

# Samenwerking of autonomie voorop?



*Een evaluatief onderzoek naar het succes van de invulling van het netwerkmanagement, vanuit de context van het College Zorg en Welzijn, binnen het project 'Laat ze niet (ver)zuipen!'*

***“Verplaats je in een situatie waarin je beseft dat je het op eigen kracht niet redt. Dan is het fantastisch dat je kan terugvallen op een organisatie die er altijd is en die altijd komt.”***

(DE REDDINGBOOT, Koninklijk Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM), april 2011)



**Bestuurskunde** - avondopleiding  
Erasmus Universiteit Rotterdam



Auteur: **Esther van Ham – van der Hoeven**  
FSWBM5100-10, Master thesis Bestuurskunde  
2010-2011

Begeleider (1<sup>e</sup> lezer) prof. dr. E.H. Klijn  
2<sup>e</sup> Lezer dr. F.B.L. van der Meer

juni 2011



# Voorwoord

*“Verplaats je in een situatie waarin je beseft dat je het op eigen kracht niet redt. Dan is het fantastisch dat je kan terugvallen op een organisatie die er altijd is en die altijd komt.”*

Hoe toepasselijk, deze tekst uit een maandblad van de Koninklijke Nederlandse Reddingmaatschappij (KNRM). Ik moest direct aan mijn onderzoek en mijn scriptie denken. Ik moest denken aan mijn gehele studie, aan de afgelopen twee jaren, waarin ik het volledig op eigen kracht niet had gered...

Twee jaar geleden begon ik, na het afronden van de Hogere Bestuursdienstopleiding, vol enthousiasme aan Bestuurskunde op de Erasmus. In mijn continue zoektocht naar uitdaging in werk en persoonlijke ontwikkeling was dit voor mij een bijzonder mooie invulling hiervoor. Het werden uiteindelijk twee extra tropenjaren in mijn leven. Tropenjaren in de zin van studeren, werken en zorgen voor mijn gezin en mijzelf en een continue balans zoeken in sociaal leven, werkend leven en studerend leven. Ik heb mijn grenzen verlegd, zowel letterlijk als figuurlijk en ik heb vreselijk veel geleerd.

Dit was allemaal niet gelukt als ik er alleen voor had gestaan. Al die jaren kon ik terugvallen op mensen die mij ruimte, tijd en mogelijkheden hebben gegeven om deze studie tot een goed einde te brengen. Ik wil daarvoor dan ook heel veel mensen bedanken.

Allereerst mijn man Rik die mij in alles heeft geholpen, gesteund en ondersteund vanaf het prille begin tot het bittere eind; van luisteren tot kritisch doorvragen, van huishouden regelen tot zorgen voor onze dochters, van zorgen voor mijn nodige ontspanning tot wachten tot ik 's avonds laat thuis kwam uit Rotterdam. Mijn dochters Madelief & Marjolein voor hun lieve woordjes en knuffels wanneer dat nodig was. Vriendinnen Neeke & Mathilde die altijd geïnteresseerd waren in mijn studieverhalen en er nooit een punt van hebben gemaakt dat ik weer eens niet kon afspreken vanwege tijdgebrek. Mijn vader & moeder voor alle ondersteunende en oppeppende woorden en mijn moeder in het bijzonder voor het doorworstelen van de scriptie op taalkundig gebied. Mijn werkgever gemeente Noord-Beveland en mijn collega's en leidinggevende(n) voor het geven van ruimte en tijd en de mogelijkheden om deze studie te volbrengen. De secretaris van het CZW en CZW Bureau, Frank Witkam, voor zijn tijd, kritische blik, waardevolle tips en het bieden van de mogelijkheid om het onderzoek te kunnen doen. De projectleider, Thijs Terlouw, voor de vele gesprekken waar hij tijd en ruimte voor vrijmaakte. Medewerkers van het CZW Bureau en Samenwerkingsverband Welzijnzorg (SWVO) Els Akkermans en Karin Jonker voor hun hulp, tijd en ondersteuning wanneer dat nodig was. Mijn studiegenoten Louis, Sjaak, Ellen & Soeki die ervoor zorgden dat ik de studie tijdens de vele lange collegeavonden vol heb gehouden en mijn scriptiebegeleider Erik-Hans Klijn voor al zijn kritische commentaren, zodat ik weer verder kon. En natuurlijk alle geïnterviewden en geïnterviewees en iedereen die ik vergeten ben die mij op enigerlei wijze heeft geholpen of ondersteund.

Tot slot; Mees Toxopeus, de beroemde redder van de KNRM, redde met zijn boot de 'Insulinde' (zie plaatje op de voorkant) vele mensen van de verdrinkingsdood. De KNRM doet dat nog steeds. Tot op de dag van vandaag laten zij mensen niet 'verzuipen'!

Veel leesplezier gewenst!

**Esther van Ham – van der Hoeven**

# Samenvatting

Op basis van de theorie over netwerkmanagement wordt in dit onderzoek, aan de hand van een specifieke case, het project 'Jeugd en alcohol in Zeeland' genaamd 'Laat ze niet (ver)zuipen!', getracht inzicht te verkrijgen hoe samenwerking al dan niet tot stand komt, hoe het beleid- en besluitvormingsproces verloopt, welke interacties er plaatsvinden, op welke wijze er wordt deelgenomen aan het proces en wat het uiteindelijke resultaat is.

Het proces om gezamenlijk tot beleidskeuzes te komen is al niet eenvoudig, maar samenwerken in een integraal project waarbij er concrete gezamenlijke doelen gerealiseerd moeten worden binnen een bepaalde tijd en waarbij je in veel opzichten van elkaar afhankelijk bent, is een pittige opdracht. Besluiten worden genomen, ze worden wel of niet of in een langzaam tempo geïmplementeerd, ter discussie gesteld in een later stadium of in de uitvoering houden partijen zich niet aan het gezamenlijke projectplan.

De centrale vraagstelling voor dit onderzoek is dan ook:

***Hoe wordt er, vanuit de context van het College Zorg en Welzijn, samengewerkt om te komen tot een gezamenlijk projectplan en gezamenlijke uitvoering van dit plan en op welke manier draagt het netwerkmanagement bij aan het succes van deze samenwerking?***

Het theoretisch kader biedt bepaalde netwerkmanagementstrategieën, die kunnen leiden tot een resultaat van goede, effectieve samenwerking. Op basis van deze theoretische inzichten en een conceptueel model worden, in het empirisch gedeelte van het onderzoek, een aantal stappen gezet.

1. De samenwerking tussen gemeenten en provincie binnen de context van het CZW wordt geanalyseerd op basis van een actorenanalyse in combinatie met een analyse van de beschikbare middelen van actoren. Hierdoor ontstaat een totaaloverzicht van de belangrijkste actoren en inzicht in de positie van actoren ten opzichte van het proces en het te behalen doel.
  - De cruciale actoren zijn achtereenvolgens het ministerie van BZK, de provincie, gemeenten, Politie Zeeland, GGD, CZW Bureau en Indigo. Er is een duidelijk onderscheid te maken is tussen twee perioden/fasen van het project; de totstandkoming en de uitvoering.
  - Opvallend is dat er een groot aantal actoren in het project de focus heeft op 'samenwerking' en 'provinciaal'. Juist de gemeenten hebben echter een andere focus op het gebied van de samenwerking in het regionale en provinciale project, terwijl de besluitvorming bij gemeenten ligt. Verantwoordelijkheid geven, overlaten en loslaten zijn lastig en het lijkt erop dat deze gemeenten een stuk autonomie niet op willen geven voor het samenwerkingsproject, het provinciale project.
2. Tevens wordt er een analyse gemaakt van de intensiviteit en hechtheid van het netwerk van het CZW (provincie, gemeenten en publieke organisaties, zowel ambtelijk als bestuurlijk).
  - De projectgroep en de werkgroepen hebben de meeste en meest intensieve contacten in het project.
  - De provincie heeft in de uitvoerende fase van het project geen actieve rol en staat daardoor meer op afstand (observerend in plaats van participierend).
  - Indigo heeft contacten met alle actoren, behalve met de provincie. Het valt op dat Indigo in de contacten een centrale positie inneemt en vrij regelmatige en intensieve contacten met gemeenten, GGD en Politie Zeeland onderhoudt.



- Wellicht heeft tot slot de geografische ligging van de regio Zeeuws-Vlaanderen invloed op de frequentie van de contacten onderling, want deze regio heeft beduidend minder frequente contacten dan de regio's Walcheren en Oosterschelde.
3. Vervolgens is er een analyse van de arena's en ronden gemaakt, waarbij inzicht is verkregen in hoe het beleid- en besluitvormingsproces is verlopen, om daarna de ingezette strategieën van actoren te analyseren.
- Er zijn 13 verschillende arena's te onderscheiden. In de fase van totstandkoming waren er 5 verschillende arena's betrokken bij het project en in de huidige fase van uitvoering zijn er 12 verschillende arena's betrokken bij het project. De projectgroep en (regionale) werkgroepen nemen een centrale positie in het geheel in.
  - Er zijn drie ronden; ronde 1 – draagvlak creëren, ronde 2 – besluitvorming realiseren, ronde 3 – uitvoering project.
  - De uitkomst vanuit de enquêtes en vanuit de participerende observaties, interviews en documentenanalyse is dat de 'conflicterende strategie' meerdere keren is ingezet. Er is te zien geweest dat er daadwerkelijk strategieën zijn ingezet (al dan niet bewust) om het proces te blokkeren en om het eigen belang boven het algemeen belang te plaatsen. Dit heeft geresulteerd in vertraging van het proces. Er is een nieuw uitvoeringsplan geschreven ter aanvulling en (gedeeltelijke) vervanging van het projectplan en de begroting is niet akkoord bevonden door een fors aantal gemeenten.
  - De lastige momenten in het project zitten daar waar de conflicterende punten duidelijk naar voren komen, op die momenten heeft het proces gehaperd en is er vertraging opgetreden;
    - Einde ronde 2 – niet instemmen met projectplan en begroting;
    - Ronde 3 – niet instemmen met begroting uitvoeringsplan, kritische houding lokaal/regionaal versus provinciaal project.

Er is een steeds terugkerend aantal lastige en conflicterende punten in het project:

- Aansluiting, afstemming en koppeling tussen het lokale/regionale en het provinciale project.
- Inzet van middelen; zowel financieel als menskracht voor uitvoering (ambtelijke capaciteit).
- Algemeen belang versus eigen belang – samenwerking versus autonomie.

Er ligt een uitvoeringsplan waar de gemeenten zich achter hebben geschaard en wat draagvlak heeft onder alle betrokken actoren (ambtenaren, bestuurders, publieke organisaties). De uitvoerende fase van het project is opgestart en komt nu van de grond. Knelpunten in het project zijn getracht op te lossen door de inzet van verschillende type managementstrategieën. Te zien is, dat het meest is ingezet op sturing door middel van structurering.

Er is en wordt in het project 'Laat ze niet (ver)zuipen!' intensief samengewerkt aan een gemeenschappelijk doel. Er is op verschillende momenten succesvol gestuurd door het toepassen van netwerkmanagement, waardoor er doorbraken in het proces plaats hebben gevonden en waardoor het samenwerkingsproject daadwerkelijk van de grond is gekomen. De samenwerking verloopt uiteraard niet zonder slag of stoot, waarbij er terugkerende conflicten ontstaan die steeds opnieuw gemanaged moeten worden. Duidelijk is wel dat de inzet van bepaalde netwerkmanagementstrategieën effect heeft op de samenwerking en dat het behulpzaam is in de processen. Uitdaging voor de projectleider zal zijn en blijven om de actoren bij elkaar te houden en ze blijvend, constructief te laten samenwerken op de langere termijn. Het vraagt in de toekomstige periode zeker nog meer focus op het inzetten van uiteenlopende netwerkmanagementstrategieën (variatie) in dit project. Hier kan meer mee gedaan en uitgehaald worden, waardoor de successen van het project op de lange termijn groter kunnen worden en er daadwerkelijk een gezamenlijk project kan ontstaan.

# Inhoudsopgave

Voorwoord .....	3
Samenvatting.....	4
DEEL 1; INLEIDING.....	9
Hoofdstuk 1 Aanleiding en vraagstelling.....	11
1.1 Aanleiding.....	11
1.2 Afbakening .....	14
1.3 Korte beschrijving case – Project ‘Laat ze niet (ver)zuipen!’ .....	14
1.4 Centrale vraagstelling.....	15
1.5 Leeswijzer .....	15
DEEL 2; THEORIE .....	17
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader .....	19
2.1 Complexe problemen in een complexe samenleving .....	19
2.2 Actoren .....	21
2.3 Samenwerken in netwerken.....	22
2.4 Beleid- en besluitvormingsprocessen .....	24
2.5 Netwerkmanagement.....	30
2.6 Conclusies hoofdstuk 2 .....	35
DEEL 3; EMPIRIE .....	37
Hoofdstuk 3 Conceptueel model, operationalisering en onderzoeksopzet.....	39
3.1 Inleiding .....	39
3.2 Conceptueel model .....	39
3.3 Deelvragen en beantwoording .....	40
3.4 Operationalisering.....	42
3.5 Onderzoeksopzet.....	46
Hoofdstuk 4 Netwerk- en actorenanalyse.....	54
4.1 Inleiding.....	54

4.2	Netwerkanalyse .....	54
4.3	Percepties .....	64
4.4	Contacten en interactiepatronen.....	67
4.5	Conclusies hoofdstuk 4 .....	70
Hoofdstuk 5	Analyse arena's, ronden en strategieën van actoren.....	71
5.1	Inleiding .....	71
5.2	Arena's .....	71
5.3	Ronden.....	76
5.4	Strategieën van actoren.....	83
5.5	Conclusies hoofdstuk 5 .....	84
Hoofdstuk 6	Netwerkmanagement.....	87
6.1	Inleiding .....	87
6.2	Onzekerheden.....	87
6.3	Managementrollen.....	88
6.4	Managementstrategieën.....	90
6.5	Conclusies hoofdstuk 6 .....	94
DEEL 4;	SLOT .....	99
Hoofdstuk 7	Conclusies en aanbevelingen.....	101
7.1	Conclusies en aanbevelingen.....	101
	Slotconclusie .....	106
	Literatuurlijst.....	108
	Bijlagen .....	111
Bijlage 1	Documentenlijst gebruikt voor empirische analyse .....	112
Bijlage 2	Figurenoverzicht.....	114
Bijlage 3	Afkortingen.....	115
Bijlage 4	Overzicht geïnterviewden.....	116
Bijlage 5	Topiclijst interviews.....	117
Bijlage 6	Enquête.....	118





# DEEL 1; INLEIDING



# Hoofdstuk 1 Aanleiding en vraagstelling

## 1.1 Aanleiding

De samenleving wordt steeds complexer. De oplossingen voor grote maatschappelijke vraagstukken worden meer en meer gevonden over de grenzen van afzonderlijke gemeenten en provincies heen. De afgelopen jaren is er een ontwikkeling te zien van gemeenten die steeds intensiever samenwerken op allerlei gebieden om de maatschappelijke vraagstukken het hoofd te kunnen bieden. Het is noodzakelijk geworden dat overheden van verschillende schaal (rijk, provincies, gemeenten) grensoverschrijdend te werk gaan en bestuurlijk samenwerken. Door deze samenwerking ontstaan complexe inter-organisatorische (beleids)netwerken (Klijn en Teisman, 1992). Samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen schieten de laatste jaren als paddenstoelen uit de grond en vanuit verschillende kanten gaan er geluiden op dat er teveel van dit soort organisaties en verbanden zijn. Er is een wirwar aan gemeenschappelijke regelingen, de bestuurlijke drukte of bestuurlijke dichtheid is te groot geworden.

Bestuurlijke samenwerking in Zeeland is echter niet zo vanzelfsprekend en intensief. Vanuit de geschiedenis is het jarenlang, vooral vanuit praktische redenen, moeilijk geweest om samen te werken. De eilandencultuur die er heerste werd versterkt door de beperkte reismogelijkheden vanuit de buitengebieden naar de verschillende steden, zoals Goes en Middelburg. Iedereen zat letterlijk en figuurlijk op 'zijn eigen eiland'. Dit 'eilandgevoel' en de historische ontwikkeling ervan wordt vaak aangevoerd als reden dat bestuurlijke samenwerking in Zeeland niet zo soepel verloopt.

Bestuurlijk Zeeland is in de afgelopen decennia wel aanzienlijk veranderd. Begin van de jaren '80 waren er nog 26 gemeenten en door herindelingen zijn er nu nog 13 gemeenten in Zeeland. Van de 13 Zeeuwse gemeenten heeft de kleinste gemeente 7.300 inwoners en de grootste 55.000 inwoners. Er zijn 4 wat grotere stadsgemeenten, Terneuzen, Vlissingen, Middelburg en Goes, en er zijn een 9-tal plattelandsgemeenten.

De plattelandsgemeenten investeren veel tijd en energie in het behoud van zelfstandigheid. Om zelfstandig te kunnen blijven kiezen ze er vaak voor om taken gezamenlijk op te pakken. Soms ontstaan er lichte samenwerkingsvormen, zoals een bestuurlijk overlegplatform. In andere gevallen ontstaan er zwaardere samenwerkingsvormen of verbanden waarbij er vanuit een gemeenschappelijke regeling gewerkt wordt. De gemeenten kunnen zo van elkaar profiteren en kunnen door samen te werken bepaalde zaken realiseren die alleen als kleine gemeente niet mogelijk zijn. Deze verschillende manieren van samenwerken leidt echter ook tot spanningen. Het kan leiden tot instituties die zoveel invloed krijgen op het beleid, dat de gemeenten zelf er geen of nauwelijks meer invloed op lijken te hebben en het gaat soms ten koste van de eigen autonomie.

Eén van de (lichtere) samenwerkingsverbanden die er zijn in de provincie Zeeland is het bestuurlijk overlegplatform genaamd het 'College Zorg en Welzijn' (CZW). Binnen de overlegstructuur van het CZW wordt er geprobeerd gemeenten en provincie te laten samenwerken en beleidsrichtingen af te stemmen op het gebied van zorg en welzijn. Het CZW wordt ondersteund door het CZW Bureau in de specifieke taakvelden en gezamenlijke projecten.



### *Wicked problems*

Het gaat daarbij vooral om bovenlokale gemeentelijke en provinciale taken die een bijdrage leveren aan bepaalde maatschappelijk doelen. Doelen die als gemeente of provincie alleen niet te behalen en/of te bewerkstelligen zijn en meestal complexe (beleids)problemen zijn, ook wel 'wicked problems' genoemd. Bij deze *wicked problems* gaat het om inhoudelijk diffuse problemen of vraagstukken die betrekkelijk 'ongestructureerd' van aard zijn, waarover men ernstig van mening kan verschillen en die zich in beleidsnetwerken van wederzijds afhankelijke actoren manifesteren (Korsten, 2006 en Klijn, Van Bueren en Koppenjan, 2000).

Veel problemen waar de overheid mee te maken heeft zijn complexe problemen en het beleidsprobleem van alcoholmisbruik onder jongeren is ook een dergelijk complex probleem. Alcoholmisbruik onder jongeren heeft negatieve effecten op de gezondheid van jongeren, maar er zijn ook negatieve effecten op de sociale veiligheid in de samenleving. Bovendien zijn de jongeren niet gebonden aan gemeentegrenzen en is de problematiek (gemeente-) grensoverstijgend. Wanneer er in gemeente x een streng beleid geldt, kunnen de jongeren in buurgemeente y vertoeven om alcohol te kunnen gebruiken.

Door het CZW, en dan met name door de sturende rol vanuit het CZW Bureau, worden bepaalde *wicked problems*, al dan niet in opdracht van de gemeenten en provincie, als beleidsonderwerp opgepakt om te kunnen komen tot gezamenlijke beleidsvoornemens in de vorm van beleidsplannen en projecten. Om te komen tot gezamenlijk beleid is het noodzakelijk dat de kijk op het probleem en op de oplossing of aanpak van het probleem gedeeld wordt en dus voor een groot gedeelte hetzelfde is. Bij een dergelijk probleem, wat aangepakt wordt in een netwerk van verschillende organisaties (gemeenten) moeten dan ook alle relevante partijen betrokken worden bij de probleemformulering en – oplossing (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2008).

### *Percepties en beïnvloeding*

Een bepaalde kijk hebben op een probleem wordt in de literatuur ook wel benoemd als een *perceptie*. De term *perceptie* zal ik in dit hele onderzoek hanteren en in het theoretisch kader verder uitwerken. Een perceptie kan omschreven worden als een kader, perspectief of positie van waaruit een actor (of een groep actoren) de sociale werkelijkheid ordent en zin geeft aan zijn of haar handelingen. In een perceptie zijn waarden, ervaringen, belangen, feiten, theorieën en culturen geïntegreerd. Deze 'percepties' bepalen dus hoe mensen de werkelijkheid zien. Veel actoren hebben een specifieke waarneming van zaken, gekleurd door hun (beleids)achtergrond, ervaringen en opleidingen.

Plannen, projecten en (nieuw) beleid worden beïnvloed door deze percepties van actoren (zowel ambtenaren als bestuurders) en in samenwerkingsverbanden door de interactie die daarover plaatsvindt of plaats kan vinden. In het CZW en haar omgeving vindt beïnvloeding van de percepties van actoren plaats in een voortdurend proces van bestuurlijke en ambtelijke overleggen waarin (nieuwe) beleidsplannen en mogelijke aanpakken worden beschreven. Een voorbeeld hiervan is de wens om een nieuwe gezamenlijke aanpak van huiselijk geweld te realiseren binnen Zeeland. Dit wordt door het CZW Bureau opgepakt en op de agenda gezet van het overleg van het CZW, om afstemming te bereiken over de gezamenlijke (toekomstige) aanpak. Het is nodig om hierover in overleg te gaan, omdat er tussen de gemeenten behoorlijk verschillen in aanpak kunnen zijn. De gemeente Reimerswaal formuleert niet zonder meer hetzelfde beleid als de gemeente Goes, ook al gaat het om een aanpak van hetzelfde beleidsprobleem. De samenstelling van de gemeenteraden en dus de politieke kleur verschilt enorm tussen sommige gemeenten binnen het CZW. Hierdoor zijn er ook forse verschillen in de percepties van de individuele gemeenten en de manier van aanpak van het probleem. Om toch tot een nieuwe en gezamenlijke aanpak te kunnen komen kan het wenselijk en zelfs noodzakelijk zijn om te proberen de percepties te beïnvloeden.



Er moeten dan nieuwe en andere percepties rondom het beleidsprobleem gecreëerd worden, zodat er zich bij alle actoren een (nieuwe) perceptie ontwikkeld en ontstaat die gemeenschappelijk gedeeld wordt.

Het is dus een ingewikkelde en moeilijke taak om, in een bestuurlijke en ambtelijke netwerkgeving rondom het CZW, sturing te geven aan de ontwikkeling van beleid- en besluitvormingsprocessen met betrekking tot de gezamenlijke aanpak van *wicked problems*. Uiteindelijk bepalen de gemeenten en provincie welke beleidsproblemen werkelijk prioriteit krijgen. Daarnaast zijn er in een netwerkgeving altijd meerdere initiators en managers te benoemen die op verschillende momenten invloed willen en kunnen uitoefenen op het proces.

### *Netwerkmanagement*

Netwerkmanagement is een sturingsconcept dat afwijkt van hiërarchische sturing en is erg bruikbaar en nuttig bij de aanpak van complexe problemen in een netwerk van organisaties die wederzijds van elkaar afhankelijk zijn. Netwerkmanagement speelt zich enerzijds af in een netwerkcontext en anderzijds in de context van een overheidsorganisatie. Het managen van netwerken vraagt dus om het koppelen van en het balanceren tussen enerzijds de bureaucratische regels, waarden en normen die gelden in een overheidsorganisatie en anderzijds de specifieke karakteristieken van netwerken. Netwerkmanagers hebben daardoor te maken met de spanning en strijd tussen de verticale bureaucratie en horizontale netwerken (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007).

Netwerkmanagement is geschikt om in te zetten als sturingsmethode, omdat 'partijen' of actoren met elkaar geconfronteerd worden in een 'productieve' dialoog. Doel van deze 'productieve dialoog' is de doelen van de verschillende gemeenten en provincie (actoren) in het (CZW) netwerk en hun hulpbronnen (autoriteit/mate van invloed, financiële middelen, kennis en legitimiteit) bijeen te brengen en tot een gezamenlijk plan te komen waar draagvlak voor is, waar de actoren zich aan willen committeren. Het managen in een netwerk houdt in dat rekening gehouden wordt met de verschillende actoren en probleemoplossende en besluitvormende processen: de focus ligt op het bij elkaar houden van de partijen. De rol van het management en het al dan niet toepassen van specifieke managementstrategieën in complexe beleid- en besluitvormingsprocessen is belangrijk voor de mate van succes in het realiseren van samenwerking. Het realiseren van samenwerking in processen en resulterend in samenwerking in projecten die uitvoering geven aan de bepaalde gezamenlijk gekozen beleidsrichting.

Het CZW is een netwerk van zelfstandige organisaties (gemeenten en provincie) die samen een geheel vormen en gezamenlijk complexe problemen willen aanpakken en oplossen. Daarom is het sturingsconcept van netwerkmanagement zeer bruikbaar en waardevol in het CZW, als centraal bestuurlijk overlegplatform en spin in het web, om in te zetten in de beleid- en besluitvormingsprocessen en gezamenlijke projecten die er plaatsvinden.

### *Samenwerking*

Samenwerking kan tot behoorlijke spanningen leiden. Het gaat ten koste van autonomie en kan leiden tot instituties die meer invloed hebben op het beleid, dan de individuele partijen zelf, vanwege aanwezige kennis, financiën of bevoegdheden. Hoeveel invloed en zeggenschap heb je als kleine gemeente dan nog op een moloch, ook al creëer je die mede zelf? Samenwerking, ook al zijn partijen relatief gelijkwaardig, is alleen acceptabel als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.



## 1.2 Afbakening

Op basis van de theorie over netwerkmanagement zal ik aan de hand van een specifieke case, het project 'Jeugd en alcohol in Zeeland' genaamd 'Laat ze niet (ver)zuipen!', welke qua beleidvorming en besluitvorming in de context van het CZW heeft plaatsgevonden, trachten inzicht te verkrijgen hoe samenwerking al dan niet tot stand komt, hoe het beleid- en besluitvormingsproces verloopt, welke interacties er plaatsvinden, op welke wijze er wordt deelgenomen aan het proces en wat het uiteindelijke resultaat is. Ik zal de samenwerking tussen de 13 Zeeuwse gemeenten, de provincie Zeeland en andere publieke organisaties binnen de context van het CZW analyseren, omdat het formele project binnen het CZW en met ondersteuning van het CZW bureau opgestart is en ook de besluitvorming hierover in het CZW heeft plaatsgevonden.

De case, het project 'Laat ze niet (ver)zuipen!', waarop ik mij zal richten voor dit onderzoek, is een case die betrekking heeft op een langdurig (meer dan 1 jaar looptijd) project waarbij alle 13 gemeenten en de provincie betrokken zijn en zowel in tijd als middelen dien(d)en te investeren. Door de case hierop te selecteren is er op voorhand enige zekerheid vast te stellen over de gezamenlijkheid en verbondenheid van de partijen met betrekking tot deze case.

## 1.3 Korte beschrijving case – Project 'Laat ze niet (ver)zuipen!'

### *Algemeen*

Het project 'Jeugd en alcohol in Zeeland', inmiddels bekend in Zeeland onder de naam 'Laat ze niet (ver)zuipen!' bevindt zich momenteel in de fase van uitvoering. Het Zeeuwse project is bedoeld om gezamenlijk op te trekken om het beleidsprobleem rondom alcoholmisbruik onder jongeren aan te pakken. Er zijn diverse verschillen tussen de drie regio's in Zeeland (Zeeuws-Vlaanderen, Walcheren en Oosterschelde) op het gebied van de financiering, op het gebied van ervaring met het oppakken van dit beleidsprobleem en ook op het gebied van de percepties en manieren van aanpak (couleur locale). Overeenkomsten tussen de regio's zijn er uiteraard ook. Het gaat dan om overeenkomsten op het gebied van de hoofddoelstelling(en) en de integrale aanpak die onderschreven wordt. De gemeenten en de provincie trekken dus gezamenlijk op met een aantal andere publieke organisaties zoals de GGD en de Politie Zeeland. Men heeft de intentie om intensief samen te werken en er een breed, integraal Zeeuws project van te maken waarbij de focus is op zowel preventie, als regelgeving en handhaving en ook gezondheid, zorg en welzijn.

### *Verdeelde besluitvorming, financiering en draagvlak*

De bestuursovereenkomst, die met spoed nodig was om financiering van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) te ontvangen, is begin september 2010 in het CZW getekend namens alle dertien gemeenten en de provincie. Daarmee werd de eerste stap gezet in de daadwerkelijke samenwerking op het gebied van jeugd en alcohol. De intentie tot het gezamenlijk willen aanpakken van het beleidsprobleem staat sinds die tijd zwart op wit. Doordat deze overeenkomst binnen de noodzakelijke termijn van indienen tot stand is gekomen, is de financiering van het project door het ministerie goedgekeurd. Het bijbehorende, onderliggende projectplan is op dat moment echter maar door een beperkt aantal (4) gemeenten met instemming van de lokale colleges van burgemeester en wethouders (B&W) ondertekend. Alle andere gemeenten hebben verschillende bezwaren om niet met het projectplan in te stemmen. Aangezien het plan cruciaal is voor de uitvoering van het project, treedt hierdoor stagnatie op in de samenwerking.

Sinds de ondertekening van de bestuursovereenkomst in september is er echter wel een nieuwe ontwikkeling te zien. Er is een nieuwe strategie ontwikkeld en ingezet om draagvlak voor het project en de uitvoering ervan van onderop te verkrijgen.

Er wordt sinds oktober actief geschreven aan een uitvoeringsplan in nauwe samenwerking met de betrokken ambtenaren vanuit de gemeenten, verdeeld over de drie regio's in Zeeland. In februari 2011 is er een gezamenlijk uitvoeringsplan vastgesteld en ondertekend door de dertien gemeenten en de provincie. Dit onderzoek loopt tot en met het eerste kwartaal van 2011.

## 1.4 Centrale vraagstelling

Het proces om gezamenlijk tot beleidskeuzes te komen is al niet eenvoudig, maar samenwerken in een integraal project waarbij er concrete gezamenlijke doelen gerealiseerd moeten worden binnen een bepaalde tijd en waarbij je in veel opzichten van elkaar afhankelijk bent, lijkt een pittige opdracht. Besluiten worden genomen, ze worden wel of niet of in een langzaam tempo geïmplementeerd, ter discussie gesteld in een later stadium of in de uitvoering houden partijen zich niet aan het gezamenlijke projectplan.

Met deze scriptie wil ik inzicht verkrijgen hoe er binnen de context van het CZW (dertien gemeenten plus de provincie) vorm en inhoud wordt gegeven aan de samenwerking tussen de gemeenten, provincie en andere publieke organisaties in de beleid- en besluitvormingsprocessen rondom het project 'Laat ze niet (ver)zuipen!'. De centrale vraagstelling voor dit onderzoek is dan ook:

***Hoe wordt er, vanuit de context van het College Zorg en Welzijn, samengewerkt om te komen tot een gezamenlijk projectplan en gezamenlijke uitvoering van dit plan en op welke manier draagt het netwerkmanagement bij aan het succes van deze samenwerking?***

## 1.5 Leeswijzer

Om deze onderzoeksvraag goed te kunnen beantwoorden zal ik het onderzoek en deze scriptie verdelen in een vijftal hoofdstukken.

Het eerste hoofdstuk bestaat uit het beschrijven van de aanleiding, de case en de vraagstelling.

Het tweede hoofdstuk bestaat uit het theoretisch kader. Ik heb voor het theoretisch kader aanknopingspunten gevonden in de netwerktheorie. Dit zal verder uitgewerkt worden in de paragrafen 2.1 t/m 2.6. Paragraaf 2.1 gaat over de complexe samenleving en complexe problemen. Paragraaf 2.2 gaat in op het begrip 'actoren' en in 2.3 wordt ingegaan op het samenwerken in netwerken. Paragraaf 2.4 gaat vervolgens in op het beleid- en besluitvormingsproces met percepties en strategieën van actoren, arena's en ronden. In 2.5 wordt beschreven wat netwerkmanagement inhoudt en kan betekenen voor de praktijk en in 2.6 worden tenslotte de belangrijkste conclusies uit hoofdstuk twee weergegeven.

Het derde hoofdstuk bestaat uit het methodologisch kader waarbij de theorie wordt geoperationaliseerd, een conceptueel model wordt gepresenteerd en waarin het onderzoek nader wordt toegelicht en uitgewerkt. Vanaf hoofdstuk vier wordt de empirische analyse uitgevoerd van het project 'Laat ze niet (ver)zuipen!' op basis van het theoretisch raamwerk en conceptueel model. In hoofdstuk vier wordt de netwerk- en actorenanalyse uitgevoerd en hoofdstuk vijf worden de arena's en ronden geanalyseerd. In hoofdstuk zes volgt dan tot slot de analyse van het netwerkmanagement. Om tot slot in hoofdstuk 7 conclusies te kunnen trekken en concrete aanbevelingen te kunnen doen voor dit project in de komende periode en voor toekomstige complexe samenwerking binnen overheidsnetwerken in Zeeland.







# DEEL 2; THEORIE



# Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

## 2.1 Complexe problemen in een complexe samenleving

### 2.1.1 Complexe samenleving

De samenleving wordt steeds complexer. Netwerken en afhankelijkheden bepalen de samenleving in grote mate. De laatste decennia vindt er een proces plaats van individualisering, informatisering en internationalisering. De zekerheden van de oude verzuilde samenleving zijn verdwenen. De maatschappij kenmerkt zich door een pluriformiteit van waarden en belangen. Het internet en de informatiestromen, die via ICT verlopen, maakt informatie toegankelijk voor bijna iedereen. De snelheid ervan maakt het lastig om die informatie te kunnen toetsen op validiteit en actualiteit. Deze ontwikkelingen maken besturen en besluitvorming dan ook steeds complexer. De overheid moet daarbij steeds meer afhankelijkheden van semi-publieke en private organisaties erkennen. Castells noemt dit de 'netwerksamenleving'. De netwerken in de samenleving hebben geen duidelijke grenzen en lopen door publieke en private domeinen heen (Castells, 2000:502).

