstructureringsplannen voor vier kernen te komen (Zeeuwsland, 2007). Dromen lijkt op het eerste gezicht niet complex. Plannen ontwikkelen met elkaar is leuk. Toch lopen ideeën al snel uiteen. De percepties van de diverse (groepen) inwoners op hun kern en de voorzieningen waar zij behoefte aan hebben, verschillen. Dit komt voort uit de contextuele omstandigheden waarin mensen verkeren. Werkend of niet, gezinssamenstelling en leeftijd leveren verschillende behoeften aan voorzieningen op. De begrippen waarmee gewerkt wordt in leefbaarheidplannen zijn concreet. Gelet op de uiteenlopende behoeften van de verschillende (groepen) mensen die in een kern wonen, wordt het moeilijker om tot gezamenlijke overeenstemming over voorzieningen te komen. Ook spelen subjectieve meningen over mooi of lelijk, passend of niet passend een rol. Na het bereiken van overeenstemming over de plannen is ondersteuning vanuit de gemeente nodig. Omdat de gemeente niet rekent op dit soort vragen, kost het tijd om deze vragen om te zetten in daden. Daarnaast blijken er planologische belemmeringen voor een aantal plannen te bestaan. Hierdoor vertraagt de uitvoering. Dit leidt tot onbegrip bij Zeeuwsland en de betrokken inwoners. De meningen of de bedachte initiatieven en projecten duurzaam bijdragen aan het behoud van een leefbare kern kunnen uiteenlopen. Er zijn verschillende definities van het begrip "leefbaarheid" waardoor het begrip voor meerdere uitleg vatbaar blijft (Lamens, 2009).

Bij beide problemen ontbreekt overeenstemming over kennis en overeenstemming over maatstaven. Daarnaast zijn beide problemen omgeven met onzekerheid omdat het resultaat op voorhand niet duidelijk is. Bij beide problemen zijn meerdere partijen betrokken en is er veel onderlinge interactie. Daardoor zijn beide problemen complex. Met de subsidieaanvraag aan de provincie worden de beide problemen bijeen gebracht. Het bijeenbrengen van beide problemen heeft verhoging van de complexiteit tot gevolg.

Afhankelijkheden

Bij de aanvang is sprake van twee afzonderlijke vraagstukken. In het vraagstuk van de dorpshuizen probeert de gemeente overeenstemming te bereiken met stichtingbesturen en beheerders van dorpshuizen. Op het moment dat niet lukt, grijpt de gemeente naar verticale instrumenten en maakt gebruik van haar, juridisch sterke, eigendomspositie om tot verkoop over te gaan en eenzijdig een verhoging van de huurprijzen te bepalen (Gemeente Schouwen-Duiveland, 2006). Gaandeweg komt de gemeente tot het inzicht dat zij dit vraagstuk niet alleen kan oplossen. Bij de uitwerking van de koopovereenkomst raakt de gemeente in een impasse met Zeeuwsland over de vastgelegde staat van onderhoud van de gebouwen. Wat betreft de exploitatie blijft het verzet van stichtingbesturen en beheerders van dorpshuizen voortduren. Het oprichten van een overkoepelende stichting doet daar niet aan af. Voor een blijvend en verbeterd gebruik van de dorpshuizen is de gemeente afhankelijk van verenigingen en organisaties, maar ook van beheerders, die (extra) activiteiten in de dorpshuizen ontplooiën. De gemeente komt tot het besef dat zij afhankelijk is van andere partijen in dit vraagstuk.

Zeeuwsland zet vrij eenzijdig de “Droomtrajecten” in vanuit de door haar geformuleerde behoefte aan leefbaarheidplannen ten behoeve van de herstructureringsopgaven in vijf kernen (Zeeuwsland, 2007). Zeeuwsland betreft daarin wel de inwoners en dorpsraden maar gaat voor het proces in zee met MOVEO, een bureau dat uit Zeeuwsch-Vlaanderen komt. Dit, terwijl het Welzijnshuis Schouwen-Duiveland weet wat er in de kernen leeft. Gaandeweg het traject komt Zeeuwsland tot de conclusie dat zij de gemeente nodig heeft. Niet alleen voor aanpassingen in de openbare ruimte, maar ook voor planologische maatregelen is de corporatie afhankelijk van de gemeente. Op het moment dat uitvoering van activiteiten uit de leefbaarheidplannen aan de orde is, moet Zeeuwsland toch bij de gemeente aankloppen om te faciliteren in de uitvoering. Omdat de gemeente slechts vanuit één afdeling betrokken is bij de planvorming en geen rekening heeft gehouden met de uitvoering, ontstaat er ongemak binnen de gemeentelijke organisatie. Anderzijds moet bedacht worden dat de gemeente ook gediend is met de “Droomtrajecten”. Het dromen vindt in de dorpshuizen plaats en leidt tot extra gebruik en daarmee tot extra huuropbrengsten. De verschillende belangen van de gemeente worden hier duidelijk. Voor beide vraagstukken is duidelijk dat er geen enkele partij is die deze vraagstukken zelfstandig en zonder inbreng en hulp van andere organisaties verder kan oplossen. Dit besef neemt gaandeweg het traject toe en leidt tot het betrekken van andere organisaties vanwege hun specifieke kennis, kunde of kernactiviteiten, zoals het Welzijnshuis en Allévo.

Herkenbare karakteristieken van gemeentelijke regie

Hiertoe hanteren we het verrijkte 5S-model. Voor elk cruciaal besluit analyseren we het gedrag van de actor door de bril van de 5 S-en. Hierbij gaan we na in hoeverre de gemeentelijke projectleider Sen in het beleidsproces inzet en waaruit dit blijkt. Voor deze casestudy pakken we de draad op in oktober 2007.

Stimuleren:

De gemeente neemt een extern projectleider aan.

De gemeentelijke opdrachtgever komt tot de conclusie dat iemand van buiten de gemeentelijke organisatie nodig is om de uitwerking van de overeenkomst en de verhouding met Zeeuwsland nieuw leven in te blazen. De externe projectleider herstelt de gestagneerde communicatie tussen Zeeuwsland en de gemeente. Uit de interviews blijkt dat hij zich verplaatst in het probleem van Zeeuwsland. Niet langer staat het belang van de gemeente centraal, te weten de uitleg en naleving van het verkoop- en huurcontract, maar ook de

onderhoudssituatie van de gebouwen, het probleem van Zeeuwlant, komt op de agenda. Daarmee verruimt hij de probleemstelling en voelt de beleidsmedewerker van Zeeuwlant zich gehoord. Kort daarna gaat de externe projectleider verder door het gebruik van de gebouwen op de agenda te zetten. Een beter gebruik van de dorpshuizen dient zowel het belang van de gemeente als dat van Zeeuwlant. De externe projectleider voorziet zo in een nieuwe agenda. De externe projectleider erkent dat Zeeuwlant en de gemeente van elkaar afhankelijk zijn. Hij communiceert op basis van gelijkwaardigheid en niet vanuit de eerder door de gemeente ingenomen hiërarchische positie door de naleving van het verkoop- en huurcontract centraal te stellen. De externe projectleider neemt dus inhoudelijk het initiatief, creëert een nieuw agenda, neemt de belangen van andere actoren in acht en komt tot een rijkere probleemformulering.

Zeeuwlant presenteert het plan van aanpak "Dorpsactivering, Droomtrajecten"

De beleidsmedewerker van Zeeuwlant neemt het initiatief voor de "Droomtrajecten". De beleidsmedewerker van Zeeuwlant selecteert een bureau, laat dit bureau een plan van aanpak maken en schakelt dit bureau in voor de procesbegeleiding. In de "Droomtrajecten" geeft de beleidsmedewerker van Zeeuwlant dorpsraden en inwoners van kernen de ruimte om ideeën in te brengen en met elkaar te bespreken. De beleidsmedewerker en het bureau helpen de dorpsraden en inwoners deze ideeën om te zetten naar concrete activiteiten, bijvoorbeeld de aanleg van een wandelpad of het opknappen van een speelplaats. Op dat moment komt de gemeente in beeld omdat bij het uitvoeren van de activiteiten planologische en ruimtelijke vragen gaan spelen. De beleidsmedewerker van Zeeuwlant doet voor het uitvoeren van activiteiten een beroep op de gemeente voor het uitwerken van deze ruimtelijke vragen, het verlenen van eventuele vergunningen en het leveren van hand- en spandiensten. De beleidsmedewerker van het Welzijnshuis geeft aan bij aanvang niet betrokken te zijn bij de Droomtrajecten. De beleidsmedewerker van Zeeuwlant focust zich bij het initiatief voor de "Droomtrajecten" vooral op dorpsraden en inwoners van kernen. Voor de belangen van andere actoren, zoals de gemeente en het Welzijnshuis, heeft hij bij aanvang geen aandacht. De beleidsmedewerker van Zeeuwlant neemt hier dus het initiatief, toont een actieve opstelling naar de dorpsraden en inwoners van kernen maar heeft onvoldoende aandacht voor de belangen van andere relevante actoren en betreft die bij aanvang niet. Een beperkt aantal van de benodigde actoren worden dus gestimuleerd in dit proces. De gemeente is een belangrijke actor voor leefbaarheid in kernen. Op grond van de theorie is de verwachting reëel dat Zeeuwlant, op dat moment nog initiatiefnemer voor dit project, de gemeente actief en als een onmisbare actor betreft in het project. Dit gebeurt echter pas later, op het moment dat blijkt dat de gemeente nodig is om maatregelen uit te voeren.

De gemeenteraad stelt de nota "Dorpshuizenbeleid Schouwen-Duiveland" vast

Nadat de externe projectleider van de gemeente de verhouding met Zeeuwlant heeft hersteld, gaat hij in gesprek met de stichtingsbesturen en beheerders van de dorpshuizen over de exploitatie en het gebruik van de dorpshuizen. Ook hier neemt hij het initiatief. Hij plaatst de exploitatie en het gebruik van de dorpshuizen opnieuw op de agenda en onderkent daarmee de belangen van stichtingsbesturen en beheerders bij het project. Door aandacht te hebben voor deze belangen creëert de externe projectleider het herstel van de communicatie van de gemeente met stichtingsbesturen en beheerders van dorpshuizen. Als uit te werken onderdeel van het dorpshuizenbeleid benoemt hij (toekomstige) activiteiten in en het gebruik van de dorpshuizen. Door (toekomstig) gebruik van de dorpshuizen te agenderen ontstaan nieuwe perspectieven voor stichtingsbesturen en beheerders van dorpshuizen en speelt de externe projectleider in op hun belangen. Met deze agenda weet de externe projectleider enkele beheerders en stichtingsbesturen zodanig te stimuleren dat

deze zitting nemen in de Adviesgroep. De externe projectleider laat de stichtingbesturen en beheerders van dorpshuizen geen zitting nemen in de Werkgroep die het andere onderdeel van het dorpshuizenbeleid uitwerkt, te weten het Harmoniseringsbeleid. Het werk van de Adviesgroep en de Werkgroep voegt de projectleider samen in één ontwerpbeleidsnota: Dorpshuizenbeleid Schouwen-Duiveland. Op het ontwerp van deze nota dienen elf stichtingsbesturen en beheerders zienswijzen in. Deze zienswijzen zijn vooral gericht tegen het oprichten van een eilandelijke exploitatiestichting voor de dorpshuizen, een aanbeveling vanuit de Werkgroep. De zienswijzen worden allemaal ongegrond verklaard. Dit is voor de betreffende stichtingsbesturen en beheerders weinig stimulerend. Dit blijkt uit het langzaam maar zeker verdwijnen van de stichtingsbesturen en beheerders uit het netwerk.

Stichting Dorps- en Gemeenschapshuizen Schouwen-Duiveland wordt opgericht

De externe projectleider stimuleert de oprichting van SGDS-D door in te zetten op actieve werving van aspirant-bestuursleden. Ook neemt hij het initiatief tot uitvoering van de formele handelingen voor de oprichting van de stichting. Het stimulerend handelen komt ook tot uitdrukking in de eerdere fase: in de beleidsnota legt de externe projectleider het globale doel van de Stichting al vast. Deze handelingen raken ook erg aan Sturen. De externe projectleider legt immers het doel van de Stichting al vast en heeft, mede door de kwalificaties waaraan bestuursleden dienen te voldoen, een belangrijke positie bij het werven en selecteren van aspirant-bestuursleden voor de Stichting.

De provincie geeft een voorlopige subsidiebeschikking af

De externe projectleider treedt in contact met de provinciale ambtenaar om de mogelijkheden voor subsidie te verkennen. De provinciale ambtenaar brengt de “Droomtrajecten” en de harmonisering van het dorpshuizenbeleid bij elkaar. Hier neemt de provinciale ambtenaar de stimulerende rol over en creëert met het bijeenbrengen van beide projecten een nieuwe agenda met een rijkere probleemformulering. In principe is hier sprake van een “window of opportunity”.

De externe projectleider neemt deze nieuwe agenda vervolgens over. De stimulans en het nieuwe perspectief komen echter van de provinciale ambtenaar. De regisserende rol gaat hier over van de externe projectleider namens de gemeente naar de provinciale ambtenaar.

De gemeenteraad besluit met terugwerkende kracht tot 1 januari 2009 acht dorpshuizen en één MFC aan SGDS-D over te dragen en stelt subsidie beschikbaar.

Eén van de laatste daden van de externe projectleider is het opstellen van het raadsvoorstel voor dit besluit. Met het raadsbesluit wordt de exploitatie van de dorpshuizen die onder gemeentelijk beheer vallen, overgedragen aan SGDS-D. De externe projectleider kiest daarmee voor de geleidelijke weg: hij forceert niet de overgang van de exploitatie van de dorpshuizen met een stichtingsbestuur. De externe projectleider houdt hierbij de belangen van de stichtingsbesturen en daaronder functionerende beheerders in het oog en voorkomt hiermee dat stichtingsbesturen en beheerders nog meer terugtrekken. Via de weg van de geleidelijkheid moeten de stichtingsbesturen tot het inzicht komen dat het beter is om over te gaan naar de SGDS-D. Het raadsvoorstel bevat een groot budget waarmee SGDS-D aan de slag kan. Door te luisteren naar de beoogde en later benoemde bestuursleden en hun insteek om alleen onder aanvaardbare risico's SGDS-D te laten functioneren, komt hij na overleg en onderhandeling met het bestuur van SGDS-D tot voor hen aanvaardbare voorwaarden om de exploitaties van dorpshuizen over te gaan nemen. Hij verruimt daarbij de probleem- en doelstelling, door niet alleen de harmonisering in de opdracht voor SGDS-D te betrekken, maar ook toekomstig gebruik van de dorpshuizen. Dit leidt er toe dat het bestuur van SGDS-D een moeilijke opdracht aanvaardt.

Gemeente, Zeeuwlant, SGDS-D, Welzijnshuis en Allévo ondertekenen de intentieovereenkomst "Hart van Leefbaarheid"

Door het aanstellen van een projectleider lijkt het dat het initiatief voor het project "Hart van Leefbaarheid" van de gemeente komt. De huidige projectleider van de gemeente treedt aan kort nadat de gemeenteraad het besluit tot overdracht van de exploitatie van acht dorpshuizen en een multifunctioneel centrum aan SGDS-D en het college het besluit tot het aangaan van de intentieovereenkomst nemen. De projectleider organiseert een persmoment en zorgt voor de bestuurlijke vertegenwoordiging. Daarmee creëert de projectleider politieke aandacht, maar ook de aandacht van de inwoners van de gemeente. Het tekenen van de intentieovereenkomst en het aantreden van een initiatiefnemende gemeentelijke projectleider zien de andere actoren in het netwerk als het moment waarop de gemeente zichtbaar de leiding neemt. Het plaatsen van de projectleider bij de gemeente, terwijl dit net zo goed bij Zeeuwlant of het Welzijnshuis kan, draagt hieraan bij. De overig betrokken actoren zien de projectleider als representant van de gemeente.

De provincie geeft de definitieve subsidiebeschikking af op basis van het projectplan "Hart van Leefbaarheid"

Van dit moment gaat het project inhoudelijk van start. De gemeentelijke projectleider bepaalt niet alleen de voortgang van het project door het beleggen van vergaderingen en ervoor te zorgen dat er afspraken worden gemaakt. Ook inhoudelijk neemt ze het initiatief. Dat wijst op stimuleren. Met de subsidieaanvraag en het projectplan ontstaan afspraken over de gewenste uitkomsten. Deze zijn op één punt concreet, namelijk een eilandelijke exploitatiestichting voor de dorpshuizen. Voor de uitkomsten van de "Droomtrajecten" zijn wel de resultaten benoemd maar niet wat de inhoud hiervan is. Daarmee blijft het project een resultaatzoekend proces. Dit werkt stimulerend. De projectleider stelt veel voorstellen en adviezen in nauwe samenspraak met de beleidsmedewerker van Zeeuwlant op. Deze beleidsmedewerker ziet dat zelf ook zo: door de inhoudelijke bijdrage heeft hij een actieve rol in het project. De te behandelen onderwerpen zijn vooral voorstellen die betrekking hebben op de "Droomtrajecten" en het gebruik van de dorpshuizen. De voorstellen richten zich dus vooral het belang van Zeeuwlant. Voorstellen over harmonisering van het dorpshuizenbeleid staan niet of nauwelijks op de agenda. Het belang van de gemeente lijkt daarmee minder in het project tot uiting te komen. Dit werpt de vraag op wie werkelijk de agenda bepaalt. Door het actief mee te werken aan voorstellen, lijkt de beleidsmedewerker van Zeeuwlant een belangrijke invloed te hebben op de agenda en daarmee inhoudelijk op de activiteiten en resultaten van het project. Zeeuwlant creëert door deze invloed op de agenda ook een aantrekkelijke agenda voor vertegenwoordigers van Allévo, het Welzijnshuis en SGDS-D. Het belang van deze actoren ligt veel meer bij nieuwe functies en nieuwe vormen van gebruik van de dorpshuizen dan bij het Harmoniseringsbeleid. Zo heeft de beleidsmedewerker van Zeeuwlant een belangrijke stimulerende rol met het bepalen van de inhoud van de agenda.

De beleidsmedewerker van het Welzijnshuis en de zorgcoördinator van Allévo ervaren beiden niet alleen de agenda als stimulerend maar ook het feit dat er geld beschikbaar is om activiteiten uit te voeren. De beschikbaarheid van geld werkt dus eveneens stimulerend. De beleidsmedewerker van het Welzijnshuis leert van de andere actoren door de gehanteerde werkwijze en het verkrijgen van inzicht in hun belangen. De samenwerking leidt voor andere onderwerpen tot betere en directere ingangen. De beleidsmedewerker van het Welzijnshuis ervaart dit ook als stimulerend.

De opdrachtnemer van SGDS-D ervaart dat de gemeente het initiatief neemt maar vindt de agenda te veel gericht op de "Droomtrajecten". Hieruit ontstaan wel mogelijkheden voor nieuw gebruik van en aanvullende activiteiten in de dorpshuizen. Dat is in het belang van SGDS-D. Het nadenken over aanvullende activiteiten blijft naar zijn mening te veel bij

gepraat en tot te weinig tot concreet resultaat. De opdrachtnemer van SGDS-D is op zoek naar concreet resultaat. Dit is een begrijpelijke reactie. SGDS-D staat voor een grote opgave wat betreft het op orde krijgen van de exploitaties van de dorpshuizen. Het Harmoniseringsbeleid is daarvoor een belangrijke basis. Dit beleid staat echter nauwelijks op de agenda van de project- en stuurgroep. Bij dit beleid ligt wel het primaire belang van SGDS-D, zeker gelet op de opstartfase waarin de stichting nu verkeert. Ten behoeve van het verkrijgen van overzicht op de exploitaties van de dorpshuizen en hierop te kunnen sturen, is het op orde krijgen van de structuur en het beheer van de exploitaties van groot belang. Ook voor de gemeente ligt het belang bij het Harmoniseringsbeleid. De vraag rijst of de gemeentelijk projectleider alle belangen van de betrokken actoren in beeld heeft. Dat het Harmoniseringsbeleid onderbelicht blijft is te meer merkwaardig omdat het projectplan aangeeft dat ook het Harmoniseringsbeleid een belangrijk resultaat van het project moet zijn. De gemeentelijke projectleider stimuleert dus wel maar niet naar alle partijen evenveel. Daarnaast heeft ze een belangrijke stimulator naast zich, de beleidsmedewerker van Zeeuwsland. De theorie veronderstelt dat er één regisseur is die stimuleert. Uit deze casus blijkt dat ook andere actoren in het proces stimuleren.

Provincie stemt in met verlenging subsidiebeschikking voor 1 jaar. Zeeuwsland, SGDS-D, Welzijnshuis en Allévo komen overeen het project 'Hart van Leefbaarheid' door te zetten tot 1 januari 2013

De projectleider zorgt voor de verantwoording van het project en treedt op grond van deze verantwoording in overleg met de provinciale ambtenaar ten behoeve van verlenging van de subsidiebeschikking. Hiermee vult ze een stimulerende rol in om het project te verlengen. De overig betrokken actoren zien dit ook zo. Uit de interviews blijkt dat de overige vertegenwoordigers in de projectgroep het verlengingsbesluit waarderen als een goede prestatie van de projectleider. Voorzetten van het project is in het belang van alle betrokken actoren. Met deze handeling behartigt de projectleider de belangen van de betrokken actoren.

Stueren:

De gemeente neemt een extern projectleider aan

De externe projectleider stapt bij zijn aantreden in bestaande, maar stagnerende, netwerken. Het ene netwerk bestaat uit Zeeuwsland en de gemeente en gaat vooral over de uitwerking van het verkoop- en terughuurcontract. Het andere netwerk bestaat uit de gemeente en de stichtingsbesturen en beheerders van dorpshuizen en gaat vooral over de harmonisering van het dorpshuizenbeleid. Beide netwerken kennen spanningen. Die komen vooral voort uit de rol die de gemeente inneemt in beide netwerken en de belangenconflicten die dat oproept, zowel met Zeeuwsland als met de stichtingsbesturen en beheerders. Door het aanstellen van een externe projectleider situeert de gemeente zich op een andere manier in het netwerk. Met het aanstellen van een externe projectleider erkent de gemeente dat vaardigheden (en mogelijk expertise) van buiten af nodig zijn om de relaties met de overig betrokken actoren weer te herstellen. Het aanstellen van een externe projectleider blijkt later zijn vruchten af te werpen.