De steeds complexer wordende samenleving wordt door Koppenjan en Klijn als volgt gekarakteriseerd (Koppenjan en Klijn, 2004:3-6):

- Toename van verwevenheid tussen organisaties, door de toename van specialismen en de spreiding van kennis en middelen over veel verschillende organisaties in de samenleving.
- Wegvallen van de grenzen en globalisering.
- Chaotische, rommelige omgeving en samenleving. Overheden en bedrijven moeten inspelen op en rekening houden met de sociale omgeving. De burgers en belangenorganisaties willen invloed uitoefenen op de overheid. Men weet wat de overheid allemaal doet. Tel daar de huidige mediahype en aandacht voor de overheid en politiek bij op en het wordt duidelijk dat het in dit tijdperk onmogelijk is om je als overheid af te zonderen voor de invloeden vanuit de samenleving.
- Pluriformiteit van waarden en belangen door het verdwijnen van zuilen in de samenleving. Mensen zijn veel zelfstandiger en eigenzinniger en kiezen niet snel meer voor gemeenschappelijke waarden in groepsverband neergelegd, zoals je vroeger bijna automatisch (net als je ouders of vrienden) lid was van een bepaalde kerk en politieke partij.
- Door horizontale netwerken veranderen hiërarchische relaties. De autoriteit van de overheid neemt af en er wordt meer onderhandeld met groepen. Partijen worden gestimuleerd om doelen te realiseren, met of zonder de overheid.
- Nieuwe onzekerheden en risico's door ontwikkeling van kennis en technologie.

De private sector en ook overheden hebben dus te maken met onzekerheden en afhankelijkheden van andere partijen die invloed hebben op de sturing en besluitvorming rond (beleids)problemen. De rol van de overheid in de samenleving verschuift door de hierboven geschetste ontwikkelingen. Overheden hebben steeds vaker andere partijen nodig om tot realisatie te komen van hun beleidsdoelen: er ontstaan meer horizontale relaties waardoor een toegenomen aantal belanghebbenden vanuit zowel de private als publieke sector invloed uitoefenen op maatschappelijke vraagstukken. Zij brengen ieder hun eigen waardensysteem mee waarmee rekening gehouden moet worden (Koppenjan en Klijn, 2004: 4).



### 2.1.2 Complexe problemen

Met het complexer worden van de samenleving, worden ook de problemen moeilijker oplosbaar. Een probleem wordt gedefinieerd als; 'een discrepantie tussen een maatstaf (een beginsel, een norm of een doel) en een voorstelling van de bestaande of een te verwachte situatie' (Bekkers, 2007:124).

Om problemen te typeren zijn twee beschrijvingen gangbaar. Er zijn problemen waarvan veel onbekend is of waarvan juist veel bekend is. Daarnaast zijn er problemen waarover makkelijk consensus is te bereiken of juist niet. Deze dimensies zijn te combineren en dat leidt tot vier probleemttypen. Door Hoppe worden de vier probleemttypen inzichtelijk gemaakt en beschreven als getemde problemen (1), (on)tembare wetenschappelijke problemen (2), (on)tembare ethische problemen (3) en ongetemde politieke problemen (4) (Bekkers, 2007: 126).

1. Bij getemde problemen is er zekerheid over de kennis van het probleem en is er consensus over het probleem.
2. Bij wetenschappelijke problemen is er overeenstemming over de maatstaven voor (beleids)problemen, maar is er geen overeenstemming over de kennis ervan.
3. Bij ethische problemen is er overeenstemming over de kennis van (beleids)problemen, maar geen overeenstemming over de maatstaven.
4. Bij ongetemde politieke problemen is er geen zekerheid over kennis en geen overeenstemming over het probleem.

In onderstaand schema worden de probleemttypen weergegeven in een overzicht.

Consensus over maatstaven	Zekerheid over kennis	
	Hoog	Laag
Hoog	Getemde problemen (1)	(On)tembare wetenschappelijke problemen (2)
Laag	(On)tembare ethische problemen (3)	Ongetemde politieke problemen (4)

Figuur 1; Soorten maatschappelijke problemen (Hoppe, in: Bekkers, 2007: 126)

Probleemtype 4 worden ook wel de complexe problemen of *wicked problems* genoemd. Er is veel van het probleem onbekend en over de oplossing van het probleem bestaat verschil van mening. Ook is een complex probleem vaak vervlochten met andere problemen, waardoor het niet in isolement kan worden opgelost. Alcoholmisbruik onder jongeren heeft bijvoorbeeld negatieve effecten op de gezondheid (hersenuitwikkeling) van jongeren, maar er zijn ook negatieve effecten op de sociale veiligheid in de samenleving. De consequentie hiervan is, dat de oplossing van problemen een afweging vergt die niet vanuit één perspectief, bijvoorbeeld gezondheid, bekeken kan worden en hierdoor niet goed te objectiveren is. In een dergelijke complexe situatie moet uiteindelijk toch een gezaghebbende probleemaanpak van de grond komen, die wordt geaccepteerd, omdat het probleem te ingewikkeld is om zelfstandig op te kunnen lossen. Het alcoholmisbruik onder jongeren in Zeeland is vrijwel onmogelijk om zelfstandig als gemeente goed aan te pakken. Jongeren trekken zich namelijk niets van de gemeentegrenzen aan en zullen dan ook, wanneer er in gemeente x een streng beleid geldt in buurgemeente y vertoeven om alcohol te kunnen gebruiken.

Bij een dergelijk probleem, wat aangepakt wordt in een netwerk van verschillende organisaties (gemeenten) moeten dan ook alle relevante partijen betrokken worden bij de probleemformulering en – oplossing (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2008).

Koppenjan en Klijn geven aan dat het benaderen van al deze aspecten vanuit het perspectief van netwerken en netwerkmanagement een handvat geeft om de complexe maatschappelijke problemen die er spelen en de rol van de verschillende partijen, die hier invloed op uitoefenen te interpreteren (Koppenjan en Klijn, 2004: 10). In paragraaf 2.5 zal hier verder op in worden gegaan en zal het begrip netwerkmanagement en managementstrategieën worden uitgewerkt.

## 2.2 Actoren

Het begrip actor is al meerdere malen genoemd en als belangrijk aangemerkt, maar wat is dan een actor? Een actor is een handelende eenheid in een netwerk (Klijn en van Twist, 2000: 46). Handelend betekent in dit geval, dat de actor enige vorm van legitimiteit c.q. bevoegdheden moet hebben om zijn of haar standpunten waar te kunnen maken of te verdedigen.

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

1. Bronafhankelijkheid: Welke actoren beschikken over middelen die onmisbaar zijn voor de realisatie van de doelen?
2. Hindermacht: Welke actoren kunnen de besluitvorming vertragen of blokkeren?
3. Realisatiemacht: Welke actoren moeten politieke steun verlenen om het doel te realiseren?
4. Belanghebbenden: Welke actoren worden in hun belang geraakt door de uitkomsten en op wie richt het proces zich?
5. Inzichtverrijking: Welke actoren kunnen bijdragen aan verrijking van kennis, inzichten en ideeën over probleem en over oplossingen?

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

De actoren in een bepaald samenwerkingsverband zijn niet altijd even gelijkwaardig. Hun positie wordt bepaald door de mate waarin andere actoren van hen afhankelijk zijn. Deze afhankelijkheid ontstaat, doordat voor het oplossen van het probleem middelen nodig zijn. Deze middelen kunnen formele bevoegdheden zijn, financiële middelen of menskracht, maar ook zaken als autoriteit, legitimiteit en strategisch vermogen. De mate waarin deze middelen belangrijk zijn voor de probleemoplossing en de mate waarin deze kunnen worden vervangen, bepalen de positie van de actor. In onderstaande tabel wordt dit weergegeven en later in dit onderzoek, in de empirische analyse, zal dit onderscheid in actoren en afhankelijkheden ook weergegeven worden.



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

*Figuur2; Afhankelijkheden tussen actoren*

Om een oplossing te bereiken zijn er actoren die realisatiemacht hebben. Zij moeten bereid zijn hun middelen ter beschikking te stellen om tot een oplossing te kunnen komen. Er zijn ook actoren met blokkademacht. Actoren die een belangrijk middel bezitten kunnen de voortgang van het proces blokkeren. Zij zullen dit doen als hun belangen in het geding komen of wanneer men denkt er beter van te kunnen worden als een bepaalde (hun welgevallige) oplossing wordt gekozen.

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

## 2.3 Samenwerken in netwerken

### 2.3.1 Waarom samenwerken?

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

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

De case waarop ik mijn onderzoek richt is geen verplichte samenwerking. De case toont aan dat er een veelheid van actoren is die zich met hetzelfde beleid bezig houdt. Iedere actor opereert vanuit een andere institutionele positie met daarbij horende taken en verantwoordelijkheden. Er is sprake van samenwerking en afhankelijkheid tussen de actoren. Ook is duidelijk dat het oplossen van het probleem niet eenvoudig is, het gaat om *wicked problems*. Zoals in de vorige paragraaf beschreven is heeft het beleid van de ene gemeente effect op de andere gemeente en andersom.



Bij gemeenten zie je de hoeveelheid taken de laatste jaren enorm groeien (decentralisatie) en deze taken zijn dan vaak ook nog eens gericht op complexe problemen en specialistische materie. Hiervoor hebben de (kleinere) gemeenten elkaar nodig. Op het gebied van middelen is er meestal te weinig beschikbaar om de taken goed uit te kunnen voeren en op het gebied van kennis en kunde is het lastig om op alle gebieden voldoende specialistische kennis binnen de organisatie te verkrijgen en te behouden. De noodzaak tot samenwerking is hierin dus zeer relevant.

Binnen de overheid doet zich nog een ander fenomeen voor: de verplichte samenwerking tussen overheden. Het is dan veelal de Rijksoverheid die voor uitvoering van (medebewinds)taken bij wet de samenwerking verplicht stelt. Het betreft hier in zijn algemeenheid taken die niet passen bij één van de bestuurslagen. Het feit dat de keus wordt gemaakt voor verplichte samenwerking, zegt al iets over de probleempceptie, in ieder geval over die van de Rijksoverheid. Blijkbaar bieden geëigende structuren onvoldoende zekerheid. Ik zal hier verder niet op ingaan, omdat dit niet relevant is voor mijn onderzoek.

### 2.3.2 Netwerken

Bovenstaande geschetste ontwikkelingen als complexiteit van (beleids)problemen en complexiteit van de samenleving en de wederzijdse afhankelijkheden tussen overheden leiden ertoe dat een netwerkbenadering beter aansluit bij de problemen waar het openbaar bestuur zich voor ziet gesteld (Koppenjan en Klijn, 2004: 9).

Netwerken in deze netwerksamenleving kun je definiëren als “min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich vormen rondom beleidsproblemen (...) die hun vorm krijgen, zich in stand houden en veranderen door een serie van spellen” (Koppenjan en Klijn, 2004: 70/71). Het concept ‘netwerk vormt dus de context waarbinnen een patroon van sociale relaties gericht is op een beleidsprobleem en/of op clusters van middelen.

De volgende bestanddelen vormen dan ook het concept ‘netwerk’:

1. Een of meer beleidsproblemen.
2. Wederzijds afhankelijke actoren betrokken bij hetzelfde beleidsprobleem of beleidsproblemen.
3. Besluitvormingsprocessen rondom hetzelfde beleidsprobleem of beleidsproblemen binnen het netwerk (de spellen).

Netwerken onderscheiden zich van hiërarchisch georiënteerde structuren. Dit onderscheid kan het best inzichtelijk worden gemaakt door de kenmerken van netwerken te contrasteren met de kenmerken van een hiërarchisch systeem. In het onderstaande schema zijn de kenmerken van een hiërarchisch systeem en een netwerk opgenomen. De kenmerken van netwerken zullen hieronder worden toegelicht.

Hiërarchie	Netwerken
Uniformiteit	Pluriformiteit
Eenzijdige afhankelijkheden	Wederzijdse afhankelijkheden
Ontvankelijkheid voor hiërarchische signalen	Geslotenheid voor hiërarchische signalen
Stabiliteit	Dynamiek

De Bruin & Ten Heuvelhof, 2007

Figuur 3; Kenmerken van hiërarchische systemen en netwerken

Netwerken hebben een pluriform karakter. In een netwerk komen namelijk veel verschillende actoren, belangen, organisaties en perspectieven voor. Geen enkele actor bezit de middelen of expertise om het netwerk waarin hij/zij opereert volledig te sturen of te begrijpen. Het pluriforme karakter en de grote variëteit aan actoren in netwerken maken het moeilijk om te interveniëren aangezien op voorhand niet helder is welke uitwerking een interventie zal hebben (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007: 18). In een netwerkcontext hebben alle partijen eigen institutionele belangen. Een eigen kader, legitiem, democratisch en/of professioneel vakkundig van aard. Het is de basis voor de wijze waarop men denkt en werkt. Het krachten- en belangenveld maakt pijnpunten, discrepanties en overeenkomsten zichtbaar.

Naast een pluriform karakter kenmerken netwerken zich door wederzijdse afhankelijkheden. Partijen of actoren in een netwerk zijn van elkaar afhankelijk, niemand kan het probleem alleen oplossen. Er is niet slechts één probleem eigenaar. De hulpbronnen liggen verspreid en er bestaan verschillen in beschikbaar budget, informatie of macht. Ze hebben elkaar nodig, want ze zijn afhankelijk van elkaar. Besluitvorming wordt gedeeld en prestaties zijn gedecentraliseerd (Castells, 2000:15).

Deze afhankelijkheden zorgen er voor dat men in netwerken minder gevoelig is voor hiërarchische interventies. Vaak zullen actoren hiërarchische sturingsmechanismen negeren of zich ertegen verzetten. Dit impliceert dat managers van netwerken zich moeten beroepen op andere sturingsmechanismen om doelen te verwezenlijken in netwerken (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007: 19). Deze sturingsmechanismen zullen later worden toegelicht in paragraaf 2.5 aan de hand van het begrip netwerkmanagement en bijbehorende managementstrategieën. Tot slot kenmerken netwerken zich door een voortdurende dynamiek. Deze dynamiek uit zich onder andere door de wisselende posities van actoren in een netwerk, maar ook door de dynamiek die nieuwe informatie, andere strategieën of verschuivende standpunten met zich meebrengen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007: 20).

Daarnaast kunnen actoren een eigen perceptie of frame hebben op het probleem en hoe dit aan te pakken en daarbij verschillende strategieën inzetten om hun doel te bereiken (Koppenjan en Klijn, 2004:74). In paragraaf 2.4 wordt ingegaan op percepties, beïnvloeding en op welke wijze actoren en strategieën van actoren het probleemoplossend proces beïnvloeden. De actoren in een netwerk houden zich niet tegelijkertijd met dezelfde aspecten van maatschappelijke vraagstukken bezig. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen het gehele netwerk en verschillende (kleinere) clusters van actoren (arena's) die zich bezighouden met een onderdeel van een vraagstuk en hier besluiten over nemen. In deze paragraaf wordt ook het fenomeen van verschillende arena's en ronden in netwerken uitgewerkt.

## **2.4   Beleid- en besluitvormingsprocessen**

### **2.4.1 Percepties**

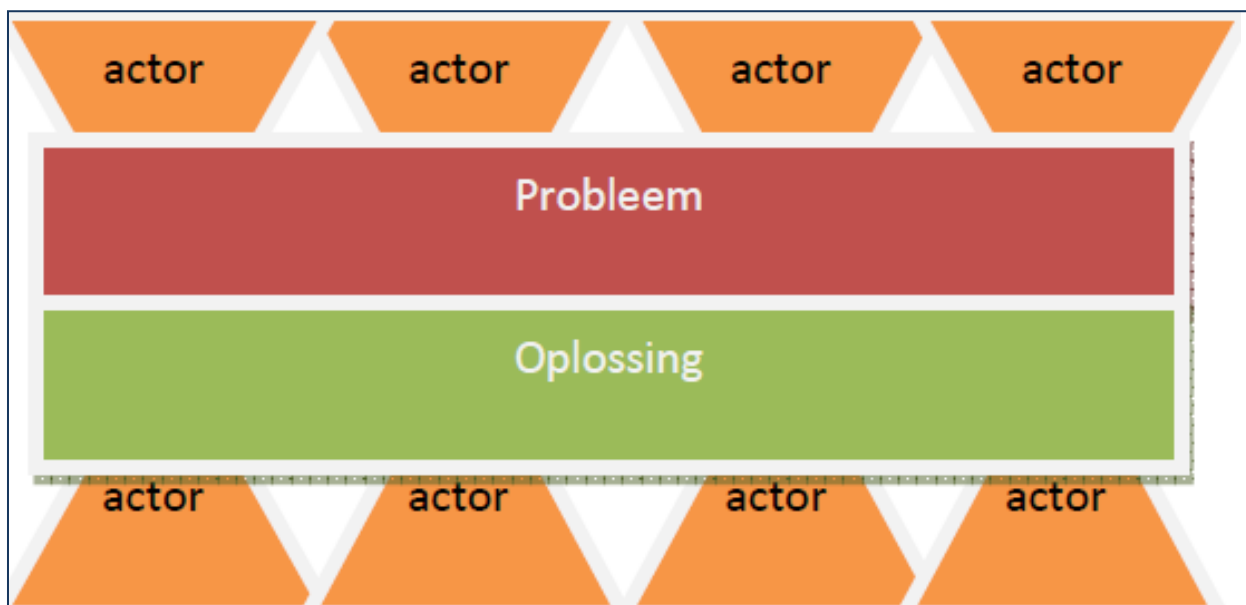
Percepties bepalen hoe mensen de werkelijkheid zien. Ook wel beelden en zienswijzen of denkkaders genoemd. Percepties kunnen worden omschreven als: *“beelden, die spelers hanteren ten aanzien van hun spelsituaties en waarmee ze hun handelen en dat van andere actoren zin geven en evalueren”* (Klijn en Teisman, 1993: 62).

Van Twist (1991) stelt dat percepties selectieve vertekeningen zijn van actoren waarmee ze waarnemen. Zij richten de aandacht op wat relevant is en wat niet (Klijn en Teisman, 1993: 62). Percepties worden gevormd, doordat actoren een selectie maken van de hoeveelheid informatie die op hen afstormt.



De geselecteerde gegevens definiëren zij als relevante informatie. Op basis daarvan kiezen actoren concrete strategieën. Juist omdat percepties selectief zijn, kunnen de percepties van actoren onderling van elkaar verschillen (Klijn en Teisman, 1993: 62).

De percepties van actoren in een netwerkcontext kunnen, over een specifiek complex probleem, behoorlijk verschillen. Als actoren vanuit dezelfde soort percepties denken, kunnen conflicten vaak makkelijk worden bezworen of opgelost door onderhandeling. Als de percepties geheel verschillen lukt het niet met onderhandelen en stagneert het proces van het bereiken van overeenstemming. Percepties zijn vaak impliciet, ze zitten verborgen 'tussen de oren' en ze zijn daarom niet makkelijk te achterhalen. *'Frames that shape policies are usually tacit, which means that we tend to argue from our tacit frames to our explicit policy positions'* (Schön en Rein, 1994: 34).



Figuur 4; Perceptie van problemen en oplossingen van verschillende actoren

### 2.4.2 Strategieën van actoren

In besluitvormingsprocessen zijn actoren vaak afhankelijk van elkaar bij het inzetten van een bepaalde oplossingsrichting met betrekking tot het beleidsprobleem. Dit komt voornamelijk doordat de middelen en kennis over verschillende actoren verdeeld zijn.

De strategie die een actor heeft of heeft ontwikkeld in de tijd, is onderhevig aan 'gebonden rationaliteit', wat betekent dat de eigen doelstellingen zijn gekleurd door percepties, onvolledige informatie en emotionele aspecten zoals sympathie, antipathie, loyaliteit, regels, et cetera (Koppenjan en Klijn, 2004: 48/49). Een strategie wordt bedacht en ingezet, omdat de actor de formulering van een beleidsprobleem, de oplossingsrichtingen, de loop van het besluitvormingsproces en de strategieën van andere actoren wil beïnvloeden. Het formuleren van een strategie is alleen niet zo gemakkelijk. De actor zal de eigen strategie willen afstemmen op strategieën van andere actoren en op de inhoud van het beleidsvormingsproces waarbinnen hij zijn eigen strategie uitvoert (Koppenjan en Klijn, 2004: 48). Een strategie hoeft niet altijd gericht te zijn op samenwerking. Het kan voor een actor net zo goed voordelig zijn het beleid- of besluitvormingsproces te vertragen of te blokkeren. Op basis van afhankelijkheidsrelaties en percepties en doelstellingen is over het algemeen in te schatten welke strategie een actor bij de aanvang van een besluitvormingsproces zal toepassen.

Actoren kunnen verschillende strategieën ontwikkelen en deze strategieën kunnen tijdens het besluitvormingsproces ook wijzigen. Dit omdat bijvoorbeeld percepties of doelstellingen wijzigen, strategieën van andere actoren wijzigen of de omgeving wijzigt. Dit is onderdeel van de dynamiek die in deze processen en netwerken plaatsvindt.

De volgende strategieën kunnen zich voordoen gedurende het besluitvormingsproces (Koppenjan en Klijn, 2004: 49):

- De “go alone” strategie: in deze strategie probeert een actor zijn oplossingsrichting door te drukken, ondanks zijn afhankelijkheid van andere actoren. Deze strategie kan leiden tot aanneming van de oplossingsrichting, maar kan ook tot gevolg hebben dat andere actoren hun macht om de oplossingsrichting te blokkeren gebruiken.
- De conflictueuze strategie: in deze strategie probeert een actor de oplossingsrichting van een andere actor te blokkeren. Deze strategie kan weer conflictueuze strategieën van andere actoren oproepen.
- De ontwijkende strategie: in deze strategie houdt een actor zich afzijdig en biedt geen weerstand aan een bepaalde oplossingsrichting. Dit kan zijn uit desinteresse of omdat weestand meer kosten dan baten oplevert.
- De samenwerkingsstrategie: in deze strategie erkennen actoren hun wederzijdse afhankelijkheden en zetten zij over en weer middelen in om een gedragen oplossingsrichting te bewerkstelligen.
- De faciliterende strategie: in deze strategie proberen actoren elkaar te bewegen tot een strategie van samenwerking door bijvoorbeeld te bemiddelen in conflicten.

### **2.4.3 Interacties**

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

- Intensiteit van interacties
- Variëteit van interacties

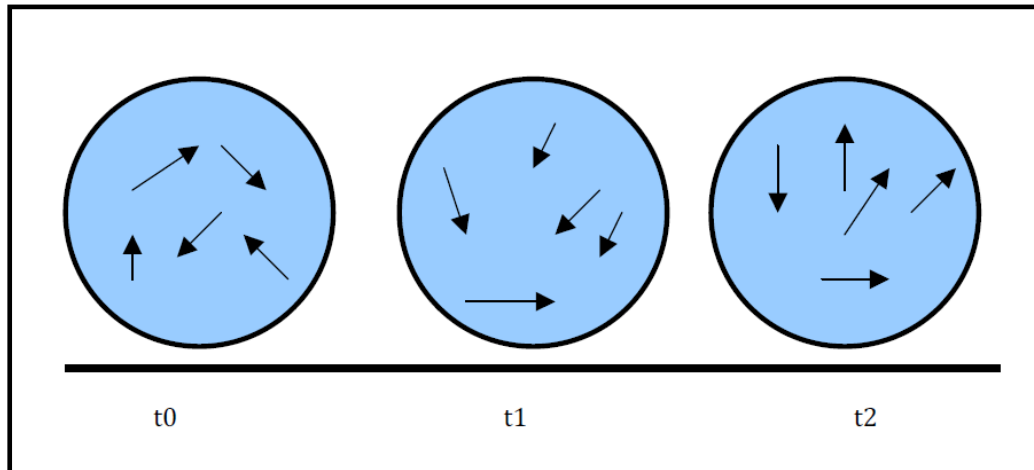
Als de interactie vanuit deze invalshoeken wordt bekeken, dan zal ook blijken welke actoren in het centrum van het netwerk zitten en welke aan de rand. Ieder netwerk heeft zijn eigen interactiepatronen. De wijze waarop interacties tussen actoren plaatsvinden, geeft informatie over de positie die een actor inneemt in het netwerk. In de loop van de tijd kunnen interactiepatronen wijzigen. Iedere actor leert van de ontwikkelingen. Dit kan betekenen dat doelstellingen van actoren veranderen of dat er banden ontstaan met andere actoren die er eerst niet waren, bijvoorbeeld als resultaat van een gekozen oplossingsrichting.

### **2.4.4 Arena's**

De besluitvorming rondom complexe problemen vindt plaats in een arena waar actoren hun strategieën uitvoeren (Koppenjan en Klijn, 2004: 50). Een arena is een moment of plek waar verschillende actoren bij elkaar komen op basis van hun visie: een verzameling van actoren rondom een bepaald beleidsprobleem waar een proces van onderhandeling, compromis- en consensusvorming plaatsvindt, als resultaat van strategisch gedrag van actoren en degene die het proces managet. In die arena worden beslissingen genomen over een bepaald beleidsprobleem. Een arena kan bijvoorbeeld een overlegsituatie zijn. De combinaties van strategieën van actoren in een arena wordt in de literatuur ook wel ‘spel of speltype’ genoemd (Koppenjan en Klijn, 2004: 50).

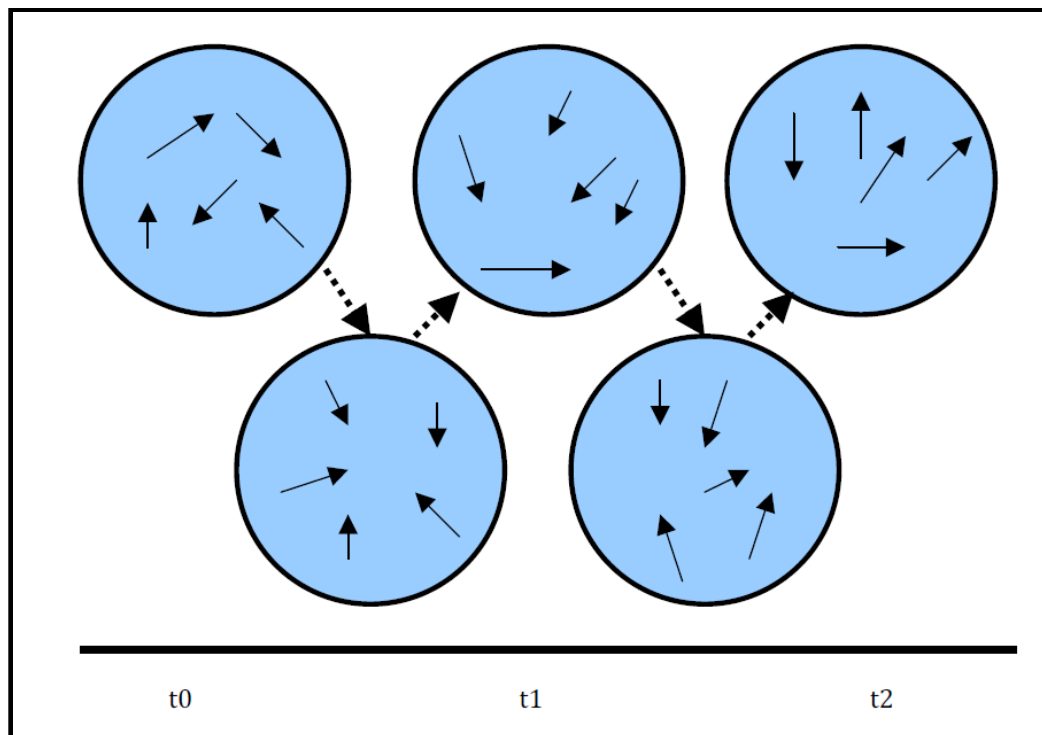


Het speltype, dus de combinatie van strategieën in een arena op een bepaald tijdstip (t), is niet steeds hetzelfde. Strategieën hebben namelijk, zoals in de vorige paragraaf te lezen was, invloed op de strategieën van andere actoren. De percepties van actoren kunnen door de gevoerde strategieën van andere actoren wijzigen, waardoor deze eerste actoren ook overgaan tot het wijzigen van hun strategie. Dezelfde wijziging kan zich voordoen als externe ontwikkelingen het frame van een actor veranderen. Kortom, speltypes kunnen veranderen en dus ook een stagnerend of juist een stimulerend effect hebben op de besluitvorming in de arena (Koppenjan en Klijn, 2004: 50).



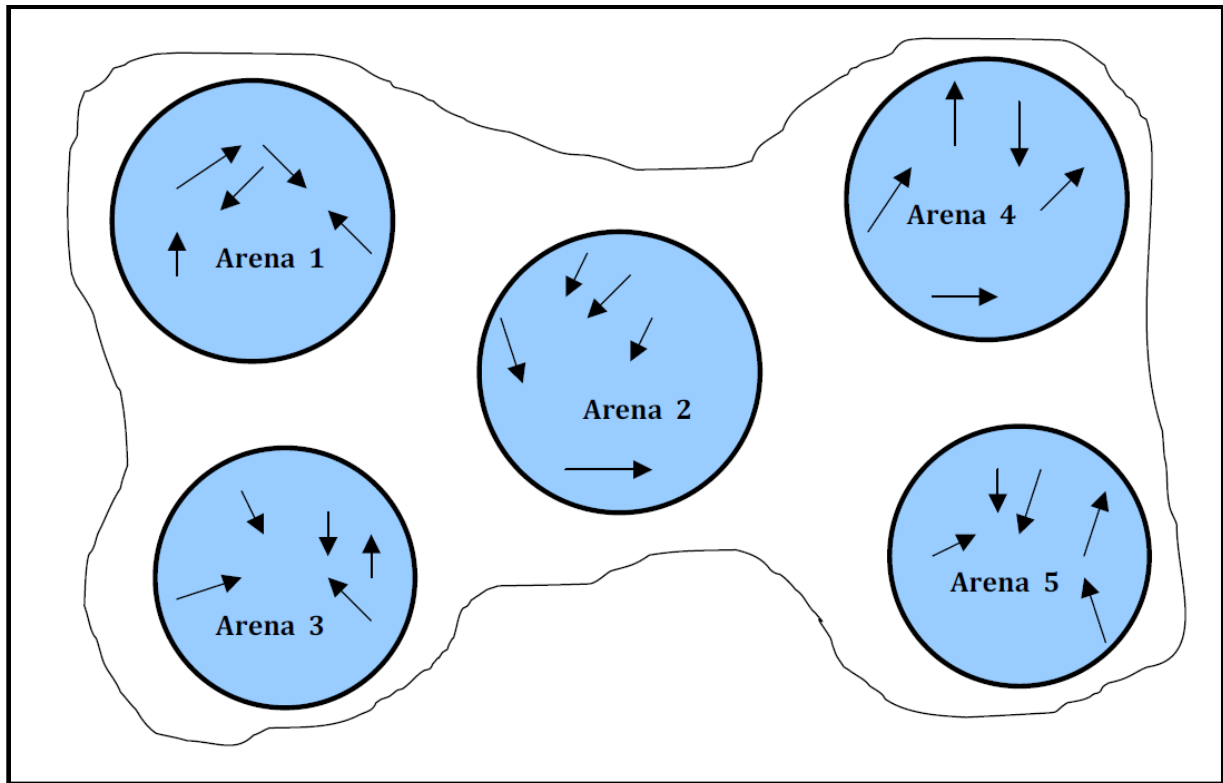
*Figuur 5; Arena, speltypes veranderen in de tijd*

Wat de besluitvorming nog complexer maakt is dat besluitvorming met betrekking tot een complex beleidsprobleem in verschillende arena's plaatsvindt, zodat veranderende speltypes in één arena ook effect hebben op de speltypes in andere arena's en vice versa (Koppenjan en Klijn, 2004: 56).



*Figuur 6; Speltypes in verschillende arena's beïnvloeden elkaar*

Tot slot is het nog mogelijk dat verschillende besluitvormingsprocessen met elk hun eigen arena's en speltypes via één of meerdere arena's aan elkaar gekoppeld zijn. Verschillende besluitvormingstrajecten omtrent verschillende complexe beleidsproblemen beïnvloeden elkaar dan (Koppenjan en Klijn, 2004: 57).

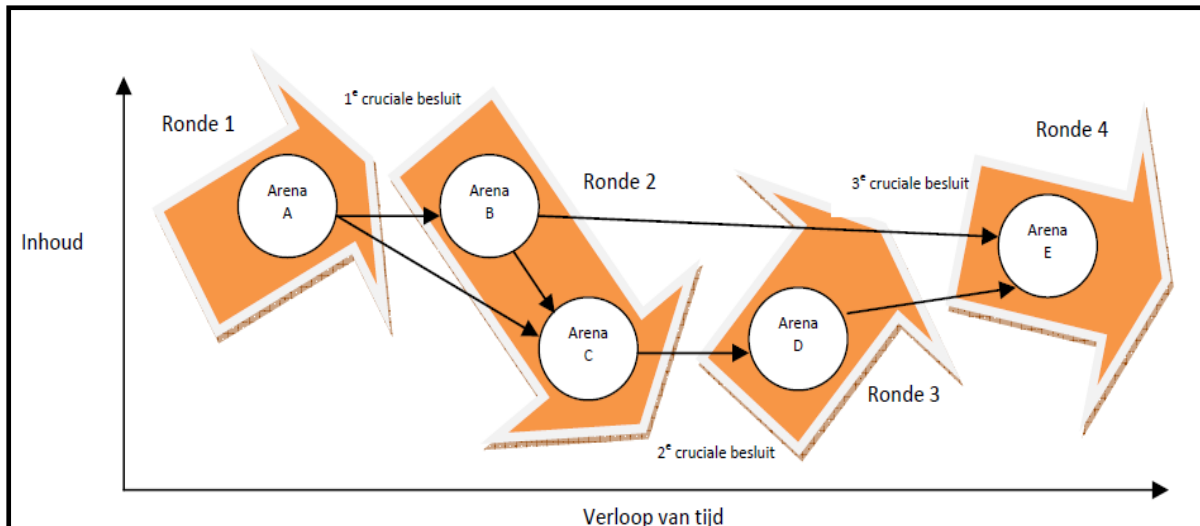


*Figuur 7; Speltypes in verschillende arena's in verschillende besluitvormingstrajecten beïnvloeden elkaar*

### **2.4.5 Ronden**

Het rondenmodel geeft een handvat voor de analyse van het verloop van een beleidsspel. In het rondenmodel wordt beleid gezien als het resultaat van een serie beslissingen (besluitvorming) en hebben actoren een centrale plaats. In het rondenmodel wordt verondersteld dat oplossingen en problemen slechts relevant zijn in een beleid- en besluitvormingsproces, voor zover ze daarin door één of meer actoren worden gepresenteerd. Doelen en oplossingen worden daarbij niet gezien als verbonden aan één actor (de beleidsbepaler) of gefixeerd op één moment (het besluit). De dynamiek van en de diversiteit in doelen en oplossingen staat centraal en er zijn vele beleidsbepalers en vele beslissingen. Het rondenmodel gaat ervan uit dat beleid tot stand komt in diverse rollenspellen.

Beleidsprocessen kunnen worden ingedeeld in besluitvormingsronden aan de hand van een reconstructie van de reeks van beslissingen die in de tijd is genomen. Tussen twee cruciale beslissingen in spelen de betrokken partijen een 'besluitvormingsspel'. Door het begin- en eindpunt van een bepaalde periode vast te stellen (door die cruciale beslissingen in het beleidsproces vast te stellen) worden de besluitvormingsronden vastgesteld. Deze samenkomst van beslissingen vormt dus als het ware de optelsom waaruit bepaald beleid voortkomt. In het model wordt daarom het beleidsspel in kaart gebracht aan de hand van deze beslissingen. Deze beslissingen worden geanalyseerd vanuit het idee van ronden (Teisman, 2000: 944).



Figuur 8; Ronden en arena's

In het rondenmodel wordt dus vooral gekeken naar het gedrag van en de interactie tussen de actoren. Een belangrijke verklaring voor het gedrag van een actor wordt gezocht in de perceptie die de actor heeft van het spel, waarin hij zich bevindt.

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

1. **Inhoudelijk resultaat**, wat kan worden onderscheiden in:
  - Oplossing van het probleem of niet behalen van een oplossing (*non-decision making*).
  - Eenzijdige maatregelen van actoren waardoor oplossingen nog steeds ongecoördineerd zijn.
  - Coördinatie en/of integratie van individuele oplossingen door (groepen) actoren.
2. **Procesresultaat**, waarbij de relaties van actoren worden herijkt, variërend van vijandig tot samenwerkend.
3. **Institutioneel resultaat**, waarbij een langdurige samenwerkingsrelatie tussen actoren wordt vastgelegd en waarmee een nieuw netwerk wordt gedefinieerd waarbij mogelijk nieuwe partijen zich kunnen aansluiten.

Hiermee loopt de ronde af (de Bruijn, ten Heuvelhof, en in't Veld, 2008: 16/17). Nieuwe ontwikkelingen kunnen ervoor zorgen dat oplossingen en problemen worden gheredefinieerd. Er begint een volgende ronde waar partijen mogelijk toe- en uittreden tot het netwerk. Het kan ook zijn dat het proces eindigt met de besluitvorming en er een definitief resultaat ontstaat. Ook dit resultaat zal door voortschrijdend inzicht, door maatschappelijke ontwikkelingen en door resultaten in andere arena's, kortom tal van externe factoren, een houdbaarheidsdatum kennen. Zodra deze is verstreken dient zich een nieuw proces aan of wordt het nieuwe probleem (dan de noodzakelijke aanpassing van beleid) onderdeel van een ander proces.

De waarde van elke ronde op zich is achteraf pas vast te stellen omdat dit afhankelijk is van ronden die eerder en later hebben plaatsgevonden. Als de eerste ronde gewonnen wordt, dan zegt dit nog niets over het eindresultaat aangezien de andere ronden op verlies kunnen uitdraaien voor een bepaalde partij. Het is te vergelijken met een bokswedstrijd, waar elke ronde een bepaalde uitkomst kent op basis van het gevecht dat heeft plaatsgevonden. Alle gezamenlijke ronden bepalen het eindresultaat van de wedstrijd.

Een ronde wordt daarom, zo geeft Teisman aan, achteraf vastgesteld op basis van de (in de ogen van de onderzoeker) meest cruciale beslissingen die hebben plaatsgevonden en op latere momenten in het besluitvormingproces als referentiepunt dienden (2000: 944). Op het moment zelf hoeft het dus helemaal niet duidelijk te zijn dat men zich in een dergelijke beslisperiode bevindt.

Er is echter een groot verschil met een bokswedstrijd. Het beleidspel is een teamsport aangezien er veelal meerdere actoren bij het maken van beleid betrokken zijn. Omdat een beslissing niet wordt gemaakt door slechts één actor, richt het model zich op de interactie tussen actoren (Teisman, 2000: 944). Er is dus een variëteit aan actoren, met ieder weer eigen doelen en percepties, betrokken bij de besluitvorming (2000: 943). Om inzicht te krijgen in de rondes, wordt daarom in het rondesmodel in kaart gebracht welke actoren deelnamen op welk moment, welke besluiten zijn genomen in een bepaalde tijdspanne en wat voor besluitvorming er over hetzelfde probleem heeft plaatsgevonden (2000: 944). Het is hierbij goed mogelijk dat de verschillende actoren zich niet bewust zijn van elkaars besluiten (2000: 944).

#### **2.4.6 Externe ontwikkelingen**

Belangrijk om toe te voegen aan bovengeschetste factoren van invloed, zijn de externe ontwikkelingen die het besluitvormingsproces raken. Hoewel de manager op deze factoren die buiten het besluitvormingsproces liggen vaak geen of beperkt grip heeft, zijn het wel ontwikkelingen waarmee rekening gehouden moet worden en die ingezet kunnen worden om het proces een bepaalde kant op te leiden. Veelal zijn deze invloeden van politieke / beleidsmatige en economische aard, zoals wanneer er sprake is van bezuinigingen. Deze ontwikkelingen kunnen storend werken op het proces, maar bieden ook kansen aangezien zij een nieuwe dynamiek kunnen geven aan de besluitvorming. Deze externe factoren kunnen de kijkwijze van actoren veranderen omdat zij hun beeld van het probleem en/of de oplossingen kunnen veranderen. Het is dus niet zo, dat het besluitvormingsproces is afgeschermd van ontwikkelingen die zich buiten het beleidspel bevinden.

## **2.5 Netwerkmanagement**

### **2.5.1 Inleiding**

Netwerkmanagement wordt toegepast als sturingsstrategie binnen beleidsnetwerken. Netwerkmanagement richt zich niet op het nastreven van bepaalde beleidsuitkomsten, maar op een geheel van actoren die zich onder één probleemdefinitie kunnen scharen. Een netwerkmanager dient ervoor te zorgen dat er sprake is van een goed interactieverloop tussen actoren.

In netwerkmanagement is het aangrijpingspunt de wederzijdse afhankelijkheid van partijen. Partijen die afhankelijk van elkaar zijn in een besluitvormingsstructuur kunnen door prikkels tot een gemeenschappelijke oplossing komen. Daartoe behoren bijvoorbeeld een wijziging in de besluitvormingsstructuur, selectieve beperking van het aantal partijen in de arena of uitbreiding van de arena en het veranderen van de beleidsagenda (De Bruijn, Koppenjan en Kickert, 1993).

Complexe maatschappelijke problemen worden, zoals al beschreven in paragraaf 2.1, in de publieke sector behandeld in een netwerkomgeving die ingewikkeld in elkaar steekt. Verschillende actoren zijn hierbij betrokken die van elkaar afhankelijk zijn en tegelijkertijd vaak geheel andere percepties hebben ten opzichte van de problemen en de oplossingen.

Aan het management die met beleid- en besluitvormingsprocessen aan de slag gaan de uitdagende taak om de actoren met hun onderlinge verschillen gezamenlijk aan een constructief besluitvormingsproces te laten deelnemen. Dat lukt vaak het beste door het inzetten van netwerkmanagement.

Om te kunnen analyseren welke managementstrategieën het CZW en het CZW Bureau als projectleider/projectmanager in het project 'Laat ze niet verzuipen' kan gebruiken om de samenwerking succesvol te laten verlopen, wordt gebruik gemaakt van de verschillende managementstrategieën die in *'Managing uncertainties in networks'* van Koppenjan en Klijn beschreven worden. Er is voor deze theoretische invalshoek gekozen, omdat in dit onderzoek netwerken binnen de overheid en netwerkmanagement centraal staan als het gaat om sturing in de publieke sector.

### **2.5.2 Netwerkmanagement**

De overheid werkt in netwerken en maakt gebruik van netwerkmanagement om deze netwerken te sturen. Wanneer men spreekt over netwerkmanagement wordt dit veelal gedefinieerd als: 'De wijzen waarop actoren de structuur, het functioneren en/of de beleidsuitkomsten van een beleidsnetwerk bewust trachten te beïnvloeden' (Koppenjan, De Bruijn en Kickert, 1993: 23). In de wetenschap bestaat er geen twijfel over of netwerken bewust worden gestuurd of niet. Dit blijkt onder andere uit het citaat van Järvensivu en Möller: *"Networks are being managed, all of the time. Their management consists of a complex pattern of activities—intentional or emerging, strategic or non-strategic—for framing, activating, mobilizing, and synthesizing. If these activities did not exist, then we would not be able to witness any functioning value-creating networks"* (Järvensivu en Möller, 2009: 659).

#### *Onzekerheden*

Er zijn verschillende onzekerheden te onderscheiden die van belang zijn voor het besluitvormingsproces in netwerken en het managen daarvan. Deze liggen op cognitief/inhoudelijk, strategisch en institutioneel vlak (Koppenjan en Klijn, 2004, blz. 6-7). Hieronder wordt eerst kort ingegaan op deze onzekerheden en hun betekenis voor het managen van het beleid- en besluitvormingsproces rond complexe maatschappelijke beleidsproblemen. In paragraaf 2.6 zullen de bijbehorende managementstrategieën nader toegelicht en uitgewerkt worden.

#### *Cognitieve/inhoudelijke onzekerheid*

De beschikbaarheid van de juiste informatie en kennis rondom het complexe probleem is vaak lastig. Informatie rondom een actueel probleem kan iedere dag weer veranderen en zodoende is de kennis van alle actoren in het netwerk nooit helemaal up-to-date. Daarnaast is de diversiteit in achtergronden van actoren, en daarmee van percepties van actoren, verbonden met verschillen in kennis. Mede door de kennisverschillen en de gekleurde interpretatie van de beschikbare kennis en informatie is het lastig om tot een gezamenlijk beeld te komen en kan het voorkomen dat actoren langs elkaar heen praten. Dat op cognitief vlak een uitdaging ligt voor het managen van het besluitvormingsproces van complexe problemen lijkt dus duidelijk.

#### *Strategische onzekerheid*

Strategische onzekerheid doet zich voor omdat de betrokken actoren hun handelingen verrichten vanuit unieke percepties van het probleem. Andere actoren zijn vaak niet op de hoogte van deze percepties of erkennen deze niet. Hierdoor is het mogelijk dat er een groot aantal verschillende strategieën rondom een complex probleem ontstaat. Daarnaast anticiperen actoren ook vaak op de strategie van de andere partijen. Door deze aspecten is het vaak lastig om te voorspellen welke strategieën actoren zullen kiezen.



Ook beïnvloedt de interactie van die verschillende strategieën het probleem zelf en tevens het proces om het probleem op te lossen. De strategische onzekerheid is moeilijk te verminderen en is nooit helemaal weg te nemen. In een netwerksamenleving hebben de verschillende actoren immers het vermogen om hun eigen keuzes te maken.

#### *Institutionele onzekerheid*

Tot slot kan er sprake zijn van institutionele onzekerheid. De betrokken actoren hebben ieder een eigen institutionele achtergrond. Dit kan tot problemen leiden. Bestaande scheidingen tussen organisaties, administratieve niveaus en netwerken worden vaak doorsneden. Actoren hebben behalve verschillende percepties, doelen en belangen ook nog een andere achtergrond. Hierdoor worden de interacties tussen actoren en het gedrag van de actoren gekleurd door de taken, standpunten, regels en taal van hun eigen organisatie en/of netwerk. Ook dit kenmerk van probleemoplossing in de netwerksamenleving is niet eenvoudig weg te nemen of op te lossen. Het is zelden mogelijk om de bestaande institutionele kaders te beïnvloeden, omdat deze verankerd zijn in formele en informele kaders en instituties. Koppenjan en Klijn waarschuwen om die reden dat institutionele kenmerken niet makkelijk in te zetten zijn om het beleidsproces te veranderen omdat dit veel tijd kost (Koppenjan en Klijn, 2004: 249).

### **2.5.3 Netwerkmanagementstrategieën**

Bovengenoemde onzekerheden bemoeilijken of blokkeren zelfs het beleid- en besluitvormingsproces. Om het beleid- en besluitvormingsproces te bevorderen kunnen er verscheidene strategieën benut worden om te kunnen omgaan met deze onzekerheden. In hun boek *'Managing uncertainties in networks'* benoemen Koppenjan en Klijn drie benaderingen om met de genoemde onzekerheden om te gaan. Hieronder zijn deze benaderingen benoemd en uitgewerkt.

#### *Cognitieve/inhoudelijke onzekerheid – Sturen op inhoud*

Door sturen op inhoud van het beleidsproces kan de onzekerheid ingeperkt worden. Als wordt gekozen voor deze benadering kan gebruik gemaakt worden van de volgende managementstrategieën:

1. Verstrengeling van doelen van actoren bevorderen. Hiermee kan bereikt worden dat actoren zich verantwoordelijk voelen om gezamenlijk naar een oplossing voor een complex probleem te zoeken.
2. Variatie in oplossingsmogelijkheden creëren. Hierdoor wordt het voor actoren aantrekkelijker deel te nemen aan het beleidsvormingsproces.
3. Asymmetrische aard van beleidsdebatten doorbreken. Actoren proberen elkaar te overtuigen van hun 'gelijk', hierdoor praten zij vaak langs elkaar heen. Soms ligt de oorzaak hiervan in het niveau waarop de discussie plaatsvindt, bijvoorbeeld tussen wetenschappers en beleidsmakers. Door reflectiemomenten in te bouwen, nieuwe agenda's te formuleren en taalverschillen weg te nemen komen de actoren echt met elkaar in gesprek over een gezamenlijke oplossing in plaats van halstarrig hun eigen doel na te streven.
4. Cognitieve fixatie vóór of tegen één oplossing voorkomen door de actoren gezamenlijk een proces te laten doormaken. Door de actoren gezamenlijk een proces te laten doormaken waarin zij bijvoorbeeld de randvoorwaarden benoemen voordat een gezamenlijk besluit genomen kan worden wordt het uiteindelijke beleidsvormingsproces iets vertraagd maar krijgen de actoren de kans om aan elkaar en elkaars opvattingen te wennen. Hierdoor verloopt het uiteindelijke beleid- en besluitvormingsproces sneller.
5. Onafhankelijke selectie van oplossingen organiseren. De actoren gezamenlijk bepalen wie, op basis van welke criteria, wanneer een selectie van mogelijke oplossingen maakt. Zo kan ervoor gezorgd worden dat er draagvlak onder de actoren komt voor de uiteindelijke selectie van oplossingen.





### *Strategische onzekerheid – Gezamenlijke strategieontwikkeling door actoren*

Door te sturen op gezamenlijke strategieontwikkeling kan de strategische onzekerheid verminderd worden. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de verscheidene vormen van sturing van de beleidsarena's.

1. Sturing kan plaatsvinden door nieuwe ronden in het beleid- en besluitvormingsproces op te starten, bestaande ronden te wijzigen door wijzigingen aan te brengen in welke actoren aan welke beleidvormende ronden deelnemen of door actoren aan elkaar te koppelen of juist van elkaar te ontkoppelen. Hierdoor kan een geblokkeerd beleid- en besluitvormingsproces weer nieuw leven ingeblazen worden.
2. Sturing kan ook plaatsvinden door vormgeving van de beleidsarena en het beleid- en besluitvormingsproces. Door spelregels te introduceren waar de bij het beleid- en besluitvormingsproces betrokken actoren zich aan moeten houden is voor alle betrokkenen duidelijk aan welke regels zij, maar ook de andere actoren zich moeten houden. Deze duidelijkheid creëert rust.
3. Tot slot kan sturing vorm krijgen door de interactie tussen actoren te faciliteren. Hierbij dient de projectleider/projectmanager een neutrale rol te hebben en vertrouwd te worden door de betrokken actoren. Het is hierbij belangrijk dat de projectleider/projectmanager uitsluitend een procedurele rol inneemt en zelf geen wezenlijk belang in de discussie heeft.

### *Institutionele onzekerheid – Afhankelijkheid versus onafhankelijkheid*

Door de betrokken actoren afhankelijker of juist onafhankelijker te maken met betrekking tot het beleid- en besluitvormingsproces kan de institutionele onzekerheid worden beïnvloed. De volgende managementstrategieën kunnen hierbij ingezet worden:

1. Wijzigen van de regels van het netwerk. Door bijvoorbeeld wijzigingen aan te brengen in de samenstelling van het netwerk, de beloningen en evaluatie van de uitkomsten te wijzigen of de interacties in het netwerk te wijzigen zullen de actoren andere strategieën en interactiepatronen toepassen en daardoor tot andere uitkomsten komen. Fundamentele wijziging van perceptie van actoren wordt ook wel '*reframing*' genoemd. Normaal gesproken wijzigt de probleemperceptie of probleemoplossingperceptie van een actor niet of nauwelijks en wanneer het al verandert gebeurt dat zeer geleidelijk. Om het beleid- en besluitvormingsproces te bespoedigen is het soms nodig een grote wijziging in perceptie te realiseren. De perceptie van actoren kan beïnvloed worden door beleidsdocumenten, verhalen uit de praktijk, crises of andere grote gebeurtenissen onder de aandacht van de actoren te brengen.
2. Vergroten van vertrouwen binnen het netwerk. Vertrouwen van de actoren, in elkaar, in de projectleider/projectmanager in het beleid- en besluitvormingsproces en de uitkomsten hiervan, is essentieel voor het proces. Het opbouwen van vertrouwen is een geleidelijk proces, maar vertrouwen kan wel snel teniet worden gedaan. Door certificatieregels voor actoren te stellen kan het vertrouwen tussen actoren onderling vergroot worden. De ontwikkeling van conflictregulerende mechanismen kan ook het onderlinge vertrouwen vergroten. Echter door vaak wijzigingen in het institutionele ontwerp door te voeren kan het vertrouwen juist teniet worden gedaan.
3. Wijziging van de rol van en de invloed van de politiek op de beleid- en besluitvorming in een netwerk. Doordat er twee dominante opvattingen bestaan over wat democratie in haar ware vorm inhoudt, zal er altijd discussie zijn over welke plaats de politiek dient in te nemen bij besluitvorming in netwerken. De ene opvatting is omdat het volk heeft gekozen voor de volksvertegenwoordiging, alleen de minister de 'uitvoerder is van de wil van het volk' en daarmee besluitvorming ook alleen op dit niveau kan plaatsvinden. De andere opvatting is dat een systeem, waarin onafhankelijke groepen en individuen op elkaar inwerken en telkens opnieuw onderhandelen over hun democratische idealen, ook democratisch is. In deze tweede visie, staat de overheid dan ook niet boven de actoren, maar is degene die actief de gelijkheid van individuen en groepen bevordert.



De feitelijke rol die de politiek dient te krijgen in het beleid- en besluitvormingsproces wordt per netwerk bepaald. Maar er dient altijd voorkomen te worden dat politici ervoor kunnen kiezen niet te participeren in het proces of de uitkomsten ervan volledig naast zich neerleggen. Het omgekeerde dient echter ook voorkomen te worden dat politici voor een voldongen feit worden geplaatst en verplicht zijn de uitkomst van het beleid- en besluitvormingsproces één op één over te nemen.

Koppenjan en Klijn noemen een aantal aanbevelingen voor het managen van netwerken (2004: 251):

- Het is belangrijk dat er een continu proces is van het analyseren van percepties, actoren en netwerken, bij aanvang en tijdens het proces.
- Bij aanvang van een project of beleidsproces is het noodzakelijk om de startcondities goed te beoordelen, de partijen moeten het probleem wel willen oplossen.
- Er dient tijdens het proces een focus te zijn op het voorkomen of verwijderen van fixaties en impasses.
- Strategieën moeten afgestemd worden op de institutionele omgeving. Het moet passen bij de actoren en het soort netwerk.
- Differentieer strategieën naar gelang de voortgang van het proces van probleemoplossing.
- Zorg voor een onafhankelijk positie van de netwerkmanager.
- Evalueer het management en de inspanningen in een continu proces zodat er steeds aangepast kan worden.

Het theoretisch raamwerk laat zien dat er heel wat verschillende strategieën zijn die ingezet kunnen worden in samenwerking in netwerken. Dit wordt nog eens vergroot door de mogelijkheid strategieën te combineren.

#### ***2.5.4 Rollen van managers in netwerken***

In het boek *'Procesmanagement'* van De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld zijn bruikbare tips te vinden op het gebied van rollen van de manager in beleid- en besluitvormingsprocessen in netwerken die goed toepasbaar en bruikbaar zijn binnen het netwerkmanagement, ook al schrijft men in dit boek expliciet over procesmanagement.

##### *De rollen van de manager: onafhankelijk en afhankelijk*

In principe neemt de manager ten opzichte van de andere partijen of actoren een onafhankelijke positie in. In werkelijkheid is de relatie tussen de manager en de andere actoren vaak meer paradoxaal van aard. De manager is onafhankelijk, maar tegelijkertijd ook afhankelijk van de actoren in het proces. Als de manager zijn taak wil uitoefenen dan heeft hij de steun van de actoren nodig. Dit zorgt voor een subtiele relatie tussen de actoren en de manager (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2008).

##### *Strategieën voor managementrollen in netwerken*

- 1) Een strategie om de manager voldoende gezag te geven, om deze ingewikkelde positie tussen de actoren te hebben en te behouden, is het versterken van de machtspositie door aanvullende functies te hebben als manager. Bijvoorbeeld het leveren van een inhoudelijke bijdrage, beheren van financiële middelen en het bewaren van evenwicht.
- 2) In een coöperatieve omgeving zijn deze rollen aantrekkelijk en bovendien krijgen de actoren in het proces zo meer afhankelijkheid van de manager. Het probleemoplossende vermogen van de manager neemt dan toe.



- 3) In een non-coöperatieve omgeving kunnen deze rollen zich tegen de manager keren. In een dergelijke omgeving kan er beter gekozen worden voor een strategie van terughoudendheid van de manager en alleen het beleid- en besluitvormingsproces managen.
- 4) De manager is in de positie om percepties van actoren, dilemma's in het proces of conflicten tussen actoren op een bepaalde manier samen te vatten of onder woorden te brengen. Deze manier kan van invloed zijn op het gedrag van actoren – actoren worden geactiveerd om mee te doen in het proces of juist niet en verzet kan erdoor worden aangejaagd of juist niet.
- 5) De manager kan ontwikkelingen buiten het proces (externe ontwikkelingen) gebruiken om het proces aan te jagen.
- 6) De manager kan spelen met harde en zachte koppelingen. Een harde koppeling betekent dat de verschillende deelonderwerpen die zich voordoen in het beleid- en besluitvormingsproces niet zonder elkaar kunnen (bijvoorbeeld dat er alleen een gezamenlijk project voor het terugdringen van alcoholmisbruik onder jongeren komt, als de lokale projecten daarin ondergebracht worden). Het risico van een harde koppeling is dat als er een element niet door gaat, alle andere afspraken ook niet door kunnen gaan. Een voordeel van een harde koppeling kan zijn dat een actor niet alle afspraken durft op te blazen door aan de eigen belangen vast te houden. Dan wordt een harde koppeling een middel om actoren voor het blok te zetten. Het voor- en nadeel van een zachte koppeling is precies andersom. Zachte koppelingen zijn er in de loop van het proces, maar kunnen worden verbroken als deze de voortgang van het proces in de weg staat. Het nadeel is dat er minder mogelijkheden zijn om actoren onder druk te zetten.
- 7) De manager kan met harde en zachte koppelingen spelen en zo het beleid- en besluitvormingsproces verder helpen.
- 8) Met bepaalde actoren kan een manager relaties naast de relatie van het betreffende beleid- en besluitvormingsproces aangaan of ontwikkelen. Een dergelijke relatie biedt mogelijkheden om langs een tweede lijn met een actor te communiceren.

Een manager die de beschreven tips en rollen kan hanteren en gebruiken, houdt het proces van overleg en onderhandeling gaande, wat van doorslaggevend belang kan zijn voor de uitkomsten van samenwerking. Succesvolle sturing door middel van netwerkmanagement, zoals in deze paragraaf beschreven, moet uiteindelijk leiden tot een gedragen (voorlopige) oplossing voor een beleidsprobleem, waarin actoren zich kunnen vinden, ook al is het niet de oplossing die het meest hun voorkeur heeft, of waar zij bereid zijn zich bij neer te leggen. Daarnaast zorgt succesvolle sturing door netwerkmanagement ervoor dat een wijziging in de situatie waarin het beleidsprobleem zich voordoet, leidt tot een gecoördineerde aanpassing van de (voorlopige) oplossing en kunnen samenwerkingsprojecten daadwerkelijk van de grond komen en resultaten behalen.

## 2.6 Conclusies hoofdstuk 2

In de paragrafen 2.1 tot en met 2.5 is het theoretisch kader geïntroduceerd, dat de basis vormt voor de rest van mijn onderzoek. Het theoretisch kader biedt bepaalde netwerkmanagementstrategieën, die kunnen leiden tot een resultaat van goede, effectieve samenwerking. Op basis van deze theoretische inzichten zullen, in het empirisch gedeelte van dit onderzoek, de volgende stappen worden gezet.

Allereerst zal de samenwerking tussen gemeenten en provincie binnen de context van het CZW in kaart worden gebracht. Dat gebeurt op basis van een actorenanalyse, waarbij relevante actoren worden geïdentificeerd op basis van een checklist (bronaafhankelijkheid, hindermacht, realisatiemacht, belanghebbenden en inzichtverrijking) in combinatie met een analyse van de beschikbare middelen van actoren als formele bevoegdheden, financiële middelen, menskracht, autoriteit en legitimiteit. De mate waarin deze middelen belangrijk zijn voor de probleemoplossing en de mate waarin deze kunnen worden vervangen, bepalen de positie van de actor (*empirische deelvraag 1.a en b*). Hierdoor ontstaat een totaaloverzicht van de belangrijkste actoren en inzicht in de positie van actoren ten opzichte van het proces en het te behalen doel.

Tevens zal er een analyse plaatsvinden van de intensiviteit en hechtheid van het netwerk van het CZW (gemeenten en provincie, zowel ambtelijk als bestuurlijk). Interacties vormen immers een institutioneel onderdeel van het netwerk. Zij bepalen, samen met de netwerkgeregels, de structuur van het netwerk. Deze interactiepatronen zullen worden gezien vanuit de intensiteit van interacties en de variëteit van interacties. Daarnaast zullen de percepties (in grote lijnen) worden geanalyseerd (*empirische deelvraag 1.c*).

Vervolgens zal er een analyse van de arena's en rondes worden uitgevoerd, waarbij inzicht wordt verkregen in hoe het beleid- en besluitvormingsproces is verlopen (*empirische deelvraag 2*), om daarna de ingezette strategieën van actoren te analyseren (*empirische deelvraag 3*).

Tot slot zal dan een analyse worden gemaakt van de ingezette (netwerk) managementstrategieën (*empirische deelvraag 4*). Door al deze bevindingen kan tot een antwoord worden gekomen op de centrale vraag van het onderzoek. Daarnaast kunnen aanbevelingen naar de gemeenten, provincie en CZW in het algemeen worden gedaan voor gepaste managementstrategieën in een 'integraal netwerk project' zoals 'Laat ze niet (ver)zuipen!'.



# DEEL 3; EMPIRIE





# Hoofdstuk 3 Conceptueel model, operationalisering en onderzoeksozet

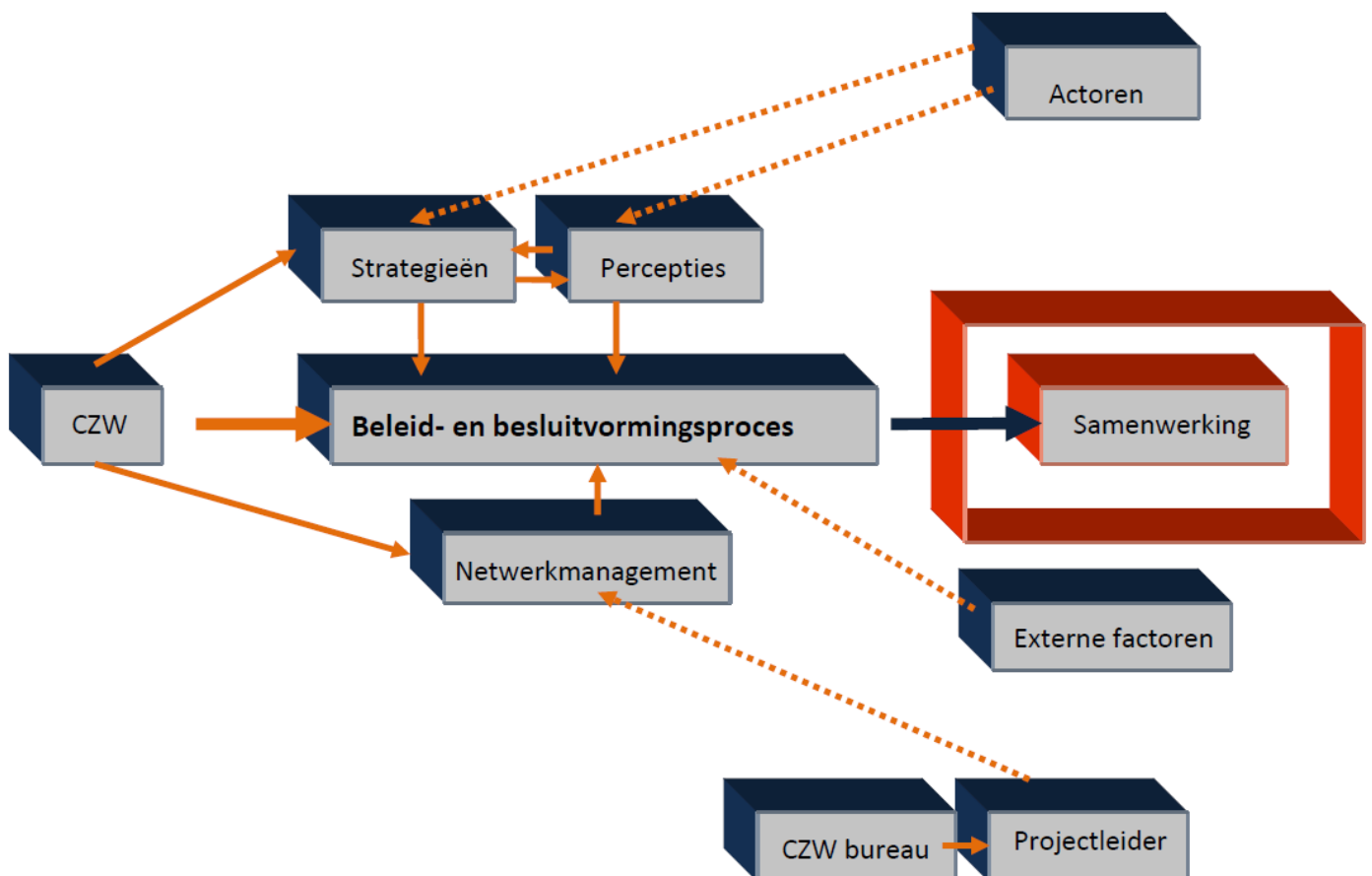
## 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een antwoord gegeven op de theoretische deelvragen van dit onderzoek. Het is van belang te kijken hoe deze theoretische elementen aan de empirie gekoppeld kunnen worden. Hier komt de term 'operationalisering' om de hoek kijken. Operationaliseren betekent letterlijk: 'het gereedmaken voor gebruik'. Het gaat erom aan te geven wanneer of onder welke voorwaarden een bepaald begrip of theoretisch element op verschijnselen in de realiteit van toepassing is (Verschuren en Doorewaard, 2004: 102). Hiertoe is het nodig te komen tot indicatoren. 'Een indicator is een zintuiglijk waarneembaar fenomeen dat ons informatie verschaft over het (niet direct waarneembare) verschijnsel dat met te definiëren begrip wordt bedoeld' (Verschuren en Doorewaard, 2004: 103).

De concepten uit het theoretisch kader worden zo geformuleerd dat ik deze kan gebruiken om de aannames vanuit de theorie te toetsen in praktijksituaties. Die praktijksituaties betreffen in dit geval de samenwerking en de sturing die gegeven wordt aan de samenwerking binnen het CZW netwerk in het project 'Laat ze niet (ver)zuipen!'.

## 3.2 Conceptueel model

Het conceptueel model ziet er, vanuit de theorie en de kernbegrippen, als volgt uit:



Figuur 9; Conceptueel model van het onderzoek

In deze schematische weergave van het conceptueel model is overzichtelijk te zien waar mijn onderzoek om draait. De doelstelling van het onderzoek is inzicht verkrijgen hoe er binnen de context van het CZW vorm en inhoud wordt gegeven aan de samenwerking tussen de gemeenten, provincie en andere publieke organisaties in de beleid- en besluitvormingsprocessen rondom het project 'Laat ze niet (ver)zuipen!'. Het CZW bestaat uit actoren – bestuurders/wethouders zorg en welzijn en ambtenaren / beleidsmedewerkers Wmo – enerzijds en het CZW wordt ondersteund door het CZW Bureau anderzijds. Het project 'Laat ze niet (ver)zuipen!' wordt geleid door een specifiek aangestelde projectleider die binnen het CZW Bureau functioneert. Het doel van het CZW is samenwerking realiseren rondom onderwerpen van zorg en welzijn in Zeeland. Centraal in dit onderzoek staat de vraag op welke manieren er gemanaged of gestuurd wordt op samenwerking in het CZW en of deze manieren van sturing effectief zijn.

In het model is te zien dat de beleid- en besluitvormingsprocessen, die in en vanuit het CZW plaatsvinden, centraal staan. Voor dit onderzoek is er een specifiek beleid- en besluitvormingsproces geselecteerd. Op het beleid- en besluitvormingsproces zijn een aantal factoren van invloed, namelijk de actoren, de percepties van de actoren en het wel of niet inzetten van netwerkmanagement door de projectleider om zo de samenwerking te realiseren die nodig is voor de oplossing van het beleidsprobleem.

De actoren hebben verschillende percepties, die zowel de strategieën als het beleid- en besluitvormingsproces beïnvloeden. Het kan in beiden doorwerken, omdat de percepties een forse invloed hebben op het doen en laten van actoren. Soms als bewuste strategie in het proces, soms enkel en alleen door de perceptie zelf, waardoor de actor een standpunt inneemt.

Externe ontwikkelingen zijn met een stippellijn verbonden met de processen, omdat vooraf de inschatting wordt gemaakt dat de invloed ervan fors kan zijn wanneer er bijzondere en ingrijpende ontwikkelingen in de (lokale) samenleving hebben plaatsgevonden. Soms kan er gebruik gemaakt worden van dergelijke ontwikkelingen, soms kan het processen enorm belemmeren. In de volgende paragraaf zal ik toelichten wat de samenhang is van de begrippen in het conceptueel kader en model in relatie tot het onderzoek.