Zeeuwsland presenteert het plan van aanpak "Dorpsactivering, Droomtrajecten"

De beleidsmedewerker van Zeeuwsland vult de initiatiefnemende en trekkende rol in voor het project "Droomtrajecten". Uit het interview met de beleidsmedewerker van Zeeuwsland komt niet naar voren dat hij systematisch en op papier analyses heeft gemaakt van problemen, percepties en afhankelijkheden. Het netwerk is in grote mate logisch samengesteld. De beleidsmedewerker van Zeeuwsland kent de betrokken actoren en weet

welke belangen zij hebben, over welke bronnen zij beschikken en welke afhankelijkheden er spelen. Een opvallend punt is dat de gemeente niet in het project is betrokken. Dat is opmerkelijk want de beleidsmedewerker van Zeeuwsland weet uit andere contacten met de gemeente dat voor planologische en herstructureringsmaatregelen hij de gemeente nodig heeft. De beleidsmedewerker van Zeeuwsland lijkt het netwerk voor de “Droomtrajecten” zodanig te situeren dat Zeeuwsland de belangrijkste partner in het netwerk is en daar geen concurrentie op ontstaat. Deze keuze is te verklaren vanuit het feit dat Zeeuwsland zich afficheert als “leefbaarheidsregisseur” voor Schouwen-Duiveland (Zeeuwsland, 2008). Zeeuwsland is de initiatiefnemer van het project. Vanuit de theorie is te verklaren dat Zeeuwsland dan ook de situering van het netwerk vorm geeft en zichzelf daar een specifieke rol als trekker of regisseur toedicht.

De gemeenteraad stelt de nota “Dorpshuizenbeleid Schouwen-Duiveland” vast

Voor het opstellen van de nota “Dorpshuizenbeleid Schouwen-Duiveland” stelt de externe projectleider een Advies- en een Werkgroep in. Uit de wijze waarop hij de indeling maakt, is af te leiden dat hij (inmiddels) kennis heeft van de actoren en hun belangen. De actoren met gelijkgerichte belangen zet hij bij elkaar en hij stemt de agenda voor de Advies- of Werkgroep af op deze belangen. Door deze wijze van het inrichten van arena’s situeert de externe projectleider de betrokken actoren met gelijksoortige belangen bij elkaar waardoor er minder kansen op belangentegenstellingen en daarmee minder kansen op conflicten binnen de twee arena’s ontstaan. De besluitvorming over de nota vindt in andere arena’s plaats, namelijk door het college en de gemeenteraad. Hiermee plaatst de externe projectleider de mogelijk conflictueuze besluitvorming buiten de Advies- en Werkgroep. Hiermee situeert hij ook zijn eigen positie. Met de inrichting van het besluitvormingsproces kan hij verwijzen naar de bestuurlijke en politieke organen die de besluiten hebben genomen en naar de meer officiële kanalen om zienswijzen in te dienen.

Stichting Dorps- en Gemeenschapshuizen Schouwen-Duiveland wordt opgericht

Met het opstellen en vaststellen van de nota Dorpshuizenbeleid vult de externe projectleider een witte vlek in het netwerk in, namelijk de actor die de gemeentebrede exploitatie van de dorps huizen gaat verzorgen. Hiervoor wordt de SGDS-D opgericht. Door in de nota op te nemen welke taken en rollen deze Stichting moet invullen en welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden zij krijgt, bepaalt de externe projectleider, in samenspraak met overwegend gemeentelijke vertegenwoordigers, al vooraf hoe deze Stichting positie zal gaan kiezen in het netwerk en legt daarmee een belangrijke basis hoe deze Stichting zich zal situeren tegen opzichte van de overige actoren in het netwerk. De externe projectleider situeert hier het netwerk door het inbrengen van een nieuwe actor in de arena.

De provincie geeft een voorlopige subsidiebeschikking af

De provinciale ambtenaar heeft met zijn aanwijzing om de “Droomtrajecten” en de harmoniseringopgave bij elkaar te brengen, een belangrijke situerende rol. De netwerken komen door deze aanwijzing bij elkaar. Er ontstaan nieuwe arena’s en bestaande arena’s veranderen op basis van het projectplan. Het projectplan vermeldt een stuurgroep, een projectgroep en twee deelprojecten. De provinciale ambtenaar lijkt vanwege deze aanwijzing overzicht te hebben over de beleidsinitiatieven en de achterliggende belangen. Hij weet deze belangen bij elkaar te brengen in één project. Daarbij veranderen de belangen van betrokken actoren niet maar verandert de verhouding tot elkaar wel omdat ze gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de in het projectplan geformuleerde resultaten. Opvallend aan het inrichten van de arena’s is dat er voor de nog niet toegetreden stichtingbesturen en beheerders nu geen arena meer is waarin direct met hen gesproken

wordt over het harmoniseringstraject. Indirect wordt gesproken met de Stichting Dorpshuizen Schouwen-Duiveland. Ook procesbegeleider MOVEO en de dorpsraden krijgen geen plaats. Met de situering van actoren zoals deze nu is vormgegeven door middel van een stuurgroep, projectgroep en werkgroepen lijken de lijnen tussen beleid en besluitvorming aan de ene kant en de uitvoering aan de andere kant langer te zijn. Vanuit de theorie is de veronderstelling dat de externe projectleider en later de gemeentelijke projectleider het netwerk situeren en de arena's inrichten. Met de subsidiebeschikking en het onderliggende projectplan heeft nu de provinciale ambtenaar een belangrijke invloed op de inrichting van het netwerk.

De gemeenteraad besluit met terugwerkende kracht tot 1 januari 2009 acht dorpshuizen en één MFC aan SGDS-D over te dragen en stelt subsidie beschikbaar.

Het raadsvoorstel is voorbereid door de externe projectleider. Met dit gemeenteraadsbesluit situeert de gemeente zichzelf als een belangrijke speler in het netwerk. Dit krijgt vorm door het beschikbaar stellen van een substantiële subsidie. Daarnaast situeert de gemeenteraad met dit besluit het netwerk door de bevestiging van SGDS-D als belangrijke stichting voor de gemeentebrede exploitatie van de dorpshuizen, die als start vorm krijgt door de overdracht van de exploitatie van acht dorpshuizen en één MFC. De gemeenteraad oefent op voorstel van de externe projectleider een belangrijke invloed uit op de samenstelling en inrichting van het netwerk. De externe projectleider bedient zich hier van een andere arena.

Gemeente, Zeeuwlân, SGDS-D, Welzijnshuis en Allévo ondertekenen de intentieovereenkomst "Hart van Leefbaarheid"

De huidige gemeentelijke projectleider maakt de intentieovereenkomst op en benoemt de betrokken actoren. Daarmee handelt ze situerend omdat ze de partijen bepaalt die een belangrijke rol in het project "Hart van Leefbaarheid" gaan spelen en daarmee de inrichting van de latere arena's op basis van het projectplan. Overigens is de samenstelling van actoren al in de beleidsnota omschreven. De vraag is dus op welk moment situerend is gehandeld en door wie. Hier lijkt de projectleider meer de eerdere door de externe projectleider geformuleerde uitgangspunten uit te voeren. De tekst van de intentieovereenkomst wekt de indruk dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid en gelijkwaardigheid van de betrokken actoren. Daarmee situeert de gemeentelijke projectleider de verhoudingen tussen de actoren. Deze gelijkwaardigheid ervaren SGDS-D, het Welzijnshuis en Allévo in de praktijk niet. Vanuit de theorie is dit te verklaren door de grotere afhankelijkheid van SGDS-D, het Welzijnshuis en Allévo van de gemeente en Zeeuwlân. Ondanks de inzet van een strategie om te komen tot gelijkwaardigheid in het netwerk blijken afhankelijkheden zwaarder te wegen in de onderlinge verhouding van actoren.

De provincie geeft de definitieve subsidiebeschikking af op basis van het projectplan "Hart van Leefbaarheid"

Na de intentieovereenkomst en de start van de uitvoering van het project zijn er geen partijen meer toegetreden. Dit betekent niet dat het netwerk een gesloten karakter heeft. Zo spreekt men in de projectgroep over toetreden van het onderwijs. De huidige gemeentelijke projectleider heeft geen bijzondere situerende handelingen verricht. De projectstructuur staat en het netwerk is geformeerd. Zij beschouwt dit als een gegeven. Wel bekijken de actoren gezamenlijk periodiek of nieuwe verbindingen mogelijk zijn en hiervoor nieuwe actoren moeten toetreden tot het netwerk. Gezamenlijk bespreken de actoren dus de samenstelling van de arena's. De andere actoren zien Zeeuwlân en de gemeente als "grote spelers". De gemeentelijke projectleider en de beleidsmedewerker van Zeeuwlân brengen vooral beleidsinitiatieven en voorstellen in en bereiden samen de agenda voor. De

overige actoren hebben een meer uitvoerende rol. Daarbij geven ze aan dat ze afhankelijk zijn van de ondersteuning door Zeeuwlând of door de gemeente om taken uit te voeren, bijvoorbeeld in de vorm van geld.

Alle vertegenwoordigers in de projectgroep geven aan dat de gemeentelijk projectleider de leidende rol heeft. Daarbij geeft de beleidsmedewerker van Zeeuwlând aan dat de gemeente aanhaakt bij een bestaand proces van de “Droomtrajecten” maar met instemming van de andere actoren de leidende rol overneemt. De perceptie van de beleidsmedewerker van Zeeuwlând wijkt hier dus af van de perceptie van de andere actoren in het netwerk.

Provincie stemt in met verlenging subsidiebeschikking voor 1 jaar. Zeeuwlând, SGDS-D, Welzijnshuis en Allévo komen overeen het project “Hart van Leefbaarheid” door te zetten tot 1 januari 2013

Uit de interviews blijkt dat de overige actoren de verlenging van de subsidiebeschikking toeschrijven aan de inzet van de gemeentelijke projectleider. Uit de interviews blijkt dat de andere actoren in het netwerk dit een belangrijke prestatie vinden. De waardering voor de projectleider is door deze prestatie toegenomen. De positie van de gemeentelijke projectleider in de projectgroep is hierdoor sterker geworden en heeft invloed op de verhoudingen tussen de betrokken actoren in de projectgroep. Het tot stand brengen van een belangrijk besluit, bepalend voor de voortgang van het project, is dus van invloed op de verhoudingen tussen actoren in het netwerk.

Steun creëren:

De gemeente neemt een extern projectleider aan

De gemeentelijke opdrachtgever voor het project geeft met dit besluit een belangrijk signaal af, namelijk het signaal van “nieuwe ronden, nieuwe kansen”. Met het besluit maakt hij duidelijk dat een extern persoon met meer distantie en een andere vorm van communiceren het inhoudelijk debat weer op gang moet krijgen. De gemeentelijke opdrachtgever voorziet dus in een belangrijk besluit om opnieuw draagvlak en steun te verkrijgen.

Zeeuwlând presenteert het plan van aanpak “Dorpsactivering, Droomtrajecten”

Met het plan van aanpak “Droomtrajecten” en het betrekken van een procesbegeleider (MOVEO) voorziet de beleidsmedewerker van Zeeuwlând voor de “Droomtrajecten” in een arena waarin de doelgroep vertegenwoordigt is en ideeën van onderop ontstaan. Met deze aanpak realiseert de beleidsmedewerker van Zeeuwlând veel draagvlak bij inwoners van bij de “Droomtrajecten” betrokken kernen. Dit blijkt uit de goede deelname van inwoners en dorpsraden aan deze trajecten.

De gemeenteraad stelt de nota “Dorpshuizenbeleid Schouwen-Duiveland” vast

Voordat de externe projectleider aantreedt ligt de nadruk voor de gemeente op de naleving van het verkoop- terughuurcontract met Zeeuwlând. De externe projectleider plaatst de contractuele relatie met Zeeuwlând in een breder perspectief. Hetzelfde doet hij met het harmoniseringvraagstuk. Ook dit plaatst hij in een breder perspectief van toekomstige en nieuwe functies van de dorpshuizen. Met het reframen van de probleemstelling realiseert de externe projectleider betrokkenheid bij Zeeuwlând. In beginsel is dit verklaarbaar omdat Zeeuwlând ook een belang heeft bij het herstel van de relatie, namelijk een oplossing voor de onderhoudssituatie van de gebouwen en duidelijkheid in de contractuele relatie. Met het reframen realiseert de externe projectleider ook draagvlak bij de stichtingsbesturen en de beheerders van dorpshuizen om mee te denken. De stichtingsbesturen en beheerders kunnen nu meedenken over toekomstig gebruik van de dorpshuizen. Dit sluit aan bij hun

belang, namelijk een betere exploitatie. Na het samenbrengen van het werk van de twee groepen tot één nota kalft het draagvlak bij de stichtingbesturen en beheerders van dorpshuizen af omdat in de nota nu het werk van de Adviesgroep over het voorgestelde harmoniseringbeleid duidelijk wordt. Elf stichtingbesturen dienen zienswijzen in tegen de ontwerpnota, met name tegen het onderdeel harmonisering. De gemeenteraad schuift vervolgens de zienswijzen aan de kant. Het draagvlak bij de stichtingbesturen en beheerders van dorpshuizen vermindert nog verder. Dit heeft tot gevolg dat de stichtingbesturen en beheerders uit het netwerk verdwijnen. Bijzonder hierbij is dat de stichtingbesturen en beheerders van dorpshuizen weer wel een rol spelen in de “Droomtrajecten”. Ze zitten echter niet aan tafel bij de projectgroep of werkgroepen, maar zijn als het ware gast tijdens bijeenkomsten, op een vergelijkbare wijze als de inwoners van kernen.

Stichting Dorps- en Gemeenschapshuizen Schouwen-Duiveland wordt opgericht

Voor de werving van bestuursleden voor de op te richten SGDS-D legt de externe projectleider op voorhand een profiel neer. Gelet op de omschrijving van het profiel is de gedachte dat indien de bestuursleden aan dit profiel voldoen, draagvlak ontstaat bij stichtingsbesturen en beheerders van dorpshuizen, bij Zeeuwsland en bij de inwoners. De externe projectleider probeert op deze manier vooraf steun te creëren voor de nog op te richten Stichting.

De provincie geeft een voorlopige subsidiebeschikking af

De externe projectleider zoekt naar win-winsituaties bij het oplossen van de problemen. Dit blijkt uit het feit dat hij op zoek gaat naar subsidiemogelijkheden. De provinciale ambtenaar creëert de echte “window of opportunity” door de twee subsidieaanvragen van Zeeuwsland en de gemeente bij elkaar te brengen en uitzicht te bieden op een substantiële subsidie. Anders dan de theorie veronderstelt, gaat de regie in deze fase van het beleidsproces over naar de provincie. Nu er uitzicht op een substantiële subsidie is, lijkt het verdere proces soepeler te verlopen. De provinciale ambtenaar realiseert daarmee min of meer een doorbraak in het proces. Vanuit dit perspectief is de beschikbaarheid van geld ook als steun creëren aan te merken.

De gemeenteraad besluit met terugwerkende kracht tot 1 januari 2009 acht dorpshuizen en één MFC aan SGDS-D over te dragen en stelt subsidie beschikbaar.

Over dit raadsbesluit vindt nauwelijks interactie of inhoudelijk debat met de overige actoren in het netwerk plaats. Het raadsbesluit wordt ook niet gezamenlijk voorbereid in de Advies- of Werkgroep. De onderliggende redenen zijn niet te achterhalen omdat de externe projectleider is vertrokken. De indruk ontstaat wel dat dit besluit ook te duiden is als eenzijdig en min of meer verticaal sturen door de gemeente naar de gewenste situatie voor het beheer en de exploitatie van de dorpshuizen. Er ligt wel een belangrijke basis om dit besluit te nemen, namelijk het vaststellen door de gemeenteraad van de Nota Dorpshuizenbeleid. De externe projectleider realiseert door middel van dit besluit vooral steun aan SGDS-D. Enerzijds door geld, anderzijds door de overdracht van de exploitatie van een substantieel deel van de dorpshuizen en MFC. Daarmee wordt SGDS-D gelijk een belangrijke speler in het netwerk. Uit de interviews wordt duidelijk dat SGDS-D zichzelf (nog) niet zo ziet. Steun creëren aan een andere actor in het netwerk behoeft die actor nog niet als steun te ervaren.

Gemeente, Zeeuwsland, SGDS-D, Welzijnshuis en Allévo ondertekenen de intentieovereenkomst “Hart van Leefbaarheid”

Kort voor de ondertekening van de intentieovereenkomst treedt de gemeentelijke projectleider aan. Zij organiseert een feestelijke gelegenheid en nodigt de pers uit. De

ondertekening van de intentieovereenkomst luidt een nieuwe ronde in, nu vooral inhoudelijk. Met het moment van publieke aandacht en het organiseren van de bestuurlijke en politieke belangstelling zorgt de gemeentelijke projectleider voor steun aan het netwerk, niet voor steun in het netwerk, zoals steun creëren in het 5S-model is omschreven. Steun aan het netwerk door publieke, bestuurlijke en politieke aandacht geeft steun aan de actoren voor hun rol in het project. Dat leidt tot bevestiging en geeft nieuwe energie. Dat verhoogt de inzet voor en deelname aan het netwerk. Met deze actie heeft de gemeentelijke projectleider weer het initiatief en ligt de trekkende rol weer duidelijk bij de gemeente.

De provincie geeft de definitieve subsidiebeschikking af op basis van het projectplan "Hart van Leefbaarheid"

Door het organiseren van de definitieve beschikking maakt de provinciale ambtenaar de "window of opportunity" definitief. Met de subsidiebeschikking is het projectbudget sluitend. De provinciale ambtenaar schuift een enkele keer aan in de stuurgroep. Hij is dus geen vaste deelnemer in projectgroep of stuurgroep. Met subsidiebeschikking verleent de provinciale ambtenaar eerder steun aan het netwerk dan steun in het netwerk. Met geld faciliteert hij de uitvoering van het project. Toch verleent de provinciale ambtenaar ook steun in het netwerk. Door het bijeenbrengen van het Harmoniseringsbeleid en de "Droomtrajecten" reframet de provinciale ambtenaar nog een keer de probleemstelling van het project en brengt hij belangen van de betrokken actoren duidelijker bij elkaar.

Provincie stemt in met verlenging subsidiebeschikking voor 1 jaar. Zeeuwsland, SGDS-D, Welzijnshuis en Allévo komen overeen het project "Hart van Leefbaarheid" door te zetten tot 1 januari 2013

Ook met dit verlengingsbesluit verleent de provinciale ambtenaar eerder steun aan het netwerk dan steun in het netwerk, omdat hij hier geen vaste deelnemer van is. Toch getuigt ook dit besluit van betrokkenheid van de provincie bij het project. De actoren in het netwerk kunnen de verlenging van de subsidie als steun ervaren en daardoor de betrokkenheid van de actoren in het netwerk vergroten. Ook hier geldt dat het beschikbaar stellen van geld faciliteert.

Rol van de projectleider:

Met de wijze waarop de gemeentelijke projectleider haar rol invult creëert ze in belangrijke mate steun in het netwerk. Uit de interviews blijkt dat de projectleider zorgvuldig en respectvol communiceert, ruimte geeft voor het inhoudelijk debat tussen actoren in de projectgroep en de effecten van besluiten voor de verschillende actoren zorgvuldig nagaat en ongunstige besluiten uitlegt. Daarmee zorgt ze voor de legitimatie van de uitkomsten van het project voor de betrokken actoren en blijven de actoren ook aan tafel zitten. De wijze van communiceren van de projectleider en de door haar gehanteerde omgangsvormen dragen in belangrijke mate bij aan de betrokkenheid die de andere actoren bij het project hebben. En die betrokkenheid is groot. We doen de projectleider dus te kort als wij haar rol met betrekking tot de participatie van de overige actoren in het netwerk niet zouden benoemen. Vanuit de theorie is te verklaren dat door de inzet van netwerk- en procesmanagementstrategieën, met name de inzet van zorgvuldige en respectvolle interactie, de overig betrokken actoren de rol van de gemeentelijke projectleider als zeer belangrijk zien voor de wijze waarop het proces verloopt.

Structureren:

De gemeente neemt een extern projectleider aan

De gemeentelijke opdrachtgever voor het project brengt een belangrijke structurerende maatregel aan door het aanstellen van een externe projectleider. De externe projectleider begint vrijwel direct met netwerkvorming van betrokken actoren rond de problemen die spelen. Hij herstelt de verstoorde relaties en onderhoudt deze door veel met de betrokken actoren te communiceren. De externe projectleider reframet het probleem en creëert zo ruimte om verschillende arena's voor de behandeling van de diverse vraagstukken, die aan het probleem ten grondslag liggen, in te richten. Dit gebeurt in eerste instantie informeel. Hij brengt actoren bij elkaar die met hetzelfde probleem te maken hebben. Zeeuwendijk gemeente over de onderhoudssituatie en het contract, de stichtingsbesturen en dorpsbeheerders over exploitatie en gebruik. De externe projectleider investeert in de eerste periode van zijn opdracht vooral in het opbouwen en onderhouden van relaties.

Zeeuwendijk presenteert het plan van aanpak "Dorpsactivering, Droomtrajecten"

De beleidsmedewerker van Zeeuwendijk creëert voor de "Droomtrajecten" een eigen netwerk. Hij zorgt voor organisatorische ondersteuning door middel van het bureau MOVEO. Met de "Droomtrajecten" brengt hij nieuwe koppelingen tussen actoren tot stand. Zo spreken inwoners van kernen met elkaar, met Zeeuwendijk en met stichtingsbesturen en beheerders van dorpshuizen. De "Droomtrajecten" vinden in één arena plaats. Daarin bedenken vooral inwoners de ideeën en plannen die moeten bijdragen aan de leefbaarheid van de kern. Bij aanvang van de "Droomtrajecten" is bepaald dat deze moeten bijdragen aan de herstructureringsopgaven die Zeeuwendijk heeft in vijf kernen. Er lijken geen afspraken te zijn gemaakt over de uitkomsten van de "Droomtrajecten". De uitkomsten komen vaak uit op aanvullende voorzieningen in de kern die buiten het gebied van de herstructureringsopgave liggen, bijvoorbeeld een hondenuitlaatplaats. Bijzonder is dat nadrukkelijke koppelingen met de gemeente uitblijven. Dit leidt tot discussie met de gemeente op het moment dat plannen tot uitvoering moeten worden gebracht en in een andere arena de inzet van gemeentelijke middelen aan de orde komt. Er is sprake van netwerkvorming in de "Droomtrajecten" omdat actoren elkaar regelmatig ontmoeten en relaties onderhouden. Dit netwerk komt echter als een op zichzelf staand netwerk over in het grotere plaatje.

De gemeenteraad stelt de nota "Dorpsbeleid Schouwen-Duiveland" vast

Voor het opstellen van de Beleidsnota dorpsbeleid richt de externe projectleider een Werkgroep en een Adviesgroep in. Hij formaliseert daarmee de arena's die al informeel zijn ontstaan om de vraagstukken die spelen. Daarbij zet hij de actoren die gelijksoortige belangen hebben bij elkaar en organiseert dat de besluitvorming in andere arena's plaatsvindt. Hij past hiermee conflictregulerende mechanismen toe. Uit de reconstructie en de interviews blijkt niet dat externe projectleider proces- en spelregels afsprekt. Hij zet wel in op wederzijdse afhankelijkheid: voor de exploitatie en het gebruik van de dorpsbeheerders en besturen nodig, Zeeuwendijk weet wat het beheer van onroerend inhoudt. Ook valt af te leiden dat de externe projectleider voor het proces de gebruikelijke procedures die bij een gemeente gelden, hanteert. Daarmee verplaatst hij de besluitvorming naar andere arena's. De externe projectleider brengt een nieuwe actor in het netwerk, te weten de provincie. Door het inbrengen van de provincie ontstaat een koppeling tussen twee processen en de daarbij betrokken actoren, te weten de "Droomtrajecten" en het Harmoniseringsbeleid. Het project "Hart van Leefbaarheid" krijgt met een andere koppeling

een plaats in het Beleidsprogramma Sociale Zorg van de provincie. De provinciale ambtenaar brengt hier nieuwe koppelingen aan terwijl de theorie veronderstelt dat de externe projectleider dit doet.

Stichting Dorps- en Gemeenschapshuizen Schouwen-Duiveland wordt opgericht

Met de oprichting van SGDS-D brengt de externe projectleider opnieuw een nieuwe actor in. Hij staat zelf aan de basis van de oprichting van deze stichting en verricht daarvoor veel werk. De externe projectleider introduceert SGDS-D in het netwerk. Dit leidt niet tot bijzondere spanningen omdat de stichtingbesturen en beheerders na vaststelling van de Nota Dorpshuizenbeleid zich terugtrekken uit het netwerk. De belangentegenstellingen tussen stichtingbesturen en beheerders enerzijds en de SGDS-D anderzijds komen daardoor niet in het netwerk tot uiting. Uit de interviews wordt niet duidelijk dat de onderlinge relaties in het netwerk zich opnieuw moeten zetten. Dit wijst op de spelregel om zorgvuldig en open met elkaar om te gaan in het netwerk. Er is wel sprake van het nog “onwennig” aan tafel zitten van de vertegenwoordiger van SGDS-D. Dit ligt meer bij hem dan bij de overige actoren in het netwerk.

De provincie geeft een voorlopige subsidiebeschikking af

De provinciale ambtenaar draagt met de subsidiebeschikking bij aan het structureren van het netwerk. Met het uitzicht op de subsidiebeschikking ontstaat zicht op geld. Enerzijds om activiteiten uit te voeren, anderzijds om de organisatorische ondersteuning van het project verder vorm te geven omdat ook personele inzet ten laste van de subsidie mogen komen. Het reframen van het probleem en het uitzicht op geld heeft ook invloed op de relaties in het netwerk. Vanaf het moment dat de voorlopige subsidiebeschikking is afgegeven lijkt het proces soepeler te verlopen en vinden actoren elkaar makkelijker. Hierbij lijken twee elementen een rol te spelen: enerzijds een betere uitvoerbaarheid van het project door de beschikbaarheid van geld, anderzijds het feit dat de eigen organisatie van de betrokken actoren kunnen profiteren van de beschikbaarheid van geld. Dit duidt op een win-winsituatie, welke eerder is benoemd bij steun creëren.

De gemeenteraad besluit met terugwerkende kracht tot 1 januari 2009 acht dorpshuizen en één MFC aan SGDS-D over te dragen en stelt subsidie beschikbaar

De externe projectleider treft met dit raadsvoorstel eveneens een structurerende maatregel. SGDS-D vertegenwoordigt nu acht dorpshuizen en één MFC. Hiermee komt het vraagstuk van de exploitaties en toekomstig gebruik van de dorpshuizen definitief terug in het netwerk en is SGDS-D een belangrijke actor. De subsidiebeschikking heeft weinig invloed op de andere actoren in het netwerk. De subsidie is specifiek bedoeld voor de organisatorische ondersteuning van SGDS-D.

Gemeente, Zeeuwland, SGDS-D, Welzijnshuis en Allévo ondertekenen de intentieovereenkomst “Hart van Leefbaarheid”

De gemeentelijke projectleider bereidt de intentieovereenkomst voor en organiseert een feestelijk moment voor de ondertekening. Met het aangaan van de intentieovereenkomst vindt formalisering van de onderlinge relaties plaats. De betrokken actoren spreken publiekelijk uit met elkaar te willen samenwerken en het doel wat ze daarmee willen bereiken. Het ondertekenen van de intentieovereenkomst heeft effect op de onderlinge relaties. De vrijblijvendheid verdwijnt, de koppelingen tussen de betrokken actoren in het netwerk worden steviger. Hoewel dit niet expliciet tot uitdrukking komt heeft de intentieovereenkomst effect op de proces- en spelregels. Na de ondertekening is er een grotere barrière voor de betrokken actoren om uit te treden.

De provincie geeft de definitieve subsidiebeschikking af op basis van het projectplan “Hart van Leefbaarheid”

De gemeentelijke projectleider richt een structuur in om het projectplan “Hart van Leefbaarheid” uit te voeren. Deze structuur blijft, conform het projectplan, beperkt tot een stuurgroep, een projectgroep en twee werkgroepen. Het projectplan is onderdeel van de door de provincie verleende subsidiebeschikking. Dat roept de vraag op wie er werkelijk structureert, de provincie of de gemeente. In ieder geval valt hieruit af te leiden dat de provincie opnieuw een belangrijke invloed op de wijze van uitvoering van het project heeft. Het projectplan formaliseert min of meer de ingerichte structuur en de daarbij behorende arena's. Opvallend is dat de structuur voor de onderliggende deelprojecten niet verder is uitgewerkt. De structuur waarmee actoren in de deelprojecten tot resultaat komen, blijft daardoor onduidelijk. Voor de “Droomtrajecten” kan de verklaring voor het niet verder uitwerken van de structuur zijn dat het plan van MOVEO (2007) is uitgewerkt. Voor het deelproject “Structuur dorpshuizen” blijft de aanpak onduidelijk. Het lijkt er op dat met de oprichting van SGDS-D aan deze structuur is voldaan. De vraag is of enkel de oprichting van SGDS-D leidt tot het beoogde resultaat. Het realiseren van de harmonisering kan SGDS-D immers niet alleen. Daar heeft de SGDS-D Zeeuwsland als eigenaar, de gemeente als hoofdhuurder en de stichtingbesturen en beheerders voor de exploitatie bij nodig. De harmonisering van het dorpshuizenbeleid staat nauwelijks op de agenda van de project- en stuurgroep. Het ontbreken van een werkgroepstructuur voor de exploitatie van de dorpshuizen kan de “ongemakkelijkheid” waarmee de vertegenwoordiger van SGDS-D in de projectgroep aan tafel zit, verklaren. Voor de gemeentelijke projectleider kan gelden dat ze denkt dat het resultaat er al is, namelijk een exploitatiestichting. Daarmee is het doel van de stichting echter nog niet bereikt.

De gemeentelijke projectleider brengt nadrukkelijk koppelingen aan met andere projecten, zoals “Thuis in Malta”. Daar stelt ze echter grenzen aan. Daarmee lijkt ze het projectplan strikt te volgen en lijkt de provincie de meest structurerende invloed via de subsidiebeschikking te hebben. In de subsidiebeschikking van de provincie zijn de resultaten voor het project benoemd. Deze resultaten worden in het project gebruikt als evaluatiecriteria. De projectleider geeft aan te toetsen aan deze criteria. Daarnaast legt zij verantwoording over de beschikking af aan de hand van deze criteria. De vraag die hierbij wederom rijst is wie het uiteindelijke resultaat van het project bepaald? Is dat de provincie of is dit de gemeente? Met de redactie van de beschikking bepaalt de provincie het resultaat op procesniveau maar hebben de betrokken actoren de vrijheid om de resultaten op inhoud in te vullen. Uit het projectplan is af te leiden dat dit een bewuste keuze is: de lokale en contextuele omstandigheden per kern krijgen op deze manier een plaats.

Provincie stemt in met verlenging subsidiebeschikking voor 1 jaar. Zeeuwsland, SGDS-D, Welzijnshuis en Allévo komen overeen het project “Hart van Leefbaarheid” door te zetten tot 1 januari 2013

Met de voorbereiding en uitvoering van deze beslissing treft de provinciale ambtenaar wederom een structurerende beslissing. De verlenging van de beschikking geeft een belangrijke basis voor de betrokken actoren in het netwerk om hun relaties in deze vorm te voort te zetten, in ieder geval voor een periode van nog één jaar.

Sturen:

De gemeente neemt een extern projectleider aan

Door het besluit om een externe projectleider aan te stellen stuurt de gemeentelijke opdrachtgever het project. Hij brengt met de externe projectleider een prikkel in de, gestokte, samenwerking. Na het aantreden van de externe projectleider vindt vanuit de

gemeente een andere wijze van communicatie plaats. Dit blijkt een belangrijke basis te zijn om het project weer op gang te krijgen maar ook de gewenste richting op te sturen wat betreft de doelstellingen van de gemeente. Dorpshuizenbeleid krijgt een prominentere positie op de agenda's van betrokken actoren. Het aanstellen van de externe projectleider door de gemeentelijke opdrachtgever is ook te beschouwen als een belangrijk initiatief. De regie komt hierdoor weer bij de gemeente te liggen.

Zeeuwsland presenteert het plan van aanpak "Dorpsactivering, Droomtrajecten"

Met dit projectplan geeft Zeeuwsland de richting aan voor het uitwerken van leefbaarheid in vier kernen. De beleidsmedewerker van Zeeuwsland activeert selectief een aantal actoren. Dat blijkt uit het feit dat de gemeente niet is betrokken en in eerste instantie een ondergeschikte rol heeft in de "Droomtrajecten". Op het gebied van leefbaarheid brengt Zeeuwsland het debat over leefbaarheid en de uitwerking daarvan naar concrete activiteiten op gang, vooral met de inwoners van de kernen. Daarbij stuurt de beleidsmedewerker van Zeeuwsland niet op het resultaat maar op het proces. Met de "Droomtrajecten" legt de beleidsmedewerker van Zeeuwsland een belangrijke basis voor één van de latere deelprojecten in het project "Hart van Leefbaarheid".

De gemeenteraad stelt de nota "Dorpshuizenbeleid Schouwen-Duiveland" vast

Bij de opstelling van de nota Dorpshuizenbeleid en de nota Harmonisatie dorpshuizen activeert de externe projectleider selectief de betrokken actoren en richt hij twee arena's in. Met het inrichten van de arena's en de selectie van actoren die daarin zitting nemen, legt de externe projectleider een belangrijke basis om in de twee arena's coproducerend te werk te gaan. Met de behandeling van de ingebrachte zienswijzen bedient de externe projectleider zich van een verticaal sturingsinstrument en een andere arena. De stichtingsbesturen en beheerders van dorpshuizen worden wel over de ingebrachte zienswijzen gehoord maar daarna verklaart het college alle zienswijzen ongegrond. Met het verplaatsen van de besluitvorming naar andere arena's, te weten het college en de gemeenteraad, vindt hiërarchisch interventie plaats. Hierdoor bepaalt de gemeente in sterke mate de richting van het Harmoniseringsbeleid.

Stichting Gemeenschap- en Dorpshuizen Schouwen-Duiveland wordt opgericht

Het oprichten van SGDS-D kan ook worden gezien als een hiërarchische interventie. Met het oprichten van de SGDS-D geeft de externe projectleider op een overduidelijke manier aan hoe de toekomstige exploitatie van de dorpshuizen er uit moet zien. Daarmee geeft hij het doel en de richting van het project aan, maar tegelijkertijd een belangrijk signaal naar stichtingsbesturen en beheerders van dorpshuizen. Overigens zijn op dat moment de stichtingsbesturen en beheerders al uit het netwerk verdwenen. Dat kan verklaren waarom stichtingsbesturen en beheerders van dorpshuizen niet reageren op het oprichtingsbesluit van SGDS-D. De externe projectleider gebruikt de middelen van de gemeente om SGDS-D op te richten. De voorbereiding en oprichting van de stichting vindt hoofdzakelijk langs het bestuurlijke besluitvormingsproces plaats. Hier zet de externe projectleider het gewicht van de gemeente als actor in het proces in: niet elke organisatie kan zomaar een stichting oprichten en deze van middelen voorzien om een taak over te nemen. Ook deze actie is te beschouwen als een hiërarchische interventie.

De provincie geeft een voorlopige subsidiebeschikking af

De provinciale ambtenaar geeft een belangrijke aanwijzing in het project door de "Droomtrajecten" en het harmoniseringsbeleid bij elkaar te brengen. Daarbij geeft hij uitzicht op een substantiële subsidie van de provincie. De vraag die daarmee rijst is wie vanaf dit moment stuurt in project, de externe projectleider of de provinciale ambtenaar? De

provinciale ambtenaar brengt met deze handeling doelvervlochten tot stand. Hij geeft aanwijzingen voor het projectplan en keurt het projectplan goed. Met het projectplan ontstaat zicht op concrete uitvoering langs de kaders die in het projectplan staan. Daarmee lijkt de projectorganisatie een uitvoerend orgaan te worden voor de doelen die de provincie wil bereiken. Anderzijds moeten we constateren dat bij de uitvoering van het project de aandacht voornamelijk gericht is op de leefbaarheidplannen en “Droomtrajecten”. Tijdens de uitvoeringsfase beïnvloedt de beleidsmedewerker van Zeeuws-Vlaanderen de agenda door inhoudelijk mee te werken aan voorstellen. Hieruit is af te leiden dat sturende invloed aan voorkant van het proces nog niet hoeft te betekenen dat het project zich in de omschreven richting ontwikkelt. Een andere vraag is: hoe moet het uitzicht op een substantiële subsidie worden geduid? Is dit een horizontaal of verticaal sturingsinstrument? In principe is een subsidie een klassiek sturingsinstrument en daarom te beschouwen als verticaal. Anderzijds gaat het project nog een richting op die de gemeente wenst. Vanuit dit perspectief beschouwd werkt het uitzicht op subsidie stimulerend en ondersteunend. Dit duidt op een meer horizontale benadering.

De gemeenteraad besluit met terugwerkende kracht tot 1 januari 2009 acht dorpshuizen en één MFC aan SGDS-D over te dragen en stelt subsidie beschikbaar

Met dit besluit bedient de externe projectleider zich eveneens van een verticaal sturingsinstrument. Hij gebruikt de procedure van de politieke besluitvorming en dus een andere arena. De gemeente bepaalt hier een eigen richting en koers. In het besluit zit ook een horizontaal element. De stichtingsbesturen en beheerders van dorpshuizen die nog niet willen aansluiten, hoeven dat nog niet te doen. Aansluiting bij SGDS-D vindt plaats op vrijwillige basis. Maar het horizontale element heeft een verticaal tintje: de dorpshuizen mogen zelfstandig blijven, maar de financieringsstructuur verandert zodanig dat de gemeente alleen nog zaken doet met SGDS-D, ook voor nieuwe functies en activiteiten in dorpshuizen. Daarnaast dienen de stichtingsbesturen en beheerders die niet willen aansluiten te voorzien in een exploitatie zonder steun van de gemeente. Ook hier bedient de externe projectleider zich van eenzijdige besluitvorming. Stichtingsbesturen en beheerders kunnen “nee” zeggen tegen aansluiting bij SGDS-D, maar de consequenties daarvan zijn groot. Een opvallend punt is dat het raadsbesluit al anticipeert op het projectplan “Hart van Leefbaarheid” waarbij de subsidie aan SGDS-D tevens als cofinanciering voor de te verkrijgen provinciale subsidie dient. De externe projectleider maakt het raadsbesluit, dat te zien is als verticaal sturingsinstrument, daarmee onderdeel van het project “Hart van Leefbaarheid” en brengt geoordeeld geld (de subsidie voor SGDS-D) in het project. Binnen het project is er dus geen zeggenschap over dit geld. Binnen het project stuurt de externe projectleider nog een keer op het gemeentelijk belang, te weten het Harmoniseringsbeleid en stelt oormerk het geld dat hiervoor nodig is. Voor de projectorganisatie is er geen ruimte om anders met dit geld binnen het project om te gaan. Anderzijds krijgt de projectorganisatie wel een verantwoordingsplicht over het totale projectbudget, waar deze subsidie als cofinanciering onderdeel van uitmaakt.

Gemeente, Zeeuws-Vlaanderen, SGDS-D, Welzijnshuis en Allévo ondertekenen de intentieovereenkomst “Hart van Leefbaarheid”

In de intentieovereenkomst bepalen de daarin vermelde actoren dat zij gaan samenwerken en met welk doel. Daarbij valt op dat de actoren die eerder in het project naar de achtergrond zijn verdwenen in de intentieovereenkomst geen plaats van betekenis meer krijgen. Ook hier vindt selectieve activering van actoren plaats. Inwoners van de vier kernen voor de “Droomtrajecten” evenals stichtingsbesturen en beheerders van dorpshuizen voor het Harmoniseringsbeleid worden niet in de intentieovereenkomst betrokken terwijl zij toch belangrijke actoren zijn. Dit zijn toch de doelgroepen waar het in het project om gaat.

De provincie geeft de definitieve subsidiebeschikking af op basis van het projectplan "Hart van Leefbaarheid"

De provinciale ambtenaar draagt zorg voor de formalisering van de subsidie en verbindt daaraan de inhoud van het projectplan. De provinciale ambtenaar heeft eerder de richting van het project bepaald en zet nu formeel een substantiële subsidie in om dit te bereiken. Gelet op de omvang van de subsidie moet de subsidie als een verticaal sturingsinstrument worden gezien. Anderzijds werkt de subsidie ook als "smeerolie": de samenwerking tussen de actoren in het netwerk verloopt soepeler op het moment dat er uitzicht op subsidie is. De provinciale subsidiebeschikking bevat resultaten op procesniveau. De provinciale ambtenaar laat de inhoudelijke resultaten daarmee over aan de projectorganisatie. Uit de interviews blijkt dat de projectleider de subsidiebeschikking gebruikt als beoordelingscriterium of een inhoudelijk voorstel of initiatief wel of niet kan doorgaan. De projectleider lijkt met de subsidiebeschikking een hiërarchisch middel in te zetten om een inhoudelijk voorstel of initiatief wel of niet door te laten gaan. Dat is opmerkelijk omdat de subsidiebeschikking geen resultaten op inhoud bevat. De projectleider stuurt dus met de subsidiebeschikking de inhoudelijke kant van het project, terwijl de subsidiebeschikking zo niet bedoeld is. De overige projectgroepleden accepteren deze wijze van handelen omdat de projectleider haar besluiten goed motiveert. Kennelijk zijn niet alle projectgroepleden zich bewust van de ruimte die de subsidiebeschikking biedt. De wijze van sturen, waarbij de projectleider goed argumenteert en uitlegt, raakt aan steun creëren. Zij houdt zo immers de overige projectgroepleden betrokken bij het project.

De voorstellen voor dorpsactivering richten zich op concrete activiteiten, terwijl de beschikking per benoemde kern de oplevering van een leefbaarheidplan, een uitvoeringsprogramma en een activiteitenkalender bepaalt. Zeeuwsland heeft belang bij het concreet aan de gang van krijgen van activiteiten voor dorpsactivering. Zeeuwsland was, voordat de "Droomtrajecten" in het project "Hart van Leefbaarheid" waren betrokken, al aan de slag met inwoners voor het uitvoeren van concrete activiteiten, zoals het opknappen van een strandje en het vernieuwen van een speelplein (Zeeuwsland, 2009). De uitvoering van concrete activiteiten liggen nu in principe buiten het bestek van de subsidiebeschikking. De beleidsmedewerker van Zeeuwsland zoekt met voorstellen voor concrete activiteiten de "randen" van de beschikking op. Dit is ook terug te zien in de agenda van de projectgroep: het harmoniseringsbeleid van de dorpshuizen komt nauwelijks aan bod. Door het opzoeken van de randen van de subsidiebeschikking geeft de beleidsmedewerker van Zeeuwsland prikkels aan de samenwerking. Hij geeft dit ook aan: hij is van mening dat hij veel invloed op de voorstellen heeft en door het opzoeken van de "randen van de beschikking" prikkels aan de samenwerking in de projectgroep geeft. De projectleider ziet hij meer als de facilitator van de open informatie-uitwisseling over de voorstellen. De beleidsmedewerker van Zeeuwsland ziet de projectleider dus niet als sturende actor in het netwerk. Uit de interviews valt impliciet op te maken dat hij zich als zodanig ziet.

Provincie stemt in met verlenging subsidiebeschikking voor 1 jaar. Zeeuwsland, SGDS-D, Welzijnshuis en Allévo komen overeen het project "Hart van Leefbaarheid" door te zetten tot 1 januari 2013

De provinciale ambtenaar zorgt voor verlenging van de subsidiebeschikking. Daardoor creëert hij de omstandigheden voor de verlenging van het project met een jaar. Met dit besluit stuurt hij niet de richting van het project. Die ligt al vast. Hij stuurt wel op de voortgang en doorlooptijd van het project.

6. Bevindingen, conclusies en aanbevelingen

Nu het literatuuronderzoek en empirisch onderzoek zijn uitgevoerd, gaan we terug naar onze centrale onderzoeksvraag. Deze luidt:

Op welke wijze maakt de gemeente Schouwen-Duiveland gebruik van vormen van regie, hoe dragen deze vormen van regie bij aan het oplossen van maatschappelijke problemen, welke voorwaarden moeten in de organisatie zijn ingevuld om vormen regie te kunnen voeren en dragen deze vormen van regie bij aan effectiever bestuur?

Onze deelvragen bestaan voor een gedeelte uit vragen aan de literatuur. Het empirisch onderzoek richt zich op de vraag op welke wijze de gemeente Schouwen-Duiveland gebruik maakt van vormen van regie, of voorwaarden voor het voeren van lokale regie zijn ingevuld en of de vormen van lokale regie bijdragen aan effectiever bestuur. Voor het empirisch onderzoek maken we gebruik van projectdossiers, overige relevante artikelen en de interviews. De verschijnselen in de praktijk verklaren we aan de hand van de theorie casu quo de literatuur.