### **3.3 Deelvragen en beantwoording**

#### ***1.a. Hoe ziet het netwerk binnen het CZW eruit?***

#### ***1.b. Welke actoren, afhankelijkheden en middelen zijn er en welke actoren zijn cruciaal in het project?***

Allereerst zal de samenwerking tussen gemeenten en provincie binnen de context van het CZW in kaart worden gebracht. Dat gebeurt op basis van een actorenanalyse waarbij relevante actoren worden geïdentificeerd op basis van een checklist (bronaafhankelijkheid, hindermacht, realisatiemacht, belanghebbenden en inzichtverrijking) in combinatie met een analyse van de beschikbare middelen van actoren als formele bevoegdheden, financiële middelen, kennis, menskracht voor uitvoering, autoriteit en legitimiteit. Hierdoor ontstaat een totaaloverzicht van de belangrijkste actoren en inzicht in de positie van actoren ten opzichte van het proces en het te behalen doel.

Deze analyse vindt plaats op basis van bestaande documenten en is aangevuld met informatie uit interviews met direct betrokkenen en een enquête.



### ***1.c. Hoe intensief en hecht is het netwerk van het CZW? Welke percepties en interactiepatronen zijn er te onderscheiden?***

Tevens zal er een analyse plaatsvinden van de intensiviteit en hechtheid van het netwerk van het CZW (gemeenten en provincie, zowel ambtelijk als bestuurlijk). Interacties vormen immers een institutioneel onderdeel van het netwerk. Zij bepalen voor een groot gedeelte de structuur van het netwerk. Deze interactiepatronen zullen worden gezien vanuit de intensiteit van interacties en de variëteit van interacties. Daarnaast worden ook de percepties van actoren geanalyseerd en in beeld gebracht.

Deze analyse vindt plaats op basis van bestaande documenten en is aangevuld met informatie uit interviews met direct betrokkenen, participerende observatie en een enquête.

### ***2. Welke arena's en ronden zijn er te onderscheiden en hoe is het beleid- en besluitvormingsproces verlopen? Zijn de cruciale actoren daadwerkelijk betrokken in het besluitvormingsproces?***

Bij het project 'Laat ze niet (ver)zuipen' is er, na een korte eerste analyse, al te constateren dat er zeer uiteenlopende actoren en arena's betrokken zijn geweest in verschillende ronden, zowel vanuit veiligheid als vanuit zorg en welzijn. Door te kijken naar de arena's die betrokken zijn geweest bij het besluitvormingsproces en onderscheid te maken tussen verschillende ronden, kan inzichtelijk worden gemaakt wie er waar en wanneer bij betrokken waren. Dit geeft een beeld van de ontwikkeling van het proces en draagt daarmee bij aan de beantwoording van de vraag welke rol het management heeft gespeeld bij de uitkomst van het proces. Van belang hierbij is om te kijken of de meest cruciale actoren betrokken zijn bij het proces, aangezien zij van cruciaal belang zijn voor de besluitvorming. Als de neuzen niet dezelfde kant op staan kan het lastig zijn om tot een besluit te komen.

Het beleidsspel dient dus geanalyseerd te worden om een duidelijk beeld te krijgen van de processen die er gespeeld hebben, welke arena's er precies waren en wat de externe ontwikkelingen zijn geweest, om zo later te kunnen aangeven hoe er sturing is gegeven aan deze processen en ontwikkelingen door de manager(s).

In mijn onderzoek wordt dit operationeel gemaakt door een analyse te maken van de ronden en arena's in dit project vanaf 2008 tot en met het eerste kwartaal 2011. Ook hiervoor is gebruik gemaakt van zowel schriftelijke bronnen als interviews met betrokkenen, participerende observatie en gegevens vanuit de enquête.

### ***3. Welke strategieën worden er door de cruciale actoren ingezet in de ronden?***

Voor dit onderzoek wordt geprobeerd de strategieën van actoren in beeld te brengen; de 'go alone' (individuele) strategie, de conflictueuze strategie, de ontwijkende strategie, de samenwerkingsstrategie en de faciliterende strategie.

Indicatoren om de verschillende strategieën te ontdekken zijn:

- Individueel – eigen belang > algemeen belang
- Conflictueus – eigen belang > algemeen belang plus dominantie in discussies/overleggen, conflictzoekend (blokkeren proces), veel belangentegenstrijdigheden
- Ontwijkend – desinteresse, geen betrokkenheid, aanwezigheid overleggen
- Samenwerkend – geïnteresseerd in verschillende ideeën en opvattingen, stimulerend, instemmend, veel overeenkomsten in belangen
- Faciliterend – stimulerend, veel communiceren met andere actoren, initiërend



Deze analyse vindt plaats op basis van bestaande documenten en is aangevuld met informatie uit interviews met direct betrokkenen, participerende observatie en een enquête.

#### ***4. Welke netwerkmanagementstrategieën zijn er ingezet in de verschillende rondes en arena's, door wie zijn ze ingezet en welke effecten heeft dit gehad?***

Tot slot zal er een analyse worden gemaakt van de ingezette (netwerk) managementstrategieën. Voor dit onderzoek is het van belang te kijken naar de invloed van de manager(s) op het besluitvormingsproces aangezien dit verband houdt met de betrokkenheid van actoren bij het besluitvormingsproces. Om die reden wordt geanalyseerd welke actoren, op welke momenten het voortouw hebben genomen in het besluitvormingsproces en zich als manager in het proces hebben opgesteld.

Gekeken wordt welke strategieën de manager op een bepaald moment in het proces heeft gebruikt en wat voor (mogelijke) invloed dit heeft gehad op de uiteindelijke besluitvorming. Bronnen hiervoor zijn zowel schriftelijke bronnen als interviews met betrokken managers (burgemeester Schouwen-Duiveland, secretaris CZW Bureau, ambtenaar provincie die in opdracht van de gedeputeerde veel activiteiten heeft ontplooid).

Deze analyse vindt plaats op basis van bestaande documenten en is aangevuld met informatie uit interviews met direct betrokkenen, participerende observatie en een enquête. Door al deze bevindingen kan tot een antwoord worden gekomen op de centrale vraag van het onderzoek. Daarnaast kunnen aanbevelingen naar de gemeenten, provincie en CZW in het algemeen worden gedaan voor gepaste managementstrategieën in een 'integraal netwerk project' zoals 'Laat ze niet (ver)zuipen!' is.

### **3.4 Operationalisering**

Uitgangspunt van mijn onderzoek is dat er in het project 'Laat ze niet (ver)zuipen!' samengewerkt wordt in een complex netwerk om een complex (beleids)probleem aan te pakken en dat er gestuurd wordt in dit project, om succesvolle samenwerking te kunnen realiseren. Met succesvolle samenwerking wordt bedoeld op de mate waarin de gekozen netwerkmanagementstrategieën aansluiten op de beleid- en besluitvormingsprocessen die nodig zijn om te komen tot een succesvol gezamenlijk project (doel plus resultaat en de werkwijze).

#### *Afhankelijkheden, percepties en interacties actoren*

Vanwege de complexiteit van het (beleids)probleem en de complexiteit van het samenwerkingsproject binnen het netwerk van het CZW, is er grote afhankelijkheid te constateren tussen alle actoren die binnen het CZW opereren en zeker met betrekking tot het specifieke project in dit onderzoek. Deze afhankelijkheden worden in beeld gebracht om duidelijk te maken welke relevante actoren kunnen worden geïdentificeerd.

Allereerst wordt de samenwerking tussen de gemeenten en de provincie binnen de context van het CZW in kaart gebracht, op basis van een actorenanalyse. Relevante actoren worden geïdentificeerd op basis van een checklist (bronaafhankelijkheid, hindermacht, realisatiemacht, belanghebbenden en inzichtverrijking, zie hoofdstuk 2-paragraaf 2.2) in combinatie met een analyse van de beschikbare middelen van actoren als formele bevoegdheden, financiële middelen, kennis, menskracht voor uitvoering, autoriteit en legitimiteit.

Door middel van figuren als figuur 10 en 11 wordt in de empirische analyse van het onderzoek een dergelijke actorenanalyse weergegeven.

Actoren	Bronafhankelijkheid	Hindermacht	Realisatiemacht	Inzichtsverrijking	Belanghebbende
1	X	X	X		
2				X	
...	X	X	X		

Figuur 10; Voorbeeld tabel actorenanalyse (1)

De mate waarin deze middelen belangrijk zijn voor de probleemoplossing en de mate waarin deze kunnen worden vervangen, bepalen de positie van de actor (*empirische deelvraag 1*). Hierdoor ontstaat een totaaloverzicht van de belangrijkste actoren en inzicht in de positie van actoren ten opzichte van het proces en het te behalen doel.

Actoren	Middelen	Beschikbaar? Veel, beperkt of weinig	Belang (rijk)? Groot of Klein	Mate van vervangbaarheid? Hoog of laag	Cruciale actor? Ja of nee
1	Formele bevoegdheden	Veel	Groot	Laag	Ja en Nee
	Financiële middelen	Beperkt	Klein	Hoog	
	Autoriteit	Weinig			
	Kennis				
	Menskracht voor uitvoering				
2	Formele bevoegdheden	...	...	...	...
	Financiële middelen	...	...	...	...
	Autoriteit				
	Kennis				
	Menskracht voor uitvoering				

Figuur 11; Voorbeeld tabel actorenanalyse (2)

Daarnaast zal er ook een analyse gemaakt worden van de intensiteit en hechtheid van het netwerk van het project binnen de context van het CZW (gemeenten, provincie en andere publieke organisaties, zowel ambtelijk als bestuurlijk). Interacties vormen een belangrijk onderdeel van het netwerk. Zij bepalen, samen met de netwerkregels, de structuur van het netwerk. Deze interactiepatronen zullen worden gezien vanuit de intensiteit (frequentie) van interacties en de variëteit van interacties. Hoe hechter en intensiever het netwerk, hoe meer afstemming en gezamenlijkheid er ontstaat of kan ontstaan en waarop de managementstrategieën aangepast kunnen worden om meer en betere resultaten te kunnen behalen.

De analyse wordt gemaakt op basis van uitkomsten uit een enquête waarbij de respondenten hebben ingevuld welke interacties er plaatsvinden binnen het project en met welke frequenties de interacties plaatsvinden. Door middel van een aantal tabellen wordt hiervan een overzichtelijk geheel gemaakt.

Actoren	1	2	3
	<b>Frequentie van het contact</b>		
1	X	Zeer regelmatig Regelmatig Af en toe Bijna nooit	Zeer regelmatig Regelmatig Af en toe Bijna nooit
2	Zeer regelmatig Regelmatig Af en toe Bijna nooit	X	.....
...	.....	.....	X

Figuur 12; Voorbeeld tabel intensiviteit en hechtheid actoren in netwerk

Binnen het CZW netwerk vindt een specifiek beleid- en besluitvormingsproces plaats rondom het onderwerp 'alcoholmisbruik onder jongeren'. Deze processen leiden tot ontwikkelingen binnen een netwerk. Percepties van de actoren die betrokken zijn bij het project en bij het beleidsprobleem kunnen veranderen, wat vervolgens de complexiteit van het beleidsprobleem weer kan veranderen. De percepties beïnvloeden de strategieën van actoren en de strategieën van actoren beïnvloeden de percepties van andere actoren, waardoor er een continue proces is van beïnvloeding en verandering. Als actoren vanuit een zelfde soort percepties denken, kunnen conflicten vaak makkelijk worden bezworen of opgelost door onderhandeling. Als de percepties geheel verschillen, lukt het niet met onderhandelen en stagneert het proces van het bereiken van overeenstemming.

Voor dit onderzoek worden de percepties van de cruciale actoren in beeld gebracht. De percepties worden beschreven vanuit de uitkomsten uit de interviews, aangevuld met gegevens uit de documentenanalyse, participerende observatie en de enquête. Deze zullen worden beschreven en geanalyseerd door middel van een vergelijking van de percepties van de cruciale actoren ten aanzien van de vier belangrijkste vastgestelde conflicterende of lastige punten in het beleid- en besluitvormingsproces.

Actoren	Percepties			
	Inzet middelen	Samenwerking of autonomie	Focus regionaal of provinciaal	Focus veiligheid & handhaving of gezondheid & welzijn
1	Wel inzet financiële middelen, geen menskracht voor uitvoering beschikbaar.	Samenwerking	Provinciaal	Veiligheid & handhaving
2	Geen financiering. Wel inzet menskracht voor uitvoering.	Autonomie	Regionaal	Veiligheid & handhaving
...		...	...	...

Figuur 13; Voorbeeld tabel analyse vergelijking percepties

#### Arena's en ronden

Bij het project 'Laat ze niet (ver)zuipen' is er, na een korte eerste analyse, al te constateren dat er zeer uiteenlopende actoren en arena's betrokken zijn geweest in verschillende ronden, zowel vanuit veiligheid als vanuit zorg en welzijn.

Het beleidsspel dient dus geanalyseerd te worden om een duidelijk beeld te krijgen van de processen die er gespeeld hebben, welke arena's er precies waren en wat de externe ontwikkelingen zijn geweest, om zo later goed te kunnen aangeven hoe en wanneer (op welke momenten) er sturing is gegeven aan deze processen en ontwikkelingen door de manager(s). In mijn onderzoek zal dit operationeel gemaakt worden door een analyse te maken van de rondes en arena's in dit project vanaf 2008 tot en met het eerste kwartaal 2011.

De arena's worden geïdentificeerd door middel van de volgende kenmerken waaraan een arena moet voldoen:

1. Een aantal verschillende actoren aanwezig die op enige manier van elkaar afhankelijk zijn.
2. Aan of in een bepaalde structuur gekoppeld (werkgroep, specifiek structureel overleg zoals CZW vergadering,).

Vanuit het rondesmodel zal het proces verdeeld worden in een aantal rondes, die bepaald zijn door de cruciale besluiten die ervoor zorgen dat het proces van richting veranderde. De rondes zullen vastgesteld worden door middel van het analyseren en identificeren van de cruciale momenten en besluiten in het proces vanaf 2008 tot en met het eerste kwartaal van 2011. Cruciale momenten en besluiten worden gedefinieerd aan de hand van de geïdentificeerde arena's in combinatie met het zoeken in de documenten en informatie vanuit de interviews naar momenten of besluiten die een bepalende verandering in de richting van het proces tot gevolg hebben gehad.

#### *Strategieën van actoren*

Voor dit onderzoek worden de strategieën van de cruciale actoren in beeld gebracht. De percepties worden beschreven vanuit de uitkomsten uit de interviews, aangevuld met gegevens uit de documentenanalyse, participerende observatie en de enquête.

De strategieën bij de actoren zijn; de 'go alone' (individuele) strategie, de conflictueuze strategie, de ontwijkende strategie, de samenwerkingsstrategie en de faciliterende strategie. Deze strategieën worden ook uit zowel de enquête als de interviews, participerende observatie en documentenanalyse gehaald.

Actor	Strategieën				
	Individueel	Conflictueus	Ontwijkend	Samenwerkend	Faciliterend
1					
2					
....					

*Figuur 14; Voorbeeld tabel overzicht strategieën actoren*

#### *Indicatoren van de verschillende strategieën*

**Individueel** : veel gericht op eigen belang, weinig oog en oor voor algemeen belang of andere belangen. Eigen belang gaat altijd voor algemeen belang.

**Conflictueus**: gericht op eigen belang, eigen belang is belangrijker dan algemeen belang, er is een dominantie in discussies en overleggen, conflictzoekend (blokkeren proces), gericht op belangentegenstrijdigheden.

**Ontwijkend**: desinteresse, verminderde betrokkenheid, weinig aanwezig bij overleggen, overlatend aan projectleiding en andere actoren.

**Samenwerkend:** geïnteresseerd in verschillende ideeën en opvattingen, instemmend, ziet veel overeenkomsten in verschillende belangen en draagt dit uit, positieve houding naar andere actoren.

**Faciliterend:** stimulerend, veel communicerend met andere actoren, initiërend en proactief betrokken.

### *Netwerkmanagement*

Hoe kunnen nu de ingezette managementstrategieën uit de beleid- en besluitvormingsprocessen gefilterd worden om een goed beeld hiervan te krijgen? Hiervoor zijn indicatoren geformuleerd die aangeven of er een bepaalde strategie gehanteerd of ingezet is. Vanuit de theorie heb ik de strategieën ingedeeld in een overzicht met meetbare, concreet omschreven acties behorende bij een bepaalde strategie (zie figuur 15).

Managementstrategieën	Concrete actie/indicator	Doel
<b>Sturing door middel van doelvlechting (inhoud)</b>	1. Verschillende inzichten meenemen in de formulering van een doelstelling. 2. Bevorderen verstrengeling van doelen. 3. Verschillende actoren gezamenlijk een doelstelling of randvoorwaarden laten formuleren en bepalen. 4. Inbrengen van nieuwe informatie.	Gezamenlijkheid en draagvlak bevorderen.
<b>Sturing door middel van variatie (inhoud en strategie)</b>	5. Variatie in oplossingsmogelijkheden, (keuzes) creëren/neerzetten en aanbieden zodat er diversiteit ontstaat. 6. Nieuwe agenda's formuleren. 7. Reflectiemomenten inbouwen.	Aantrekkelijkheid bevorderen van meedoen in de samenwerking.
<b>Sturing door middel van structurering (afhankelijkheid / onafhankelijkheid)</b>	8. Opstarten nieuwe ronden. 9. Samenstelling actoren in ronden aanpassen. 10. Spelregels introduceren. 11. Opstarten nieuwe arena's (werkgroep, stuurgroep etc.). 12. Wijzigen samenstelling netwerk. 13. Wijzigen rol en invloed politiek (balans creëren tussen politiek/ambtelijk).	Bevorderen van het opbouwen van de juiste en passende structuur in beleid- en besluitvormingsprocessen of het project zelf.

*Figuur 15; Managementstrategieën, indicatoren en doelen*

## 3.5 Onderzoeksopzet

In deze paragraaf wordt beschreven hoe dit onderzoek is uitgevoerd. Daarmee wordt de driehoeksrelatie tussen theorieën, onderzoeksmethoden en praktijk beschreven. Met andere woorden: er zal een verantwoording worden gegeven van de methoden en technieken die worden gehanteerd om de theorie en praktijk van het onderzoek aan elkaar te kunnen koppelen.

In paragraaf 3.5.1 wordt allereerst het onderzoekstype en -design besproken. Daarna volgt in paragraaf 3.5.2 de verantwoording van de keuze van de databronnen en methoden van dataverzameling. Tot slot wordt in paragraaf 3.5.3 ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

### 3.5.1 Onderzoekstype en -design

#### *Onderzoekstype*

Zoals in de vorige hoofdstukken is aangegeven wordt in dit onderzoek gekeken hoe er wordt samengewerkt en of de samenwerking succesvol is tussen gemeenten, provincie en andere publieke organisaties, vanuit de context van het College Zorg en Welzijn, om te komen tot een gezamenlijk projectplan en gezamenlijke uitvoering van een project om alcoholmisbruik onder jongeren tegen te gaan.

Dit onderzoek kan daarmee in eerste instantie getypeerd worden als een *praktijkgericht onderzoek*. De kennis die door middel van dit soort onderzoek wordt opgedaan, stelt de onderzoeker in staat om verschijnselen direct te kunnen beïnvloeden of te veranderen en levert op die manier een bijdrage aan een bepaalde praktijksituatie. Dit in tegenstelling tot theoriegericht onderzoek, waarbij men op zoek gaat naar de oplossing van een probleem in de theorievorming (Swanborn, 1999: 15; Verschuren en Doorewaard, 2004: 36).

Daarnaast is er sprake van een *evaluatieonderzoek* en specifiek van een *procesevaluatie*. Bij evaluatief onderzoek stelt de onderzoeker zich ten doel bepaald handelen te beoordelen op basis van een beargumenteerd beoordelingskader.

In dit onderzoek bestaat het beoordelingskader uit het theoretisch raamwerk, zoals is opgesteld in hoofdstuk twee. Op basis van het beoordelingskader kan “worden nagegaan in hoeverre de verwachtingen ten aanzien van een bepaalde interventie in vervulling zijn gegaan, waar eventuele tekortkomingen aan toegeschreven kunnen worden en hoe verbeteringen in de toekomst mogelijk zijn” (Verschuren en Doorewaard, 2004:42). Waarbij met een interventie wordt bedoeld op “een samenhangend stelsel van activiteiten of maatregelen, een bewuste poging tot beïnvloeding van de werkelijkheid door een actor in de richting van expliciet gestelde doeleinden” (Swanborn, 1999: 16).

Wanneer het wordt vertaald naar dit onderzoek, dan bestaat de te evalueren interventie uit het samenhangend stelsel van activiteiten en maatregelen, die binnen de context van het CZW plaatsvinden, om de samenwerking tussen gemeenten, provincie en andere publieke organisaties te bevorderen in het kader van het project ‘Laat ze niet (ver)zuipen!’. Dit samenhangend stelsel van activiteiten en maatregelen, eerder in dit onderzoek ook wel netwerkmanagementstrategieën genoemd, kan getypeerd worden als een interventie, omdat het hier gaat om bewuste pogingen tot beïnvloeding van interactieprocessen tussen actoren. Binnen dit onderzoek is verder sprake van een *procesevaluatie*. Dit blijkt onder andere uit onderstaande tabel, waarin duidelijk is gemaakt dat de kenmerken, die in de literatuur ten aanzien van de procesevaluatie worden genoemd, ook op dit onderzoek van toepassing zijn.



Kenmerken procesevaluatie volgens Swanborn (1999):	Kenmerken, zoals terug te vinden in dit onderzoek:
Gericht op het tijdig verkrijgen van kennis over wat er allemaal mis kan gaan met de interventies, dus: welke knelpunten treden er op? (1999: 48 en 192).	In dit onderzoek wordt gekeken hoe de samenwerking verloopt, of de samenwerking succesvol is en hoe er sturing wordt gegeven aan de (samenwerkings)processen tussen gemeenten, provincie en andere publieke organisaties.
Gericht op de mogelijkheden om bij te sturen, dus: hoe kunnen de knelpunten worden omzeild? (1999: 48 en 192).	De volgende stap in het onderzoek is dat wordt gekeken welke (netwerk) managementstrategieën toegepast kunnen worden om de samenwerking zo succesvol mogelijk te laten verlopen.
De aandacht gaat uit naar sociale processen die een rol spelen (1999: 191).	De nadruk wordt gelegd op de samenwerking tussen de gemeenten, de provincie en andere publieke organisaties.
Vindt vaak plaats tijdens het eigenlijke interventieproces (1999: 200).	Het onderzoek wordt uitgevoerd, terwijl het project in de uitvoeringsfase is en de beleid- en besluitvormingsprocessen nog in volle gang zijn.

*Figuur 16; Tabel kenmerken procesevaluatie theorie en onderzoek*

Een procesevaluatie is vrijwel altijd kwalitatief onderzoek, waarin verschillende databronnen worden gebruikt en resultaten met elkaar worden geconfronteerd. Er wordt veel aandacht geschonken aan de verhalen van betrokkenen. Er wordt gekeken hoe verschillende partijen de interventie interpreteren. Daarbij wordt de focus gelegd op de eigen opstelling en die van anderen en het enthousiasme, de passiviteit of het actief verzet dat daarmee gepaard gaat (Swanborn, 1999: 204).

In dit onderzoek is gekozen voor een combinatie van het verzamelen van gegevens op een kwantitatieve manier en een kwalitatieve manier. Bij kwalitatief onderzoek is er sprake van een zich steeds ontwikkelend theoretisch kader, waarbij men over en weer tussen theorie en praktijk 'switcht'. Dit in tegenstelling tot kwantitatief onderzoek, waar de theorie is gegeven en door middel van de praktijk wordt onderzocht of deze houdbaar blijkt (Vennix, 2006: 143-144). Een ander verschil tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek is gelegen in het vastleggen van de resultaten van het onderzoek. Waar kwantitatief onderzoek gebruik maakt van tabellen, grafieken en cijfers, is er bij kwalitatief onderzoek veelal sprake van een 'beschouwende' rapportage (Verschuren en Doorewaard, 2004: 148).

Bij het onderzoeken van samenwerking in beleid- en besluitvormingsprocessen en de daarbij te hanteren (netwerk) managementstrategieën is het minder van belang om deze in cijfers uit te drukken. Om echter de betrouwbaarheid en validiteit te verhogen en aanvullende gegevens van een grotere groep actoren te kunnen verzamelen heb ik in dit onderzoek, naast interviews en documentenanalyse ook een enquête uitgezet onder een 65-tal respondenten.

#### *Onderzoeksdesign*

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van het onderzoeksdesign, *de casestudy*. De keuze voor de casestudy komt voort uit de probleemstelling van dit onderzoek. Daartoe worden de gemeenten, provincie en een aantal andere publieke organisaties in Zeeland geanalyseerd op betrokkenheid en hechtheid van het netwerk en strategieën van individuele actoren in het project 'Laat ze niet (ver)zuipen!' en hoe de samenwerking tussen deze actoren gerealiseerd wordt door middel van (netwerk) managementstrategieën.





Dit vereist een inzicht in de verschillende beleid- en besluitvormingsprocessen. Kenmerkend voor de casestudy is dat *“een bepaald geval diepgaand en vanuit verschillende invalshoeken bestudeerd wordt.”* Dit maakt casestudies geschikt voor vragen over hoe bepaalde processen verlopen en waarom bepaalde zaken zo zijn of verlopen (Vennix, 2006: 149). Swanborn (2003) kiest voor een definiëring van de casestudy door eigenschappen te noemen die in de meeste casestudies voorkomen. Via onderstaand schema zal worden aangegeven dat de kenmerken van het onderzoeksdesign *casestudy* ook binnen dit onderzoek terug te vinden zijn.

<b>Kenmerken casestudy volgens Swanborn (2003):</b>	<b>Kenmerken, zoals terug te vinden in dit onderzoek:</b>
Er is sprake van één voorbeeld, of slechts enkele voorbeelden van het verschijnsel. Het gaat daarbij om mensen, groepen of met elkaar inter-acterende mensen en groepen.	In dit onderzoek worden dertien gemeenten, provincie en een aantal andere publieke organisaties onderzocht m.b.t. de samenwerking in een specifiek project ‘Laat ze niet (ver)zuipen!’. Daarbij wordt de focus gelegd op de interactie tussen de actoren.
Het verschijnsel wordt bestudeerd in haar natuurlijke omgeving.	De samenwerking wordt ‘op locatie’ en tijdens de uitvoering van het project onderzocht.
Het onderzoek beslaat een bepaalde periode, waarbij of op diverse tijdstippen metingen worden gedaan, dan wel dat achteraf informatie over ontwikkelingen in die periode wordt verzameld.	Reeds is aangegeven dat het in dit onderzoek gaat om een procesevaluatie. Er worden dus gegevens verzameld over de samenwerking in de beleid- en besluitvormingsprocessen tussen de actoren gedurende een bepaalde periode. Er wordt dus ‘achteraf’ informatie verzameld.
Er worden diverse databronnen gebruikt. De belangrijkste zijn: documenten, interviews met sleutelfiguren en participerende observatie.	Er is in dit onderzoek gekozen voor het gebruik van documenten, interviews met (cruciale) actoren, participerende observatie en enquête.
De onderzoeker is gericht op een gedetailleerde beschrijving, waarbij veel aandacht wordt gegeven aan de beschrijvingen, interpretaties en verklaringen, die verschillende betrokkenen in het sociale proces verschaffen.	In dit onderzoek ligt de focus op de samenwerking en hoe deze tot stand komt tussen gemeenten, provincie en een aantal andere publieke organisaties. Tijdens de dataverzameling wordt veel gekeken naar de interpretaties, verklaringen en beschrijvingen van betrokkenen ten aanzien van dit proces.

*Figuur 17; Tabel kenmerken casestudy theorie en onderzoek*

### **3.5.2 Databronnen en dataverzameling**

Een kenmerk van een casestudy is het gebruik van verschillende databronnen en methoden van dataverzameling (Verschuren en Doorewaard, 2004: 170). Dit wordt respectievelijk bronnentriangulatie en methodentriangulatie genoemd. In dit onderzoek worden ook verschillende bronnen en methoden naast elkaar gebruikt. In deze paragraaf wordt uiteengezet welke databronnen gebruikt zijn voor het verkrijgen van informatie en op welke manier middels deze bronnen de data verzameld zijn.

#### *Databronnen*

Voordat in deze subparagraaf wordt aangegeven welke soort databronnen aangewend moeten worden om de voor het onderzoek relevante informatie te kunnen verzamelen, is het goed om eerst te kijken waar de te verwerven informatie betrekking op moet hebben.



Daarom zal nu eerst worden beschreven wat precies de populatie, het onderzoeksobject, de onderzoekseenheden en de waarnemingseenheden van dit onderzoek zijn.

De populatie van het onderzoek bestaat uit alle gemeenten in de provincie Zeeland, omdat zij allen betrokken zijn bij het project waar dit onderzoek om draait. Het object van onderzoek is de samenwerking tussen de gemeenten, provincie en een aantal andere publieke organisaties in het specifieke project. Om hier onderzoek naar te kunnen doen zijn in totaal voor de documentenanalyse, participerende observaties en de enquête alle dertien gemeenten plus de provincie Zeeland en een viertal andere publieke organisaties in het onderzoek meegenomen.

De onderzoekseenheden zijn de personen of objecten waarover in de specifieke onderzoeksvragen een uitspraak wordt gedaan en die in een onderzoek worden betrokken. In dit onderzoek zijn dat de gemeenten, provincie, CZW bureau, Politie Zeeland, GGD Zeeland en Indigo (als organisatie) en de stuurgroep en werkgroepen. De gemeentelijke en provinciale organisatie bestaat uit zowel een politieke als een ambtelijke sector. Beide sectoren zijn van belang voor de beleid- en besluitvormingsprocessen in dit project en zijn ook beiden meegenomen in dit onderzoek.

De waarnemingseenheden zijn de personen die in dit onderzoek ondervraagd worden. In dit onderzoek zijn dit de betrokken bestuurders bij het CZW, bestuurders vanuit de stuurgroep, beleidsmedewerkers bij het CZW, (beleids)medewerkers in de werkgroepen.

Personen als databron kunnen fungeren als informant of als respondent. Een informant geeft informatie over mensen of dingen buiten haar- of hemzelf om. Gegevens die respondenten verschaffen betreffen bijvoorbeeld hun meningen, opvattingen, interesses, motieven, houdingen en gedragingen. De personen die in dit onderzoek zijn betrokken fungeren als respondent. Zij zijn zelf immers ook bij het project betrokken. Een nadeel van personen als databron is dat het soms lastig is om informatie los te krijgen, zeker als je onderzoek doet waar mensen niet zo gemakkelijk over praten, zoals binnen dit onderzoek waar respondenten vragen krijgen over het succes of falen. Een voordeel is dat je snel over informatie beschikt en toegang hebt tot een diversiteit aan informatie (Verschuren en Doorewaard, 2004: 119-120).

Naast personen, zal ook informatie worden geput uit documenten. Net als bij personen bestaat er bij documenten ook een grote diversiteit. Verschillende soorten documenten die in dit onderzoek gebruikt zullen worden, zijn onder andere: plannen van aanpak, beleidskaders en –notities, verslagen van vergaderingen, communicatieplannen en rapporten. Om alle informatie te verkrijgen heb ik het volledige archief van het CZW/CZW Bureau tot mijn beschikking om de documenten rondom het besluitvormingsproces te onderzoeken (gespreksverslagen, evaluaties, beleidsnotities, mailwisselingen etc.). Tevens kan er een beroep gedaan worden op de kennis van de ondersteunende beleidsmedewerkers die bij het CZW bureau werkzaam zijn en is ook de huidige projectleider van het project beschikbaar om zijn kennis en ervaring te delen.

De informatie die verkregen wordt uit de documenten zal op twee manieren worden gebruikt. Allereerst zal de informatie worden gebruikt om het project goed te kunnen beschrijven. Tevens worden de gegevens gebruikt om de data afkomstig van de interviews onafhankelijk te kunnen controleren. Een nadeel van het gebruik van documenten is dat er vaak sprake is van een overstelpende hoeveelheid aan informatie. Het is dan nodig een bewuste selectie te maken. Een voordeel is dat documenten ‘slijtvast’ zijn. Dat betekent dat ze eindeloos benut kunnen worden. Dit is handig omdat het materiaal steeds opnieuw vanuit één onderzoeksvraag doorgespit kan worden (Verschuren en Doorewaard, 2004: 124-125). In de volgende subparagraaf zal aangegeven worden op welke manier de informatie afkomstig van personen en documenten wordt verkregen.



### *Dataverzameling*

Twee veel gebruikte dataverzamelmethodeën voor het verkrijgen van informatie uit personen zijn de enquête en het interview. In dit onderzoek is gekozen voor zowel de enquête als het interview, omdat dit de aangewezen methode van dataverzameling is, wanneer je iets wilt weten over attitudes, opinies, gevoelens, gedachten of kennis (Verschuren en Doorewaard, 2004: 130).

### *Interview*

Bij interviews is er sprake van een kleiner bereik dan bij de enquête, maar er kan wel dieper gegraven en 'moeilijker' zaken aan de orde gesteld worden. Binnen dit onderzoek zijn meerdere personen geïnterviewd om een zo genuanceerd mogelijk beeld van de situatie te verkrijgen.

In dit onderzoek zijn semigestructureerde interviews gehouden. Een semigestructureerd interview kan worden gekarakteriseerd door een geringe mate van voorstructurering en een open wijze van vraagstelling. Met voorgestructureerdheid wordt bedoeld dat van tevoren voor alle te ondervragen personen precies en uniform vastligt wat gevraagd wordt, hoe er gevraagd wordt en wat de volgorde van de vragen is. De openheid betreft de mate waarin de ondervraagde vrij is in de wijze waarop zij of hij antwoord geeft (Verschuren en Doorewaard, 2004: 129). Er zijn een aantal vaste vragen die in elk interview gesteld worden. Vooraf is niet teveel vastgelegd, want het is in dit onderzoek van belang dat er vooral ook percepties, persoonlijke visies en ideeën naar voren komen en daar moet ruimte voor zijn in de opzet van het interview. De vragen zijn gedurende de interviews zo geformuleerd opdat ze op de respondent en situatie waarin deze verkeerd worden toegesproken. Er kan dus geïmproviseerd en doorgevraagd worden. Er is ook expliciet gekozen voor het stellen van 'open vragen'. Dat wil zeggen dat er ten aanzien van de interviews geen gebruik is gemaakt van antwoordcategorieën. De keuze van de geïnterviewden is niet willekeurig. In dit onderzoek zijn er, in relatie tot de specifieke case, verschillende actoren in het bijzonder belangrijk voor het onderzoek.

Om de medewerking van de respondenten te verkrijgen, zijn de respondenten persoonlijk door mij benaderd. Na afloop van elk interview is een interviewverslag gemaakt. De data, afkomstig van de respondenten is op arbeidsintensieve wijze verzameld door middel van face-to-face interviews.

Er is gekozen voor face-to-face interviews, omdat de persoonlijke aanwezigheid van de interviewer zorgt voor een betere interactie tussen de respondent en de interviewer (Verschuren en Doorewaard, 2004: 130). Bovendien is er bij het houden van face-to-face interviews meer ruimte voor interpretatie en mogelijkheden om door te vragen. Hierdoor ontstond er meer diepgang in de interviews.

### *De enquête*

De enquête, in het Engels *survey* genoemd, is bijna altijd synoniem met een (schriftelijke) vragenlijst. Kenmerken voor enquêteonderzoek is dat het grootschalig is; het gaat over veel variabelen en veel onderzoekseenheden. De onderzoekseenheden worden, zoals hierboven eerder al beschreven, respondenten genoemd. Enquêtes kunnen worden gebruikt voor het verzamelen van feitelijke gegevens, maar worden vooral gebruikt om informatie te verzamelen over de opvattingen en houdingen van mensen over een bepaald onderzoeksonderwerp (van Thiel, 2010: 86).

Voor dit onderzoek is er een specifieke vragenlijst ontworpen met betrekking tot een selectief aantal items waarop bevestigd wordt. Selectief, vanwege de omvang van dit onderzoek, zodat het wel aansluit bij wat er nu precies in dit onderzoek onderzocht moet worden, om een antwoord te kunnen geven op de centrale vraag van het onderzoek.



De vragenlijst is getest door een aantal geselecteerde respondenten om fouten op te sporen en om na te gaan hoe moeilijk of hoe makkelijk het is om de vragenlijst in te vullen. Zo worden onduidelijkheden eruit gefilterd en krijg je een inschatting van de benodigde tijd voor het invullen.

Er is geen steekproef in dit onderzoek genomen, maar er is een zo compleet mogelijke groep respondenten geselecteerd die met het onderzoeksobject te maken hebben (gehad). Dit is gedaan om, aanvullend op de interviews, aanzienlijke extra informatie in te winnen over de samenwerking in het project tussen zoveel mogelijk actoren die ermee te maken hebben om een zo compleet mogelijk beeld te kunnen schetsen van de samenwerking. De vragenlijsten zijn, voor zo ver het mogelijk was, persoonlijk en individueel uitgereikt aan de respondenten om een zo hoog mogelijke respons te genereren. De overige respondenten hebben via een email, met daarin een korte uitleg van het onderzoek, een link toegestuurd gekregen om via internet de enquête te kunnen invullen. Uiteindelijk zijn er 59 enquêtes verstuurd en zijn er 42 van de 59 enquêtes terug ontvangen.

De respons vanuit deze enquête komt hiermee op **71%**.

Het is daarom een goede en betrouwbare aanvulling op de gegevens uit de documentenanalyse, interviews en de participerende observatie.

### **3.5.3 Validiteit en betrouwbaarheid**

Bij het doen van wetenschappelijk onderzoek worden er een aantal voorwaarden aan de wetenschappelijke bewijsvoering gesteld. Volgens Hutjes en Van Buuren (1996) moeten er altijd drie kwaliteitscriteria in acht worden genomen. Deze criteria bestaan uit: de begripsvaliditeit, de interne validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek (1996: 51).

#### *Validiteit*

Bij *begripsvaliditeit* moeten de begrippen die in het conceptuele model worden gehanteerd een juiste interpretatie zijn van de empirische verschijnselen waarvoor ze worden gehanteerd (Hutjes & Van Buuren, 1996: 51). Er moet nagegaan worden of het theoretisch concept een goede weergave vormt van het empirische verschijnsel. Binnen dit onderzoek is het gebeurd door middel van de operationalisering van de theoretische elementen. De operationalisatie van de strategieën is gebaseerd op de theorieën met betrekking tot netwerkmanagement. Binnen deze theorieën werd aangegeven welke concrete acties passen bij bepaalde strategieën.

Bij de *interne validiteit* wordt gekeken of de relaties, die in de uitspraken van het conceptuele model tussen de begrippen worden verondersteld, eveneens een juiste interpretatie van de samenhangen tussen de onderzochte verschijnselen zijn die in de realiteit worden gevonden (Hutjes & Van Buuren, 1996: 51). Zoals al eerder aangegeven zijn er in dit onderzoek meerdere respondenten geïnterviewd en is door middel van de enquête een grote groep respondenten bevraagd. Hierdoor is een zo compleet mogelijk beeld van de situatie verkregen. Bovendien is naast de verkregen informatie uit de interviews gebruik gemaakt van een documentanalyse, de enquête en participerende observatie.

Tot slot geldt, dat een kenmerk van kwalitatief onderzoek is, dat wanneer er interpretaties en conclusies aan gegevens worden verbonden, er altijd ruimte overblijft voor de interpretatie van de onderzoeker. Op basis hiervan kan de validiteit van de interpretaties in twijfel worden getrokken. Om aan dit punt tegemoet te komen, heeft er een 'check' plaatsgevonden ten aanzien van de bevindingen en deelconclusies bij een aantal 'deskundigen' met betrekking tot dit project.

Gekeken is of de 'deskundigen' dezelfde stappen in het analyseproces zouden nemen en of deze persoon dezelfde conclusies aan de bevindingen zou verbinden.

### *Betrouwbaarheid*

Uitspraken moeten gebaseerd zijn op een nauwkeurige waarneming van de werkelijkheid en niet terug te voeren op toevallige omstandigheden in het meetinstrumentarium of in de onderzochte eenheden (Hutjes & Van Buuren, 1996: 51). In de praktijk zullen er zich altijd situaties kunnen voordoen waarbij toeval niet kan worden uitgeschakeld. Toeval kan wel geminimaliseerd worden (Swanborn, 2003: 113). Hieronder zal aangegeven worden op welke manieren getracht is de betrouwbaarheid van het onderzoek positief te beïnvloeden.

De respondenten voor dit onderzoek zijn zorgvuldig uitgekozen. Zij zijn allen persoonlijk benaderd met de vraag of zij met het onderzoek mee willen werken. Uiteindelijk is zo een groep respondenten geselecteerd die bereidwillig waren informatie te verstrekken. Twee belangrijke valkuilen die in de methodologische literatuur worden genoemd zijn het selectieve geheugen en het gevaar van sociaal wenselijke antwoorden van respondenten (Verschuren en Doorewaard, 2004: 140). Dit is ondervangen door meerdere respondenten te ondervragen (interviews en enquêtes) en open vragen te stellen (interviews). Bovendien is gebruik gemaakt van meerdere bronnen. De gegevens uit de documentenanalyse zijn vergeleken met de antwoorden van respondenten vanuit de interviews en vanuit de enquête. Op deze manier is geprobeerd het onderzoek zo betrouwbaar mogelijk te laten zijn.

Er is bij alle interviews steeds gebruik gemaakt van dezelfde interview topiclijst. Aan de betrouwbaarheid hiervan kan getwijfeld worden, omdat gebruik gemaakt is van een semigestructureerd interview. Aan de verschillende respondenten zijn wel dezelfde topics voorgelegd. De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt vergroot door het opnemen van de topiclijst en door het zo gedetailleerd mogelijk omschrijven van de analysestrategie en de operationalisering van de theoretische elementen.



# Hoofdstuk 4 Netwerk- en actorenanalyse

## 4.1 Inleiding

Het project 'Laat ze niet (ver)zuipen!' is een Zeeuwse aanpak van de problematiek van overmatig alcoholgebruik onder jongeren. Op 26 november 2010 hebben de 13 gemeenten in Zeeland hun handtekening gezet onder een samenwerking met de provincie Zeeland en de minister van BZK om het alcoholgebruik onder jongeren terug te dringen. Onder de naam 'Laat ze niet (ver)zuipen' zal de Zeeuwse aanpak lopen tot en met 2013. De gemeenten werken daarbij intensief samen met de GGD Zeeland, Indigo, Politie Zeeland en met tal van andere maatschappelijke instellingen en organisaties. In deze Zeeuwse aanpak wordt gestreefd naar:

- Géén alcoholgebruik door jongeren onder de 16 jaar.
- Verantwoord alcoholgebruik door jongeren vanaf 16 jaar.

Jongeren in Zeeland drinken te veel en te vaak alcohol. Daarom is alcoholpreventie opgenomen als speerpunt in het gezondheidsbeleid van de Zeeuwse gemeenten. Ook vanuit het veiligheidsbeleid willen gemeenten het alcoholgebruik onder jongeren terugdringen. Jeugd en alcohol is een integraal vraagstuk, waar bijvoorbeeld ook jeugdbeleid, sportbeleid, onderwijsbeleid, vergunningverlening en handhaving bij betrokken zijn. In dit project worden de krachten gebundeld in Zeeland om gezamenlijk te werken aan het terugdringen van alcoholgebruik onder jongeren. De campagne loopt in heel Zeeland. Zeeuws breed wordt een aantal instrumenten ontwikkeld waarmee de Zeeuwse gemeenten ieder voor zich en in samenwerking met elkaar en met andere partijen concreet invulling kunnen geven aan de campagne.

De 13 gemeenten in Zeeland zijn gezamenlijk opdrachtgever. De aanpak wordt deels financieel ondersteund door de provincie Zeeland en vanuit het ministerie voor Veiligheid en Justitie. Deze partijen hebben daartoe een samenwerkingsovereenkomst getekend.

## 4.2 Netwerkanalyse

De eerste stap in dit deel van het onderzoek bestaat uit het beantwoorden van de eerste deelvraag. De deelvraag wordt verdeeld in drie delen, deelvraag 1.a, 1.b en 1.c, die ook in deze volgorde behandeld zullen worden.

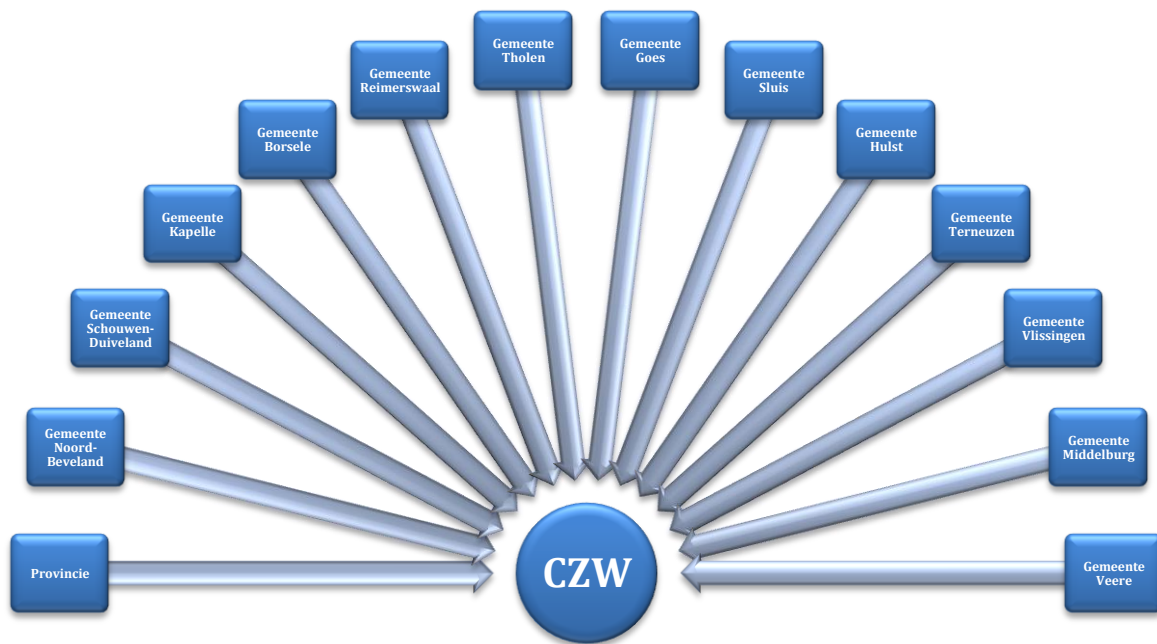
### **4.2.1.a. Hoe ziet het netwerk binnen het CZW eruit?**

Om te beginnen zijn er alle dertien gemeenten in Zeeland:

1. Gemeente Noord-Beveland
2. Gemeente Schouwen-Duiveland
3. Gemeente Kapelle
4. Gemeente Borsele
5. Gemeente Reimerswaal
6. Gemeente Tholen
7. Gemeente Goes
8. Gemeente Sluis
9. Gemeente Hulst
10. Gemeente Terneuzen
11. Gemeente Vlissingen
12. Gemeente Middelburg
13. Gemeente Veere

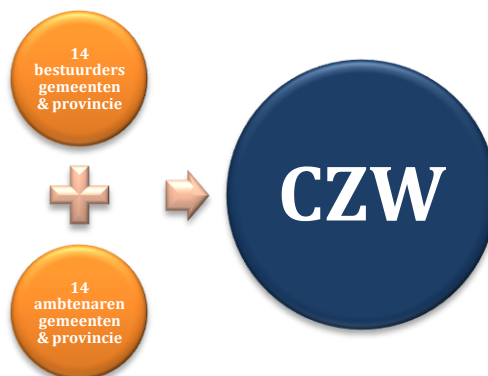


Het CZW, in de meest oorspronkelijke vorm.



*Figuur 18; Overzicht CZW*

In deze figuur, dit overzicht van het CZW, is goed te zien welke actoren in het CZW participeren, op organisatieniveau. Hierin wordt nog niet weergegeven welke aantallen actoren dit zijn en of dit bestuurlijke en/of ambtelijke actoren zijn.



*Figuur 19; Overzicht aantal bestuurders en ambtenaren CZW*

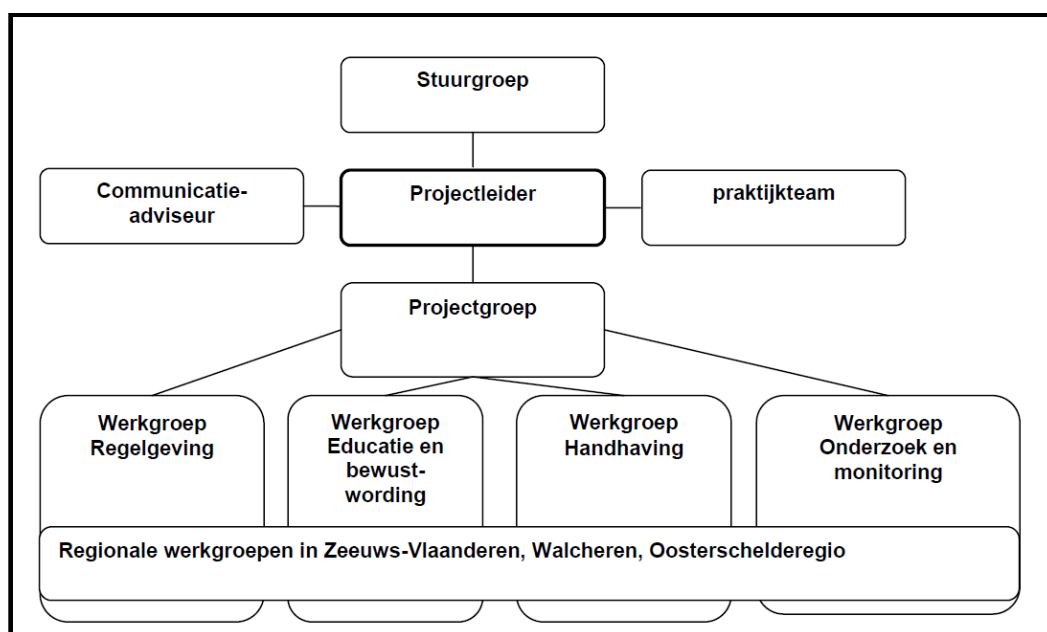
Er participeren in totaliteit 28 actoren in het CZW.

Vervolgens worden de actoren geïnventariseerd die een rol vervullen in de uitvoering van het project 'Laat ze niet (ver)zuipen!'. Eerst wordt er een overzicht gegeven van de verschillende onderdelen van het project zelf. Vervolgens worden de actoren die in de projectstructuur participeren apart benoemd, zodat er een compleet beeld ontstaat van de complexiteit van het netwerk van het project.



Figuur 20; Overzicht projectstructuur 'Laat ze niet (ver)zuipen!'

De projectstructuur moet verder uitgewerkt worden, zodat er een goed en duidelijk beeld ontstaat over de actoren in het project. De stuurgroep bestaat uit een aantal wethouders, de gedeputeerde en managers vanuit de publieke organisaties. De centrale projectgroep bestaat uit vertegenwoordigers vanuit alle regio's en vertegenwoordigers vanuit de publieke organisaties. In alle verdere werkgroepen en projectgroepen die er zijn, zijn steeds ambtenaren vanuit de verschillende gemeenten betrokken; per regio en per expertise (beleidsveld) geselecteerd. Tevens zijn bij elke werkgroep of projectgroep de Politie Zeeland, GGD en Indigo betrokken en is er één centrale projectleider aangewezen die gedetacheerd vanuit de provincie werkzaam is voor het project op het CZW bureau.



Figuur 21; Hiërarchische organisatiestructuur project 'Laat ze niet (ver)zuipen!'



Nu het CZW, het netwerk van het CZW, het project en de structuur van het project in beeld zijn gebracht, is er een goed overzicht van de betrokken actoren die van belang zijn in de huidige fase van het project. Deze actoren zullen in het onderzoek veelvuldig naar voren komen. Zowel in de enquête als in de interviews en in de documentenanalyse zijn deze actoren belangrijk.

#### 4.2.1.b Welke actoren en middelen zijn er en welke actoren zijn cruciaal in het project?

In de aanloopfase (voorbereiding van besluitvorming) naar het project toe waren er echter nog meer actoren betrokken die nu, in de uitvoerende fase van het project, niet meer of nauwelijks (bijvoorbeeld alleen financieel) betrokken zijn. Voorbeelden hiervan zijn het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV).

Zoals in het theoretisch kader en in de operationalisering al aangegeven, zullen de actoren op een aantal verschillende manieren geanalyseerd worden. Uit de documentenanalyse van het onderzoek komen een aantal actoren naar voren in het project:

- |                   |                    |
|-------------------|--------------------|
| 1. Ministerie BZK | 5. Politie Zeeland |
| 2. CCV            | 6. GGD             |
| 3. Provincie      | 7. CZW Bureau      |
| 4. Gemeenten      | 8. Indigo          |

Om te beginnen zal er aan de hand van onderstaande vragen een overzicht gemaakt worden van de geselecteerde betrokken actoren in dit project.

- Bronafhankelijkheid: Welke actoren beschikken over *middelen* die onmisbaar zijn voor de realisatie van de doelen?  
Middelen die onmisbaar zijn voor de totstandkoming en realisatie/uitvoering van het project zijn formele bevoegdheden, financiële middelen, autoriteit, kennis en menskracht voor uitvoering.
- Hindermacht: Welke actoren kunnen de besluitvorming vertragen of blokkeren?
- Realisatiemacht: Welke actoren moeten politieke steun verlenen om het doel te realiseren?
- Belanghebbenden: Welke actoren worden in hun belang geraakt door de uitkomsten en op wie richt het proces zich?
- Inzichtverrijking: Welke actoren kunnen bijdragen aan verrijking van kennis, inzichten en ideeën over probleem en over oplossingen?

Actoren	Bron-afhankelijkheid	Hindermacht	Realisatiemacht	Inzicht-verrijking	Belang-hebbende
Ministerie BZK	X	X	X		
CCV				X	
Provincie	X	X	X		
Gemeenten	X	X	X		
Politie Zeeland	X			X	X
GGD	X			X	X
CZW Bureau	X			X	X
Indigo	X			X	X

Figuur 22; Tabel actorenanalyse (1)

### Analyse tabel 1

**Ministerie BZK; bronafhankelijkheid** - deze actor beschikt over financiële middelen die onmisbaar zijn voor zowel de totstandkoming als de uitvoering van het project. *Hindermacht* is aanwezig vanwege het al dan niet toekennen van de financiering. Het proces van het aanvragen van de financiering tot en met het toekennen ervan kan het proces blokkeren, vertragen of juist versnellen op momenten. Ook de *realisatiemacht* is hierin van belang, want ook het ministerie van BZK geeft door de toekenning van de uiteindelijke financiering politieke steun aan het project. Wel met dien verstande dat deze politieke steun niet van doorslaggevend belang is, maar een ondersteunende factor vanuit de toekenning van de financiering.

**CCV; inzichtverrijking** – deze actor beschikt over veel kennis en inzicht met betrekking tot het (beleids)probleem van overmatig alcoholgebruik onder jongeren.

**Provincie; bronafhankelijkheid** - beschikt over financiële middelen en formele bevoegdheden waardoor zij een behoorlijke rol speelt in zowel de totstandkoming als de uitvoering van het project. *Hindermacht* is aanwezig vanwege het al dan niet toekennen van de (subsidie) financiering. Het proces van het aanvragen van de financiering tot en met het toekennen ervan kan het proces blokkeren of vertragen of juist versnellen op momenten. Ook de *realisatiemacht* is hierin van belang, want de provincie geeft door de toekenning van de uiteindelijke financiering politieke steun aan het project.

**Gemeenten; bronafhankelijkheid** - beschikken over middelen als formele bevoegdheden (besluitvormend orgaan) die nodig zijn voor het verlenen van instemming met bijvoorbeeld de te nemen stappen in het project. Hierdoor kunnen de gemeenten ook zorgen voor *hindermacht* en/of *realisatiemacht* in de beleid- en besluitvormingsprocessen. Ook beschikken de gemeenten over middelen als menskracht voor de uitvoering van het project en kunnen zij beschikken over een bepaalde mate van autoriteit door de inzet van specifieke personen die een zekere status bezitten zoals een burgemeester of wethouder.

**Politie Zeeland; bronafhankelijkheid** – beschikt over middelen als kennis en menskracht voor de uitvoering. De organisatie kan bijdragen aan *inzichtverrijking* vanwege de beschikbare kennis en ervaring met de specifieke (beleids)problematiek vanuit een bepaald beleidsveld. Daarbij is de organisatie *belanghebbende* vanwege de uitvoerende activiteiten en mogelijkheden voor de organisatie die voortvloeien uit het project.

**GGD; bronafhankelijkheid** – beschikt over middelen als kennis en menskracht voor de uitvoering. De organisatie kan flink bijdragen aan *inzichtverrijking* vanwege de beschikbare kennis en ervaring met de specifieke (beleids)problematiek vanuit een bepaald beleidsveld. Daarbij is de organisatie *belanghebbende* vanwege de uitvoerende activiteiten en mogelijkheden voor de organisatie die voortvloeien uit het project.

**CZW Bureau; bronafhankelijkheid** - beschikt over middelen als kennis en menskracht voor de uitvoering. De organisatie kan door de beschikbare specialistische beleidskennis bijdragen aan inzichtverrijking.

**Indigo; bronafhankelijkheid** - beschikt over middelen als kennis en menskracht voor de uitvoering. De organisatie kan flink bijdragen aan *inzichtverrijking* vanwege de beschikbare kennis en ervaring met de specifieke (beleids)problematiek vanuit een bepaald beleidsveld. Daarbij is de organisatie *belanghebbende* vanwege de uitvoerende activiteiten en mogelijkheden voor de organisatie die voortvloeien uit het project.



## Conclusies belangrijke actoren

In de tabel is af te lezen dat er een tweetal actoren bijzonder weinig middelen en machtsmogelijkheden bezitten, het CCV en de stuurgroep. Deze actoren zullen dan ook verder niet meer meegenomen worden in de analyses. De volgende actoren worden als belangrijk aangemerkt voor de verdere analyse van de actoren van het project:

1. Ministerie BZK
2. Provincie
3. Gemeenten
4. Politie Zeeland
5. GGD
6. CZW Bureau
7. Indigo

## Analyse cruciale actoren

Het overzicht hieronder laat zien hoe de middelen – formele bevoegdheden, financiële middelen, autoriteit, kennis, menskracht voor uitvoering – verdeeld zijn over de verschillende actoren qua beschikbare hoeveelheid, het belang ervan en de mate van vervangbaarheid om daaruit tot slot te kunnen concluderen welke actoren cruciaal zijn. Het is belangrijk voor een (cruciale) actor om veel beschikbare middelen te hebben en vooral die van de *formele bevoegdheden, financiële middelen, kennis en menskracht voor uitvoering*. Als daarnaast de mate van vervangbaarheid van een middel laag is zorgt het ervoor dat afhankelijkheden tussen actoren groter wordt met betrekking tot dat middel. Het middel is niet gemakkelijk te vervangen en is dus schaars geworden en belangrijker dan middelen die gemakkelijk vervangbaar zijn. Als een actor alleen over makkelijk vervangbare middelen beschikt, is de optie om de betreffende actor te vervangen als deze bijvoorbeeld het proces blokkeert, minder ingrijpend en dus gemakkelijker om te doen.

Een cruciale actor beschikt over schaarse en belangrijke middelen.

Actoren	Middelen	Belang (rijk)? Groot of Klein	Mate van vervangbaarheid? Hoog of laag	Beschikbaar? Veel, beperkt of weinig	Cruciale actor? Ja of nee
<b>Provincie</b>	Formele bevoegdheden	Groot & klein	Laag	Veel	Ja
	Financiële middelen	Groot	Laag	Veel	
	Autoriteit	Klein	Laag	Beperkt	
	Kennis	Groot & klein	Laag	Weinig	
	Menskracht voor uitvoering	Groot	Hoog	Weinig	
<b>Gemeenten</b>	Formele bevoegdheden	Groot & klein	Laag	Veel	Ja
	Financiële middelen	Groot	Laag	Beperkt	
	Autoriteit	Klein	Hoog	Beperkt	
	Kennis	Groot & klein	Laag	Beperkt	
	Menskracht voor uitvoering	Groot	Hoog	Veel	



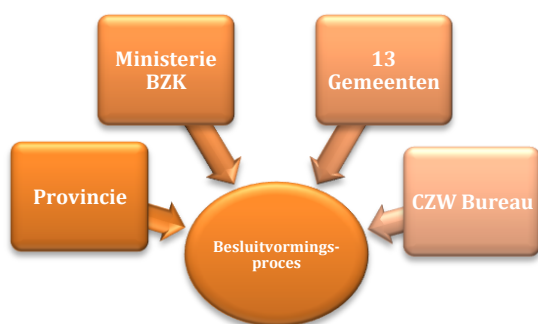
Actoren	Middelen	Belang (rijk)? Groot of Klein	Mate van vervangbaarheid? Hoog of laag	Beschikbaar? Veel, beperkt of weinig	Cruciale actor? Ja of nee
<b>Politie Zeeland</b>	Formele bevoegdheden	Groot & klein	Laag	Beperkt	Ja & Nee
	Financiële middelen	Groot	Laag	Weinig	
	Autoriteit	Klein	Hoog	Veel	
	Kennis	Groot & klein	Laag	Veel	
	Menskracht voor uitvoering	Groot	Hoog	Beperkt	
<b>GGD</b>	Formele bevoegdheden	Groot en klein	Laag	Weinig	Ja & Nee
	Financiële middelen	Groot	Laag	Weinig	
	Autoriteit	Klein	Hoog	Weinig	
	Kennis	Groot & klein	Laag	Veel	
	Menskracht voor uitvoering	Groot	Hoog	Veel	
<b>CZW Bureau</b>	Formele bevoegdheden	Groot & klein	Laag	Weinig	Ja
	Financiële middelen	Groot	Laag	Weinig	
	Autoriteit	Klein	Laag	Veel	
	Kennis	Groot & klein	Laag	Beperkt	
	Menskracht voor uitvoering	Groot	Hoog	Veel	
<b>Indigo</b>	Formele bevoegdheden	Groot & klein	Laag	Weinig	Ja & Nee
	Financiële middelen	Groot	Laag	Weinig	
	Autoriteit	Klein	Laag	Weinig	
	Kennis	Groot & klein	Laag	Veel	
	Menskracht voor uitvoering	Groot	Hoog	Veel	
<b>Ministerie BZK</b>	Formele bevoegdheden	Groot & klein	Laag	Weinig	Ja & Nee
	Financiële middelen	Groot	Laag	Veel	
	Autoriteit	Klein	Laag	Beperkt	
	Kennis	Groot & klein	Laag	Beperkt	
	Menskracht voor uitvoering	Groot	Hoog	Weinig	

Figuur 23; Tabel actorenanalyse (2)

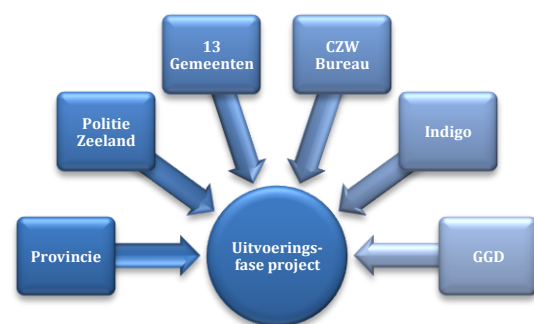
In deze tabel is te zien dat ervoor gekozen is om de middelen *formele bevoegdheden* en *kennis* met 'groot en klein' aan te duiden in de mate van belangrijkheid voor dit project. Dit is zo gedaan, omdat er een duidelijk onderscheid te maken is in de mate van belangrijkheid van deze middelen voor de verschillende fasen in het project.

In het onderzoek is opgevallen dat in de fase van totstandkoming van het project (2008-2010) de formele bevoegdheden veel belangrijker zijn geweest dan in de huidige fase van uitvoering van het project. Als de belangrijkste besluiten eenmaal genomen zijn, door de actoren met de formele bevoegdheden hiervoor, dan is dit middel daarna veel minder belangrijk geworden. In de fase van uitvoering is het middel *kennis* en *menskracht voor uitvoering* belangrijk, want deze middelen zorgen voor mogelijkheden qua beïnvloeding van het project. Dit is dan ook de reden dat ik een splitsing zal maken in de twee fasen van het project en de daarbij horende cruciale actoren.

In de tabel is, als gevolg van de splitsing in de twee fasen van het project, te zien dat er een aantal actoren als 'ja en nee' cruciaal aangemerkt staan. Deze actoren zijn dus te splitsen in de twee fasen van de analyse van het project, de voorbereidende (totstandkoming) fase en de uitvoerende fase.



Figuur 24; Cruciale actoren besluitvormingsproces



Figuur 25; Cruciale actoren in uitvoeringsfase project

### Analyse van de tabel, figuur 23

Het **ministerie van BZK** is in de huidige fase van het project niet meer cruciaal, maar is uiteindelijk voor het gehele project wel als cruciaal aan te merken vanwege de *forse financiële middelen* die door het ministerie worden ingebracht in het project. BZK vervulde een bijzondere rol in de eerste periode van de totstandkoming van het project en om die reden wil ik BZK meenemen in de analyses van het project en de processen die voornamelijk in de aanloopfase belangrijk waren rondom BZK. BZK was korte tijd, en op de achtergrond nog steeds vanwege de middelen die verstrekt worden, een belangrijke actor. BZK staat op grotere afstand van de gemeenten, maar heeft wel een bepaalde mate van *autoriteit* en macht door de beschikbare middelen en controlerende taken vanuit het Rijk. De noodzaak van het project wordt door de invloed van het ministerie extra benadrukt en wat daarbij van nog groter belang is, is de visie van het ministerie die verscholen zit in de voorwaarden voor financiering. Vanuit de analyse van de documenten en de uitkomsten vanuit de interviews is naar voren gekomen dat in de voorwaarden van financiering door BZK, uitdrukkelijk wordt aangegeven dat er intensieve en brede samenwerking met diverse actoren plaats moet (gaan) vinden. Geen vrijblijvende samenwerking, maar samenwerking die vastgelegd is in een bestuursakkoord als voorwaarde voor financiering (inhoudelijke en financiële betrokkenheid).

Er is in de tabel goed te zien dat **de provincie** veel *financiële middelen* heeft en veel *formele bevoegdheden*.

Vanuit de documentenanalyse en de interviews is naar voren gekomen dat de provincie, vanaf een bijeenkomst van 15 april 2008 (zie analyse arena's en rondes, hoofdstuk 5), al gestart is met het ondersteunen en activeren van gemeenten op het gebied van integrale veiligheid door middel van het toelichten en promoten van een nieuwe subsidie die aangevraagd kon worden. De provincie heeft in de loop van het besluitvormingsproces een cofinanciering toegezegd (vanuit de genoemde subsidie voor integrale veiligheid) voor dit project van € 150.000,- met als voorwaarde dat de gemeenten zelf ook € 200.000,- aan middelen inbrengen.

De provincie staat dicht bij de gemeenten dan het ministerie en heeft door de directe relatie met de gemeenten (subsidies, toezichthouder) een veel directere en grotere invloed. Dit heeft uiteraard voor- en nadelen, want er is ook veel argwaan van gemeenten naar de provincie toe ten opzichte van de houding en positie van de provincie als overheidsorganisatie in Zeeland. Er wordt bijvoorbeeld al snel ervaren dat de provincie teveel sturend is en de leiding op zich wil nemen, hiervoor zal gewaakt moeten worden in samenwerkingsprocessen, anders zal dit alleen maar belemmerend werken.

**De gemeenten** hebben over het algemeen heel wat *formele bevoegdheden* en *menskracht* voor de daadwerkelijke uitvoering van het project. Dit zijn belangrijke middelen als actor om over te kunnen beschikken, eerst in de totstandkoming qua formele bevoegdheden en nu in de uitvoering qua menskracht. Zo hebben de gemeenten veel invloed op en in het project.

In de tabel is ook af te lezen dat gemeenten *alle middelen*, vanuit de theoretische analyse, tot hun beschikking hebben, soms in hoge mate en soms in beperkte mate, maar ze hebben wel van alles wat. Daarom zijn de gemeenten de meest cruciale actoren in dit project en zal de focus van mijn onderzoek bij de gemeenten liggen. De Zeeuwse gemeenten hebben nogal verschillend gereageerd op het project, zowel in de besluitvormende fase als in de uitvoerende fase. Een aantal opvallende gemeenten worden er uitgelicht en extra geanalyseerd.

#### *Gemeente Schouwen-Duiveland*

Gemeente Schouwen-Duiveland heeft een bijzondere rol in dit project gehad door een bestuurder die een voortrekkersrol heeft gespeeld in de eerste fase van totstandkoming van het project. Ook in de huidige fase van het project is deze bestuurder nauw betrokken door deelname aan de Stuurgroep.

#### *Gemeente Borsele*

Gemeente Borsele is één van de elf Zeeuwse gemeenten die pas in een later stadium betrokken is geraakt bij het project en op basis van eigen ervaringen, kennis en middelen een besluit moest nemen rondom dit project. De eerste keer dat zij betrokken werden via het CZW met het officiële gezamenlijke project was begin 2010 bij een CZW vergadering. In juni kwam het onderwerp weer op de agenda en na 30 juni 2010 werd er een brief verstuurd naar alle gemeenten om een bestuursovereenkomst te ondertekenen en tevens akkoord te gaan met een bijbehorend projectplan. Gemeente Borsele ging niet akkoord en had een zeer uitgebreide reactie waarin zij aangaf waarom zij niet akkoord zijn gegaan.