We delen, conform de opzet van de deelvragen in paragraaf 1.7., op in vragen aan de literatuur en vragen aan de empirie, waarbij we de gevonden verschijnselen verklaren op grond van de theorie.

Algemene bevinding vooraf

Voordat we tot beantwoording van de deelvragen en de uiteindelijke beantwoording van de onderzoeksvraag overgaan, stellen we hier al een algemene bevinding vanuit de twee casus aan de orde. Onze hypothese of verwachting is dat lokale regie leidt tot betere resultaten of een betere beïnvloeding van het beleidsproces. De veronderstelling hierbij is dat de gemeente regie casu quo netwerk- en procesmanagement voert. Uit de analyse van beide casus blijkt dit niet zo te zijn. In de beide casus zetten naast de gemeente ook andere betrokken actoren netwerk- en procesmanagementstrategieën in. In de praktijk is er in beide beleidsprocessen niet sprake van één actor die netwerk- en procesmanagementstrategieën voert, maar bedienen meerdere actoren zich hiervan. Meerdere actoren doen pogingen om het beleidsproces te beïnvloeden en het resultaat te sturen. Deze actoren zijn niet alleen overheden maar ook andere instellingen. Daardoor is het moeilijk om vast te stellen of in beide casus nu sprake is van lokale casu quo gemeentelijke regie en welke resultaten of beïnvloeding aan het voeren van gemeentelijke regie en de daarbij gehanteerde netwerk- en procesmanagementstrategieën zijn toe te schrijven. Wij komen hier later op terug.

De deelvragen aan de literatuur beantwoorden we met de antwoorden onder de vragen 1a tot en met 1f. De deelvragen aan de empirie en de verklaringen vanuit de theorie beantwoorden we onder de vragen 2a tot en met 2f.

1a. Welke belangrijke invullingen worden door de literatuur aan het begrip regie gegeven?

Een eerste invulling van regie die in de literatuur naar voren komt is: regie in de context van uitbesteden en overlaten aan andere actoren. De overheid treedt bij deze invulling van regie op als opdrachtgever of laat taken over aan het maatschappelijk middenveld of de burger.

Een tweede invulling die in de literatuur naar voren komt is: regisseren in de context van beleidsprocessen. Deze invulling van regie is gericht op het oplossen of verminderen van maatschappelijke problemen. Op deze invulling richten wij ons onderzoek.

In de literatuur wordt regisseren van beleidsprocessen in verband gebracht met sturen en beïnvloeden. Er zijn verschillende definities van regie (zie figuur 7). Bij alle definities ligt het accent op samenwerken. Er zijn verschillen in het perspectief op samenwerking: inhoudelijke samenwerking of het organiseren van het proces van samenwerken.

Hoewel de definities vanuit één van beide perspectieven zijn aangelegd, liggen de definities overwegend in elkaars verlengde en overlappen zij elkaar omdat samenwerken in de definities het centrale begrip is. In een aantal definities (Hupe en Klijn respectievelijk het ROB) staat vooral horizontale sturing centraal. In een andere definitie (Pröpper et al.) ligt horizontale sturing voor de hand, maar wordt verticale sturing nadrukkelijker opengelaten. Onderzoek wijst erop dat er geen specifiek sturingsmodel te verbinden is aan regie, maar dat het in te zetten sturingsmodel afhankelijk is van het doel waarvoor regie wordt ingezet en wat men wil bereiken. Er is niet één specifieke vorm van regie, maar er is een variëteit aan mogelijkheden. Hieruit is af te leiden dat de keuze voor de vorm van regie sterk door de contextuele omstandigheden wordt bepaald. Daarnaast is het begrip niet afgebakend (Span et al., 2009a).

Uit de literatuur blijkt dat er niet in één bepaalde invulling is te geven aan regie in de context van beleidsprocessen. Het ROB (1999) onderscheidt regie in enge en brede zin. Bij regie in enge zin is sprake van een voorwaardenscheppend en procedureel karakter, terwijl bij regie in brede zin sprake is van een onderhandelend, interactief bestuur. Partners en Pröpper (2004) onderscheiden respectievelijk de beheersingsgerichte, uitvoeringsgerichte, visionaire en faciliterende regiseur. Voor het invullen van de regisserende rol zijn het hebben van een script en de mate van doorzettingsmacht belangrijke gegevens. Uit de vele definities zijn wel een aantal centrale begrippen te distilleren. Centrale begrippen bij regie in de context van beleidsprocessen zijn: samenwerking, sturen en beïnvloeden, overzicht over het geheel en afhankelijkheid van andere actoren. Samenwerken en afhankelijkheid duidt er op dat regisseren in netwerken plaatsvindt. In netwerken is het voeren van netwerk- en procesmanagement aan de orde. Niet regie zelf, maar het voeren van regie is daarmee synoniem te stellen aan het toepassen van netwerk- en procesmanagementstrategieën. De wijze van toepassen van deze strategieën hangt af van het doel dat de regisseur met de samenwerking voor ogen heeft en wat hij wil bereiken.

Er zijn dus meerdere invullingen van het begrip regie, afhankelijk van het perspectief van waaruit je naar het begrip regie kijkt.

1b. Welke belangrijke overwegingen worden door de literatuur aangedragen om regie toe te passen?

Door de maatschappelijke veranderingen, de ontwikkelingen die deze veranderingen hebben voor het openbaar bestuur en de toename en diversiteit van opvattingen, belangen en relaties die dit met zich meebrengt, zijn de samenleving en haar maatschappelijke vraagstukken die om een oplossing vragen, complexer geworden. Traditionele methoden om met problemen om te gaan voldoen niet langer. Dit vraagt om een nieuwe benadering (Koppenjan en Klijn, 2004). Om invulling te geven aan probleemoplossend vermogen zoeken publieke organisaties naar nieuwe vormen om maatschappelijke problemen op te lossen. De toename van complexiteit van maatschappelijke problemen heeft tot gevolg dat andere partijen nodig zijn om tot oplossing of verbetering van maatschappelijke problemen te komen. Vanwege de grote afhankelijkheid van andere actoren betreedt de overheid het publieke domein nu op een andere manier dan vroeger. Zij is minder in staat om de

samenleving direct aan te sturen. Deze taak moet ze delen met anderen. De context waarbinnen probleemoplossing, beleidsvorming en –uitvoering plaatsvinden, is:

- meer gefragmenteerd, omdat meer instellingen en organisaties hier een belang bij of een rol in hebben;
- meer afhankelijk van anderen, door het toegenomen aantal netwerken.

Koppenjan en Klijn verwijzen hierbij naar de netwerksamenleving. Dit leidt tot toenemende onzekerheid over de aard van problemen, relevante beoordelingscriteria en het uitblijven van automatische oplossingen. Interdependenties (afhankelijkheden) tussen organisaties nemen daardoor toe. De relaties tussen organisaties in netwerken worden daarom gekenmerkt door wederzijdse afhankelijkheid. De betrokken organisaties kunnen op zichzelf geen grotere beleidssamenhang bereiken; zij moeten een beroep doen op bronnen van anderen. Samenwerking kent een grote mate van wederzijdse afhankelijkheden tussen de betrokken actoren. De (meerdere) afhankelijkheden zijn met name te vinden in de onderdelen: financiën, kennis, productiemiddelen, competenties en legitimiteit (Koppenjan en Klijn, 2004). Actoren hebben elkaars bronnen nodig om doelen of resultaten te bereiken. Daarbij past niet het inzetten van hiërarchische verhoudingen, maar juist het erkennen van afhankelijkheden. Deze ontwikkelingen leiden bijna vanzelfsprekend tot een onderhandelend en interactief openbaar bestuur (Denters, 1999b). Regie wordt in deze context genoemd als een vorm van sturen en beïnvloeden van beleidsprocessen die bij deze ontwikkelingen past. Met name het aspect van de wederzijdse afhankelijkheid en het daaruit volgende feit dat de overheid op een andere manier moet opereren om doelen en resultaten te bereiken, is de overweging die door alle auteurs wordt genoemd en het meest pregnant naar voren komt.

1c. Welke contextuele omstandigheden spelen een rol om een bepaalde invulling van regie te hanteren?

Uit de literatuur blijkt dat contextuele omstandigheden van invloed zijn om een bepaalde invulling van regie te hanteren.

Eén daarvan is de complexiteit van het probleem. De constructie van maatschappelijke problemen is verschillend omdat een ieder, individu of organisatie, deze problemen verschillend ervaart. De perceptie van het probleem verschilt omdat de manier van kijken naar de werkelijkheid verschilt door de combinatie van individuele verwachtingen, eerdere ervaringen, nieuwe feiten en persoonlijke belangen, maar ook normen en waarden (“framen”). Of er sprake is van een probleem, hoe de definitie hiervan eruit ziet en welke oplossingsrichtingen voorhanden zijn, verschilt per actor (Bekkers, 2007).

Daarnaast spelen in een netwerk tussen organisaties (organisatie)belangen een belangrijke rol. Deze zijn van grote invloed op de te hanteren strategieën door de betreffende actoren. Dit kan ertoe leiden dat er in het netwerk sprake is van verschillende en soms zelfs van tegenstrijdige belangen. Ook hierbij gaat het om bijvoorbeeld probleemdefinities, probleempercepties, agendasetting, verschillende betrokken arena’s en proces- en spelregels (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007). Vaak hebben de belangen van een actor te maken met de wijze waarop deze tegen een probleem aankijkt (probleemperceptie) en de probleemdefinitie die hij daarbij hanteert.

Verder is de mate van afhankelijkheid van andere actoren een belangrijke contextuele omstandigheid. Andere actoren met hun bronnen zijn nodig om beleidssamenhang tot stand te brengen. De mate waarin een actor over bronnen beschikt, bepaalt de mate van afhankelijkheid van de andere actoren in het netwerk. Als een actor over veel bronnen beschikt zal dit leiden tot sterkere positie in het netwerk. Andere actoren worden

afhankelijker van deze “sterke” actor. Een “sterke” actor kan zijn positie gebruiken om het proces te beïnvloeden door deze bronnen in door hem gewenste oplossingsrichting aan te wenden. Dit kan zelfs leiden tot hinder- of blokkademacht (Koppenjan en Klijn, 2004).

Om te kunnen sturen of beïnvloeden is interactie nodig in de vorm van overleg, bemiddeling en beïnvloeding. Dit is het proces van netwerkbenadering (Koppenjan en Klijn, 2004). Afhankelijk van de contextuele omstandigheden zijn de vier typen regisseur in te zetten die Pröpper et al. onderscheiden. De inzet van het type regisseur is afhankelijk van de mate waarin de regisseur doorzettingsmacht heeft en de mate waarin de regisseur in staat is om het script (ten behoeve van het bereiken van het doel) te schrijven (zie figuur 6). Met dit onderscheid sluiten de typen regisseur van Pröpper et al. aan bij het onderscheid dat het ROB maakt, te weten regie in enge en brede zin, omdat de strategieën die bij het type regisseur gehanteerd worden, eveneens te hanteren zijn binnen het onderscheid dat het ROB maakt. Ook sluit deze typering aan bij het model van Span et al. en bij het model van Hupe en Klijn, om indien de situatie daarom vraagt, deze modellen ruimte bieden om hiërarchische sturingsinstrumenten in te zetten.

Belangrijke contextuele omstandigheden om te kiezen voor een bepaalde vorm van regie zijn dus de complexiteit van het probleem, het al dan niet voorhanden hebben van een script en doorzettingsmacht van de regisseur, de percepties en belangen die de betrokken actoren hebben op het probleem en de oplossingsrichtingen en de mate van afhankelijkheid van actoren om tot een verbetering of oplossing van het probleem te komen. Deze omstandigheden zijn bepalend voor het type regisseur dat is in te zetten. Hierbij is ook relevant in welke mate de overig betrokken actoren in het netwerk, netwerk- en procesmanagementstrategieën hanteren. De regisseur dient hier situationeel op te reageren.

1d. Welke belangrijke voorwaarden en condities voor regie komen uit de literatuur naar voren voor een gemeentelijke organisatie?

Pröpper et al. stellen op basis van onderzoek dat aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan om lokale regie te kunnen voeren. Voor een deel is dat afhankelijk van het samenspel tussen het Rijk en gemeente voor de taken die het Rijk via haar regierol in de betekenis van overdracht van taken aan de gemeente toebedeelt. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om voorwaarden als de wijze van sturen door de rijksoverheid (Pröpper et al., 2004). Deze voorwaarden gaan in op regie in de betekenis van uitbesteden en overlaten aan andere actoren (met het oog op efficiency).

Pröpper et al. onderscheiden ook voorwaarden aan regie ten behoeve van het oplossen van complexe maatschappelijke problemen. Deze voorwaarden hebben betrekking op het invullen van de regisserende rol in de samenwerking tussen betrokken instellingen en organisaties. Pröpper et al. noemen de volgende voorwaarden: voorwaarden aan het gemeentebestuur (zoals de rol van de politiek inzake stellen van prioriteiten, besluitvaardigheid, continuïteit en responsiviteit), voorwaarden aan het samenspel tussen gemeentebestuur en betrokken partijen (zoals de basis voor samenwerking, beschikbaar stellen van hulpbronnen, gemeenschappelijke probleemformulering, “oog voor het geheel”, respectvolle interactie en mogelijkheden om doelen of belangen te vervlechten), voorwaarden binnen de organisaties van betrokken actoren (blijkend uit mandaat van vertegenwoordigers om afspraken te kunnen maken) en voorwaarden aan de hulpbronnen voor de regisseur (de beschikbaarheid van bronnen, zoals een politiek kader, informatiebronnen, sociale hulpbronnen en financiën). Voor de uitgebreide beschrijving verwijzen wij naar paragraaf 2.9. De volledigheid van de opsomming van deze voorwaarden

verwijst naar een ideaaltypisch plaatje. In de praktijk van alle dag is het niet aannemelijk dat al deze voorwaarden even duidelijk voor de regisseur en de organisatie zijn ingevuld. Invulling van voorwaarden op alle onderdelen die genoemd worden (gemeentebestuur, samenspel, binnen de organisatie en aan hulpbronnen) zijn wel noodzakelijk om de regisseur zijn werk te kunnen laten doen. De voorwaarden, zoals vermeld door Partners en Pröpper, sluiten voor het overgrote deel aan op de invulling van netwerk- en procesmanagementstrategieën, die Koppenjan en Klijn respectievelijk De Bruin en Ten Heuvelhof noemen. Strategieën kunnen immers tot uitvoering komen indien steun vanuit het bestuur of de organisatie zijn ingevuld of de regisseur over bronnen (zoals informatie) kan beschikken.

1e. Welke strategieën zijn toe te passen bij de invulling van regie?

In de definities over regie staan netwerken centraal, aangevuld met begrippen als: sturen en beïnvloeden, andere actoren, samenwerking, afstemming, interactie en overzicht over het geheel. Dit verwijst naar een overheid die acteert en participeert in netwerken. De betrokken organisaties en instellingen hebben elk voor zich niet voldoende macht of autoriteit dan wel middelen om de handelings- en beslisruimte van andere actoren te bepalen. Alle betrokken actoren, met hun eigen percepties en eigen doelstellingen, hebben te maken met onzekerheid, waardoor er behoefte is aan spelregels. Deze regels zijn noodzakelijk om zowel de transactiekosten als de risico's in het netwerk te beheersen of te beperken. Het inzetten van spelregels is een goede toe te passen strategie bij regisseren. Spelregels hebben tot doel omgangsregels te bepalen over bijvoorbeeld agendasetting en voorwaarden, participatie en verdeling van rollen, entree en exit, structuren van subarena's, afspraken over delen en beschikbaar stellen van informatie, processtappen en tijdschema's, wijze van besluitvorming en communicatie. Met het aanbrengen van spelregels kunnen beleids- en uitvoeringsprocessen kenmerken krijgen van leerprocessen. Omdat de gemeente, gelet op de wederzijdse afhankelijkheden, niet kan optreden als centrale stuurder dient zij op te treden als netwerkmanager of procesmanager. Zowel Koppenjan en Klijn als De Bruin en Ten Heuvelhof reiken strategieën en instrumenten aan om in netwerken te opereren. Koppenjan en Klijn onderscheiden netwerkstrategieën op drie niveaus: strategieën op inhouds-, spel- en netwerkniveau. De Bruin en Ten Heuvelhof maken een minder strikt onderscheid, maar noemen vergelijkbare strategieën.

De strategie op inhoud richt zich op het delen van kennis en informatie, probleempercepties en de mogelijkheden om tot leren te komen. De netwerkmanager richt zich op het tot stand brengen van het inhoudelijk debat en het proces om tot inhoudelijke selectie te komen door verrijking van de probleemdefinitie en de oplossingsrichtingen (Koppenjan en Klijn, 2004). De Bruin en Ten Heuvelhof geven hierbij het belang van interdependentie aan (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007).

De strategie op spelniveau verwijst naar de sturing in het netwerk. De netwerkmanager richt zich op het organiseren van de afstemming van doelen en het mogelijk maken van interactie. Een middel hiertoe is het selectief activeren van actoren. De netwerkmanager moet ook zorgen dat de actoren interactie blijven houden door (nieuwe) spelen. Hiervoor is het aanbrengen van koppelingen tussen diverse spelen nodig (Koppenjan en Klijn, 2004). De Bruin en Ten Heuvelhof wijzen hierbij op het belang van relatiemanagement (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007).

De strategie op netwerkniveau verwijst naar het beïnvloeden van de samenstelling van het netwerk en de netwerkvorming. De netwerkmanager stimuleert de relaties tussen actoren in het netwerk om duurzame veranderingen te bereiken en het netwerk te versterken. De

netwerkmanager richt zich op het netwerkontwerp, de wel en niet te betrekken actoren en de netwerkregels. Het vervagen van grenzen tussen organisaties maakt de afweging van te betrekken actoren moeilijker (Koppenjan en Klijn, 2004). De Bruin en Ten Heuvelhof duiden dit als de structuur van netwerken en wijzen daarbij op de openheid en geslotenheid van netwerken en reciprociteit (wederkerigheid) (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007). Het centrale begrip bij deze strategieën is: interactie.

In het kader van de in te zetten strategieën zijn diverse instrumenten in te zetten. Gelet op de wederzijdse afhankelijkheden en daaruit volgende beperkte invloed van hiërarchie, ligt het minder voor de hand de klassieke eenzijdige sturingsinstrumenten te gebruiken. Vanwege de afhankelijkheden passen eerder meer meerzijdige instrumenten, gebaseerd op argumentatie, debat, onderhandeling, overtuiging en uitwisseling (bijvoorbeeld convenanten, resultaatafspraken, gezamenlijke agenda, etcetera). De Bruin en Ten Heuvelhof concluderen aanvullend dat een procesmatige benadering meer ruimte geeft voor probleemformulering, overeen te komen doelstellingen, het ontsluiten van informatie, besluitvorming, uitvoering en evaluatie (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007). Koppenjan en Klijn reiken concrete handreikingen aan voor de respectievelijke strategieën om de inhoud, het spel en het netwerk te managen (Koppenjan en Klijn, 2004). In de bijlagen 1, 2 en 3 zijn deze vermeld. De Bruin en Ten Heuvelhof geven vergelijkbare handreikingen in de vorm van spelregels. Daarbij geven zij aan dat er normatieve dilemma's kunnen optreden. Bijvoorbeeld bij het bepalen welke actoren wel en niet in een bepaalde ronde worden geselecteerd, wat wel en niet uitruikbaar is en op grond van welke overwegingen (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007).

De Bruin en Ten Heuvelhof geven tot slot een aantal strategieën om voortgang of zelfs doorbraken in het proces te boeken en de voorafgaande afwegingen die hierbij te maken zijn (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007). Daarbij valt op dat, ondanks de wederzijdse afhankelijkheden, toch selectief en situationeel inzet van hiërarchie of macht aan de orde is. Ook Koppenjan en Klijn verwijzen naar dergelijke strategieën, bijvoorbeeld het veranderen van spelregels in het netwerk (Koppenjan en Klijn, 2004). Hieraan kleven risico's: actoren kunnen afhaken of uittreden omdat hun belangen onvoldoende worden gediend of er naar hun mening geen sprake meer is van respectvolle interactie.

Het bovenstaande sluit aan bij het eerder vermelde overzicht van keuzes in het regiemodel (Span et al., 2009a) en de typen regisseur die Pröpper et al. onderscheiden. Een proces kan met de rol van facilitator gestart worden, maar gedurende het proces en afhankelijk van veranderende contextuele omstandigheden, verschuiven naar een coproducerende of opdrachtgevende rol. Met de inzet van netwerkstrategieën verandert de rol van de netwerkmanager in netwerken op een vergelijkbare wijze. Dit betekent dat andere sturingsinstrumenten en andere strategieën aan de orde komen.

Wij komen op grond van literatuuronderzoek tot de conclusie dat het voeren van regie plaatsvindt in een netwerk en vrijwel geheel overeenkomt met het toepassen van proces- en netwerkstrategieën. Een belangrijke aanvulling is dat de regisseur overzicht over het geheel houdt. Dit wordt in onze beleving ook van een proces- of netwerkmanager verwacht. Daarnaast komen we tot de conclusie dat het 5S-model van Hupe en Klijn alle definities van regie in zich op kan nemen. De flexibiliteit van het model biedt ook de ruimte om de situationele omstandigheden en de dynamiek, die zich in processen en netwerken voordoen, te omvatten met de 5 Sen. Ook de typen regisseur van Pröpper et al., regie in enge en brede zin, zoals gedefinieerd door het ROB en de inzet van verschillende soorten sturingsinstrumenten (horizontaal en situationeel verticaal) kunnen omvat worden door de

5 Sen. Aan de suggesties voor handelen uit het model zijn netwerk- en procesmanagementstrategieën te verbinden. Daarmee is dit model van Hupe en Klijn, ondanks dat dit dateert uit 1997, verrassend actueel en biedt het de ruimte om de complexiteit en dynamiek van regievoeren te omvatten. De netwerk- en procesmanagementstrategieën zoals geformuleerd door Koppenjan en Klijn (2004) en De Bruijn en Ten Heuvelhof (2007) zijn te verbinden aan regie (zie hiervoor figuur 15).

1f. Welke bijdrage levert regie aan het verbeteren van maatschappelijke problemen en is dit effectief?