Deze reactie was in het kort samengevat:

- Zeeuwse project moet aanvullend zijn op de initiatieven die lokaal en regionaal vanuit de gezondheidsnota's al gestart zijn.
- Geen extra financiële bijdrage vanuit de gemeente voor dit Zeeuwse project.
- Gezamenlijke afspraken over regelgeving en handhaving die Zeeuws breed voor alle gemeenten moeten gaan gelden zijn noodzakelijk voor het project.

### *Gemeente Vlissingen*

Gemeente Vlissingen is vanwege de activiteiten van een bestuurder aan de beginfase van het project intensief betrokken, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Tevens heeft de gemeente Vlissingen net wat meer middelen beschikbaar voor dit project dan andere gemeenten doordat zij centrumgemeente is.

**Politie Zeeland** is ook een van de actoren die al vanaf het allereerste begin betrokken is geweest bij het besluitvormingsproces rondom jeugd en alcohol in Zeeland. De organisatie heeft aanzienlijke *kennis* van de (beleids)problematiek vanuit een specifieke invalshoek wat zeer bruikbaar is in het project. Zeker nu, in de uitvoeringsfase van het project, is deze organisatie een belangrijke en invloedrijke actor die een bepaalde mate van natuurlijke *autoriteit* bezit. Ook de middelen *menskracht voor uitvoering* en *formele bevoegdheden* zijn aanwezig, hetzij in beperkte mate.

**GGD** is een actor die vanaf eind 2009 betrokken is. De organisatie heeft veel *kennis* van zaken vanuit een bepaalde expertise en invalshoek en *menskracht voor uitvoering* hebben zij beschikbaar voor de praktische uitvoering van activiteiten, voortvloeiende uit het project. Door de beschikbare uitvoeringscapaciteit kunnen zij ook een bepaalde mate van macht en invloed uitoefenen op het project. De doelstelling van het project past tevens goed binnen de (maatschappelijke) doelstelling van de organisatie.

**Het CZW Bureau** heeft veel *menskracht voor uitvoering* en veel *autoriteit* en zit vooral in de combinatie van deze twee middelen. De organisatie heeft een bijzonder groot en goed netwerk en dus veel kennis van actoren in Zeeland (zorgorganisaties- en instellingen, gemeenten – zowel ambtelijk als bestuurlijk, belangengroepen, provincie, verenigingen en stichtingen). Ook hebben zij een aantal specialistische beleidsmedewerkers in dienst en hebben zij sinds juni 2010 de projectleider onder hun hoede. Hierdoor hebben ze altijd een informatievoorsprong op alle andere actoren. De organisatie wordt volledig gefinancierd vanuit gemeentelijke en provinciale middelen dus kunnen zij zelf geen enkele bijdrage leveren op dit gebied, maar hebben ze hierdoor wel een bepaalde mate van legitimiteit.

**Indigo** is een actor die ook vanaf eind 2009 betrokken is. De organisatie heeft, net als de GGD, veel *kennis* van zaken vanuit een bepaalde expertise en invalshoek en er is aanzienlijke *menskracht voor uitvoering* beschikbaar voor het project. Hierdoor heeft de organisatie een bepaalde mate van invloed en macht in het project.

### ***Conclusies cruciale actoren***

Concluderend kan er gesteld worden dat er na deze analyse een 7-tal cruciale (groepen) actoren zijn. Het ministerie van BZK is echter wel als cruciaal aan te merken vanuit deze analyse en deze actor zal dan ook meegenomen worden in de algemenere analyses, maar vanwege de focus van het onderzoek op de (praktische) samenwerking in Zeeland zal BZK niet als actor specifiek geanalyseerd worden in de samenwerkingsprocessen die nu in de uitvoerende fase van het project spelen.

In de tabel is te zien dat er een aantal actoren zijn die allemaal minimaal twee middelen beschikbaar hebben; provincie, gemeenten, Politie Zeeland, GGD, Indigo en het CZW Bureau. Deze actoren zijn als cruciale actoren benoemd vanwege de beschikbaarheid van de middelen:

- |                    |               |
|--------------------|---------------|
| 1. Provincie       | 4. GGD        |
| 2. Gemeenten       | 5. CZW Bureau |
| 3. Politie Zeeland | 6. Indigo     |

Voor de verdere actorenanalyse op het gebied van de samenwerking in Zeeland zullen deze actoren worden betrokken ( zie ook *figuur 25*).

Na de voorgaande analyses is de conclusie dat er een 6-tal actoren cruciaal is in de (huidige) samenwerking in dit project. Vanuit deze eerste analyses kan de volgende stap gemaakt worden, het beantwoorden van het derde deel van de eerste deelvraag.

## 4.3 Percepties

### 4.3.1.c. Hoe intensief en hecht is het netwerk van het CZW? Welke percepties en interactiepatronen zijn er te onderscheiden?

#### *Percepties*

De percepties van actoren worden beschreven op basis van de kennis en informatie die uit de documentenanalyse, de interviews en enquêtes naar voren komt. De actoren die cruciaal zijn in dit project zullen hiervoor worden geanalyseerd.

**Provincie.** De perceptie van de provincie is voornamelijk te beschrijven vanuit een beeld van *'zorgen dat alle gemeenten meedoen en bijdragen aan het project'*, gericht op de provinciale samenwerking. De provincie geeft een vast subsidiebedrag ten behoeve van een project vanuit de invalshoek van integrale veiligheid die in de totale provincie zou moeten leiden tot een (sociaal) veiliger woon- en leefklimaat en levert geen menskracht voor uitvoering.

**Gemeenten.** De gemeenten hebben onderling wat verschillende percepties bij het project, maar hebben ook een gedeelde, gemeenschappelijke perceptie.

Belangrijkste overeenkomst tussen de regio's is, dat alle regio's vanaf het begin hebben aangegeven dat er geen extra financiële middelen voor vrijgemaakt kunnen en mogen worden door de individuele gemeenten, maar dat de middelen gezocht dienen te worden in de beschikbare ambtelijke capaciteit en inzet van middelen die al rondom zorg en welzijn op dat gebied ingezet worden (voorbeeld hiervan is het educatietraject/beleid in het onderwijs *'De gezonde school en genotmiddelen'* (DGSG), een preventieprogramma over alcohol, roken en drugs wat al ondersteund en gefinancierd wordt door de individuele gemeenten).

Belangrijkste verschil tussen de gemeenten is aan te geven in de verdeling tussen de 3 regio's Oosterschelde, Walcheren en Zeeuws-Vlaanderen (zoals ook het project is ingedeeld qua structuur).

- **De regio Oosterschelde** was al langere tijd actief bezig met de aanpak van dit beleidsprobleem, zowel gezamenlijk als individueel. Er heerst daardoor de perceptie dat zij als regio al heel veel voor elkaar hebben, zowel op het gebied van kennis als ervaring en praktische afspraken onderling (de 7 gemeenten). Het project moet aanvullend zijn en niet voor overlap gaan zorgen. Focus 'moet' liggen op handhaving en regelgeving, want de andere zaken hebben 'we' al redelijk goed geregeld, zo is de perceptie vanuit deze regio neer te zetten.
- **De regio Walcheren** was nog niet gestart met de aanpak rond dit beleidsprobleem, maar het beleidsprobleem stond al wel hoog op de agenda van gemeente M die aansluiting heeft gezocht bij gemeente L en K. Met de komst van een Zeeuwse aanpak wachten de gemeenten op Walcheren eerst af hoe dit er uit zal zien en wat een Zeeuwse aanpak betekent voor de regionale en lokale invulling.





- **De regio Zeeuws - Vlaanderen** was al volop bezig met voorbereidingen rondom een project met betrekking tot dit onderwerp toen het Zeeuwse project erbij kwam. Zij wilden daarom het tempo iets lager hebben, om aan te sluiten bij het voorbereidende werk wat al in gang was gezet. Er was namelijk al een plan ontwikkeld voor de regio, vooral gericht op het behalen van gezondheidsdoelstellingen en niet op overlastbestrijding (sociale veiligheid en handhaving). Er is een regionale projectgroep voor Zeeuws - Vlaanderen en deze projectgroep bestaat uit ambtenaren, vertegenwoordigers van de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) en welzijnsorganisaties. De drie gemeenten in Zeeuws Vlaanderen opereren wat betreft Jeugd en Alcohol als één gemeente. Er is zelfs een stuurgroep die wordt gevormd door de drie portefeuillehouders.

Vooraf deze drie verschillende percepties (ervaren, nog beginnend, net gestart) en de gedeelde perceptie met betrekking tot de inzet van financiële middelen en focus op veiligheid en handhaving is belangrijk om goed in beeld te hebben om passende sturing te kunnen geven en managementstrategieën in te kunnen zetten in het project en om de betrokken actoren geïnteresseerd, betrokken en enthousiast te houden.

### **Politie Zeeland**

Een organisatie als de Politie Zeeland kijkt vanuit de invalshoek van openbare orde en veiligheid naar het project. De perceptie van de politie is daar dan ook op georiënteerd en zij zullen het belangrijk vinden dat er voldoende aandacht in het project uitgaat naar sociale veiligheid en handhaving. Politie heeft vanaf het begin aangegeven geen financiële middelen te kunnen en willen investeren in het project, maar wel inzet van menskracht voor uitvoering. Politie gaat voor een brede samenwerking provinciaal. Juist omdat zij dan niet met alle gemeenten aparte afspraken hoeven te maken, maar eenzelfde lijn kunnen aanhouden voor de gehele provincie Zeeland.

**GGD, CZW Bureau en Indigo** hebben de perceptie vanuit de invalshoek van welzijn/gezondheid en sociaal gedrag/weerbaarheid. Zij zullen dan ook vooral veel aandacht willen geven aan de gezondheidsrisico's en sociaal gedrag waardoor jongeren alcohol gaan gebruiken. Hierop kunnen zij hun expertise inzetten en een bepaalde focus geven in het project. Ze willen graag een provinciaal project voor eenduidige afspraken met alle gemeenten met mogelijkheden voor lokale (regionale) gekleurde invulling. Belangrijk daarbij is om op te merken dat zij ook nog een belang hebben als organisatie en de inzet van hun organisatie. In de participatie in het project kunnen zij hun organisatie extra profileren en mogelijk ook extra werk/opdrachten genereren (commercieel belang). Tot slot leveren zij menskracht voor uitvoering en kennis in het project en zijn er geen financiële middelen beschikbaar.



In onderstaande tabel is een overzicht gemaakt waarin op de cruciale punten in het project wisselende percepties zijn te zien en worden weergegeven.

Actoren	Percepties			
	Inzet middelen	Samenwerking of autonomie	Focus regionaal of provinciaal	Focus veiligheid & handhaving of gezondheid & welzijn
Provincie	Vast subsidiebedrag, basis cofinanciering.	Samenwerking	Provinciaal	Veiligheid
Gemeenten	Geen inzet extra middelen. Wel inzet bestaande middelen (cofinanciering), beperkte ambtelijke capaciteit / inzet.	Autonomie	Regionaal	Veiligheid & handhaving en gezondheid & welzijn
Politie	Geen financiering. Wel inzet menskracht voor uitvoering.	Samenwerking	Provinciaal	Veiligheid & handhaving
GGD	Geen financiering. Wel inzet kennis, menskracht voor uitvoering in de werkgroepen, uitvoerende taken conform prestatie-afspraken / contract.	Samenwerking	Provinciaal	Gezondheid
Indigo	Geen financiering. Wel inzet kennis, menskracht voor uitvoering in werkgroepen, uitvoerende taken conform prestatie-afspraken / contract.	Samenwerking	Provinciaal	Gezondheid & welzijn
CZW Bureau	Geen financiering. Wel bemiddeling inzet middelen (beheer financiën), inzet kennis, menskracht voor uitvoering in werkgroepen.	Samenwerking	Provinciaal	Gezondheid & welzijn

Figuur 26; Tabel analyse vergelijking percepties

Opvallend in deze tabel is dat er een groot aantal actoren in het project de focus heeft op 'samenwerking' en 'provinciaal'. Opmerkelijk en tegelijkertijd ook lastig, want de gemeenten zijn cruciaal voor de besluitvorming hierover. Juist de gemeenten hebben een andere focus op het gebied van de samenwerking in het regionale en provinciale project. Een aanzienlijk aantal gemeenten had al een lokaal / regionaal project rondom dit specifieke beleidsonderwerp lopen. Mede hierdoor hebben zij sneller het gevoel door de samenwerking in dit project een stukje van hun eigen lokale project te moeten opgeven.

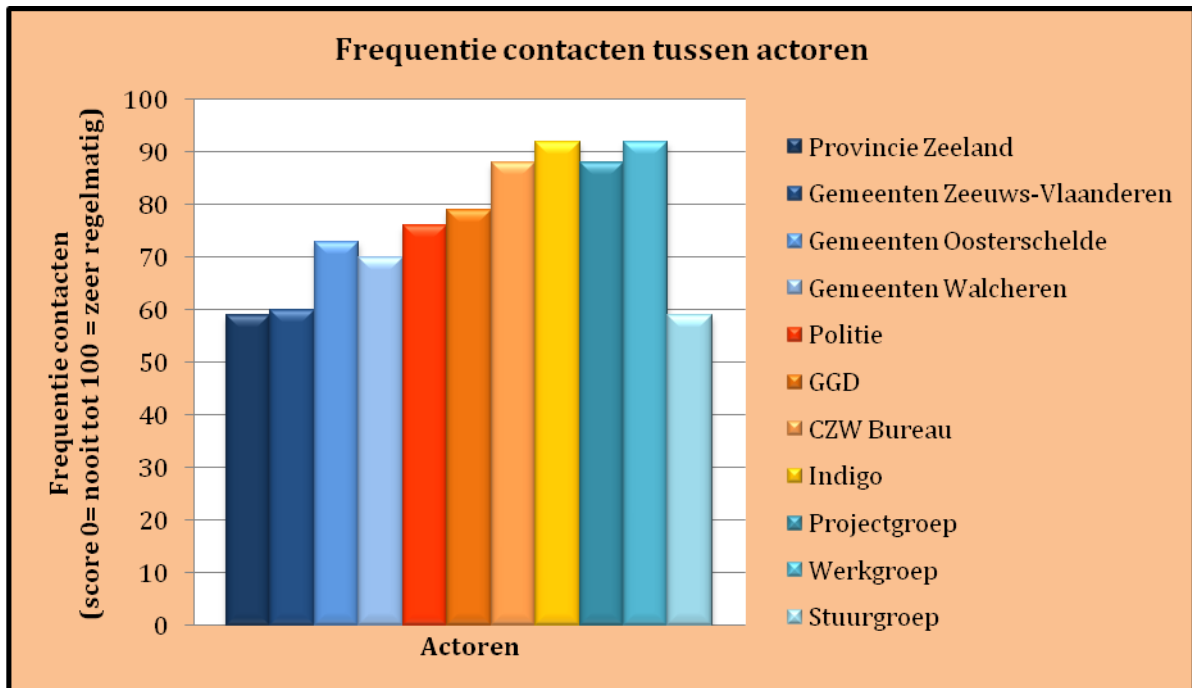
Het is daarnaast bijzonder, omdat er vanuit de stuurgroep (politiek/bestuurlijk) wordt gestuurd op provinciale samenwerking, maar er vervolgens ambtelijke adviezen komen die hier niet geheel op aansluiten. Er wordt maar beperkte ambtelijke capaciteit beschikbaar gesteld vanuit een aantal gemeenten. Ook is er weinig vertrouwen in het uitbesteden van de verantwoordelijkheid over de beschikbaar gestelde middelen voor het project aan de projectleider of de secretaris van het CZW Bureau. Voor iedere activiteit moet apart toestemming gevraagd en gegeven worden over hoe en vanuit welke middelen de activiteit gefinancierd moet worden.

Verantwoordelijkheid geven, overlaten en loslaten zijn hierin geen optie en zo lijkt het er sterk op, dat deze gemeenten een stuk autonomie niet op willen geven voor het samenwerkingsproject, het provinciale project.



#### 4.4 Contacten en interactiepatronen

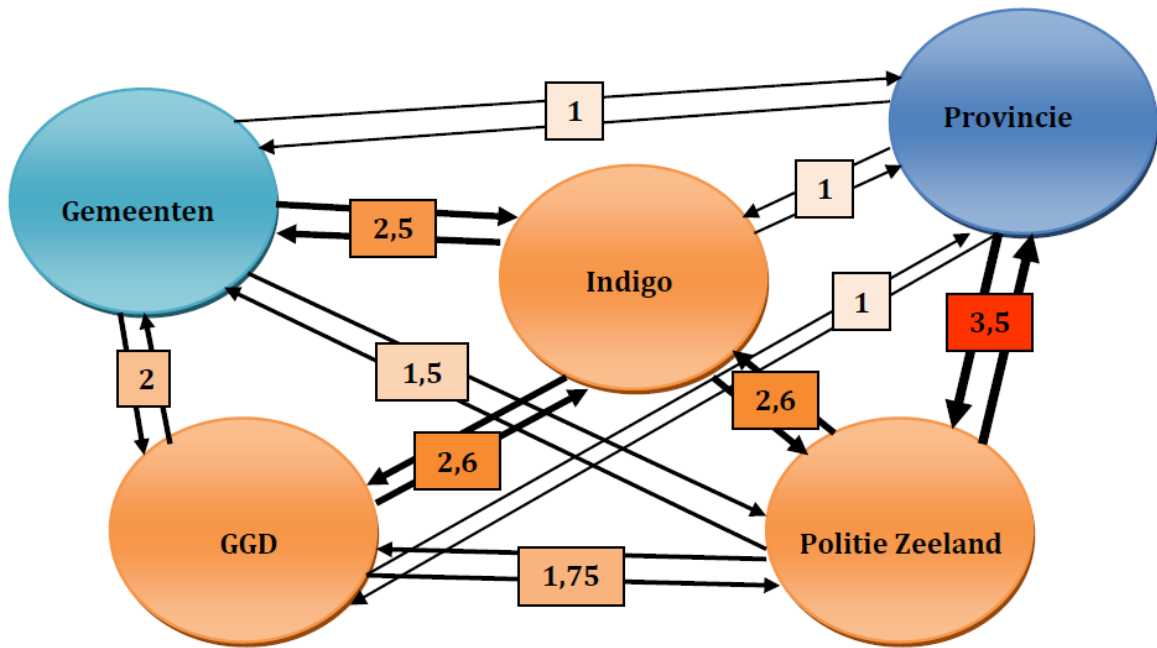
In onderstaande grafiek is een overzicht gemaakt waarin te zien is hoe frequent de contacten tussen de verschillende actoren plaatsvinden. De frequenties van de contacten tussen de actoren zijn gebaseerd op de uitkomsten vanuit de enquêtes. Gemeten is de hoeveelheid antwoorden in de enquête (zeer regelmatig, regelmatig, af en toe, bijna nooit) ten opzichte van de verschillende gemeenten, organisaties en provincie. Hier is vervolgens een codering van 4, 3, 2, en 1 aan gekoppeld om zodoende een meetbaar overzicht te kunnen genereren.



Figuur 27; Overzicht frequentie contacten actoren in de uitvoerende fase van het project (2010-heden)

In figuur 27 is duidelijk te zien dat de projectgroep en de werkgroepen eruit springen qua frequentie in contacten, beiden hebben intensieve, regelmatige contacten in het project. Dit is een logische uitkomst gezien de centrale rol die de projectgroep en werkgroepen innemen in het project.

Opvallender is het verschil in frequentie tussen de regio's Walcheren en Oosterschelde in vergelijking met de regio Zeeuws-Vlaanderen en de provincie. De provincie heeft in de uitvoerende fase van het project geen actieve rol en staat daardoor meer op afstand (observerend in plaats van participierend). De regio's Walcheren en Oosterschelde hebben regelmatig contacten met elkaar, maar blijkbaar heeft ook de geografische ligging van de regio Zeeuws-Vlaanderen invloed op de frequentie van de contacten onderling, want deze regio heeft beduidend minder regelmatige, intensieve contacten. In de participerende observaties, documentenanalyse en interviews is dit niet op deze manier naar voren gekomen.

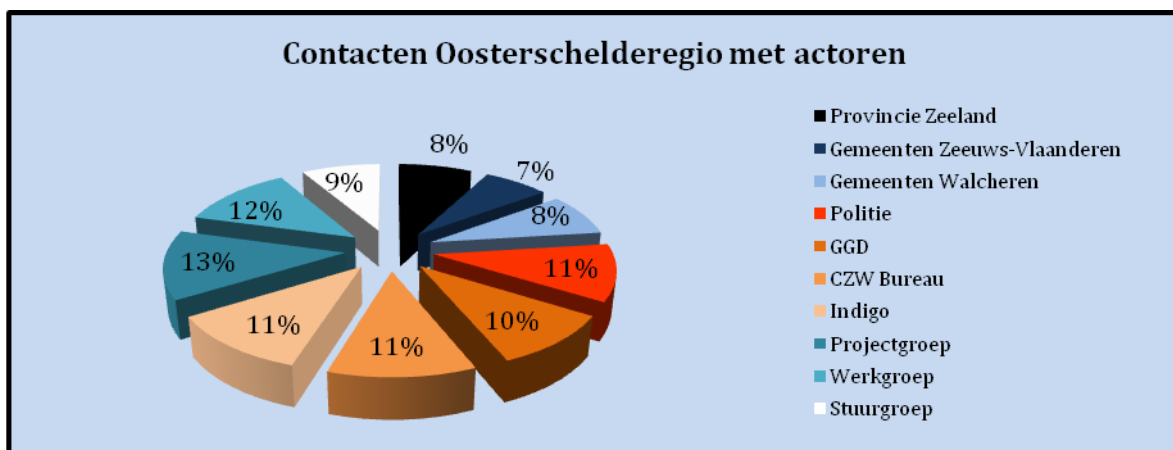


Figuur 28; Overzicht contacten cruciale actoren in het netwerk

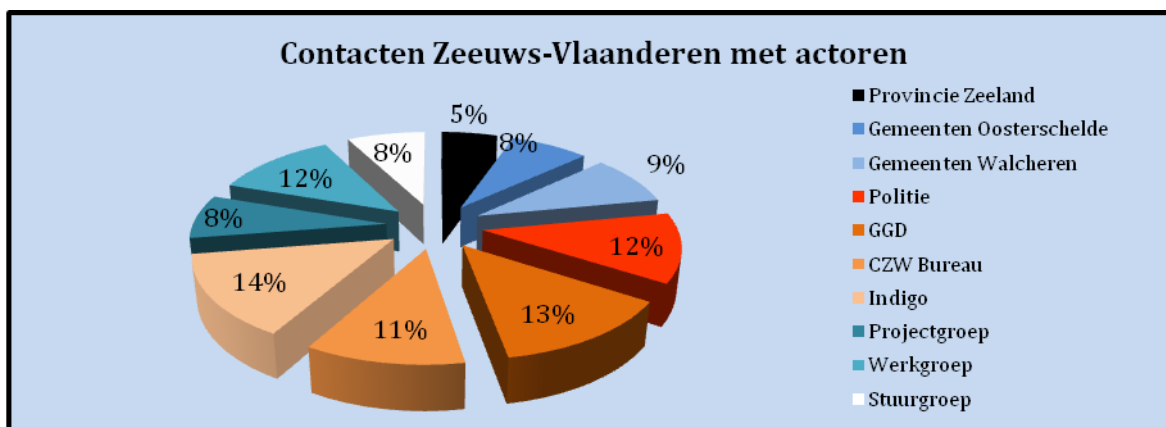
In figuur 28 is weergegeven hoe de frequentie tussen de cruciale actoren onderling verdeeld is. Hoe dikker de pijl, hoe meer contacten er zijn. Vanuit de enquêtes is er een waardering uit gekomen die varieert van 'bijna nooit' tot 'zeer regelmatig' en deze waardering is af te lezen via de cijfers 1 t/m 4.

Er is te zien dat de provincie voornamelijk contacten heeft met Politie Zeeland en verder minimale contacten onderhoudt met gemeenten, Indigo en de GGD. Het is overigens wel weer passend in de wetenschap, dat de provincie niet actief participeert in de opgezette projectstructuur in de uitvoerende fase. Enkel vanuit het CZW, zowel ambtelijk als bestuurlijk, heeft de provincie lijnen met het project in de uitvoerende fase.

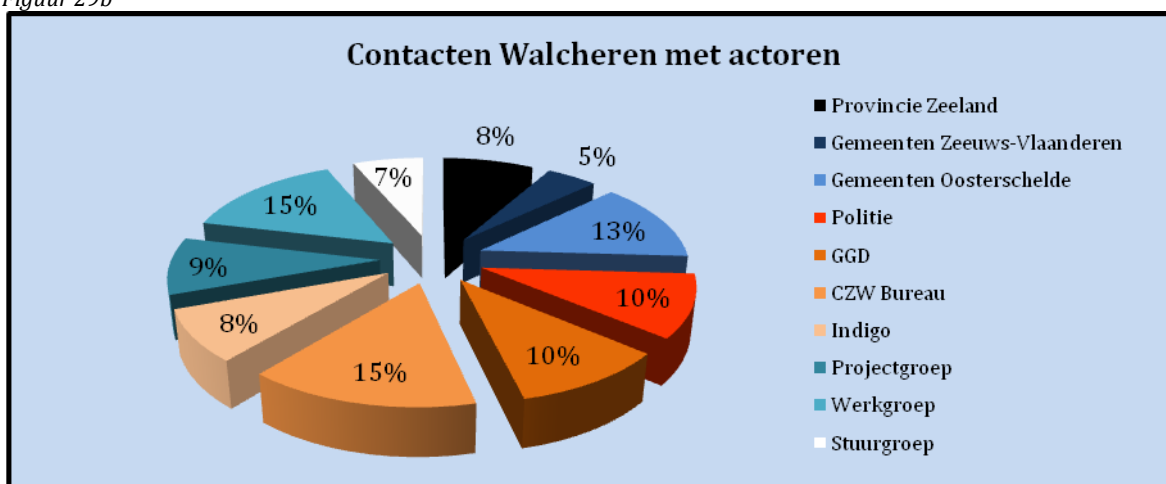
Indigo heeft contacten met alle actoren, behalve met de provincie. Het valt op dat Indigo in de contacten een centrale positie inneemt en vrij regelmatige en intensieve contacten met gemeenten, GGD en Politie Zeeland onderhoudt. Dit komt overeen met de bevindingen uit de interviews, participerende observatie en documentenanalyse. Hierin is Indigo steeds vertegenwoordigd en ook actief aanwezig in de zin van inhoudelijke inbreng en menskracht voor uitvoering. Daarnaast is ook dit overeenkomstig de resultaten vanuit figuur 27.



Figuur 29a



Figuur 29b



Figuur 29c

In de figuren 29 a t/m c is te zien dat er weinig grote verschillen zijn op te merken over de contacten tussen actoren onderling in het gehele project. Toch zijn er wel verschillen te zien en te benoemen.

- Opvallend is dat de stuurgroep en de provincie minder contacten hebben met de gemeenten in alle drie de regio's.
- Het CZW Bureau heeft veel contacten in alle drie de regio's.
- De Oosterschelderegio heeft de meeste contacten met de projectgroep en de werkgroep(en).
- De regio Zeeuws-Vlaanderen heeft de meeste contacten met Indigo, de werkgroep(en) en Politie Zeeland en de GGD.
- Walcheren heeft de meeste contacten met het CZW Bureau, met de werkgroep(en) en met de gemeenten in de Oosterschelderegio.

#### Conclusies contacten actoren

De projectgroep en de werkgroep(en) zijn in deze fase van het project de centrale punten van waaruit de meeste contacten verlopen naar alle andere actoren. Een positieve en gewenste uitkomst, gezien de rol van deze groepen in de projectstructuur. Opvallend is de lage frequentie van de contacten met de provincie en de stuurgroep. Dit is echter wel te verklaren vanuit de rol die zij allebei vervullen in deze fase van het project. Het komt er nu op aan dat de actoren met veel menskracht voor uitvoering intensieve contacten onderhouden met elkaar om zo van elkaar te kunnen leren en intensief waar nodig samen te kunnen werken. De stuurgroep observeert op afstand en ook de provincie heeft geen uitvoerende taken waardoor de contacten dus ook minder aanwezig zijn.



## 4.5 Conclusies hoofdstuk 4

In dit hoofdstuk zijn het netwerk van het CZW en de projectstructuur overzichtelijk weergegeven. De belangrijkste en de cruciale actoren zijn geanalyseerd en geselecteerd. De cruciale actoren zijn achtereenvolgens het ministerie van BZK, de provincie, gemeenten, Politie Zeeland, GGD, CZW Bureau en Indigo. Er is echter ook geconstateerd dat er een duidelijk onderscheid te maken is tussen twee perioden/fasen van het project; de totstandkoming en de uitvoering. In de fase van totstandkoming is het ministerie van BZK een cruciale actor, terwijl dit in de periode van uitvoering niet zo is. Dit geldt andersom voor Politie Zeeland, GGD, CZW Bureau en Indigo die in de totstandkoming niet cruciaal waren, maar in de uitvoering wel als cruciaal aangemerkt worden.

Opvallend is dat er een groot aantal actoren in het project de focus heeft op 'samenwerking' en 'provinciaal'. Juist de gemeenten hebben echter een andere focus op het gebied van de samenwerking in het regionale en provinciale project, terwijl de besluitvorming bij gemeenten ligt. Een aanzienlijk aantal gemeenten had al een lokaal/regionaal project rondom dit specifieke beleidsonderwerp lopen. Het is daarnaast bijzonder, omdat er vanuit de stuurgroep (politiek/bestuurlijk) wordt gestuurd op provinciale samenwerking, maar er vervolgens ambtelijke adviezen komen die hier niet geheel op aansluiten. Er wordt maar beperkte ambtelijke capaciteit beschikbaar gesteld vanuit een aantal gemeenten. Ook is er weinig vertrouwen in het uitbesteden van de verantwoordelijkheid over de beschikbaar gestelde middelen voor het project aan de projectleider of de secretaris van het CZW Bureau. Voor iedere activiteit moet apart toestemming gevraagd en gegeven worden over hoe en vanuit welke middelen de activiteit gefinancierd moet worden. Verantwoordelijkheid geven, overlaten en loslaten zijn hierin geen optie en zo lijkt het er sterk op dat deze gemeenten een stuk autonomie niet op willen geven voor het samenwerkingsproject, het provinciale project.

De projectgroep en de werkgroepen hebben de meeste en meest intensieve contacten in het project. Dit is een logische uitkomst gezien de centrale rol die de projectgroep en werkgroepen innemen in het project. De provincie heeft in de uitvoerende fase van het project geen actieve rol en staat daardoor meer op afstand (observerend in plaats van participierend). Enkel vanuit het CZW, zowel ambtelijk als bestuurlijk, heeft de provincie lijnen met het project in de uitvoerende fase. Indigo heeft contacten met alle actoren, behalve met de provincie. Het valt op dat Indigo in de contacten een centrale positie inneemt en vrij regelmatige en intensieve contacten met gemeenten, GGD en Politie Zeeland onderhoudt. Dit komt overeen met de bevindingen uit de interviews, participerende observatie en documentenanalyse. Hierin is Indigo steeds vertegenwoordigd en ook actief aanwezig in de zin van inhoudelijke inbreng en menskracht voor uitvoering. Wellicht heeft tot slot de geografische ligging van de regio Zeeuws-Vlaanderen invloed op de frequentie van de contacten onderling, want deze regio heeft beduidend minder frequente contacten dan de regio's Walcheren en Oosterschelde.

Nu in beeld is gebracht hoe het netwerk van het project in de context van het CZW in elkaar steekt, wie de cruciale actoren zijn en hoe hecht en intensief het netwerk is, is het interessant om deelvraag 2 en 3 te beantwoorden. In hoofdstuk 5 zullen eerst de arena's en rondes in beeld gebracht en geanalyseerd worden, om vervolgens de strategieën van actoren hierin weer te geven en te analyseren.



# Hoofdstuk 5 Analyse arena's, ronden en strategieën van actoren

## 5.1 Inleiding

Na het beantwoorden van de deelvragen rondom het netwerk en de actoren, is het tijd om de deelvragen twee en drie te beantwoorden; *Welke arena's en ronden zijn er te onderscheiden en hoe is het beleid- en besluitvormingsproces verlopen? Zijn de cruciale actoren daadwerkelijk betrokken in het besluitvormingsproces? Welke strategieën worden er door de cruciale actoren ingezet in de ronden?*

Er zijn verschillende arena's en ronden geweest in het beleid- en besluitvormingsproces vanaf 2008 tot heden en in die ronden hebben de (cruciale) actoren verschillende strategieën ingezet. Eerst worden alle arena's op een rij gezet, zodat er een goed overzicht ontstaat van de verschillende arena's gedurende de periode van de totstandkoming van het project (2008-2010) tot en met de huidige uitvoerende fase van het project. Daarna worden de ronden benoemd en in beeld gebracht. Om tot slot de strategieën van actoren te analyseren en weer te geven.

## 5.2 Arena's

### 5.2.2.a Welke arena's zijn er te onderscheiden?

De beleid- en besluitvormingsprocessen zijn erg verschillend van elkaar in de totstandkoming en in de uitvoeringsfase van het project. De arena's zijn dan ook verdeeld in twee tijdvakken, het tijdvak van de totstandkoming en het tijdvak van de uitvoering van het project; t 2008 – 2010 en t 2010 – heden. Zo ontstaat er een beeld in de tijd van de beide fasen en de arena's in beide periodes.

### *Periode 2008 – 2010, fase totstandkoming project*

Hieronder volgt een overzicht van de arena's vanaf de allereerste start. Eerst worden de verschillende arena's weergegeven. Daarna worden de arena's in een schema weergegeven met een tijdslijn. Ook zullen de ronden, die eruit voortvloeien en in de volgende paragraaf verder uitgewerkt worden, in dit schema kort weergegeven worden.

1. **Regionaal College** is een samengesteld overlegorgaan tussen de burgemeesters van de 13 gemeenten in de provincie Zeeland. In deze arena worden beslissingen genomen over de hoofdlijnen van het beleid met betrekking tot openbare orde en veiligheid.
2. **Stuurgroep** is een speciaal ten behoeve van het project opgerichte overleggroep waar een aantal bestuurders van gemeenten, provincie en publieke organisaties in participeren. In de stuurgroep kunnen geen formele besluiten worden genomen, maar de stuurgroep kan wel initiatieven nemen en sturend zijn vanaf de zijlijn.
3. **CZW** is een bestuurlijk overlegplatform (portefeuillehouderoverleg, zie hoofdstuk 1). De vergaderingen van het CZW bestaan uit een ambtelijke voorbereiding en nabespreking en reguliere vergaderingen waar bestuurders en indien gewenst en noodzakelijk ook hun ambtenaren aanwezig zijn. Er worden afstemmingsbesluiten genomen over beleidslijnen die uitgezet zijn en vervolgens geacht worden in de lokale colleges van B&W officieel besloten te worden.