Wij betogen dat het voeren van regie synoniem is te stellen aan netwerk- en procesmanagement. Om te beoordelen of regie een bijdrage levert aan het verbeteren van maatschappelijke problemen en de effectiviteit hiervan, moeten we dan naar de succescriteria kijken die voor netwerk- en procesmanagement gelden. De Bruin en Ten Heuvelhof reiken criteria voor succes aan. Allereerst is het bereikte resultaat of doel van belang. Daarnaast geven deze auteurs aan dat het proces succesvol is verlopen als er sprake is van overeenstemming, commitment of tolerantie wat betreft de besluitvorming. De vraag of regie een bijdrage levert aan het verbeteren van maatschappelijke problemen en dit effectief is te noemen, hangt af van de mate waarin een resultaat of doel wordt bereikt, hierbij alle partijen nog aan tafel zitten en er sprake is van overeenstemming, commitment of tolerantie van de besluitvorming (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007). Door het voeren van netwerk- en procesmanagement zijn strategieën in te zetten waardoor de, vanwege de wederzijdse afhankelijkheden, benodigde partijen aan tafel blijven zitten, hierbij het zelfde doel voor ogen blijven houden en zich in meer of mindere mate kunnen neerleggen bij besluiten. Dit kunnen neerleggen bij besluiten kan liggen in de wetenschap dat een actor in de nabije toekomst wordt gecompenseerd voor minder gunstige besluiten. Overeenstemming, commitment of tolerantie duidt op een kwalificatie over het bereikte resultaat maar zegt ook iets het procesverloop waarmee dit resultaat tot stand is gekomen.

Regie kan een bijdrage leveren aan het verbeteren van maatschappelijke problemen op het moment dat de betrokken actoren blijvend aan tafel zitten met een zelfde doel en zich gezamenlijk, mede door inzet van elkaars bronnen, blijven inzetten om beleidssamenhang te realiseren. Deze bijdrage is als groot te waarderen vanuit het gegeven dat beleidssamenhang niet (meer) door één organisatie zonder samenwerking met andere actoren te realiseren is. Het samen aan tafel zitten met andere partijen is pure noodzaak om in de hedendaagse samenleving nog doelen te bereiken of maatschappelijke problemen op te lossen. Daarbij is de waardering van het resultaat moeilijk kwantitatief te maken. De waardering van het bereikte resultaat door actoren is namelijk onderdeel van een proces met nieuwe ronden en nieuwe kansen. Tegelijkertijd is voor actoren de kwaliteit van het proces van belang, bijvoorbeeld of sprake is van respectvolle interactie en waardering van elkaars inzet. De bijdrage van regie aan het verbeteren van maatschappelijke problemen is daarom moeilijk kwantitatief te bepalen; een kwalitatieve beoordeling op grond van criteria voor het procesverloop ligt dan meer voor de hand. Naar ons inzicht is dat juist hetgeen De Bruin en Ten Heuvelhof beogen met hun theorie wat betreft succescriteria voor resultaat in beleidsprocessen.

2a. Zijn de theoretische karakteristieken van regievoeren herkenbaar in de bestudeerde casus?

In beide casus gaat het om realiseren van beleidssamenhang die geen enkele betrokken partij alleen kan realiseren. In beide casus zijn complexere beleidsproblemen aan de orde. De complexiteit wordt niet alleen veroorzaakt door de aard van het probleem (onzekerheid over kennis respectievelijk onzekerheid over maatstaven) maar ook door de

afhankelijkheden van andere partijen die er zijn en de interactie die nodig is om met deze afhankelijkheden om te gaan. Wat dat betreft zien we een paradox: de complexiteit van problemen vindt voor een belangrijk deel zijn oorzaak in interactie tussen betrokken actoren, terwijl de oplossing om met deze complexiteit om te gaan ligt in processen waarin interactie een sleutelwoord is.

Op grond van het literatuuronderzoek betogen we dat regievoeren synoniem te stellen is aan netwerk- en procesmanagement. Aanvullend betogen we dat strategieën van netwerk- en procesmanagement onder zijn te brengen in het 5 S-model van Hupe en Klijn (Hupe en Klijn, 1997). We gebruiken dit model dan ook als conceptueel kader vast te stellen of karakteristieken van regievoeren te herkennen zijn in de twee bestudeerde casus. We constateren dat in beide casus alle 5 Sen uit het model (Simuleren, Stueren, Steun creëren, Structuren en Sturen) herkenbaar zijn, bijvoorbeeld in de vorm van bestuurlijke en politieke aandacht, gebruik maken van “windows of opportunities”, agendavorming, probleem- en doelpercepties, arena-vorming, doelvervlochten, debat en onderhandeling en samenwerking. In beide casus is sprake van een netwerk en zetten actoren netwerk- en procesmanagementstrategieën in. Hierbij doet zich wel de vraag voor of alle actoren de netwerk- en procesmanagementstrategieën bewust inzetten. De indruk die we uit de interviews krijgen is dat het overgrote deel van de respondenten geen latente of parate kennis heeft van netwerk- en procesmanagementstrategieën. Veel handelingen gebeuren onbewust bekwaam vanuit een zorgvuldig en respectvol omgaan met elkaar in het netwerk. Daarnaast doet zich de vraag voor of er sprake is van één regievoerder casu quo proces- of netwerkmanager of dat meerdere actoren proberen het proces te beïnvloeden en hiervoor netwerk- en procesmanagementstrategieën inzetten. Uit de interviews ontstaat het beeld dat er meerdere actoren in het netwerk zijn die op bepaalde momenten in beleidsproces, met name de momenten waarin hun belangen in het geding zijn, proberen te sturen en te beïnvloeden in de door hen gewenste richting van de uitkomst van het proces.

Uit de analyse van beide casus blijkt dat karakteristieken van regie in beide casus herkenbaar zijn. Anders dan onze verwachting is er echter niet sprake van één regisseur, in casu de gemeente, maar zijn er meerdere regisseurs die herkenbare karakteristieken van regie inzetten.

2b. Is er sprake van een vorm van regievoeren in de bestudeerde cases?

We zien in beide casus de 5 Sen van het model van Hupe en Klijn terug. Omdat wij betogen dat wij met het 5S-model en het hanteren van de daarin opgenomen Sen als indicator, kunnen vaststellen of sprake is van regie, concluderen we op grond van de analyse dat sprake is van regie.

Opvallend daarbij is dat de analyse uitwijst dat meerdere actoren Sen inzetten, afhankelijk van de doelen die zij willen bereiken of de belangen die zij hebben. Afhankelijk van de fase waarin het beleidsproces verkeert en het doel wat een actor wil bereiken voeren meerdere actoren in het beleidsproces handelingen uit die te relateren zijn aan de 5 Sen uit het model. Uit de analyse blijkt namelijk dat actoren, of tegelijkertijd of in een andere fase van het beleidsproces, strategieën die bij een bepaalde S horen, inzetten. Dit gebeurt in een aantal gevallen duidelijker door andere actoren dan door de gemeentelijke projectleider, terwijl op grond van de theorie de verwachting is dat de projectleider als proces- of netwerkmanager de strategieën inzet. Daardoor is in beide casus minder zichtbaar wie de “echte” regievoerder is. Wat opvalt, is dat in een beperkt aantal gevallen actoren Sen complementair inzetten. Dat gebeurt bijvoorbeeld wel in de casus SchouwenDuivelandPas waar gemeente en Stichting met elkaar optrekken op het moment de provincie nieuwe actoren in het netwerk introduceert. In dat geval is sprake van zelfde belangen waardoor

eerder op elkaar afgestemde doelen en op elkaar afgestemde strategieën ontstaan. In de meeste gevallen zien we echter dat, afhankelijk van hun belangen, actoren onafhankelijk van elkaar en in een enkel geval zelfs contraproductief strategieën die te relateren zijn aan bepaalde S inzetten. Een goed voorbeeld hiervan is de provincie die op een bepaald moment in het project SchouwenDuivelandPas twee nieuwe actoren in het netwerk brengt, waar de gemeente en de Stichting eigenlijk niet op zitten wachten. In het project Hart van Leefbaarheid is sprake van een duidelijke beïnvloeding van de agenda door de vertegenwoordiger van Zeeuwsland. De inzet van de beleidsmedewerker van Zeeuwsland lijkt complementair te zijn aan de inzet van de gemeentelijke projectleider door de hulp in het opstellen van voorstellen. De invloed van de beleidsmedewerker van Zeeuwsland lijkt echter zo ver te strekken dat het ene deelproject, harmonisering van het dorpshuizenbeleid, uit beeld verdwijnt bij de projectleider. Dit deelproject lijkt een eigenstandige opdracht voor SGDS-D te worden, terwijl dit deelproject op grond van de subsidiebeschikking duidelijk een onderdeel is van het totaalproject.

Met het herkennen van de 5 Sen, en daarbij behorende suggesties voor handelen die in beide casus worden toegepast door verschillende actoren, zien we regievoeren voor beleidsprocessen in beide casus terug. In beide casus is regievoeren terug te voeren op netwerk- en procesmanagement. Er zijn echter meerdere regisseurs in beide projecten aanwezig te zijn, die op het moment dat hun belangen in het geding zijn, zelf en vaak eigenstandig netwerk- en procesmanagementstrategieën aanwenden om de agenda te beïnvloeden. Daarbij valt op dat dit de vooral “stevige” partners in het project zijn. Deze “stevige” partners zijn overwegend de in het project betrokken organisaties die meerdere doelen hebben. Dit is te verklaren uit het feit deze organisaties vanwege de noodzaak om in netwerken tot beleidssamenhang te komen, een bepaalde vorm van kennis dragen hoe in netwerken te acteren en deze kennis aanwenden in het proces. Een andere verklaring is dat de “stevige” partners over meer bronnen beschikken. De actoren zonder of met weinig bronnen stellen zich overwegend afhankelijker en in een volgende positie op.

De theorie gaat er vanuit dat er sprake is van één regisseur in het beleidsproces. In beide casus is sprake van een meerdere actoren die netwerk- en procesmanagementstrategieën inzetten en daarmee proberen regie te voeren. Daardoor lijkt regie zoals deze zich in beide casus in de praktijk manifesteert, zich niet goed te verhouden met de theorie. Als we de rol van de gemeentelijke projectleider in beide casus bezien en deze proberen te relateren aan een type inzet van regie (Pröpper et al., 2004), dan zien we in beide casus het volgende.

In de casus SchouwenDuivelandPas kunnen we zien dat sprake is van een script in de vorm van de Haalbaarheidsstudie en doorzettingsmacht in de vorm van geld en de besluitvorming die in andere arena's, te weten de gemeenteraad, plaatsvindt. Hier is dus sprake van een beheersingsgerichte regisseur, die zowel inhoudelijk als procesmatig in het beleidsproces acteert. Deze rol verschuift overigens tijdens het verloop van het beleidsproces. Bij aanvang is de gemeentelijke projectleider vooral faciliterend en stimulerend bezig met als doel dat het project door de Stichting wordt opgepakt. Gaandeweg het proces wordt de rol van de gemeentelijke projectleider steeds meer sturend in de richting van het resultaat, zoals omschreven in de Haalbaarheidsstudie en zet daarbij het instrument van geld in. In de casus Hart van Leefbaarheid is sprake van een script met het opgestelde projectplan. Dit projectplan is echter onder invloed van een andere actor, te weten de provincie, tot stand gekomen. De gemeentelijke projectleider ontleent aan het projectplan doorzettingsmacht om initiatieven wel of niet goed te keuren. In deze casus lijkt dus meer sprake te zijn van een uitvoeringsgerichte regisseur. Uit de analyse blijkt dat de gemeentelijke projectleider het projectplan als kader gebruikt om activiteiten en initiatieven

goed te keuren en te voorzien van geld. In deze casus zien we de rol van de gemeentelijke projectleider nauwelijks verschuiven. De provinciale subsidiebeschikking en het daaraan verbonden projectplan is het kader van waaruit de gemeentelijke projectleider werkt. In beide casus zien we echter ook dat op gezette momenten de inzet van netwerk- en procesmanagementstrategieën door andere betrokken actoren, de rol van de gemeentelijke projectleider doorkruisen. Op die momenten gaat de regisserende rol over naar een andere actor en is de gemeentelijke projectleider tijdelijk minder zichtbaar.

Er is dus niet één specifieke vorm van regie te verbinden aan de rol van de gemeentelijke projectleider gedurende het gehele beleidsproces. Afhankelijke van de fase van het beleidsproces en de inzet door andere actoren van netwerk- en procesmanagementstrategieën in het beleidsproces verschuift de vorm van regie van de gemeentelijke projectleider. De vorm en inhoud van regie is dus, zoals eerder betoogd, sterk afhankelijk van de contextuele omstandigheden die zich in het beleidsproces voordoen.

2c. *Leidt de vorm van regievoeren tot resultaat in het beleidsproces?*

In beide casus zitten de betrokken partijen nog aan tafel en zijn, zo blijkt uit de interviews, tevreden met het resultaat van het proces. Daarbij valt op dat er actoren zijn die de tot nu toe genomen besluiten eerder tolereren dan daar volledig mee instemmen. Een goed voorbeeld hiervan is SGDS-D in het project Hart van Leefbaarheid. De vertegenwoordiger van SGDS-D geeft aan nog niet zo goed te zien wat de besluiten uit het proces opleveren voor SGDS-D. Toch zit de vertegenwoordiger van SGDS-D aan tafel in de hoop dat er besluiten komen die voor SGDS-D van nut zijn. De vertegenwoordiger van SGDS-D blijft, willens en wetens, betrokken vanwege naar de nabije toekomst toe mogelijk voor SGDS-D gunstige besluiten. Alle actoren in beide casus geven aan dat het proces eerlijk is verlopen. Dit geldt vooral voor de casus Hart van Leefbaarheid, waarin alle actoren aangeven dat het eerlijke verloop toegeschreven moet worden aan de respectvolle interactie die in het netwerk plaatsvindt. Respectvolle interactie lijkt daarmee een belangrijke voorwaarde te zijn voor de kwalificatie van het procesverloop en de blijvende betrokkenheid van actoren. Voor de casus SchouwenDuivelandPas geldt dit in mindere mate. Op een bepaald moment in het beleidsproces plaatsen de gemeente en de Stichting vraagtekens bij het verloop van het proces. In deze casus is de positie van de provincie op dat moment namelijk niet meer duidelijk door het inbrengen van twee nieuwe actoren in het proces. Intern lijken de belangen bij de provincie niet overeen te stemmen tussen de twee betrokken afdelingen. Bovendien wordt door de afdeling Economie, die weer toetreedt in het proces, een nieuwe agenda op tafel gelegd zonder de historie van het project goed te kennen. Daardoor voelen de Stichting en gemeente zich onder druk gezet. Dit leidt tot extra onzekerheid en vragen bij de gemeente en de Stichting. Uit het interview valt tussen de regels door op te maken dat de Stichting niet helemaal tevreden is met het resultaat. Het bestuur wil eigenlijk al verder zijn met het proces van digitalisering van de SchouwenDuivelandPas maar ziet zich geconfronteerd met extra vragen vanuit de gemeente. Vertraging in het proces leidt tot een ongeloofwaardige positie van de Stichting bij de eigen achterban, te weten ondernemend Schouwen-Duiveland. Het uitzicht op een substantiële bijdrage van de gemeente zorgt ervoor dat de Stichting aan tafel blijft zitten en doorgaat om de gemeenteraad te overtuigen van het nut om geld in dit project te steken. Hieruit is af te leiden dat de mate van afhankelijkheid een belangrijk motief is om betrokken te blijven bij een proces en men eerder geneigd is om zich aan besluiten te committeren of deze te tolereren.

We kunnen concluderen dat regievoeren leidt tot resultaat. De betrokken actoren zijn tevreden over het resultaat casu quo het uitzicht daarop. Daarnaast zitten alle betrokken actoren nog aan tafel na diverse ronden en voelen zij zich betrokken bij het beleidsproces.

Het aan tafel blijven zitten is een belangrijke voorwaarde om beleidssamenhang tot stand te brengen en met gebruikmaking van elkaars bronnen tot het bereiken van doelen of resultaten te komen (Koppenjan en Klijn, 2004). en zijn ze in meer of mindere mate tevreden over het beleidsproces. We zien wel dat de perceptie op het resultaat en de betrokkenheid bij het beleidsproces varieert en dit ook per actor varieert. In bepaalde fasen van het beleidsproces zijn actoren minder tevreden over het resultaat, bijvoorbeeld omdat dit langer op zich laat wachten dan voorzien of er aanvullende activiteiten worden verwacht. Hetzelfde geldt voor de mate van instemming over de besluitvorming. Over sommige besluiten bestaat volledige consensus bij een actor, andere besluiten lijken eerder worden getolereerd vanuit de verwachting dat later in het beleidsproces er gunstiger besluiten voor de betreffende actor komen.

2d. Welke empirische knelpunten komen in de cases naar voren en zijn hier oplossingsrichtingen voor aan te dragen?

In de literatuur geven diverse auteurs aan dat het hebben van overzicht over het geheel een belangrijk element is voor het voeren van regie. Empirisch is in beide casus lastig vast te stellen welke actor het overzicht over het geheel heeft. De netwerken in beide casus bestaan uit diverse arena's. Daarvan hebben wij er in het bestek van dit onderzoek slechts één per casus onderzocht. Uit het dossieronderzoek blijkt dat geen enkele actor in alle arena's van de betreffende projecten is vertegenwoordigd en er geen formele informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen met name werkgroepen of onderliggende arena's en de projectgroep. Uit de analyses van beide casus blijkt dat geen van de betrokken actoren het overzicht over het geheel heeft. In de casus Hart van Leefbaarheid geldt dat er sprake is van een verschuiving in de agenda. Daardoor zien niet alle actoren wat er op het gebied van harmoniseringbeleid van dorpshuizen gebeurt, zelfs de gemeentelijke projectleider niet. De indruk uit de interviews is dat de betrokken actoren het harmoniseringbeleid als een exclusieve taak voor SGDS-D zien. Dat de gemeentelijke projectleider overzicht over het geheel probeert te houden blijkt uit het feit dat alle voorstellen en initiatieven haar bureau passeren. Deze voorstellen richten zich echter voornamelijk op leefbaarheidplannen en daarmee binnen de verschoven agenda. De conclusie is dat gemeentelijke projectleider niet meer de reikwijdte van het oorspronkelijke projectplan voor ogen heeft. Voor de casus SchouwenDuivelandPas geldt dat de Stichting wel bij alle betrokken actoren aan tafel zit. Inhoudelijk heeft de Stichtingsvoorzitter dus wel het overzicht over het geheel. Voor het bestuurlijke en politieke traject, maar ook voor subsidietrajecten, leunt hij echter zwaar op de gemeentelijke projectleider omdat hij onvoldoende kennis heeft om met dit soort processen om te gaan. De gemeentelijke projectleider lijkt ook overzicht over het geheel te hebben, maar ziet niet wat er in de ontwikkeling van arrangementen en samenwerking tussen ondernemers en Stichting gebeurt. Dit kan een bewuste keus zijn, net zoals het overlaten van de uitvoeringsprocessen aan de Stichting. We hebben niet vastgesteld of dit ook zo is.

In de interviews komen de percepties van de belangrijkste actoren in het netwerk naar voren. Dit zijn echter hun percepties. Het kan zijn dat er nog andere processen of elementen relevant zijn voor het voeren van regie in de betreffende casus, die niet (meer) door deze actoren worden gezien. Overigens blijkt dit niet uit de betreffende dossiers en de daarin opgenomen verslagen, notities, etcetera.

Daarnaast kunnen we niet met zekerheid zeggen of we in de interviews eventuele dieperliggende agenda's van actoren hebben achterhaald en actoren daarom strategieën toepassen die te verklaren zijn vanuit deze mogelijke dieperliggende agenda's. Actoren zijn niet altijd bereid om eventuele dieperliggende agenda's of strategieën prijs te geven. Een wat dieper liggende agenda lijkt in de casus Hart van Leefbaarheid aan de orde voor

Zeeuwsland. Het belang van de vertegenwoordiger van Zeeuwsland ligt vooral bij de Droom- en leefbaarheidstrajecten. Uit de analyse blijkt dat in dit project de volledige aandacht naar deze Droom- en leefbaarheidstrajecten uitgaat en dit in belangrijke mate is toe te schrijven aan de invloed die de vertegenwoordiger van Zeeuwsland in het project uitoefent door het meeschrijven aan voorstellen.

We kunnen niet duidelijk achterhalen of de gemeentelijke projectleiders of andere vertegenwoordigers in de projectgroepen die voor beide projecten zijn ingesteld, bewust of onbewust netwerk- en procesmanagementstrategieën inzetten. Daardoor hebben we niet kunnen achterhalen of de betrokken actoren bewust kennis van deze strategieën hebben en deze ook bewust en vooraf doordacht toepassen.

Nog moeilijker is vast te stellen of het inzetten van een andere strategie ten behoeve van een bepaalde S in het beleidsproces leidt tot een ander resultaat of een makkelijker verloop van het proces. Mogelijk leidt dit inzet van een strategie in relatie tot een andere S in bepaalde fase van het beleidsproces wel tot een ander of beter resultaat. Wat ook moeilijk is vast te stellen, is of het nalaten van de inzet van strategieën door andere actoren die te relateren zijn aan bepaalde S'en of het inzetten van andere strategieën leidt tot betere of andere resultaten, bijvoorbeeld een soepeler verloop van het beleidsproces of resultaten waar volledige consensus over bestaat. Of de wijze en omvang van inzet van strategieën en instrumenten zoals deze nu plaatsvindt, leidt tot het beste resultaat of dat een andere inzet en omvang van andere strategieën en instrumenten wellicht tot hetzelfde of een beter resultaat leiden, is empirisch nauwelijks vast te stellen. Dit vereist de reconstructie van een denkbeeldig verlopen beleidsproces waarbij de reacties van de betrokken actoren in termen van te hanteren strategieën en instrumenten moet worden ingeschat.

Tot slot hebben we belangrijke actoren, die op een bepaald moment een belangrijke sturende invloed in het proces hebben, niet geïnterviewd omdat deze actoren geen deel uitmaken van de betreffende projectgroep. Dit zijn de vertegenwoordiger van de provincie in de casus Hart van Leefbaarheid (provinciaal beleidsmedewerker Welzijn) en de vertegenwoordiger van de provincie in de casus SchouwenDuivelandPas (provinciaal beleidsmedewerker Economie). Dit is temeer interessant omdat, zeker in de casus Hart van Leefbaarheid, de sturing en mogelijk de regie (op bepaalde momenten in het proces) op afstand lijkt plaats te vinden.