4. **Individuele gemeenten in Zeeland, colleges van B&W.** Nemen formele besluiten over alles wat de gemeente aangaat, eventueel aangevuld met raadsbesluiten.
5. **Ambtelijk vooroverleg CZW** is een voorbereidend en nabesprekend overleg rondom de vergaderingen van het CZW. Hierin bereiden betrokken ambtenaren de overleggen voor de bestuurders voor (agendabepaling, standpuntbepaling, advisering bestuurders) of bespreken de uitkomsten en resultaten van de voorafgaande vergadering van het CZW. Er worden geen besluiten genomen, behalve dan besluiten omtrent de agendasetting van het CZW.

In de onderstaande figuur wordt in beeld gebracht wat er in de fase van totstandkoming (t 2008-2010) heeft plaatsgevonden; welke besluiten zijn er genomen in welke arena's en welke procesinteracties gingen daaraan vooraf.



Figuur 30; Overzicht arena's en procesinteracties periode totstandkoming (tijd = periode lopend vanaf april 2008 t/m september 2010 = t 2008 - 2010)





### ***Periode 2010 – heden, fase uitvoering project***

1. **Stuurgroep** (zie periode 2008-2010).
2. **CZW** (zie periode 2008-2010).
3. **Individuele gemeenten in Zeeland, colleges van B&W** (zie periode 2008-2010).
4. **Ambtelijk vooroverleg CZW** (zie periode 2008-2010).
5. **Projectgroep** is sinds het najaar 2010 van start gegaan. In de projectgroep zitten vertegenwoordigers (medewerkers) van de betrokken publieke organisaties en per regio een ambtenaar. Nemen geen formele besluiten, afstemmingsbesluiten moeten altijd terug naar de individuele gemeenten voor formele besluitvorming.
6. **Werkgroep Regelgeving** is sinds het begin van 2011 actief geworden en opgericht door de projectleider. Nemen inhoudelijk uitvoerende besluiten die passen binnen de opdracht van de werkgroep.
7. **Werkgroep Educatie en bewustwording** is sinds het begin van 2011 actief geworden en opgericht door de projectleider. Nemen inhoudelijk uitvoerende besluiten die passen binnen de opdracht van de werkgroep.
8. **Werkgroep Handhaving** is sinds het begin van 2011 actief geworden en opgericht door de projectleider. Nemen inhoudelijk uitvoerende besluiten die passen binnen de opdracht van de werkgroep.
9. **Werkgroep Onderzoek en monitoring** is sinds het begin van 2011 actief geworden en opgericht door de projectleider. Nemen inhoudelijk uitvoerende besluiten die passen binnen de opdracht van de werkgroep.
10. **Werkgroep Oosterschelde** is sinds het begin van 2011 actief geworden en opgericht door de projectleider. Nemen inhoudelijk uitvoerende besluiten die passen binnen de opdracht van de werkgroep.
11. **Werkgroep Walcheren** is sinds het begin van 2011 actief geworden en opgericht door de projectleider. Nemen inhoudelijk uitvoerende besluiten die passen binnen de opdracht van de werkgroep.
12. **Werkgroep Zeeuws-Vlaanderen** is sinds het begin van 2011 actief geworden en opgericht door de projectleider. Nemen inhoudelijk uitvoerende besluiten die passen binnen de opdracht van de werkgroep.
13. **Werkgroep Zorg SWVO** is sinds het begin van 2011 actief geworden en opgericht door de projectleider. Nemen inhoudelijk uitvoerende besluiten die passen binnen de opdracht van de werkgroep.

In figuur 31 is te zien welke arena's belangrijk zijn vanaf september 2010 tot en met juni 2011. De uitvoerende fase is niet zo stapsgewijs in te delen, zoals in de fase van de beleid- en besluitvorming (t 2008 – 2010). Als de ronden geanalyseerd worden dan zal dit uiteraard wel in stappen in de tijd ingedeeld worden, zodat inzichtelijk wordt gemaakt wanneer er bepaalde cruciale momenten zijn geweest in deze periode.



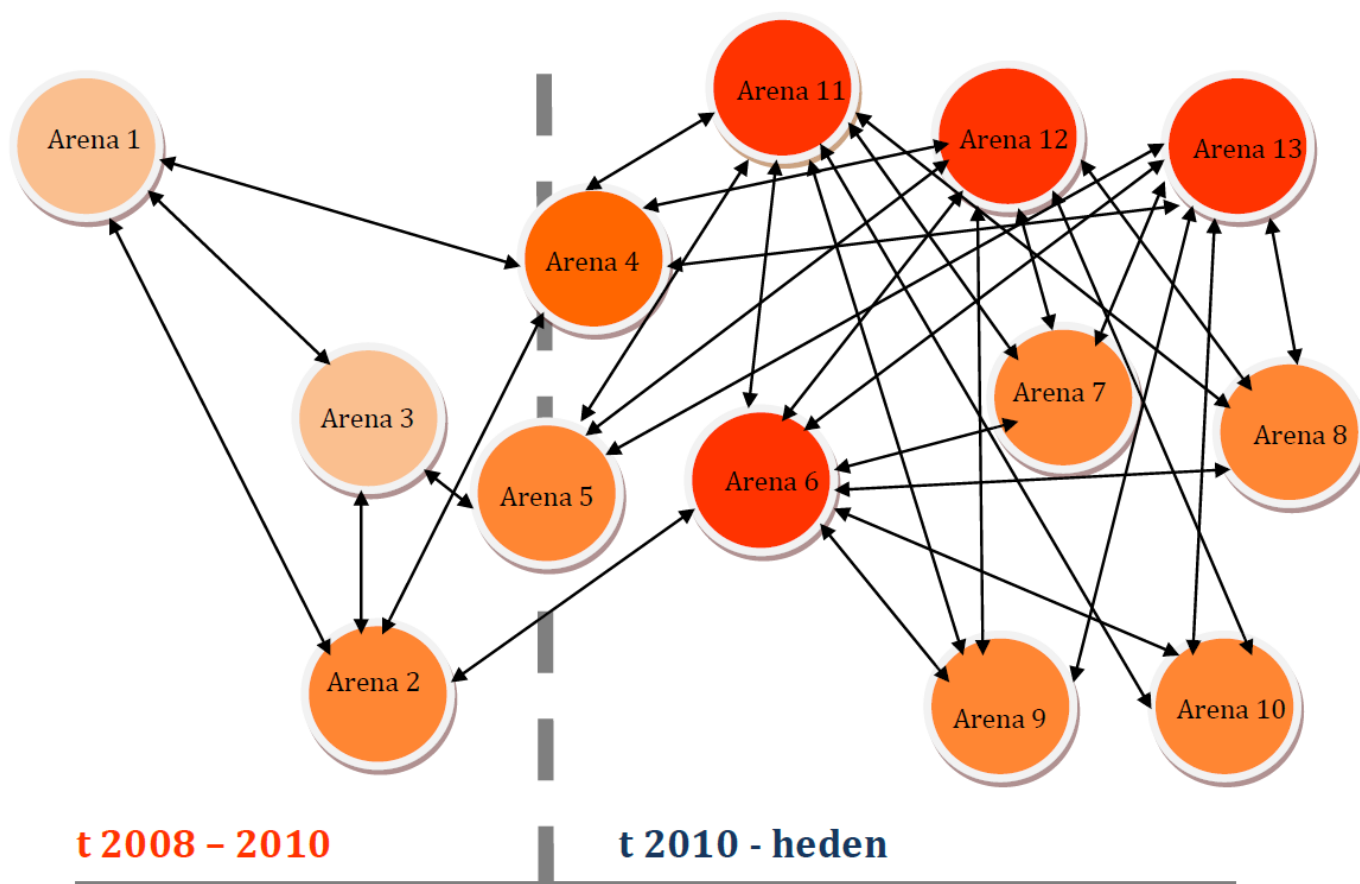


*Figuur 31; Overzicht arena's en procesinteracties periode uitvoering (periode = september 2010 tot en met juni 2011 = t 2010 - heden tijd)*



Arena's	Fase totstandkoming	Fase uitvoering
1. Regionaal College	X	
2. Stuurgroep	X	X
3. CZW	X	X
4. Colleges van B&W gemeenten	X	X
5. Ambtelijk vooroverleg CZW	X	X
6. Projectgroep		X
7. Werkgroep Regelgeving		X
8. Werkgroep Educatie en bewustwording		X
9. Werkgroep Handhaving		X
10. Werkgroep Onderzoek en monitoring		X
11. Werkgroep Oosterschelde		X
12. Werkgroep Walcheren		X
13. Werkgroep Zeeuws-Vlaanderen		X

Figuur 32; Overzicht arena's en fasen project



Figuur 33; Verschillende arena's beïnvloeden elkaar

In figuur 33 is duidelijk de verdeling van de arena's te zien in de tijdslijn (zie ook hoofdstuk 2, paragraaf 2.4.4) en welke beïnvloedingslijnen er plaatsvinden (contacten onderling). De arena's met de donkere kleuring zijn de arena's die in verbinding staan met het grootste aantal verschillende arena's. Hoe lichter de kleur hoe minder verbindingen er zijn met andere arena's. Dit is uiteraard ook te zien aan het aantal pijlen die naar iedere arena lopen. De beleid- en besluitvormingsprocessen rondom het project 'Laat ze niet (ver)zuipen!' vinden plaats in 13 verschillende arena's. Deze arena's zijn op verschillende manieren met elkaar verbonden.



Niet alle arena's hebben een verbindingslijn met elkaar, maar wel is te zien dat de verbindingen uiteindelijk doorlopen naar alle arena's. Er is geen enkele aparte arena die op afstand staat en waarmee helemaal geen verbinding is.

Arena 1 is voorin gerangschikt in de tijd, omdat deze arena ook alleen maar actief was in de allereerste beginperiode van de totstandkoming van het project. Arena 2 en 3 kwamen pas in de loop van 2010 in beeld voor dit project en arena 5 kwam, door de ondersteuning van het CZW, iets eerder in beeld dan arena 4, die ook pas aan het eind van de fase van totstandkoming in beeld kwam.

Wat in deze figuur en bijbehorende tabel (figuren 32 & 33, p. 75) te zien is, evenals wat er bij de analyse van de contacten en interactiepatronen naar voren kwam, is dat de projectgroep en de werkgroepen de meeste verbindingslijnen hebben lopen naar de verschillende arena's. In de projectgroep en in de (regionale) werkgroepen zitten actoren bij elkaar die daarnaast in uiteenlopende andere arena's contacten hebben en hierdoor ook goede verbindingen hebben met deze arena's, waardoor de dekking op het gebied van informatievoorziening en contacten in het project breed wordt weggezet. Er komt hierin een vergelijkbaar beeld naar voren zowel vanuit de enquêtes (figuur 27, p. 67) op het gebied van de contacten als op het gebied van de arena's (figuren 32 & 33, p. 75). De projectgroep en (regionale) werkgroepen nemen een centrale positie in.

### ***Conclusies arena's***

Na de voorgaande analyses en overzichten kan ik concluderen dat er een fors aantal arena's te onderscheiden zijn waarbinnen beïnvloeding plaatsvindt met betrekking tot het project. Er is een duidelijk verschil te zien in het aantal arena's in de fase van totstandkoming van het project en in de fase van de uitvoering van het project. In de fase van totstandkoming zijn er 5 afzonderlijke arena's te benoemen en in de fase van uitvoering zijn er 12 afzonderlijke arena's te benoemen. Ook was duidelijk te zien dat er veel beïnvloeding plaatsvindt tussen de arena's onderling (veel verbindingen, figuur 33) en binnen de arena's zelf vindt dan ook nog eens beïnvloeding tussen de individuele actoren plaats. De projectgroep en (regionale) werkgroepen nemen een centrale positie in het geheel in.

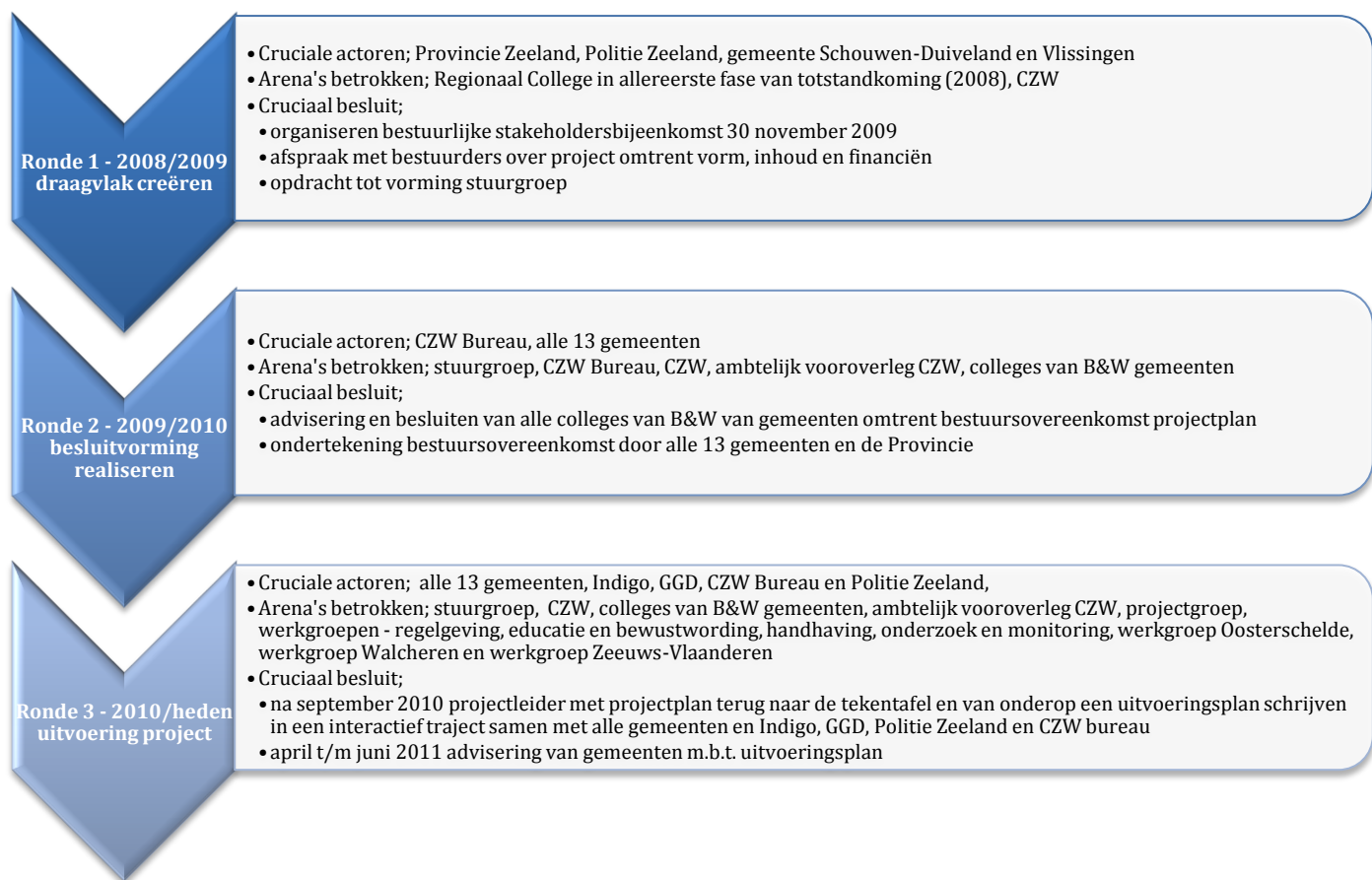
In de volgende paragraaf worden de ronden geanalyseerd en daarbij de arena's die belangrijk/cruciaal waren ook benoemd.

## **5.3 Ronden**

### ***5.3.2.b. Welke ronden zijn er te onderscheiden en hoe is het beleid- en besluitvormingsproces verlopen?***

Het rondenmodel geeft een handvat voor de analyse van een beleidspel. Om inzicht te krijgen in het beleidspel heb ik in het eerdere hoofdstuk en vorige paragrafen in beeld gebracht welke actoren deelnemen, welke actoren cruciaal zijn, hoe hecht het netwerk is en welke arena's en procesinteracties er zijn geweest die van belang waren voor het beleid- en besluitvormingsproces. Er wordt nu gekeken naar welke besluiten er genomen zijn in een bepaalde tijdspanne.





Figuur 34; Ronden in beeld compleet

Ronden	Cruciale besluiten – nieuwe ronde
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• afspraak met bestuurders over project omtrent vorm, inhoud en financiën</li> <li>• opdracht tot vorming stuurgroep</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• advisering en besluiten van alle colleges van B&amp;W van gemeenten omtrent bestuursovereenkomst projectplan</li> <li>• ondertekening bestuursovereenkomst door alle 13 gemeenten en de Provincie</li> </ul>
3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• na september 2010 projectleider met projectplan terug naar de tekentafel en van onderop een uitvoeringsplan schrijven in een interactief traject samen met alle gemeenten en Indigo, GGD, Politie Zeeland en CZW bureau</li> <li>• april t/m juni 2011 advisering van gemeenten m.b.t. uitvoeringsplan</li> </ul>

Figuur 35; Tabel overzicht cruciale besluiten in ronden

### Analyse van de ronden (figuur 34)

#### Ronde 1 – draagvlak creëren

De eerste ronde is te benoemen en te beschrijven als een ronde waarbij het draait om het inventariseren van draagvlak voor het beleidsprobleem en het werken aan een gezamenlijke visie op het beleidsprobleem. In het onderzoek kwam naar voren dat er volop overleg gevoerd is met een groot aantal publieke actoren op het gebied van veiligheid (arena 1, Platform Integrale Veiligheid en arena 2, Regionaal College). In deze twee arena's zijn de meeste actoren rondom openbare orde en veiligheid vertegenwoordigd en tegelijkertijd dan ook een aantal actoren in meer algemene zin zoals gemeenten en de provincie.

Tijdens deze overleggen heeft men gewerkt aan een gezamenlijke probleemstelling, een gezamenlijke visie op het beleidsprobleem. Dit is terug te vinden en te lezen in de verslaglegging van de verschillende bijeenkomsten. Tevens werd dit in de verschillende interviews ook aangegeven.

#### *Bijeenkomst Platform Integrale Veiligheid*

Tijdens een workshop met het Platform Integrale Veiligheid is er voor het eerst gestart met overleg met betrekking tot het probleem van alcoholmisbruik onder jongeren in Zeeland (eerste overleg waar er over dit project gesproken is, procesinteractie 29 oktober 2008, zie figuur 28). De betrokken actoren hebben het probleem bekeken vanuit hun werkveld en visie, hun eigen perceptie. Deze actoren waren allemaal in hun dagelijkse werkzaamheden (functie en opleiding) bezig met openbare orde en veiligheid in de samenleving en keken dus door hun eigen gekleurde bril naar dit probleem. Dit heeft uiteraard ook invloed gehad op de beschrijving van het beleidsprobleem en de bijbehorende onderwerpen van aandacht.

Het is de prille en allereerste start, die het besluitvormingsproces in gang heeft gezet. Na deze workshop zijn allerlei initiatieven van de grond gekomen en is er op het gebied van integrale veiligheid de eerste samenwerking afgestemd rondom het gedeelde probleem van alcohol en jeugd. Toch is deze bijeenkomst en arena belangrijk om te noemen als start van het beleid- en besluitvormingsproces in de totstandkoming van het project 'Laat ze niet (ver)zuipen!'. Er is in de bijeenkomst gediscussieerd over het onderwerp in een breed kader rondom veiligheid, zodoende waren er al een fors aantal actoren betrokken en op de hoogte van het gezamenlijke 'probleem'. Het belangrijkste moment hierin was dat de subsidie bekend werd gemaakt die er mogelijk zou zijn voor een dergelijk project. Dit heeft de urgentie en noodzaak van een bredere, regionale opzet van een project duidelijker gemaakt.

#### *Subsidie provincie*

In het collegeprogramma 2007-2011 'Nieuwe Verbindingen' van Provinciale Staten, staat bij knooppunt drie het onderwerp 'Veilig in Zeeland' waarin aangegeven wordt dat Gedeputeerde Staten integraal veiligheidsbeleid gaat ontwikkelen, integraal veiligheidsbeleid gaat coördineren en dat er een veiligheidsbudget ingesteld wordt, waarmee initiatieven kunnen worden ondersteund. Dit is de essentie van de subsidie waarover al gesproken werd tijdens die allereerste bijeenkomst van de start van mijn onderzoek. Het moest in de basis om veiligheid gaan, maar vanuit verschillende invalshoeken bekeken en met veel verschillende betrokken partijen (integraal), een politiek doel van de provincie. Hierdoor was er dus ook een grote focus op de actoren rondom (integrale) veiligheid en er werd al in een vroeg stadium over gesproken, omdat ook de politiek hierin een rol speelde.

#### *Belangrijke andere procesinteracties*

Tijdens deze eerste ronde werd op 4 maart 2009 tijdens een bestuurlijk overleg het besluit genomen om ambtelijk opdracht te geven een bestuurlijke stakeholdersbijeenkomst te organiseren. Vervolgens kwam er nog een belangrijk moment op 17/18 juni 2009; tijdens een workshop van het Regionaal College besluit de burgemeester van gemeente Schouwen-Duiveland zich op te werpen als portefeuillehouder voor het project 'Jeugd en alcohol in Zeeland' en wordt er besloten om een stuurgroep op te richten onder leiding van de portefeuillehouder.

#### *Betrekken actoren zorg en welzijn*

Wat opvalt en in de loop van het onderzoek steeds duidelijker wordt, is dat er weinig gewerkt is aan het onderzoeken van draagvlak en visie op het beleidsprobleem vanuit de invalshoek van zorg en welzijn. Actoren die betrokken werden vanuit zorg en welzijn in ronde 1, zijn gedurende een periode van ruim anderhalf jaar maar één keer voor een informele bijeenkomst met vele verschillende partijen uitgenodigd voor een informatiemiddag rondom het onderwerp alcoholmisbruik onder jongeren.



Dit was, uit de voorbereidende documenten op te maken, een informatiemiddag die als doel had om betrokken actoren bewust te maken van de ernst van de problematiek van overmatig alcoholgebruik onder jongeren. Het initiatief kwam vanuit de gedeputeerde van de provincie.

#### *Bestuurlijke Stakeholdersbijeenkomst november 2009*

Tenslotte is er, helemaal aan het einde van ronde 1, een cruciale procesinteractie te zien die aangemerkt worden als het einde van ronde 1. Verschillende arena's en veel actoren komen samen rondom de beleidsproblematiek van alcoholmisbruik onder jongeren. Een bijzondere en opvallende bijeenkomst door de betrokken actoren en door de inhoud van de bijeenkomst. Vrijwel alle actoren die nu, in de uitvoeringsfase van het project cruciaal zijn, waren aanwezig; alle dertien gemeenten, Indigo, GGD, CZW Bureau en de provincie.

Er is in deze bijeenkomst, de tweede keer dat actoren vanuit zorg en welzijn voor dit onderwerp en project bij elkaar kwamen, getracht in één keer aan allerlei afspraken en onderwerpen tegelijk vorm en inhoud te geven. In de verslaglegging en documenten rondom de voorbereiding en uitkomsten van deze bijeenkomst is terug te vinden dat bewust alle portefeuillehouders van het CZW uitgenodigd zijn, overigens op initiatief van een ambtenaar van de provincie, en dat de bijeenkomst bewust ingezet is om betrokkenheid onder deze groep bestuurlijke actoren te creëren.

In het verslag is een aantal zaken weergegeven:

1. In de inleiding doet de burgemeester van gemeente Schouwen-Duiveland (portefeuillehouder binnen Regionaal College) al de oproep om na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2010 de aanpak 'Alcohol en jeugd' in de collegeprogramma's op te nemen. Opvallend, want het is een oproep die nogal wat vraagt van bestuurders en het is een oproep die moeilijk te realiseren is als er nog niet bekend is welke bestuurders na de verkiezingen aan zullen blijven als bestuurder met bovendien ook dezelfde portefeuille.
2. Zeer korte presentaties (genoemd 'speed' presentaties) met informatie over het onderwerp in relatie met Zeeland.
3. Doelstellingen vastleggen met betrekking tot het beleidsprobleem.
4. Aanpak formuleren.
5. Projectstructuur neerzetten.
6. Management (trekkerschap) bespreken.
7. Financiën bespreken.

Al deze punten wilde men in één bijeenkomst zoveel mogelijk concreet maken en vastleggen. In het verslag van de bijeenkomst is ook terug te lezen dat er verschillende punten kort aan de orde geweest zijn die problemen zouden kunnen veroorzaken in het vervolgtraject.

- Men was het bijvoorbeeld niet eens over de doelstellingen en deze moesten geherformuleerd worden. Wanneer, hoe en met welke actoren?
- Ook is terug te lezen dat er gevraagd wordt of alle actoren wel gerustgesteld zijn, dat er gebruik gemaakt gaat worden van de lokale initiatieven in het Zeeuwse project.
- De financiën werden besproken en daaruit kwam naar voren dat er een bijzondere financiering gewenst is waarbij er geen of nauwelijks extra middelen vanuit gemeenten beschikbaar worden gesteld en dat de middelen uit bestaande financieringen moeten worden getrokken.

Kortom, erg veel uiteenlopende deelonderwerpen die besproken zijn, en ook nog eens voor een groot gedeelte geacht werden afgestemd en afgesproken te zijn, in één en dezelfde bijeenkomst.



De bijeenkomst waar de cruciale (bestuurlijke) actoren met betrekking tot de concrete besluitvorming (CZW en gemeenten) voor het allereerst samen hierover konden overleggen. De stappen die genomen werden met betrekking tot het maken van afspraken lijken dan ook bijzonder groot.

## **Ronde 2 – besluitvorming realiseren**

Eind november lijkt dan dus ronde 1, van het onderzoeken en creëren van draagvlak voor het (gedeelde) beleidsprobleem, afgerond. Ik verwachtte als onderzoeker daarna een periode te zullen zien van werken aan een gezamenlijke visie en een gezamenlijk projectplan, maar opvallend genoeg zien we in de volgende ronde eigenlijk alleen maar stappen die de besluitvorming zo snel mogelijk moesten gaan realiseren.

### *Stuurgroep*

De stuurgroep gaat aan de slag begin 2010 (eerste overleg 19 februari 2010). De stuurgroep ziet een goede balans in de samenstelling ervan, want er is invulling per regio (Walcheren, Zeeuws-Vlaanderen, Oosterschelde) die de koppeling kan zijn naar de verschillende gemeenten en er is een verdeling actoren vanuit welzijn en veiligheid die de koppeling kunnen zijn naar Regionaal College, burgemeesterskring, CZW en TaskForce Jeugd. Opvallend is wel dat de ondersteuning en begeleiding nog altijd verzorgd wordt door een ambtenaar vanuit de provincie die tevens betrokken is bij het subsidieproject.

Tijdens deze eerste stuurgroepvergadering komt weer de financiering ter sprake als lastig punt. In de eerste plaats is financiering een heikel punt vanwege het tempo dat moet worden gemaakt met het oog op de deadline van 1 april voor de provinciale subsidieaanvraag. Deze aanvraag zal vrijwel zeker gedaan moeten worden zonder een gezamenlijke visie en plan waar alle gemeenten formeel achter staan.

Binnen 4 weken na de eerste stuurgroepvergadering moet er een startnotitie liggen om te kunnen presenteren aan het CZW in maart en om dan ook terugkoppeling te geven van de stand van zaken en de spoedeisendheid van subsidieaanvraag voor de provincie. In de tweede plaats is de financiering lastig en ingewikkeld met betrekking tot de investering van de gemeenten die enkel vanuit bestaande middelen, die al geïnvesteerd worden, dit project willen financieren. Om echter voor de provinciale subsidie in aanmerking te komen moet er wel voldoende cofinanciering vanuit gemeenten komen.

### *CZW*

Op 24 maart 2010 is dan de CZW vergadering waarin de startnotitie inderdaad op de agenda staat. Er wordt gevraagd kennis te nemen van de notitie en gevraagd in te stemmen met het voortgang geven aan de verdere invulling van dit project. Binnen het CZW wordt er kritisch gereageerd op de notitie, maar wordt wel toestemming gegeven om het project onder te brengen bij het CZW Bureau om zodoende nog vóór 1 april een subsidieverzoek in te laten dienen door deze organisatie.

De provincie stemt ermee in dat de bestaande activiteiten op het gebied van alcoholpreventie meewegen in de cofinanciering. Het uitgangspunt van de inzet van de provinciale subsidie is aanvulling op lokaal beleid. Daar is, volgens de betrokken ambtenaar van de provincie, de provinciale subsidie voor bedoeld. De secretaris van het CZW Bureau stelt voor om het accent hierbij op 'handhaving' te leggen, zonder de aansluiting met welzijn uit het oog te verliezen. Ambtelijk wordt nog aangegeven wat nu de reële haalbaarheid van de startdatum van het project is. Er is te weinig tijd om gezamenlijk een visie en een plan te ontwikkelen dat gedragen wordt door alle gemeenten.





In juni komt het onderwerp voor de tweede keer op de agenda van het CZW, waarbij de secretaris van het CZW Bureau een toelichting geeft op de voortgang van het project. Er wordt uitgelegd dat de subsidieaanvraag bij de provincie net op tijd ingediend is en dat er een projectleider aangesteld wordt die gedetacheerd wordt vanuit de provincie. Wederom forse betrokkenheid vanuit de provincie. De ambtenaar die gedetacheerd wordt als projectleider werkt ook nog een aantal uren bij de provincie, terwijl hij dit project zal gaan leiden. De provincie heeft er in ieder geval voor gezorgd dat er terugkoppeling plaatsvindt en betrokkenheid blijft bestaan bij het project.

#### *Provinciale betrokkenheid en samenwerking*

De gevoeligheid met betrekking tot de grote betrokkenheid van de provincie en de irritatie over de beperkte interactie- en overlegmogelijkheden die er zijn gecreëerd voor actoren in de diverse regio's rondom zorg en welzijn kan ik onder andere terugvinden in een schriftelijke reactie vanuit een van de regio's op het allereerste voorstel van de provincie. Er valt te lezen dat men blij is dat er aandacht voor het onderwerp is, maar dat men een fors knelpunt signaleert. Het knelpunt behelst, dat het vreemd is dat de regionale samenwerking wordt opgepakt door de provincie en gemeente Vlissingen, terwijl er in een andere regio dergelijke stappen al gezet zijn en er een integrale aanpak van het probleem opgepakt en uitgewerkt wordt. Men is verontwaardigd dat ze niet betrokken zijn en wensen zo spoedig mogelijk betrokken te worden.

Uit het onderzoek is gebleken dat de aanvraag voor financiering vanuit het Rijk versneld moest plaatsvinden vanwege de goedkeuring die nodig was door de minister van BZK (dit omdat de toen zittende minister nog maar kort zou aanblijven vanwege de nieuwe kabinetsformatie in de zomer van 2010). Deze 'oude' zittende minister was een groot voorstander van dergelijke projecten en had al laten doorschemeren bij de gedeputeerde dat er akkoord zou worden gegeven voor financiering vanuit het Rijk voor dit project, mits er spoedig een aanvraag zou liggen samen met een ondertekende bestuursovereenkomst van alle dertien Zeeuwse gemeenten en de provincie. Dit heeft ervoor gezorgd dat de gemeenten en de provincie wel 'moesten' en wilden tekenen, anders zouden er aanzienlijke financiële middelen misgelopen worden en dat wilde niemand in tijden van financiële crisis.

#### *Gemeenten en de advisering door de colleges van B & W*

Vrij onverwacht komt er half augustus een brief bij de individuele gemeenten met daarin het verzoek van de nieuwe projectleider en het CZW Bureau om met spoed in te stemmen met de meegezonden bestuursovereenkomst en het bijbehorende projectplan. Dit in verband met het indienen van nog een subsidieaanvraag, maar dan een aanvraag bij het ministerie van BZK. Er blijken middelen (subsidies) beschikbaar gesteld te worden door het ministerie van BZK om projecten als het Zeeuwse project 'Laat ze niet (ver)zuipen!' mogelijk te maken en te ondersteunen. De reacties van de gemeenten op dit spoedeisende verzoek laten niets te raden over; 9 van de 13 gemeenten hebben grote bezwaren tegen het projectplan en ondertekenen dan ook met tegenzin de bestuursovereenkomst. De bestuursovereenkomst wordt wel getekend, vooral geleid door het argument dat men niet de mogelijke financiële middelen vanuit het ministerie mis wil lopen.

Uit de verslaglegging van de eerste bijeenkomst van de projectgroep:  
***"Het project is in de zomervakantie in een 'stroomversnelling' gekomen, vanwege de subsidie die vanuit het ministerie van Binnenlandse zaken (BZK) in het vooruitzicht werd gesteld. ... Ook vanwege een mogelijke kabinetsformatie was haast geboden. Deze 'snelle' werkwijze heeft nogal wat vragen opgeleverd en kwam niet ten goede aan de wens om een Zeeuwse aanpak van onderop te laten ontstaan."***



### Ronde 3 – uitvoering project

Na de advisering door gemeenten en het ondertekenen van de bestuursovereenkomst hebben er een aantal belangrijk gebeurtenissen plaatsgevonden.

#### *Structuur*

Vanaf september 2010 is er een projectgroep actief geworden naast de stuurgroep die al actief was sinds begin 2010. Werkgroepen zijn in april 2011 allemaal gestart.

#### *Subsidies BZK en provincie*

Voor het project en de ondertekening van de bestuursovereenkomst door de gemeenten is fors ingezet op het binnenhalen van extra financiële middelen in de vorm van een tweetal subsidies; subsidie van het ministerie van BZK en subsidie van de provincie.

Een voorwaarde van het ministerie van BZK voor de toekenning van de subsidie was dat er in het jaar 2010 nog een convenant zou worden getekend waarin de samenwerking tussen de gemeenten, de provincie en de minister is vastgelegd. Eind november wordt het convenant / de samenwerkingsovereenkomst getekend tijdens een speciale bijeenkomst.

*Citaat uit notulen van vergadering stuurgroep: "De financiën zijn nog een vraagstuk, met name de invulling van de cofinanciering door gemeenten geeft verwarring en leidt tot vragen. Bestuurder Y geeft aan dat gemeenten al heel veel geld in preventie investeren gericht op het tegengaan van genotmiddelen gebruik, waaronder alcohol. Het kan volgens hem niet de bedoeling zijn dat met een Zeeuwse aanpak 'potjes worden gestapeld'".*

De voorwaarde van toekenning van de subsidie van de provincie was, dat er voor € 200.000,- aan cofinanciering wordt ingezet door de gemeenten. Deze cofinanciering is een hele tijd ter discussie geweest en heeft gedurende een aantal maanden voor onrust, irritaties en verwarring gezorgd. Vanuit de documentenanalyses en de interviews is opvallend te constateren dat er op verschillende momenten onduidelijkheid over was en nu weer is (september, februari, mei). Steeds ontstaan er nieuwe discussies en gesprekken over de inzet van de middelen en in welke vorm. Vertrouwen met betrekking tot de inzet van cofinanciering vanuit gemeenten is erg broos.