Een gedeeltelijke oplossing om met deze empirische knelpunten om te gaan, is het in beeld brengen van het hele netwerk en van daaruit te onderzoeken welke actor het overzicht over het geheel heeft, het initiatief neemt voor het realiseren van beleidssamenhang en hiertoe bewust netwerk- en procesmanagementstrategieën inzet. In principe sluit dit aan bij de aanpak om complexiteit in beeld te brengen door middel van een omgevings- en actorenanalyse en vooraf te doordenken welke strategieën het beste zijn aan te wenden ten behoeve van het omgaan met onzekerheid van het te doorlopen beleidsproces (Koppenjan en Klijn, 2004). Het knelpunt in beide casus is dat een omgevings- en actorenanalyse niet (bewust) is gemaakt. Dit is meer een organisatorisch knelpunt van de gemeente Schouwen-Duiveland dan een empirisch knelpunt voor regie in de praktijk. Voor het vormgeven van regie in de praktijk is het knelpunt dat het moeilijk blijft om volledig te zijn in het identificeren en betrekken van alle actoren met belangen, kennis, middelen en gelijke of overeenkomstige doelen bij maatschappelijke vraagstukken. Openheid van het netwerk en toetreding open te houden van actoren die gaandeweg het beleidsproces blijken ook een bijdrage te kunnen leveren en betrokken willen en kunnen worden, is hiervoor een oplossing. Dit vraagt van de eerder betrokken actoren wel een open houding die op

gespannen voet staat met de neiging van netwerken om zich gaandeweg het beleidsproces als een gesloten netwerk te gaan gedragen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007).

Aanvullend is nog op te merken dat het onderzoek slechts de twee casestudies betreft. Gelet op het type onderzoek (Van Thiel, 2007) zijn de resultaten beperkt generaliseerbaar naar andere projecten of processen waarbij regie gevoerd wordt. De casestudies dragen alleen bij tot het beter begrijpen hoe regievoeren in de gemeente Schouwen-Duiveland er in de praktijk uitziet en werkt.

2e. Is het resultaat toe te schrijven aan regievoeren?

Regievoeren staat synoniem voor het voeren van netwerk- en procesmanagement. Dit veronderstelt een aanpak met een zekere structuur, zoals het in kaart brengen van probleempercepties, belangen en doelen van de te betrekken actoren, het hebben van eigen duidelijk doel als regievoerder en het inrichten van arena's. Uit de analyses is op te maken dat geen enkele actor in beide netwerken op systematische wijze het netwerk in kaart brengt, een actorenanalyse of krachtenveldanalyse maakt en de probleempercepties en doelen van alle betrokken actoren duidelijk in beeld brengt.

Andere elementen uit de literatuur voor regievoeren zijn het hebben van een script en het hebben van doorzettingsmacht, waarmee duiding van het type regisseur kan plaatsvinden. Voor het project SchouwenDuivelandPas geldt dat er een duidelijk script is met de Haalbaarheidsstudie. Deze studie is voor de gemeente en de Stichting een belangrijke leidraad. De provincie draagt geen kennis (meer) van de Haalbaarheidsstudie. Voor het project Hart van Leefbaarheid geldt dat het script afkomstig is van de provincie door het samenbrengen van twee projecten tot één project. Met de subsidiebeschikking en het daaraan te verbinden projectplan heeft de provincie ook doorzettingsmacht om het project te laten uitvoeren. De vraag die hierbij rijst is of geld via een subsidiebeschikking een horizontaal dan wel een verticaal sturingsmiddel is. De subsidie is, mede gelet op de bedragen aan cofinanciering van de overige actoren, ook te zien als het situationele duwtje in de rug om het project uit te voeren. Het verlenen van een subsidie kan dus zowel stimulerend als sturend worden opgevat. Dit is afhankelijk van voorwaarden die de subsidiegever stelt. Zijn dit zo veel voorwaarden dat er geen enkele beweegruimte meer is, dan is de subsidie als sturend, zelfs als verticaal sturingsmiddel, te zien. De projectorganisatie is dan te zien als uitvoerende partij. De subsidiebeschikking in de casus Hart van Leefbaarheid bepaalt voorwaarden op procesniveau. Er is dus ruimte voor de projectorganisatie voor inhoudelijke invulling van project. De subsidie is, mede gelet op de hoogte ervan in relatie tot de cofinanciering van de overig betrokken actoren, te zien als "smeermiddel" en daarmee als stimulans en horizontaal sturingsmiddel. Het opent voor de provincie wel de mogelijkheid om een verticaal sturingsmiddel, namelijk de verantwoordingsplicht in te zetten. Voor de casus SchouwenDuivelandPas geldt dat de gemeente zo veel voorwaarden aan de in het vooruitzicht gestelde bijdrage stelt dat deze bijdrage gezien moet worden als een verticaal sturingsmiddel. Met de voorwaarden stuurt de gemeente nadrukkelijk in het project. Toch raakt ook deze vorm van bijdrage aan stimuleren. Het vooruitzicht op het geld houdt de Stichting aan tafel.

Vanuit het gegeven dat actoren niet in staat zijn zelfstandig tot grotere beleidssamenhang te komen (Koppenjan en Klijn, 2004), is het resultaat van de processen in beide casus toe te schrijven aan het voeren netwerk- en procesmanagement en in het verlengde daarvan, omdat dit hier synoniem aan te stellen is, aan het voeren van regie. De vraag is of deze conclusie gelet op de empirische bevindingen niet wat te kort door de bocht is. De actoren die aan tafel zitten, hebben elk belangen bij de projecten. De vraag is of deze belangen op

een andere manier dan via het project gediend kunnen worden. Vanuit de conclusie dat geen van de betrokken partijen op zichzelf beleidssamenhang kan realiseren, moet het antwoord op deze vraag “nee” zijn. Dat betekent dat de partijen in het project min of meer tot elkaar veroordeeld zijn en er eigenlijk geen keus is dan aan tafel te blijven zitten. Dit komt tot uitdrukking in de afhankelijkheden die in beide projecten gelden. Die afhankelijkheid is terug te voeren op de beschikbaarheid van geld. De vraag is of dit niet de “echte trigger” in beide projecten is. Daarnaast is de “echte regisseur” in beide casus niet aan te wijzen. Opvallend in beide casus is dat verschillende actoren zichzelf als regisseur in het project zien. Dit geldt voor de provincie en, zij het in iets mindere mate, voor de gemeente in het kader van het project SchouwenDuivelandPas. Voor het project Hart van Leefbaarheid geldt dit voor Zeeuwsland. De vraag is wie de echte regisseur is in dit laatste project. Gelet op de ingezette strategieën en instrumenten is er veel voor te zeggen dat de provincie de regisseur is. De provinciaal ambtenaar weet door middel van doelvervlochten twee projecten bij elkaar brengen en vervat beide projecten in een subsidiebeschikking. Hier is tegenover te zetten dat de beleidsmedewerker van Zeeuwsland de agenda zodanig weet te beïnvloeden dat het project nog vrijwel alleen over “Droomtrajecten” en leefbaarheidplannen gaat. Opmerkelijk is dat dit in het collegeprogramma 2010-2014 (Gemeente Schouwen-Duiveland, 2010) bevestigd wordt. Het harmoniseringbeleid wordt in dit programma apart van het project Hart van Leefbaarheid genoemd.

Wisselend staan partijen “op het toneel” en “achter de coulissen” maar het is te betwijfelen of er een actor is die het overzicht over het geheel heeft. Geen van de actoren overziet in beide casus de netwerken tot in de haarvaten.

Geconcludeerd kan worden dat, bewust of onbewust, toepassing van netwerk- en procesmanagementstrategieën plaatsvindt, maar dat vooral de “sterke actoren” in het netwerk deze wisselend inzetten. Daarmee is de conclusie gerechtvaardigd dat regievoeren plaatsvindt maar dit door meerdere actoren in beide netwerken gebeurt. Opvallend daarbij is dat geen van de actoren een duidelijke regisseur aanwijst. Men ziet zichzelf sturen in het netwerk en kennelijk is men tevreden over dit sturen: men boekt voldoende resultaat en blijft aan tafel zitten.

2g. Welke andere factoren voor resultaat zijn relevant?

Uit de analyses blijkt dat twee andere factoren relevant zijn voor resultaat. Dat is allereerst de inzet van de projectleiders. De projectleiders communiceren zorgvuldig en respectvol. Dat is iets dat door de andere actoren in de betreffende netwerken wordt opgemerkt en gewaardeerd. Respectvolle interactie wordt in de casus Hart van Leefbaarheid zelfs in verband gebracht met een eerlijk verlopen proces. Daarnaast waarderen de andere actoren de trekkende rol door de gemeentelijke projectleiders in beide casus. Dit blijkt vooral uit de casus Hart van Leefbaarheid. De overige betrokken actoren in het netwerk geven aan de gedegen voorbereiding, goede voorstellen en een projectleider die fungeert als spin in het web te waarderen. Dat maakt de projectleider nog niet automatisch de “regisseur”. Typerend is dat op de directe vraag aan de geïnterviewde actor wie als regisseur in de aan de orde zijnde casus ziet, geen van de actoren daar direct antwoord op geven. Ook de gemeentelijke projectleiders in beide casus geven niet van zichzelf aan zich als regisseur in de projecten te zien. De betrokken actoren geven wel aan een initiërende en trekkende rol te zien. Maar ook daar zijn de percepties over verdeeld. Zo ziet in de casus Hart van Leefbaarheid de beleidsmedewerker van Zeeuwsland zichzelf de initiërende rol en regisserende rol invullen bij aanvang van de “Droomtrajecten”, die nu opgenomen zijn in het project Hart van Leefbaarheid. De trekkende rol neemt nu, door formele bekrachtiging van het projectplan, de gemeentelijke projectleider over. Impliciet komt uit het interview naar

voren dat de beleidsmedewerker van Zeeuwsland vindt dat hij het project beïnvloedt. Hij zoekt “de randen” van de subsidiebeschikking op. Voor de casus SchouwenDuivelandPas is het beeld diffuser. De Stichting ziet zich als trekkende partij, maar ook de gemeente ziet zich als zodanig. De provinciaal ambtenaar Verkeer en Vervoer ziet zich bij aanvang van het project als regisseur, omdat hij de belangrijkste faciliteit als drager aan de pas verbindt.

Uit de analyses blijkt dat een trekkende rol relevant is voor resultaat. Een trekkende rol houdt niet per definitie verband met netwerk- en procesmanagement. Ook in uitvoerende taken kan een trekkende rol van een bepaalde actor aan de orde zijn. Het 5S-model spreekt van een initiërende rol van de regievoerder. Dit impliceert dat daarna een trekkende rol over te laten is aan een andere actor in het netwerk, bijvoorbeeld vanwege specifieke deskundigheid. Hoewel een trekkende rol wel onder te brengen is in het model in termen van “nieuwe ronden en nieuwe kansen”, is er niet een exclusief verband met regie maar is dit voor actoren, althans in beide bestudeerde casus, wel een belangrijke factor voor het resultaat.

Een andere belangrijke factor die uit de analyses naar voren komt, is de interactie, met name de vaardigheid om doorgaande en respectvolle interactie te laten plaatsvinden in het netwerk. Ook dit element is onder te brengen in het 5S-model, maar heeft daar niet een exclusief verband mee. Ook bij uitvoerende taken kan respectvolle interactie plaatsvinden en kan dit zelfs motiverend werken voor betrokken actoren. Ook voor respectvolle en doorgaande interactie geldt dat, hoewel onder te brengen in het 5S-model, er geen exclusief verband is tussen regie en respectvolle interactie, maar dit in de beide bestudeerde casus wel relevant is voor het resultaat en de waardering van het procesverloop.

Tot slot geldt een andere belangrijke factor voor resultaat, te weten geld. In beide casus geldt dat er uitzicht op geld is. Al eerder stelden we de vraag of de beschikbaarheid van geld wellicht de echte “trigger” voor actoren is om aan het project te blijven deelnemen. Daarbij is de gemeente een belangrijke, bijna niet opzij te schuiven, partij. In de casus SchouwenDuivelandPas beschikt ze over het geld en gaat dit mogelijk toekennen voor het project, in de casus Hart van Leefbaarheid is de gemeente de beschikkinghouder van de subsidie en is ze daarmee een belangrijke tussenschakel voor het beschikbaar stellen van geld voor activiteiten in het project. Uit de analyses blijkt dat geld een belangrijk sturingsmiddel is en betrokken actoren aan tafel houdt omdat ze hier hun voordeel kunnen doen.

Bevindingen en conclusies

De centrale vraag op welke wijze door de gemeente Schouwen-Duiveland gebruik gemaakt wordt van vormen van regie beantwoorden we in delen.

Het besluit om tot een oplossing te komen voor complexe problemen wordt in beide cases genomen door de gemeenteraad. Hoewel we niet onderzocht hebben wat het beeld is wat de gemeenteraad heeft van regisseren in de context van beleidsprocessen, verdient dit onderwerp aandacht, omdat we in beide casestudies van betrokken actoren, en met name van de projectleiders horen: “De gemeenteraad besluit dat de gemeente een regisserende rol aanneemt, en dan?” We ontkomen niet aan de indruk dat de gemeenteraad met regie vooral het beeld van uitbesteden en overlaten van taken aan anderen voor ogen heeft. Vooral voor de casus SchouwenDuivelandPas geldt dat het bedrijfsleven deze “klus” op moet pakken. Dat hiermee, mede geleit op de gemeentelijke belangen, een beleidsproces gemoeid is, heeft de gemeenteraad niet voor ogen bij het raadsbesluit. Opvallend is hoe de gemeente

vervolgens, zowel bestuurlijk als ambtelijk, zich toch met het project gaat bemoeien zonder formeel aan tafel te zitten.

Voor het project Hart van Leefbaarheid draagt de gemeenteraad een substantieel bedrag bij voor de uitvoering van het project. Dit geld is echter geormerkt aan een taak die vanuit “Kiezen of Delen” komt, namelijk het harmoniseren van het dorpshuizenbeleid. Ook hierbij heeft de gemeenteraad het beeld dat een stichting het harmoniseringbeleid gaat uitvoeren. Ook in deze casus leeft het beeld van het overdragen van taken aan een stichting. In dit geval gaat het om een lastige klus, die met eerdere gemeentelijke inzet tot twee keer toe mislukt. In de praktijk blijkt het project Hart van Leefbaarheid veel meer de kant op gaat van de “Droomtrajecten” en blijft het harmoniseringbeleid binnen het project onderbelicht. De uitvoering van het harmoniseringbeleid lijkt nu exclusief de taak van SGDS-D te zijn.

Karakteristieken van regie

We concluderen dat de karakteristieken van regievoeren in de context van beleidsprocessen aanwezig zijn. Deze karakteristieken zijn moeilijk te koppelen aan een specifieke vorm van regie, maar wel te relateren aan netwerk- en procesmanagementstrategieën. Daarnaast stellen we vast dat er geen sprake is van lokale of gemeentelijke regie door een gemeentelijke regisseur maar er wisselend en afhankelijk van de fase van het beleidsproces, meerdere regisseurs in het beleidsproces acteren. Karakteristieken van regie zijn in beide casus te herkennen aan de hand van het 5S-model van Hupe en Klijn, aangevuld met netwerk- en procesmanagementstrategieën zoals omschreven door Koppenjan en Klijn (2004) respectievelijk De Bruin en Ten Heuvelhof (2007). Daarbij valt op dat in de praktijk niet alleen de projectleider netwerk- en procesmanagementstrategieën inzet, maar meerdere actoren in het netwerk deze strategieën inzetten. Daarnaast valt op dat meerdere actoren dezelfde of verschillende Sen, complementair of contraproductief, door het hele beleidsproces heen inzetten, afhankelijk van de belangen en te bereiken doelen van de betreffende actor. We zien de volgordelijkheid van de inzet van Sen uit het model, zoals Hupe en Klijn aangeven, slechts gedeeltelijk terug. Een aantal Sen komen gedurende het gehele beleidsproces terug door wisselende inzet van betrokken actoren. Daarnaast liggen de Sen zeer dicht bij elkaar in hun uitleg en kunnen suggesties voor handelen bij de ene S ook als ondersteunend aan een andere S worden uitgelegd. Daarmee krijgt het 5S-model een meerdimensionaal karakter. Hier komen we later op terug.

Bijdrage aan de oplossing van maatschappelijke problemen

Vanuit gemeentelijk perspectief helpt regie ofwel het voeren van netwerk- en procesmanagementstrategieën de gemeente verder. Dit blijkt uit het feit dat in beide casus alle betrokken partijen nog, dan wel weer, aan tafel zitten. In de aanloop van de casus Hart van Leefbaarheid levert gemeentelijke inzet met hetzelfde doel, maar met de inzet van andere (overwegend verticale) sturingsinstrumenten, eerder in het proces stagnatie op.

Op grond van de literatuur trekken we de conclusie dat traditionele vormen van bestuur, gelet op afhankelijkheden van andere actoren, niet meer helpen bij het oplossen of verbeteren van complexere problemen. De gemeente is om beleidssamenhang te bereiken gedwongen om samen te werken met andere actoren in netwerken. In beide casus zien we dat de gemeente niet (meer) vanuit een traditionele vorm opereert. Hierbij blijft bijzonder dat wethouders en gemeentelijke projectleiders (naar onze indruk vaak onbewust) netwerk- en procesmanagementstrategieën inzetten en er netwerken rondom een beleidsprobleem ontstaan, terwijl de gemeenteraad het beeld heeft van uitbesteden en overlaten aan andere partijen.

De vraag is echter of het door de gemeentelijke projectleiders toegepaste netwerk- en procesmanagement ook te duiden is als regie in context van beleidsprocessen. In beide casus hebben de gemeentelijke projectleiders niet het overzicht over het geheel. In een aantal arena's, bijvoorbeeld werkgroepen, zitten de gemeentelijke projectleiders niet aan tafel en weten niet exact wat er in de arena's speelt. Verder is de regierol van de gemeente, afgemeten aan de 5 S'en uit het model van Hupe en Klijn, wisselend meer en minder zichtbaar en zetten, afhankelijk van de fase van het beleidsproces en de daarin spelende belangen, andere actoren netwerk- en procesmanagementstrategieën in. Uit beide casus blijkt dat de gemeente meespeelt in het netwerk. Soms lijkt de gemeente qua sturing daarbij wat meer achter de coulissen te staan. Echter, de inhoud van het spel overlaten aan de andere actoren en alleen sturen op het proces gebeurt hierbij minder. De gemeente speelt in beide casus op inhoud mee en bevindt zich daardoor ook vaak op het toneel. In beide casus is het moeilijk te bepalen wie het spel bepaalt. Wisselend nemen diverse actoren in beide casus het initiatief. De gemeente is wel een belangrijke en vaak zichtbare partij, maar wordt in beide casus niet aangeduid als "de" regisseur. In beide casus blijven partijen wel aan tafel zitten. De betrokken actoren in beide casus schrijven dit toe aan de wijze van opstelling van de gemeentelijke projectleiders in beide casus. De overige actoren zien en waarderen de werkwijze die de gemeentelijke projectleiders hanteren. De inzet van netwerk- en procesmanagement door de gemeentelijke projectleiders werpt wel zijn vruchten af. Van de ingezette strategieën is het echter de vraag of dit bewust gebeurt of dat de betrokken projectleiders onbewust bekwaam zijn voor, in het proces belangrijk geachte aspecten, zoals het stimuleren van doorgaande en respectvolle interactie en het signaleren en interpreteren van ontwikkelingen.

Uit het project Hart van Leefbaarheid blijkt dat een script in de vorm van een projectplan nog niet hoeft te leiden tot gelijklopende probleemperceptie en probleemoplossingen. Indien verschillende actoren een andere perceptie op het probleem en een andere perceptie op de probleemoplossingen houden, kan dit leiden tot beïnvloeding van de agenda en ontstaat het risico dat de agenda verschuift ten opzichte van het oorspronkelijke, met script vastgelegde, doel.

Tot slot blijkt uit beide casus dat de beschikbaarheid van geld een belangrijke motivatiefactor is om aan tafel te blijven zitten. De vraag is hoe geld gewaardeerd moet worden: als een verticaal of horizontaal sturingsmiddel? We komen tot de conclusie dat de waardering als sturingsmiddel afhankelijk is van de omvang van het geldbedrag en de gestelde randvoorwaarden.

Voor het project Hart van Leefbaarheid kan de stelling zijn dat de gemeente op grond van de subsidiebeschikking het project voor provincie uitvoert en de provincie door middel van de subsidiebeschikking en de doelvervlochten die ze daarmee realiseert de regie voert. Anderzijds neemt de provincie beperkt deel aan het netwerk en voert ze nauwelijks netwerk- en procesmanagement.

Voor project SchouwenDuivelandPas kan de stelling zijn dat de Stichting het project voor gemeente uitvoert met als perspectief een substantiële bijdrage voor de uitvoering. Maar ook hier geldt dat de gemeente geen overzicht over het geheel heeft. Bijzonder is dat de gemeente formeel niet aan tafel zit, maar wel inhoudelijk en op procesniveau stuurt. Ondanks dat er belangrijke kenmerken van regie in de vorm van het voeren van netwerk- en procesmanagement in de handelingen van de gemeentelijke projectleiders te herkennen zijn, is er geen sprake van een totale gemeentelijke regie op de projecten. Uit de analyses wordt duidelijk dat er op meerdere momenten in de processen van beide casus sprake is van meerdere regievoerders. Hierbij rijst de vraag of totale regie überhaupt mogelijk is. Actoren

in netwerken hebben immers eigen doelen en bijbehorende agenda's en hanteren daarom eigen strategieën. Vanuit dit perspectief is de metafoor van de toneelregisseur nog een keer te beperkend (vgl. Beurskens en Korsten, 2007). In netwerken volgen, anders dan op toneel, de betrokken actoren niet een uitgeschreven stuk met beperkte vrijheidsgraden voor de specifieke invulling van de toneelrol, maar handelen in een proces op basis van de zich dan voordoende contextuele omstandigheden. Deze contextuele omstandigheden liggen niet vast in een script en zijn meestal ook niet te voorspellen. De reacties op deze contextuele omstandigheden door actoren blijven onvoorspelbaar, even onvoorspelbaar als het menselijk gedrag zelf (ROB, 1999).

Verrijking 5S-model (Hupe en Klijn)

De strategieën en handelingen die ten grondslag liggen aan de 5 Sen hebben naar ons oordeel in de praktijk een minder volgordelijk karakter dan Hupe en Klijn aangeven in het theoretisch model. Actoren zetten handelingen en strategieën die te relateren zijn aan alle Sen gericht in een ronde in op het moment dat de contextuele omstandigheden daarom vragen. Daarmee past het model niet in een vooraf bepaalde volgorde op een beleidsproces, maar is dit model fluide. Ook stellen we vast dat de 5 Sen met de daarbij behorende kenmerken erg aan elkaar raken. Handelingen om in het project te sturen kunnen ook bijdragen aan steun creëren en/of aan situeren. Daarmee zijn de 5 Sen niet hard begrensd maar zijn ze, afhankelijk van de contextuele omstandigheden tegelijkertijd naast elkaar in een ronde of fase te herkennen. Daarbij ligt het ene moment de nadruk meer op de ene en op het andere moment meer op de andere S. Uit de casestudies blijkt dat, als bij actoren overeenstemming bestaat over het doel, de strategieën bij verschillende Sen complementair aan elkaar zijn en elkaar versterken. Dat betekent dat in elke fase van het beleidsproces wel iets van elk S is te herkennen. De mate waarin, is afhankelijk van de contextuele omstandigheden, die bepalen welke strategie of handeling voor een actor op een bepaald moment in het beleidsproces meer of minder aan de orde is.

Meerdere actoren kunnen strategieën of handelingen die te relateren zijn aan een bepaalde S, inzetten in het netwerk. Daarbij is bepalend over welke bronnen, competenties en vaardigheden een actor kan beschikken. Hoe meer een actor over bronnen kan beschikken, hoe duidelijker een actor de strategieën en handelingen kan inzetten en karakteristieken van een S zijn te herkennen. Daarbij valt op dat actoren selectief op strategieën en handelingen van bepaalde Sen inzetten. Dit duidt erop dat een actor bepaalde strategieën meer en andere strategieën minder in het handelingsrepertoire heeft zitten. Ook de agenda van de actor lijkt bij de keuze van de in te zetten strategieën een belangrijke factor.

Actoren die meer afhankelijk zijn in het netwerk van andere actoren, stellen zich meer volgend op dan “sterke” actoren die over meer bronnen beschikken. Naar onze indruk heeft dat ook te maken met de mate waarin een actor over kennis beschikt om netwerk- en procesmanagementstrategieën in te zetten. In beide casus valt op dat die actoren die al meer gewend zijn om in netwerken te opereren, eerder netwerk- en procesmanagementstrategieën inzetten dan de actoren die minder bekend met netwerken zijn. In beide casus betreft dit slechts een beperkt aantal actoren.

5S-model in de praktijk, regie werkt meerdimensionaal

Het bovenstaande leidt tot het beeld dat het 5S-model in de praktijk drie-dimensionaal werkt:

- de begrenzing tussen de Sen is niet hard en de Sen hebben een complementair karakter, zodat Sen, in meer of minder mate, naast elkaar kunnen bestaan;
- Meerdere actoren kunnen strategieën en handelingen die aan de Sen te relateren zijn, inzetten. Dat kan tegelijkertijd en naast elkaar plaatsvinden. Om een beleidsproces aan

de hand van het 5S-model te begrijpen is beoordeling van de inzet van strategieën en handelingen van meerdere actoren in het kader van het model aan de orde. Meerdere actoren kunnen naast elkaar en tegelijkertijd of volgend op, strategieën en handelingen die te relateren zijn aan de verschillende Sen, in meer of mindere mate, inzetten.

- de inzet door meerdere actoren van strategieën en handelingen die zijn te relateren aan de Sen werkt complementair aan andere Sen maar grijpen ook op elkaar in. In deze onderzochte cases werkt dat ingrijpen complementair en versterkend, maar het is niet uitgesloten dat dit juist ook tegenstrijdig kan werken. Tegenstrijdigheid kan vervolgens spanning opleveren tussen actoren in het netwerk.

Om het 5S-model qua werking in de praktijk te begrijpen is dus naast lengte ook breedte en hoogte nodig. Daarmee krijgt het model een drie-dimensionaal karakter.

Overzicht over het geheel

De vraag die hiermee rijst is wie de regisseur in een beleidsproces is en hoe dit te bepalen is. Een belangrijk begrip dat het ROB (ROB, 2001) aandraagt, is overzicht over het geheel. Dit overzicht over het geheel moet gezien worden in de context van het te bereiken doel of resultaat. De actor die het overzicht heeft over alle handelingskenmerken uit het 5 S-model en kan bepalen of al de ingezette handelingen bijdragen aan het te bereiken doel, is dan aan te merken als de regisseur. Dit is dan ook de actor die gericht als reactie handelingen kan inzetten vanuit de Sen om het mogelijk afwijken van dat doel of resultaat bij te sturen en daarvoor gerichte strategieën en handelingen in te zetten. In principe gaat hier om continue afstemming van de dynamiek in het netwerk, die ontstaat doordat verschillende actoren op verschillende momenten in het beleidsproces (bewust of onbewust) netwerk- of procesmanagementstrategieën inzetten. Het doel van de afstemming hierbij is dat alle handelingen en strategieën op een manier zijn afgestemd die beweegt naar het beoogde doel.

Vanuit dit perspectief helpt het 5S-model niet alleen te bepalen hoe in welke mate de strategieën en handelingskenmerken voor regie, die synoniem staan voor netwerk- en procesmanagement (Koppenjan en Klijn, 2004) zijn ingezet, maar eveneens voor het bepalen in welke mate overzicht over het geheel bestaat (ROB, 2001). Het probleem hierbij is of empirisch is vast te stellen of er overzicht over het geheel is te verkrijgen en hoe dit gedurende het beleidsproces en alle contextuele omstandigheden, die zich hierbij op grond van handelingen en interacties door de overige betrokken actoren voordoen, is te behouden.

Ondersteuning door de eigen organisatie

Een opvallend punt uit de analyses is dat alle actoren aangeven voldoende ondersteuning te ervaren uit de eigen organisatie en dat geen andere ondersteuning nodig is. Uit de interviews blijkt dat ondersteunende taken, zoals financieel beheer, administratieve ondersteuning, etcetera, in de lijnorganisatie zijn te beleggen. Hieruit is af te leiden dat onze eerdere, met behulp van de metafoor geponeerde, stelling dat regie ook betekent belichtings- en geluidsmensen en decorschuivers goed te positioneren, niet opgaat. Toch is vaak een projectadministratie aan de orde of administratieve ondersteuning van het project. Hiervoor zijn voorbereidende activiteiten nodig. Dit is toch een vorm van inrichten en positioneren van de ondersteuning, die de organisatie kennelijk op een gemakkelijke manier op kan vangen en vorm weet te geven.

Afbakening

Verschillende auteurs pleiten voor afbakening van het begrip regie (Ball et al., 2002, Pröpper et al, 2004 in Span et al., 2009a). Op grond van het literatuuronderzoek komen wij tot de opvatting dat het begrip “regie”, gelet op zijn vele verschijningsvormen in verschillende

contexten, moeilijk is af te bakenen. Naar onze opvatting kan de afbakening eerder liggen in het voeren van regie. De afbakening kan dan plaatsvinden met te hanteren netwerk- en procesmanagementstrategieën.

Nader onderzoek

Op grond van het bovenstaande trekken we de conclusie dat er in beide onderzochte casus sprake is van regie en dat dit, op grond van de aangelegde criteria, leidt tot resultaat. Er is echter geen sprake van een “echte” regisseur. We zien verschillende actoren op bepaalde momenten in het beleidsproces netwerk- en procesmanagementstrategieën toepassen in een poging om het beleidsproces of het resultaat te beïnvloeden. De gemeente speelt een belangrijke regisserende rol. Deze rol varieert echter gedurende het beleidsproces. Daarnaast zijn niet op alle momenten in het beleidsproces alle randvoorwaarden voor het voeren van regie ingevuld. Daardoor is moeilijk vast te stellen of sprake is van gemeentelijke of lokale regie. De interessante vraag is wanneer nog wel en wanneer in niet meer sprake is van gemeentelijke of lokale regie. Hierbij zijn vragen te stellen als: welke karakteristieken moeten minimaal te herkennen zijn, welke voorwaarden moeten minimaal zijn ingevuld en, welke strategieën moeten minimaal worden toegepast om te kunnen spreken van lokale of gemeentelijke regie. Wij bevelen deze vraag aan voor nader onderzoek. Mogelijkerwijs dat een dergelijk onderzoek ook een nadere afbakening van gemeentelijke regie oplevert.

Aanbevelingen

Voor het oplossen of verbeteren van complexere problemen en de beleidsprocessen die daarvoor nodig zijn, is er eigenlijk geen andere keuze dan het toepassen van regie door het voeren van netwerk- en procesmanagement. Immers, beleidssamenhang is niet meer door één overheidsorganisatie te realiseren (Koppenjan en Klijn, 2004).

Regie voeren is synoniem te stellen met netwerk- en procesmanagement. Het betekent niet alleen borgen dat de noodzakelijke processen in het netwerken plaatsvinden, het betekent ook de beleidssamenhang waarborgen. Het inzetten van strategieën om de inhoud, het spel en het netwerk te managen impliceert dat de regisseur het overzicht over het geheel heeft om deze strategieën zo goed mogelijk in te zetten om het doel of resultaat te bereiken. Om in de toneelmetafoor te blijven: de spelers in een goede verhouding tot elkaar laten acteren zodat sprake is van één samenhangend toneelstuk. De kanttekening die hierbij past is in hoeverre dit mogelijk is, omdat de reacties van actoren in processen op grond van zich voordoende contextuele omstandigheden plaatsvinden. Om hier enigszins invloed op te hebben is in ieder geval het overzicht over het geheel van belang en het vermogen om in reactie hierop netwerk- en procesmanagementstrategieën in te zetten die eerdere interacties, handelingen en strategieën door andere actoren weer afstemmen op het beoogde doel van het proces.

Regie betekent ook: de betrokken actoren iets vrijer laten als er geen sprake is van een script of doorzettingsmacht. Dit houdt wel in dat de regisseur ook dan het overzicht over het geheel dient te behouden, de doelen, bijbehorende agenda's en de daarbij spelende belangen van andere actoren kent en strategieën weet aan te wenden die zorg dragen voor een consistent, samenhangend en afgestemd spel. Juist aan een dergelijke positie weet de regisseur gezag te ontnemen tegenover de overig betrokken actoren en blijven doel en koers van het proces helder.

Om overzicht op het geheel te houden moet de regisseur een neutrale positie in het netwerk hebben ten opzichte van andere actoren in het netwerk. Hij moet, als dat nodig is, afstand

kunnen nemen van de toneelspelers en aanwijzingen kunnen geven. Hetzelfde geldt voor het decor, de belichting en het geluid. Met andere woorden: de regisseur dient ook de omgeving waarin het project zich beweegt en de ondersteuning met facilitaire taken in de gaten te houden en af te stemmen. Om gepaste afstand te houden en met gezag aanwijzingen te kunnen geven vanuit een totaal overzicht over het geheel, is het van belang dat de projectleider zich meer op het proces en minder op de inhoud concentreert. Ook voor het bemiddelen bij mogelijk optredende conflicten levert een dergelijke positie voordelen op. Het innemen van een neutrale positie kan spanning opleveren met de eigen belangen, doelen en resultaten die de regisseur of zijn organisatie met het beleidsproces voor ogen heeft. De kunst is dan om door middel van het te voeren proces de beste oplossingsrichting door middel van het ontsluiten van de deskundigheid en/of inbreng van middelen door de overige betrokken actoren in het netwerk te laten ontstaan en op grond van het proces te verantwoorden casu quo uit te leggen.

Op grond van dit onderzoek willen we de gemeente Schouwen-Duiveland drie concrete beleidsadviezen meegeven.

Het eerste advies dat we willen geven, is om vooruitlopend op een voorgenomen project de te betrekken actoren in beeld te brengen en voordat het opstellen van een projectplan plaatsvindt, de probleempercepties, doelen, agenda's, wederzijdse afhankelijkheden en inzet van elkaars bronnen af te stemmen. Vanuit een gezamenlijk overeen te komen probleemperceptie en een gezamenlijk te formuleren doelen is het makkelijker om andere actoren te betrekken en te komen tot uitvoering van een project. Daarbij adviseren we om ruimte te houden voor een doelzoekend proces, waarbij het resultaat (met aanvaardbare marges) is bij te stellen. Met deze werkwijze zijn actoren beter te betrekken en betrokken te houden dan met een vooraf opgesteld projectplan, dat vaak gericht is op een concreet resultaat dat vanuit de perceptie van de gemeente is geformuleerd.

Het tweede advies is gebaseerd op het feit dat we zien dat het hebben van kennis en vaardigheden een belangrijke voorwaarde is om netwerk- en procesmanagementstrategieën goed in te kunnen zetten. Uit de literatuur, maar ook uit beide casus blijkt dat kennis van netwerk- en procesmanagementstrategieën maar ook het beschikken over vaardigheden als respectvol kunnen communiceren, boven het proces kunnen "hangen", tot doelvervlechting kunnen komen, kunnen "reframen", een agenda met wenkend perspectief weten te formuleren, ontwikkelingen kunnen signaleren en interpreteren, kunnen plannen, etcetera, belangrijk zijn om netwerk- en procesmanagementstrategieën in te zetten. Dit helpt processen verder en helpt ervoor te zorgen dat deze niet stagneren.

Op grond van onze bevindingen bevelen wij de gemeentelijke organisatie aan om in te zetten op netwerk- en procesmanagementstrategieën (omdat de gemeente niet meer zelfstandig in staat is om tot beleidssamenhang te komen) en de hiervoor benodigde vaardigheden bij projectleiders te ontwikkelen.

Wij adviseren (toekomstige) regisseurs te scholen in de kennis van netwerk- en procesmanagementstrategieën. Concreet betekent dit projectleiders kennis aandragen van de strategieën in netwerken op beleid-, inhoud- en spelniveau, zoals het kunnen maken van een actorenanalyse, een krachtenveldanalyse, een omgevingsanalyse, het in beeld brengen van belangen en afhankelijkheden van te betrekken actoren, het kunnen inrichten van arena's, het in kaart brengen van probleempercepties, doelen en oplossingsrichtingen, etcetera (Koppejan en Klijn, 2004). Daar hoort ook bij het ontwikkelen van het inzicht in hoe

te betrekken actoren in het netwerk kunnen reageren en welke strategieën zij hierbij kunnen inzetten (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007).

Deze scholing of training dient tegelijkertijd vergezeld te gaan van het ontwikkelen van de vaardigheden om deze strategieën goed te kunnen toepassen. Concreet betekent dit het ontwikkelen van communicatieve vaardigheden, het vermogen om boven processen te blijven “hangen”, contextuele omstandigheden te kunnen interpreteren op gevolgen en reacties van overige betrokken actoren, te kunnen “reframen”, het overzicht over het geheel te blijven behouden, kunnen plannen, signalen uit het netwerk te kunnen oppakken en te interpreteren, win-winsituaties weten te creëren en tot doelvervlochten weten te komen, aanvoelingsvermogen te ontwikkelen over hoe en op welk moment welke inzet van sturingsinstrumenten aan de orde is, etcetera. Daar horen ook strategieën bij als het toelaten of uitsluiten van andere actoren tot het netwerk of de discussie te verplaatsen naar een andere arena. Van belang hierbij is om de opkomende strategieën van andere actoren in het netwerk te onderkennen en daarmee te leren omgaan en daarop met passende strategieën te reageren. Dit verwijst naar het ontwikkelen van strategische alertheid (Mintzberg, Lampel en Alhstrand, 2009).

Zowel de cognitieve als de vaardighedenkant van netwerk- en procesmanagement kan vorm krijgen via een te ontwikkelen training “Netwerk- en procesmanagement voor beleidsprocessen”. Om het onderdeel regie daarin een plaats te geven, is toevoeging van de volgende elementen gewenst:

- Het invullen van de gemeentelijke rol in het proces op grond van de contextuele omstandigheden (afhankelijkheden, belangen, doorzettingsmacht, eigen script) en het hierbij kiezen van het te hanteren regietype (Partners en Pröpper, 2007);
- Het behouden van afstand tot de inhoud om met een zeker gezag het proces verder te kunnen helpen en daarbij gepaste mogelijkheden tot beïnvloeding in te zetten.

De kapstok waaraan deze training is op te hangen, kan het verrijkte 5S-model zijn. De 5S bieden een mooie structuur en duidelijke suggesties voor handelen.

Tot slot adviseren we de gemeenteraad voor te lichten over het begrip “regie”. De boodschap hierbij is dat “regie” meer betekent dan het uitbesteden en overlaten aan andere partijen. Regie kan ook betekenen dat de gemeentelijke organisatie zich inzet om complexere maatschappelijke problemen op te lossen of te verminderen en hiervoor, vanwege onderlinge afhankelijkheden van andere actoren, deelneemt in netwerken of netwerken organiseert. Deze boodschap is te baseren op het gegeven dat de gemeente niet meer in staat is om zelfstandig tot beleidssamenhang te komen maar hier andere partijen voor nodig heeft. De gemeentelijke rol is dan niet loslaten of overlaten, maar bestaat uit het inzetten van netwerk- en procesmanagementstrategieën om de beleidssamenhang tot stand te brengen die nodig is om tot het oplossen of verminderen van maatschappelijke problemen, ook in de lokale samenleving, te komen.

Literatuurlijst

- Bakker, E., N. Somers en P. de Kraker (2009). *Sociale Staat van Zeeland. Gemeentelijk rapport Schouwen-Duiveland*. Middelburg. Scoop.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, fasen, en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag, Lemma.
- Benou, G.J., E.M. Caspers (2008). *De kracht van kiezen, naar een uitvoeringsgerichte agenda voor resultaat. Keuzenotitie gemeente Schouwen-Duiveland*. Zierikzee.
- Bruin, H., E. ten Heuvelhof (2007). *Management in netwerken. Over veranderen in een multi-actorcontext*. Den Haag, Uitgeverij Lemma.
- Bruin, H., E. ten Heuvelhof, R. in 't Veld (2008). *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*. Den Haag, SDU Uitgevers BV.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2009). *Gemeente Op Maat 09. Schouwen-Duiveland*. Den Haag/Heerlen.
- Dam, R.I. van, J. Vreke (2004). Hoorstuk 1 Complexe beleidsprocessen en speltheorie. In: Bosch, F.J.P. van den, C. Balduk, R.I. van Dam, F.R. Veeneklaas, J. Vreke (2004). *Speltheorie en complexe besluitvorming. Zoektocht naar een methode voor onderzoek naar en analyse van besluitvormingsprocessen*. Wageningen/Den Haag. Natuurplanbureau/Alterra/LEI. [pp. 11-22]
- Dam, R.I. van, J. Vreke (2004). Hoofdstuk 3.8 Netwerksturing en speltheorie. In: Bosch, F.J.P. van den, C. Balduk, R.I. van Dam, F.R. Veeneklaas, J. Vreke (2004). *Speltheorie en complexe besluitvorming. Zoektocht naar een methode voor onderzoek naar en analyse van besluitvormingsprocessen*. Wageningen/Den Haag. Natuurplanbureau/Alterra/LEI. [pp. 88-93]
- Denters, S.A.H., M.J.I van den Ham, H.M. de Jong, R.M. Noppe (1999). *Preadvies. De regiefunctie gemeenten*. Den Haag.
- Edelenbos, J. (2005). Institutional implications of interactive governance: Insights from Dutch practice. *Governance: An International journal of policy, administration and institutions*, 18(1), 111-134.
- Edelenbos, J., E.H. Klijn (2005). Managing stakeholder involvement in decision making: a comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access*, July 2006, 16, 417-446.
- Edelenbos, J., M. van Twist. (1997). *Beeldbepalende bestuurskundigen. Een kennismaking met kernfiguren uit de bestuurskunde*. Alphen aan den Rijn, Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.

Hoogerwerf, A., M. Herwijer (2003). *Overheidsbeleid, een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan de Rijn, Kluwer.

Kamer van Koophandel Zuidwest-Nederland (2009). *Gemeente Schouwen-Duiveland in beeld 2009. Sociaal-economische analyse van de gemeente Schouwen-Duiveland*. Breda/Middelburg, Kamer van Koophandel Zuidwest-Nederland/Drukkerij Meulenberg .

Klijn, E.H. (2008). *It's the management, stupid! Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*. Den Haag. Uitgeverij Lemma.

Koppenjan, J.F.M., E.H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks*. Routledge/Taylor & Francis Group, Abingdon, Verenigd Koninkrijk/New York, USA.

Korthals Altes, W., S. Nieuwenhuizen, M. Stevens, N. Harkes (2004). *Organisatie van de prestatie. Regie in de stedelijke ontwikkeling*. Den Haag, VNG Uitgeverij.

KplusV Organisatieadvies (2007). *Beleidsontwikkeling in een regisserende gemeente. Opdrachtgever Gemeente Schouwen-Duiveland*. Amsterdam.

Lamens, P. (2009). Dorpshuis als kloppend hart van leefbaarheid. Slimme oplossingen voor behoud voorzieningen op Schouwen-Duiveland. In: Kral, M., L. van den Berge, M. Engelhardt, N. Oosthoek (Red.), *De Scoop op Zeeuwse verbindingen*. Middelburg. Provincie Zeeland/Scoop. [pp. 14-16]

Maxxton (2005). *Haalbaarheidsonderzoek Toeristenpas Schouwen-Duiveland*. Middelburg.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2003). *Ruimte voor Regie. Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*. Den Haag.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2006). *De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren*. Den Haag.

Mintzberg, H., J. Lampel, B. Alhstrand (2009). *Strategiesafari. Uw complete gids door de jungle van strategisch management*. 2^e editie. Amsterdam, Pearson Education Benelux BV.

Oostenbrugge, T. van (2003). *'kiezen of delen'. Strategisch kader begroting 2004-2007*. Zierikzee.

Oostenbrugge, T. van (2007). *Begroting 2008-2012 Gemeente Schouwen-Duiveland*. Zierikzee.

Poorter, M. (2005). *Democratische legimiteit van governance networks*. Amsterdam. Universiteit van Amsterdam.

Pröpper, I., B. Luitjen, E. Weststeijn (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Vught, Partners+Pröpper.

Provincie Zeeland (2009). *PVVP Zeeland. Actieprogramma 2010*. Middelburg. [pp. 12-17]

Provincie Zeeland (2010). *Voortgangsrapportage BSZ 2009-2010. Beleidsprogrammering Sociale Zorg. Voortgang juli 2009-juli 2010*. Middelburg. [pp. 41-43]

Provincie Zeeland (2010). *Demonstratieprojecten Nieuwe Verbindingen*. Zierikzee, LNO Drukkerij.

Ringeling, A. (2008). Hoofdstuk 2 Het probleem van het probleem. In: Edwards, A., L. Schaap (Red.), *Vaardigheden in de publieke sector*. Bussum. Uitgeverij Coutinho. [pp. 19-35]

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2002). *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid*. Den Haag, SDU Uitgevers.

Raad voor het Openbaar Bestuur. (1997). *Verslag studiemiddag Sturingsinstrumenten en hun context. De modernisering van het besturingsinstrumentarium bij (financiële) decentralisatie*. Den Haag. [pp. 27-36]

Raad voor het Openbaar Bestuur. (1999). *Op het toneel en achter de coulissen. De regiefunctie van gemeenten*. Den Haag.

Ridder, V. de (2007). *Regie werkt! Gemeentelijke praktijkvoorbeelden*. Uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in samenwerking met het Actieprogramma Lokaal Bestuur. Den Haag, Drukkerij Excelsior B.V.

Smit, A. (2009). *Sociale Staat van Zeeland*. Provinciaal rapport 2009. Middelburg, Scoop.

Span, K., K. Luijkx, J. Schols, R. Schalk (2009). De regierol van gemeenten nader bekeken. Een theoretisch empirische analyse van de literatuur. In: *Bestuurskunde*, 2009-1, 92-100.

Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig Onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum, Uitgeverij Coutinho.

Twist, M. van, M. Schulz, N. Kastelein, L. Canté (2003). Management van complexe projecten en processen. Ervaringen en opvattingen uit de praktijk. *Bestuurskunde*, 12, 241-250.

Vrolijk, H. (2004). Hoofdstuk 3.2 Individuele en groepsbesluitvormingsprocessen: samenhang met speltheorie. In: Bosch, F.J.P. van den, C. Balduk, R.I. van Dam, F.R. Veeneklaas, J. Vreke (2004). *Speltheorie en complexe besluitvorming. Zoektocht naar een methode voor onderzoek naar en analyse van besluitvormingsprocessen*. Wageningen/Den Haag. Natuurplanbureau/Alterra/LEI. [pp. 58-70]

Geraadpleegde internetsites

Beurskens, A., A.F.A. Korsten (2007). *Bestuur door regie*. Maastricht, [<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Gemeente/Bestuur%20door%20regie.pdf>], geraadpleegd 17 november 2010.

- Empuls (2010). *Empuls: Nieuwe kans voor Zeeland met digitale RFID toeristenpas*. Eindhoven, [<http://www.youtube.com/watch?v= kgR0Vw5hpw>], geraadpleegd 16 mei 2011.
- Gemeente Schouwen-Duiveland (2011). *Pilot SchouwenDuivelandPas 65+ stopt in 2011*. Zierikzee, [http://www.schouwen-duiveland.nl/Inwoner/Nieuws/Persberichten/Pilot_SchouwenDuivelandPas_65_stopt_in_2011], geraadpleegd 15 mei 2011.
- Hirsch Ballin, E. (2011). *De Kiezers en de veranderlijkheid van hun voorkeuren*. Hilversum, [<http://nos.nl/232895-hirsch-ballin-geeft-thorbeckelezing.html>], geraadpleegd 14 mei 2011.
- Korsten, A.F.A. (2008). *Netwerkmanagement. Over omgaan met onzekerheid in geval van veel betrokkenen in een netwerk*. Maastricht, [<http://www.arnokorsten.nl/PDF/Organiseren%20en%20mgmt/Netwerkmanagement%20%20een%20kennismaking.pdf>], geraadpleegd 18 november 2010.
- Provincie Zeeland (2010). *Demonstratieproject Hart van Leefbaarheid*. Middelburg, [<http://www.loket.zeeland.nl/subsidie/zorg/demonstratieprojecten/kernen>], geraadpleegd 24 januari 2011.
- Reizigersplatform Treinreiziger.nl (2008). *OV-fiets op Schouwen-Duiveland*. Rotterdam, [http://www.treinreiziger.nl/actueel/ov-fiets_op_schouwen-duiveland], geraadpleegd 22 mei 2011.
- Syntens (2011). RFID in Schouwen-Duiveland biedt toeristen gemak en voordeel. In: *Nederland Digitaal in Verbinding*, Den Haag, [<http://www.syntens.nl/Artikelen/artikel/Rfid-in-SchouwenDuivelandpas-biedt-toeristen-gemak-en-voordeel.aspx>], geraadpleegd 15 mei 2011.
- Stichting SchouwenDuivelandPas (2009). *Nieuwsbrief juni 2009*. Renesse, [<http://deelnemers.schouwenduivelandpas.nl/site/nl/nieuws/?id=132>], geraadpleegd 17 mei 2011.
- Wijk, N. van (2011). Regiegemeenten 'laten het los'. In: *Gemeente.nu*, Den Haag, [<http://www.gemeente.nu/web/Actueel/Bestuurzaken/Samenwerking-fusie/Samenwerking/Regiegemeenten-laten-het-los>], geraadpleegd 4 februari 2011.
- Zeeuwland (2010). *Hart van Leefbaarheid*. Zierikzee, [<http://www.zeeuwland.nl/projecten/hartvanleefbaarheid>], geraadpleegd 25 januari 2011.
- Zeeuwse Vereniging voor Kleine Kernen (2009). *Hart van leefbaarheid breidt zicht uit*. Middelburg, [<http://www.zvkk.nl/nieuws/bekijk/Hart-van-leefbaarheid-breidt-zich-uit>], geraadpleegd 6 februari 2011.

Overige documenten

- Allévo (2010). *Allévo in beeld. Jaardocument 2009. Maatschappelijk verslag. Jaarrekening*. Goes

Bergen, P. ten (2009). *Demonstratieproject Schouwen-Duiveland. 'Het hart van leefbaarheid'. Projectplan. Versie 07.* Zierikzee.

Gemeente investeert in digitaliseren eilandpas. Provinciale Zeeuwse Courant, katern Schouwen-Duiveland, 8 januari 2010.

Gemeente Schouwen-Duiveland (2003). *Verslag kerntakendiscussie "Kiezen of Delen".* Zierikzee

Gemeente Schouwen-Duiveland (2004). Raadsvoorstel. *Strategisch Accomodatiebeleid.* Zierikzee

Gemeente Schouwen-Duiveland (2005). Raadvorstel. *Haalbaarheidsstudie Toeristenpas Schouwen-Duiveland.* Zierikzee.

Gemeente Schouwen-Duiveland (2005). *Notulen raadsvergadering d.d. 24 november 2005.* Zierikzee.

Gemeente Schouwen-Duiveland (2006). *Notulen raadsvergadering d.d. 21 december 2006.* Zierikzee.

Gemeente Schouwen-Duiveland (2008). *Leefbare stads- en dorpskernen Schouwen-Duiveland. Ondersteuning dorpshuizen met beleid.* Zierikzee

Gemeente Schouwen-Duiveland (2009). *Intentieovereenkomst Hart van Leefbaarheid.* Zierikzee.

Gemeente Schouwen-Duiveland (2009). Raadsvoorstel. *Intentieovereenkomst Hart van Leefbaarheid.* Zierikzee.

Gemeente Schouwen-Duiveland (2009). Raadsbrief. *Stand van zaken voortgang SchouwenDuivelandPas.* Zierikzee.

Gemeente Schouwen-Duiveland (2009). Raadsbrief. *Verstrekken overbruggingskrediet Stichting SchouwenDuivelandPas.* Zierikzee.

Gemeente Schouwen-Duiveland (2010). Collegeprogramma 2010 – 2014. *Realisme en Respect.* Zierikzee.

Gemeente Schouwen-Duiveland (2010). *Besluitenlijst vergadering van college van burgemeester en wethouders d.d. 7 december 2010.* Zierikzee

Hogeschool Zeeland/Kenniscentrum voor Toerisme (2008). *Communicatieplan SchouwenDuivelandPas.* Vlissingen.

Kamerstukken II 2004-2005, 30131 (2004). *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning, WMO.* Den Haag

Ook dit jaar weer Schouwen-DuivelandPas. Provinciale Zeeuwse Courant, katern Schouwen-Duiveland, 23 februari 2010.

Project Hart van Leefbaarheid moet leefbaarheid verbeteren. Ons Eiland, editie Schouwen-Duiveland, 8 november 2010.

Provincie Zeeland (2009). *Besluitenlijst no. 108 van de vergadering van Gedeputeerde Staten op: 13 oktober 2009.* Middelburg.

Stichting SchouwenDuivelandpas (2007). *Meer samen – samen meer.* Burgh-Haamstede.

Stichting SchouwenDuivelandPas (2008). *Jaarverslag SchouwenDuivelandPas 2007.* Renesse.

Zeeuwlân (2006). *Zeeuwlân Buitengewoon. Ondernemingsplan 2006-2010.* Zierikzee.

Zeeuwlân (2009). *Jaarverslag 2008.* Zierikzee, LnO.

Zeeuwlân (2010). *Jaarverslag 2009.* Zierikzee, LnO .

Afbeelding voorblad

IJzerman, R. (2006). *De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren.* Leiden.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht strategieën beleidsmanagement

Bijlage 2: Overzicht strategieën spelmanagement

Bijlage 3: Overzicht strategieën netwerkconstituering

Bijlage 4: Interviewvragen

Bijlage 1. Overzicht strategieën beleidsmanagement

Strategieën om de (beleids)inhoud te managen (Klijn en Koppenjan, 2004:246)

Strategieën	Omschrijving
Doelvervlechting	Initiatief nemen bij het zoeken naar oplossingen die afzonderlijke doelen bijeen kunnen brengen en perspectief bieden aan toekomstige voordelen voor alle actoren
Stimuleren van inhoudelijke verscheidenheid	Ruimte geven voor doelvervlechting door het stimuleren van concurrerende oplossingen in het proces van probleem- en doelformulering
Doorbreken van asymmetrische beleidsdiscussies	Onderwerpen als kennis, conflicten en asymmetrie in discussies bespreekbaar maken, door bv. andere agenda's opstellen en taalverschillen overbruggen of organisatie van sterke tegengeluiden
Voorkomen van vroege cognitieve fixaties	Vaststellen dat eerst het proces georganiseerd moet worden en dat later de inhoud van het probleem onderwerp van gesprek is. Een inhoudelijke beslissing kan het proces opstarten maar men moet dan open blijven staan voor aanpassing
Stimuleren van cognitieve reflectie	Stimuleren om op een gewetensvolle manier rollen aan te nemen (advocaat van de duivel, ondernemer of bv. makelaar) om percepties van problemen en oplossingen bij te stellen
Organiseren van inhoudelijke selectie	Gewetensvolle organisatie van het proces van inhoudelijke selectie door concreet af te spreken hoe oplossingen worden gekozen. Vaststellen van criteria waarop, wie, wanneer en op welke manier wordt besloten
Betrekken van parallelle arena's	Als aanvulling op de onderhandelingsarena een tweede arena organiseren waarbij onderzoeksvragen tussen deze arena's worden uitgewisseld
Faciliterend onderzoeken in plaats van beslissend	Overtuigen van onderzoek dat gericht is op ondersteunen van interactie door kennisconflicten te benoemen, gevolgen van alternatieven te bespreken, bespreken van bandbreedtes waarbinnen oplossingen mogelijk zijn en mogelijkheden bieden om te komen tot herformulering van kenniskwesties of conflicten
Gedeelde onderzoeksopdracht	Coördinatie op het onderzoek door committent van actoren aan de onderzoeksopdracht met gedeelde verwachtingen, aannames, methoden, omvang, en selectie van onderzoekers
Afbakening werkzaamheden	Garanderen van onafhankelijkheden van onderzoek. Afspraken maken over grenzen en rolverdeling tussen arena's van onderzoek en onderhandeling. Opzet van wetenschappelijk forum om bij onvoldoende overtuigende bevindingen toch tot een gedeeld standpunt te komen

Bijlage 2. Overzicht strategieën spelmanagement

Strategie om het spel te managen (Klijn en Koppenjan, 2004:248)

Strategieën	Omschrijving
<i>Initiëren en/of beëindigen van interacties</i>	<i>Door middel van koppeling, actoren, beleidsarena's of beleidsspelen verbinden of ontbinden</i>
(Ont)koppeling van actoren, beleidsarena's en -spelen	(Andere) interacties plegen waardoor mogelijkheden voor doelvervlechting en leervermogen ontstaat en disfunctionering wordt beëindigd
Interacties arrangeren	Een vorm kiezen voor verbintenis van actoren. Dit kunnen informele overeenkomsten zijn, samenwerkingsovereenkomsten, contracten of formele organisaties
Spelen ontwerpen	Stimuleren van overeenkomsten over de regels van het spel
Overeenstemming over	
▪ Doelstelling	Formulering van doelstelling voor interactie, agenda van do's en dont's.
▪ Deelname	Aanwijzen van kwaliteiten van participanten, participanten en regels over toe- en uittreding
▪ manier van werken	Structureren van activiteiten, taakverdeling, opname van onderzoek en expertise, representatie en werkvormen waarin het principe van een veelvoud van kruisverbanden uitgangspunt is
▪ informatievoorziening	Afspreken op welke manier, tussen wie en onder welke omstandigheden informatie wordt uitgewisseld
▪ processtappen	Uitlijning van cruciale momenten, toepassing van deadlines en hoe deze te hanteren
▪ besluitvorming	Vaststellen van criteria en voorwaarden voor de te nemen besluiten en hoe bezwaren kenbaar gemaakt kunnen worden
Externe coördinatie	Bewust intensiteit en karakter van communicatie met externen bepalen. Belangen van derden en de media kennen en uitgaan van het principe van losse verbanden
Faciliteren van het beleidsspel	<i>Stimuleren van interacties tussen belanghebbenden, deels door het aanprijzen de implementaties en zo nodig aanpassingen van de overeenkomsten betreffende het proces</i>
▪ Aan het begin van het beleidsspel	Activiteiten toespitsen op de motivatie van partijen, spelregels en een gebalanceerd speelveld creëren, management van verwachtingen toepassen en een klimaat scheppen waarin partijen elkaar beter kunnen leren kennen.
▪ Tijdens de interactie	Factoren herkennen die de interactie in stand houden, het behouden van een attractieve agenda, inhoudelijke verschillen stimuleren, voorkomen en aanpassen van fixaties, conflicthantering, proces en procesovereenkomsten bij veranderende omstandigheden
▪ Aan het eind van het beleidsspel	Signaleren van selectiemogelijkheden, bemiddelen en reguleren van conflicten, begeleiden van doelvervlechting en onderhandelde kennis. Voorkomen van destructieve strategieën met het oog op het doel van het proces, wijzen of toekomstige afhankelijkheden en mogelijkheden

Bijlage 3. Overzicht strategieën netwerkconstituering

Strategie om het netwerk te managen (Klijn en Koppenjan, 2004:250)

Strategieën	Beschrijving
Verandering van regels binnen het netwerk, gericht op:	
▪ de samenstelling van het netwerk	Verandering van het aantal actoren binnen het netwerk, hun posities, de toegangsregels, het proces van netwerkformatie en de mate van zelfregulering
▪ de output van het netwerk	Verandering van belonings- en beoordelingsregels, opstellen van richtlijnen voor het gedrag van actoren en beïnvloeding van professionele gedragscodes
▪ de interacties binnen het netwerk	Aanpassing van regelingen die interactie tussen actoren betreffen, regelen in concrete spelen zoals conflictreguleringsmechanismen, procedures, certificatie, standaardisatie en reguleringsstelsels.
Her-inkadering door	
▪ lancering van grote plannen	Introduceren van nieuwe ideeën of waarden door introductie van een strategisch beslisdocument
▪ verhalen	Inbrengen van gezaghebbende verhalen als een nieuw referentiekader. Hierin kunnen problemen en oplossingen herzien worden
▪ gevoelige concepten	Het gebruik van gevoelige concepten, waardoor de aandacht kan verschuiven naar nieuwe ideeën, methode of organisatievorm
▪ gebruik van brandpunt-gebeurtenissen	Heftige gebeurtenissen als voorbeeld noemen om nieuwe werkmethoden of beoordelingskaders te introduceren en de noodzaak hiervan te benadrukken
Het managen van vertrouwen door het institutionele ontwerp	Het stimuleren van vertrouwen tussen partijen door institutionele regelingen zoals opstellen van een certificatie systeem, conflictreglingsinstitutes en 'scheidsrechters'
Herontwerpen van het primaat van de politiek	Herdefiniëren van de rol van politici, politieke organen en ambtenaren: van gezaghebbende toedeling van waarden naar het initiëren en ondersteunen van interactieprocessen waarbij betekenissen en waarden worden ontdekt en afgewogen

Bijlage 4: Interviewvragen

Vragenlijst voor interview per case (aan de regisseur)

Inleidend gesprekje over case met als inleidende vragen:

- Welk beeld is of was er bij de problematiek?
- Kun je de gekozen aanpak schetsen?
- Welk beeld was er bij de (op te pakken) regierol?
- Wat was de richting van de probleemoplossing?

Probleem en afhankelijkheden

Hoofdvraag:

Welke overwegingen liggen ten grondslag aan de gekozen aanpak?

Evt. verdiepingsvragen:

- Hoe is de relatie tussen probleem en gekozen aanpak?
- Hoe zien afhankelijkheden eruit en wat betekende dit voor de aanpak?

Stimuleren

Hoofdvraag:

Hoe is de probleemformulering tot stand gekomen en waar kwam het initiatief vandaan?

Evt. verdiepingsvragen:

- Hoe is dit onderwerp op de politieke agenda gekomen?
- Hoe zag de aanpak om tot probleemformulering te komen eruit?
- Hoe ziet de perceptie op het probleem er uit? Is die eenduidig?
- Hoe zagen activiteiten van de gemeentelijke organisatie eruit?

Situëren

Hoofdvraag:

Hoe is het netwerk in beeld gebracht?

Evt. verdiepingsvragen:

- Hoe zag de aanpak eruit en wat is daarbij in beeld gebracht?
- Wie waren bij deze aanpak betrokken en hoe zag hun inbreng eruit?
- Hoe zagen activiteiten van de gemeentelijke organisatie eruit?

Steun creëren

Hoofdvraag:

Op welke wijze is participatie van actoren tot stand gekomen?

Wat is de rol of bijdrage van deze actoren (geweest)?

Evt. verdiepingsvragen:

- Was er sprake van betrokkenheid en hoe bleek dat?
- Hoe zagen activiteiten van de gemeentelijke organisatie eruit?

Structureren

Hoofdvraag:

Is interactie tussen actoren in het netwerk georganiseerd? Is dit expliciet georganiseerd?

Evt. verdiepingsvragen:

- Hoe zagen de omgangsvormen tussen actoren eruit?
- Werden deze omgangsvormen geïnstitutionaliseerd of expliciet vormgegeven en zo ja, hoe gebeurde dat?
- Hoe zien effecten van deze omgangsvormen eruit?
- Hoe zagen activiteiten van de gemeentelijke organisatie eruit?

Sturen

Hoofdvraag:

Hoe werd de richting van de probleemoplossing bepaald en hoe werd hierbij door actoren gehandeld?

Evt. verdiepingsvragen:

- Werden sturingsinstrumenten ingezet en zo ja, hoe en door wie?
- Hoe hebben actoren gereageerd op de inzet van sturingsinstrumenten?
- Hoe zagen activiteiten van de gemeentelijke organisatie eruit?

Ondersteuning

Hoofdvraag:

Op welke wijze ben je ondersteund door de gemeentelijke organisatie bij je aanpak?

Evt. verdiepingsvragen:

- Waar was de ondersteuning voldoende, waar is die voor verbetering vatbaar?
- Wat is je daarbij opgevallen?
- Is er sprake van verankering van deze ondersteunende rol en zo ja, hoe is die te kenschetsen?

Vragenlijst (aan de actoren)

Inleidend gesprek met als inleidende vragen:

- Hoe zag de regisserende rol van de gemeente eruit?
- Welk beeld is of was er bij de problematiek?
- Kunt u de gekozen aanpak schetsen?
- Welk beeld was er bij de (op te pakken) regierol?
- Wat was de richting van de probleemoplossing?

Probleem en afhankelijkheden

Hoofdvraag:

Welke overwegingen liggen ten grondslag aan de gekozen aanpak?

Evt. verdiepingsvragen:

- Hoe is de relatie tussen het probleem en de gekozen aanpak?
- Hoe zien afhankelijkheden eruit en wat betekende dit voor jullie opstelling?

Stimuleren

Hoofdvragen:

Hoe is de probleemformulering tot stand gekomen en waar kwam het initiatief vandaan?

Evt. verdiepingsvragen:

- Hoe zag de aanpak om tot probleemformulering te komen eruit?
- Hoe ziet de perceptie op het probleem er uit? Is die eenduidig?
- Hoe waardeert u de rol die de gemeente heeft ingevuld?

Situeren

Hoofdvraag:

Hoe is het netwerk in beeld gebracht?

Evt. verdiepingsvragen:

- Hoe zag de aanpak eruit en wat is daarbij in beeld gebracht?
- Wie waren bij deze aanpak betrokken en hoe zag hun inbreng eruit?
- Hoe waardeert u de rol die de gemeente heeft ingevuld?

Steun creëren

Hoofdvraag:

Op welke wijze is participatie van actoren tot stand gekomen?

Evt. verdiepingsvragen:

- Was er sprake van betrokkenheid en hoe bleek dat?
- Hoe waardeert u de rol die de gemeente heeft ingevuld?

Structureren

Hoofdvraag:

Is er sprake van netwerkvorming en hoe zou je het netwerk omschrijven?

Evt. verdiepingsvragen:

- Hoe zagen de omgangsvormen tussen actoren eruit?
- Werden deze omgangsvormen geborgd en zo ja, hoe gebeurde dat?
- Hoe zien effecten van deze omgangsvormen eruit?
- Hoe waardeert je de rol die de gemeente heeft ingevuld?

Sturen

Hoofdvraag:

Hoe werd de richting van de probleemoplossing bepaald en hoe werd hierbij door actoren gehandeld?

Evt. verdiepingsvragen:

- Werden sturingsinstrumenten ingezet en zo ja, hoe en door wie?
- Hoe hebben actoren gereageerd op de inzet van sturingsinstrumenten?
- Hoe waardeert je de rol die de gemeente heeft ingevuld?

Doorwerking

Hoofdvraag:

Hoe is de rol van de gemeente ervaren, hoe zou je die kenschetsen?

Evt. verdiepingsvragen:

- Hoe is deze rol door jou als vertegenwoordiger van een organisatie ervaren?
- Hoe is deze rol door andere collega's uit jouw organisatie ervaren?
- Heeft de aanpak van de gemeente gevolgen voor jouw organisatie, is er daardoor iets veranderd en zo ja, hoe zou