#### *Uitvoeringsplan*

Na de ondertekening van de bestuursovereenkomst in september 2010 is de projectleider terug naar de tekentafel gegaan met het projectplan om van onderop een nieuw, gedragen uitvoeringsplan te schrijven waar wel draagvlak voor is onder de 13 gemeenten. In een interactief traject, samen met alle gemeenten en Politie Zeeland, GGD, Indigo en het CZW Bureau is er een nieuw plan tot stand gekomen. Hierin staat concreter welke activiteiten worden uitgevoerd, met een taakverdeling, planning en een begroting.

In februari is dit nieuwe uitvoeringsplan verzonden aan alle gemeenten ter advisering en instemming. De regio Oosterschelde heeft een gezamenlijk advies gemaakt met betrekking tot het uitvoeringsplan. Ook andere regio's kunnen hiervan gebruik maken. De gemeenten hebben tot eind april de tijd gekregen om te reageren. De verwachting is dat de gemeenten zullen instemmen met het uitvoeringsplan.



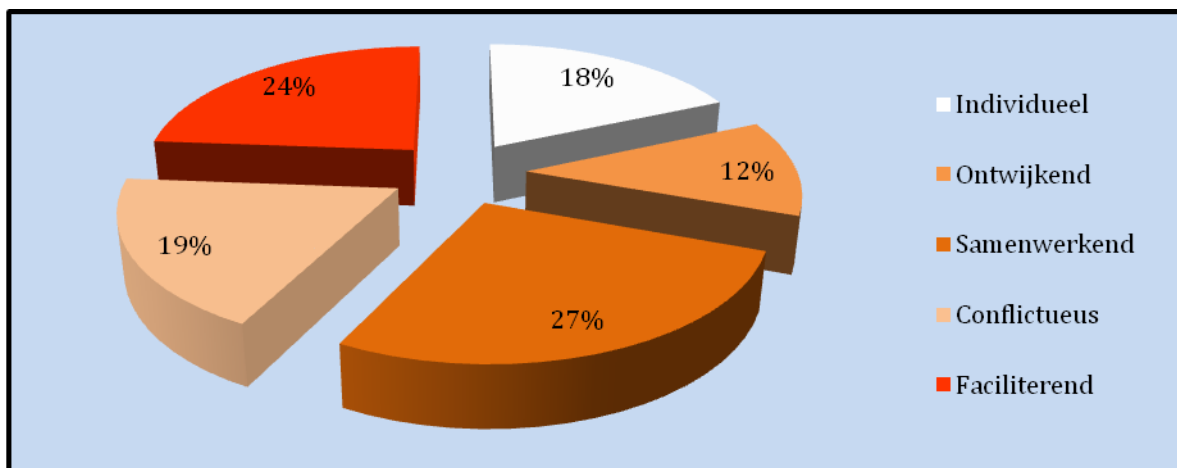
In juni is de stand van zaken op basis van de documentenanalyse echter dat er nog steeds niet door alle gemeenten is gereageerd en dat er weer een aantal voorbehouden worden gemaakt met betrekking tot de financiering.

- Gemeenten Schouwen-Duiveland, Kapelle, Goes, Middelburg en Vlissingen zijn akkoord met het uitvoeringsplan.
- Gemeenten Noord-Beveland, Borsele, Reimerswaal, Tholen, Hulst en Terneuzen zijn akkoord met het uitvoeringsplan met uitzondering van de begroting. Deze gemeenten maken allen de opmerking dat er alleen met bestaande middelen gefinancierd moet worden en dat er per activiteit besloten wordt op welke manier en hoeveel middelen ingezet kunnen worden.

## 5.4 Strategieën van actoren

### 5.4.3 Welke strategieën worden er door de cruciale actoren ingezet in de ronden?

Uit de enquêtes kwam het volgende beeld naar voren:



Figuur 36; Overzicht ingezette strategieën

In figuur 36 is te zien dat de samenwerkende strategie het meest ingezet wordt door de cruciale actoren. Opvallender is echter dat de conflictueuze strategie ook een aanzienlijk percentage heeft. Zeker omdat aangenomen mag worden dat een negatief geladen keuze minder snel zal worden ingevuld dan een positief geladen keuze (wenselijke antwoorden). Toch heeft men dus ingevuld dat de conflictueuze strategie ingezet wordt en zelfs ook wel regelmatig.

Uit de open vragen van de enquête komt naar voren dat er een aantal lastige en conflicterende punten zijn en tot op heden ook blijven:

- Aansluiting, afstemming en koppeling lokaal/regionaal en provinciaal.
- Inzet middelen, zowel financiële middelen als menskracht voor uitvoering.
- Algemeen belang versus eigen belang – samenwerking versus autonomie.

Klopt dit nu ook met het beeld vanuit de participerende observatie, de interviews en de documentenanalyse? Ja, het is mooi dat hetzelfde beeld vanuit de enquête terugkomt in het beeld dat is verkregen rondom het hele project. Er wordt veel samengewerkt en er zijn al veel activiteiten ontwikkeld en uitgerold. Hierbij wordt er constructief en positief samengewerkt.

Daarnaast zijn er gedurende de looptijd van het project en de fase voorafgaand aan het project een aantal momenten geweest waarop 'het conflict' duidelijk naar voren kwam in de vorm van het blokkeren van het proces en in de vorm van eigen belang boven algemeen belang:

- In september 2010 toen er met een grote groep gemeenten 'nee' werd gezegd tegen het projectplan en begroting.
- Tijdens de discussies die er plaats hebben gevonden in de CZW vergaderingen, werkgroepvergaderingen (participerende observatie) en tijdens gesprekken die met een aantal individuele actoren over dit project, kwam meerdere keren naar voren dat men zich onvoldoende gehoord voelde en dat men dat ook direct terug zag in de plannen die gepresenteerd werden.
- Ook de net afgeronde adviseringsronde geeft dit beeld gedeeltelijk nog weer, want er wordt door een flink aantal actoren niet ingestemd met de begroting. Reden hiervoor is dat deze actoren volledig zeggenschap willen houden over de inzetbare middelen (per activiteit en lokaal). Hierin gaat duidelijk eigen belang boven algemeen belang. Bovendien werkt ook deze strategie vertragend, want er moet steeds opnieuw 'toestemming' gevraagd worden.

Vanuit de open vragen in de enquête komt over het algemeen een positief beeld naar voren omtrent de beleving van het project vanuit de actoren:

- Er is veel belangstelling voor het project.
- Er is steeds meer publiciteit in de media.
- Er is enthousiasme onder betrokkenen, maar ook kritiek.
- Het vraagt veel van de betrokkenen, soms wellicht teveel.
- Er is veel waardering voor het vrijmaken van een projectleider voor drie dagen in de week.
- Er is onduidelijkheid over het feit of alle cruciale actoren echt voor een gezamenlijke aanpak willen gaan.

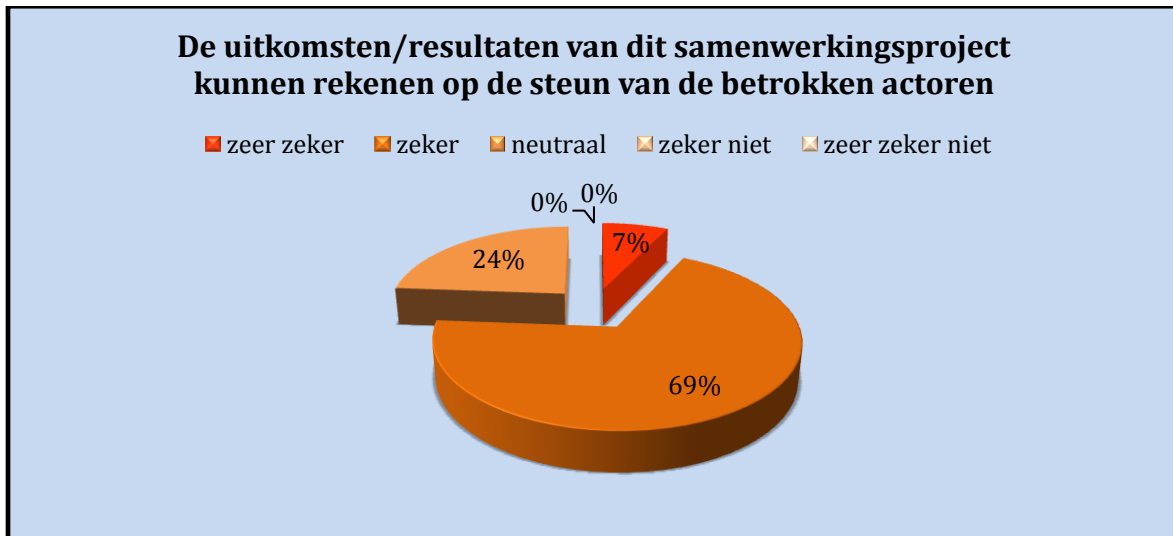
## 5.5 Conclusies hoofdstuk 5

Aan het einde van hoofdstuk vijf is het tijd om de balans op te maken. De arena's zijn in beeld gebracht, waarbij naar voren kwam dat er 13 verschillende arena's te onderscheiden zijn. In de fase van totstandkoming waren er 5 verschillende arena's betrokken bij het project en in de huidige fase van uitvoering zijn er 12 verschillende arena's betrokken bij het project. De projectgroep en (regionale) werkgroepen nemen een centrale positie in het geheel in.

De rondes zijn vastgesteld en geanalyseerd. Er zijn drie rondes; ronde 1 – draagvlak creëren, ronde 2 – besluitvorming realiseren, ronde 3 – uitvoering project. In ronde 1 is bereikt dat er werd ingestemd door gemeenten met het voorstel om een stuurgroep in het leven te roepen en voorbereidingen te treffen voor een provinciaal project. In ronde 2 is er bereikt dat de dertien Zeeuwse gemeenten de bestuursovereenkomst hebben getekend, dat de financiering van het ministerie en de financiering van de provincie veilig- en vastgesteld werd. In ronde 3 is er bereikt dat er een uitvoeringsplan van onderop is geschreven en er ook mee ingestemd is door een groot gedeelte van de gemeenten (11 van de 13 gemeenten).



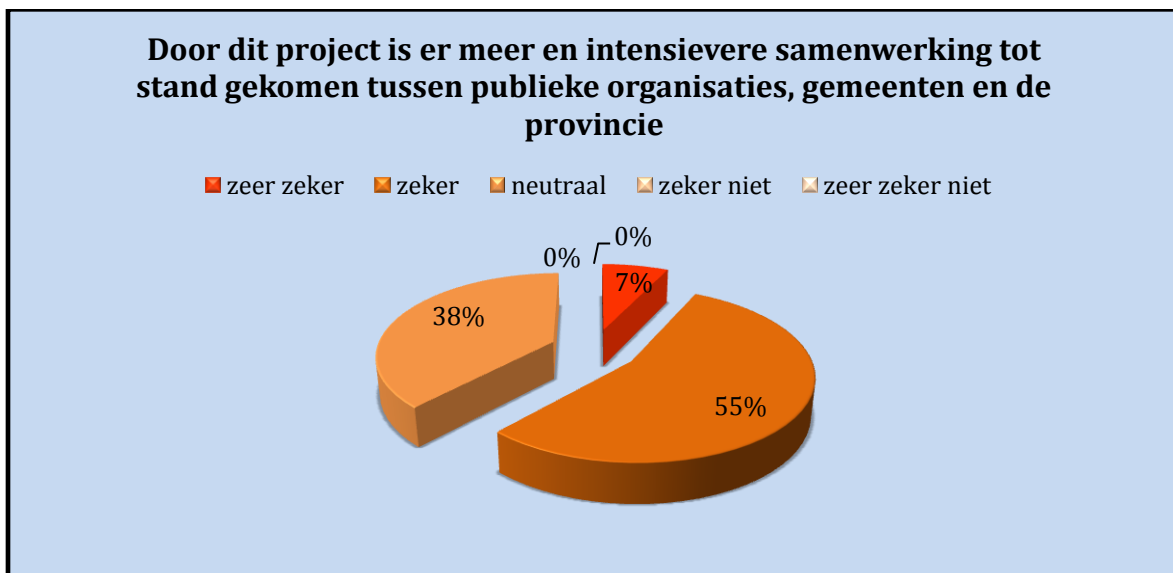
Hieronder volgen een aantal grafieken, opgesteld naar aanleiding van de uitkomsten van de enquête, met betrekking tot de resultaten van het project.



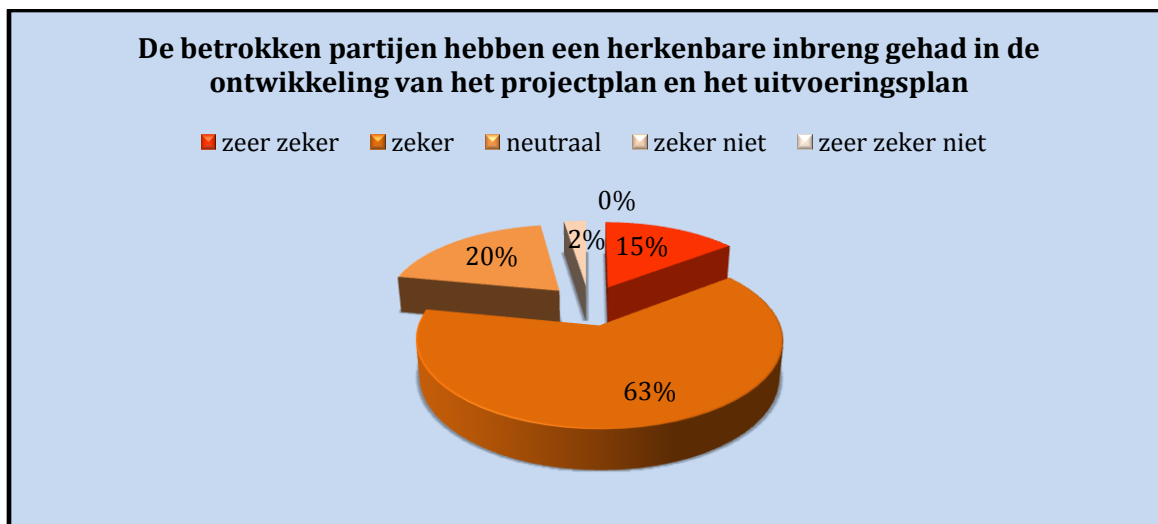
Figuur 37; Uitkomst n.a.v. stelling enquête (1)

In figuur 37 is te zien dat ruim 75% van de respondenten verwachten dat de uitkomsten of resultaten van het project kunnen rekenen op de steun van de betrokken actoren in het project.

Ook de uitkomsten van figuur 38 zijn zeer positief te benoemen. Ruim 60% van de respondenten denkt dat er zeker meer en intensievere samenwerking tot stand is gekomen tussen de publieke organisaties, gemeenten en de provincie.



Figuur 38; Uitkomst n.a.v. stelling enquête (2)



Figuur 39; Uitkomst n.a.v. stelling enquête (3)

Men vindt ook dat de betrokken actoren een herkenbare inbreng hebben gehad in de ontwikkeling van het projectplan en het uitvoeringsplan. Met de kanttekening dat er zeer kritische opmerkingen zijn geweest met betrekking tot deze inbreng in het projectplan. De inbreng in het projectplan is door de actoren die moesten adviseren over de besluitvorming, zeer minimaal geweest. Dit klopt dan ook weer met de eerdere analyses, waarin naar voren kwam dat het projectplan versneld is geschreven en samengevoegd met de bestuursovereenkomst die met spoed getekend moest worden vanwege de financieringsmogelijkheden vanuit zowel het ministerie als de provincie.

Na de analyse van de rondes zijn ook de strategieën van actoren weergegeven vanuit de input van de enquêtes en vanuit de participerende observatie, interviews en documentenanalyse. Er komt een eenduidig beeld naar voren, waarbij beide analyses elkaar aanvullen. Enerzijds vanuit de enquête waarbij de uitkomst is dat er een opvallend percentage ‘conflicterende strategie’ is ingevuld.

Anderzijds vanuit de participerende observaties, interviews en documentenanalyse waaruit naar voren kwam dat er gedurende de beleid- en besluitvormingsprocessen terugkerende conflicterende punten naar voren kwamen. Daarmee wordt dan de inzet van conflicterende strategieën verklaarbaar. Er is daarbij te zien geweest dat er daadwerkelijk strategieën zijn ingezet (al dan niet bewust) om het proces te blokkeren en om het eigen belang boven het algemeen belang te plaatsen. Dit heeft geresulteerd in vertraging van het proces. Er is een nieuw uitvoeringsplan geschreven ter aanvulling en (gedeeltelijke) vervanging van het projectplan en de begroting is niet akkoord bevonden door een fors aantal gemeenten.

De lastige momenten in het project zitten daar waar de conflicterende punten duidelijk naar voren komen, op die momenten heeft het proces gehaperd en is er vertraging opgetreden;

- Einde ronde 2 – niet instemmen met projectplan en begroting
- Ronde 3 – niet instemmen met begroting uitvoeringsplan, kritische houding lokaal/regionaal versus provinciaal project.

In hoofdstuk 6 zullen deze knelpunten/lastige momenten in het proces gekoppeld worden aan hoe er vervolgens verder mee om is gegaan. Hoe is erop ingespeeld en ingegaan door de manager(s) van dat moment?

# Hoofdstuk 6 Netwerkmanagement

## 6.1 Inleiding

Na de voorgaande hoofdstukken en beantwoording van de eerste deelvragen is er al veel duidelijk geworden; de actoren zijn in beeld, het netwerk en de hechtheid ervan is uiteengezet, de percepties van actoren zijn geschetst, de arena's zijn duidelijk omschreven, de rondes zijn bepaald en beschreven en de strategieën van actoren in de rondes en arena's zijn weergegeven. Dit is het laatste stuk van het in beeld brengen en evalueren van het project 'Laat ze niet (ver)zuipen!'; het management van het project. Hier wordt antwoord gegeven op deelvraag vier: **Welke netwerkmanagementstrategieën zijn er ingezet in de verschillende rondes en arena's, door wie zijn ze ingezet en welke effecten heeft dit gehad?**

## 6.2 Onzekerheden

Zoals in het theoretisch kader beschreven zijn er verschillende onzekerheden te onderscheiden die van belang zijn voor het besluitvormingsproces in netwerken en het managen daarvan. Deze liggen op cognitief/inhoudelijk, strategisch en institutioneel vlak (Koppenjan en Klijn, 2004, blz. 6-7). Hieronder wordt kort ingegaan op de cognitieve / inhoudelijke en strategische onzekerheden en hun betekenis voor het managen van het beleid- en besluitvormingsproces. De institutionele onzekerheden worden niet meegenomen in de analyses, omdat deze erg moeilijk te beïnvloeden zijn.

### *Cognitieve/inhoudelijke onzekerheid*

De diversiteit in achtergronden van actoren, en daarmee van percepties van actoren, verbonden met verschillen in kennis is soms lastig. Er is in het onderzoek in de fase van totstandkoming (ronde 1 en 2) niet veel focus te zien op het opbouwen van een gezamenlijke probleemperceptie tussen actoren met uiteenlopende percepties (veiligheid en zorg en welzijn). Tijdens de fase van totstandkoming en de besluitvorming is gebleken dat de actoren die uiteindelijk de besluiten met betrekking tot dit project moesten nemen, onvoldoende waren gehoord en hun visies en ideeën onvoldoende tot uitdrukking kwamen in het projectplan. De inhoud van het projectplan kwam niet overeen met de verwachtingen van de actoren die hierover besluiten moesten nemen.

Het opbouwen van een gezamenlijke probleemperceptie in ronde 1 is terug te vinden in een aantal bijeenkomsten waarbij uitvoerig gesproken werd over het onderwerp 'jeugd en alcoholmisbruik in Zeeland' (d.d. 15 april 2008 – Platform Integrale Veiligheid, 29 oktober 2008 – bijeenkomst allerlei actoren, juni 2009 – Regionaal College, 30 november 2009 – bestuurlijke stakeholdersbijeenkomst). Er is in deze eerste ronde veel tijd en aandacht besteed aan de actoren vanuit veiligheid. Het was mogelijk interessant geweest als er een combinatie van actoren vanuit veiligheid en zorg en welzijn gezamenlijk overleg zou hebben gevoerd om zo tot een gezamenlijk of gedeeld belang te komen.

De beschikbaarheid van de juiste informatie en kennis rondom het probleem van overmatig alcoholmisbruik onder jongeren is in dit project in de fase van uitvoering goed voor elkaar. Er is een site gecreëerd waar alle informatie rondom het beleidsonderwerp en het project op staat en waar de betrokken actoren informatie kunnen delen. Ook is er een openbare website en worden actuele nieuwsfeiten en andere wetenswaardigheden via de verschillende sociale media kanalen uitgedragen.



In de analyse van dit project heb ik in de samenwerking tussen de actoren in de uitvoeringsfase niet kunnen ontdekken dat de verschillende percepties en kennis rondom dit beleidsprobleem heeft gezorgd voor situaties waarbij er geen overeenstemming werd bereikt of waarbij het proces op een of andere manier geblokkeerd werd.

#### *Strategische onzekerheid*

In de fase van totstandkoming van het project was er van een fors aantal cruciale actoren niet duidelijk welke percepties en strategieën de actoren hadden of zouden hanteren in de besluitvorming. Deze onzekerheid had in die fase van het project voorkomen kunnen worden door de actoren eerder en intensiever te betrekken in de totstandkoming van het project. Later zie je ook dat de onzekerheid hierover afneemt, omdat het uitvoeringsplan van onderop werd geschreven en er zo meer draagvlak en gezamenlijkheid kon ontstaan. Als manager verklein je hiermee de onzekerheid op dit vlak.

Te zien is, ook nu nog, dat het lastig te voorspellen is welke strategie de (cruciale) actoren zullen hanteren. Zelfs na het schrijven van het uitvoeringsplan in gezamenlijkheid met de betrokken actoren bij het project is er geen volledig gedragen uitvoeringsplan ontstaan en is er kritiek op de formulering van een aantal zaken in het plan. De strategische onzekerheid is dus moeilijk te verminderen en waarschijnlijk nooit helemaal weg te nemen.

#### *Institutionele onzekerheid*

Tot slot kan er sprake zijn van institutionele onzekerheid. De betrokken actoren in het project 'Laat ze niet (ver)zuipen!' hebben ieder een eigen institutionele achtergrond. Er zijn veel gedeelde achtergronden qua soort organisatie en structuur door alle gemeentelijke actoren die participeren, maar er zijn ook publieke organisaties zoals bijvoorbeeld Politie Zeeland en de GGD betrokken en deze beide organisaties zijn zowel qua soort organisatie als structuur en achtergrond totaal verschillend van elkaar. Dit kan tot problemen leiden. De interacties tussen en het gedrag van de actoren worden niet alleen gekleurd door de percepties, maar ook gekleurd door de taken, standpunten, regels en taal van hun eigen organisatie en/of netwerk.

### **6.3 Managementrollen**

Wat van belang is voor de verdere analyses, is om de specifieke managementrollen te onderscheiden, te analyseren wie managementrollen heeft vervuld en in welke rondes.

#### ***Ronde 1 – draagvlak creëren***

In ronde 1 is duidelijk geworden dat er geen specifieke manager is geweest. Er was nog geen stuurgroep, geen projectleider en ook nog geen daadwerkelijk project, waardoor er in deze ronde vooral 'toevallige' managementrollen te zien zijn.

#### *Analyse sturende rollen in het proces*

In ronde 1 heeft de provincie Zeeland zich in de eerste bijeenkomst van het Platform Integrale Veiligheid als sturende actor in het proces opgeworpen door het bewust betrekken/benoemen van de subsidieregeling en het aansturen op een regionaal project.

De gedeputeerde had er politiek belang bij dat er voor maart 2011, wanneer de verkiezingen zijn voor Provinciale Staten, ook daadwerkelijk een groot gedeelte van het collegeprogramma uitgevoerd zou zijn en er mooie lopende projecten waren. De gemeente Schouwen-Duiveland heeft, door de rol van een bestuurder, activiteiten ontplooid in ronde 1 door de toezegging om portefeuillehouder te worden voor het project.





Hiermee heeft deze bestuurder ervoor gezorgd dat gemeente Schouwen-Duiveland in ieder geval een behoorlijke invloed kon hebben op het proces en het project.

Tot slot heeft de provincie in ronde 1 samen met gemeente Vlissingen de cruciale bestuurlijke stakeholdersbijeenkomst georganiseerd. De provincie die de bestuurlijke stakeholdersbijeenkomst heeft ingezet om een veelheid aan afspraken af te stemmen en te realiseren, om zo door te kunnen gaan met de totstandbrenging van het project. Wat opvalt is dat er weloverwogen bijeenkomsten georganiseerd zijn die passen bij de actoren en het netwerk; het was afgestemd op de institutionele omgeving. De bijeenkomst op 30 november 2009 was hierin erg belangrijk.

Er was in ronde 1 nog geen formeel aangestelde manager en dat is goed te zien. Wanneer zich kansen voordoen voor actoren die er belang bij hebben zie je dat deze actoren die kansen ook benutten en initiatieven nemen. Ook is opvallend dat deze actief betrokken actoren dan allemaal enthousiast bleven, omdat zij duidelijk een eigen belang hadden in het realiseren van dit project.

Er is terug te vinden, in de documenten van de voorbereiding van de bijeenkomst, dat er ambtelijk werd aangegeven dat het belangrijk is om alle mogelijk betrokken actoren uit te nodigen: *“Anders is er het risico dat de gemeenten die niet uitgenodigd worden en/of niet vertegenwoordigd zijn zich minder verbonden voelen met een mogelijk positief besluit op de bijeenkomst en het als een zekere inbreuk op hun lokale aanpak zullen ervaren.”*

#### *Conclusie*

Sturende rollen zijn in ronde 1 te zien geweest bij de provincie en gemeente Vlissingen.

## **Ronde 2 – besluitvorming realiseren**

### *Analyse sturende rollen in het proces*

Vanaf de allereerste start is de provincie in ronde 1 en 2 een cruciale actor en ook een belangrijke sturende actor in het proces geweest. De provincie heeft zich, zowel ambtelijk als bestuurlijk, wisselend opgesteld. Vanuit de documentenanalyse en de interviews is naar voren gekomen dat de provincie een bewuste keuze heeft gemaakt wanneer wel en niet op de voorgrond te treden en welke rol aan te nemen bij de verschillende overleggen en bijeenkomsten. Zij hebben bijvoorbeeld bewust de bijeenkomsten niet vanuit de provincie georganiseerd en de voorstellen niet vanuit de provincie gelanceerd. Dit alles om geen weerstand op te roepen bij de diverse gemeentelijke actoren (zie ook analyse rondes, hoofdstuk 5 – paragraaf 5.3.1.b).

In ronde 2 neemt het CZW Bureau, vanaf de eerste notitie die gepresenteerd en aangeleverd wordt door de stuurgroep, een proactieve, sturende rol aan om snelheid met het project te maken vanwege diverse financieringsmogelijkheden. Binnen het CZW Bureau is dan te zien dat eerst de sturende rol in het proces bij de bestuurder van deze organisatie ligt en later bij de aangestelde projectleider die gedetacheerd wordt vanuit de provincie naar het CZW Bureau voor drie dagen in de week.

Het CZW Bureau werd in een vrij laat stadium pas echt betrokken bij het project en het besluitvormingsproces. Dit heeft er voor gezorgd dat zij bepaalde stappen enorm versneld moesten nemen om toch de bepaalde gewenste doelstellingen van de bestuurders (voortrekkers; provincie en bestuurder gemeente Vlissingen) te kunnen behalen.

1. In de eerste fase van ronde 2 door de financiering vanuit de provincie veilig te moeten stellen.
2. In de tweede fase van ronde 2 door de financiering vanuit het ministerie van BZK veilig te moeten stellen.



Tegelijkertijd is het CZW Bureau bezig geweest om een projectleider te zoeken en aan te stellen. Door het aanstellen van een provinciale ambtenaar, die zich normaal gesproken bezighoudt met openbare orde en (integrale) veiligheid, als projectleider hebben zij gezorgd voor een specifieke manier van invullen van het (toekomstige) management van het project. Toen duidelijk werd dat de verdere besluitvorming en vorming van het projectplan door de portefeuillehouders en ambtenaren van het CZW zou worden gerealiseerd, is ervoor gekozen om een projectleider aan te stellen die zijn netwerk juist heeft aan de kant van openbare orde en veiligheid. Een bewuste keuze om de beide kanten van het project in balans en betrokken te houden.

#### *Conclusie*

Sturende rollen zijn in ronde 2 te zien door het CZW Bureau en de aangestelde projectleider.

### **Ronde 3 – uitvoering project**

#### *Analyse sturende rollen in het proces*

In ronde 3 vindt er een omslag in management plaats. De projectleider gaat daadwerkelijk aan de slag met de uitvoering van het project met de cruciale actoren. Vanaf ronde 3 is er dan ook alleen de rol van de projectleider die als manager optreedt in het project.

<b>Ronden</b>	<b>Sturende rollen/managers</b>
<b>Ronde 1</b>	Provincie, gemeente Vlissingen
<b>Ronde 2</b>	CZW Bureau, projectleider
<b>Ronde 3</b>	Projectleider

*Figuur 40; Tabel overzicht sturende rollen/managers in rondes*

## **6.4 Managementstrategieën**

Welke managementstrategieën zijn er te ontdekken in het gehele project in de analyses vanuit het onderzoek? Er wordt hieronder aan de hand van de drie gedefinieerde rondes een analyse gemaakt van de ingezette managementstrategieën. Ronde 1 zal kort beschreven en geanalyseerd worden, omdat er in deze ronde geen echte manager aan te wijzen is. In deze ronde zijn er ‘toevallige’ managers geweest die het proces gestimuleerd of ondersteund hebben. Ronde 2 en 3 zullen uitgebreider beschreven en geanalyseerd worden.

Met een ✓ gemarkeerde zinnen zijn daadwerkelijke ingezette managementstrategieën (gebaseerd op figuur 15, hoofdstuk 3 – paragraaf 3.4, p. 46).

### **Ronde 1 – draagvlak creëren**

#### *Analyse managementactiviteiten*

#### ✓ **Sturing door middel van doelvervlochtening; inbrengen van nieuwe informatie.**

Met het benoemen van de subsidieregeling door de provincie werd er nieuwe informatie ingebracht, waardoor verschillende actoren anders gingen kijken naar de mogelijkheden voor een dergelijk project.

#### ✓ **Sturing door middel van structurering; wijziging aanbrengen in het netwerk.**

Uitbreiden van het netwerk door de gemeentelijke actoren en publieke organisaties vanuit zorg en welzijn te betrekken vanaf de bijeenkomst in november 2009.



✓ **Sturing door middel van doelvervlochtening; verschillende actoren gezamenlijk een doelstelling of randvoorwaarden laten formuleren en bepalen.**

Doordat de kleine groep van actoren in de allereerste fase zelf doelstelling en randvoorwaarden konden bepalen zorgde dat duidelijk voor gezamenlijkheid en draagvlak (betrokkenheid). Er hoefden in deze fase nog geen concessies of investeringen gedaan te worden, wat het eenvoudiger maakt om betrokken en enthousiast te blijven.

✓ **Sturing door middel van structurering; opstarten nieuwe arena's.**

De oprichting van de stuurgroep is een vorm van sturing door middel van structurering.

Dit was nodig om stappen te kunnen maken. Er is door de stuurgroep nagedacht over wat voor 'soort' manager/projectleider voor het project wenselijk en nodig zou zijn om deze zoveel mogelijk als een onafhankelijke manager in te kunnen zetten. Het CZW Bureau is hierin een logische keuze die past bij de wens van een zoveel mogelijk onafhankelijke manager. Het CZW Bureau is geen gemeentelijke en geen provinciale actor, waardoor zij goed als onafhankelijk manager kan of zou kunnen optreden.

## **Ronde 2 – besluitvorming realiseren**

### *Analyse managementactiviteiten*

✓ **Sturing door middel van structurering; samenstelling van het netwerk wijzigen.**

Met de kennis dat de ambtenaren en bestuurders vanuit zorg en welzijn goed vertegenwoordigd zijn in de uitvoerende fase van het project, heeft het CZW Bureau een projectleider gezocht die vanuit de veiligheidskant betrokken is bij het onderwerp en daar ook zijn netwerk heeft. Hiermee heeft het CZW Bureau bewust en actief de samenstelling van het netwerk uitgebreid cq gewijzigd.

### *Invloed externe ontwikkelingen op management*

Belangrijk om toe te voegen aan het geheel van management van het proces en project is de invloed van externe ontwikkelingen die het besluitvormingsproces in deze ronde hebben geraakt. Hoewel de manager(s) op deze factoren, die buiten het besluitvormingsproces liggen, vaak geen of beperkt grip heeft, zijn het wel ontwikkelingen waarmee rekening gehouden moet worden, die ingezet kunnen worden en waarvan gebruik gemaakt kan worden om het proces een bepaalde kant op te leiden (zie ook theoretisch kader, paragraaf 2.4.6). In deze casus zijn daarvan mooie voorbeelden te zien.

✓ **De manager kan ontwikkelingen buiten het proces (externe ontwikkelingen) soms goed gebruiken om het proces aan te jagen.**

Het CZW Bureau heeft zowel de politieke als de economische ontwikkelingen gebruikt om een kans te creëren op een doorbraak in het proces. Veel gemeenten voelden zich nog helemaal niet zo verwant met het gezamenlijke project en het is een bekend fenomeen dat de lokale overheden (in Zeeland) niet snel geneigd zijn om hun lokale autonomie op te geven voor een stukje gezamenlijkheid. Het kwam daarom niet slecht uit dat er veel onzekerheid was omtrent de formatie van een nieuw kabinet en dat er financieel veel onzekerheid was.

Op 20 februari 2010 viel het kabinet naar aanleiding van de besluitvorming over de militaire missie in Uruzgan. Het demissionaire kabinet bleef aan om de Tweede Kamerverkiezingen op 9 juni 2010 voor te bereiden en de daaropvolgende formatie. Op 14 oktober 2010 kwam het kabinet ten einde en werd het nieuwe kabinet Rutte beëdigd. Het versnelde proces van de subsidieaanvraag voor het ministerie hangt samen met de val van het kabinet en de formatie van het nieuwe kabinet gedurende de afgelopen zomerperiode. De formatie nam een lange periode in beslag en het was erg onzeker wanneer de formatie zou gaan lukken en binnen welk tijdsbestek dit zou kunnen gaan plaatsvinden.



Het CZW Bureau voorzag problemen als er een nieuwe minister vanuit het nieuwe kabinet zou aantreden en wilde daarom versneld de aanvraag indienen zodat deze nog behandeld zou kunnen worden door de zittende minister die een voorstander was van dergelijke projecten. Hierdoor was er een goede reden om bij gemeenten aan te dringen om met spoed de bestuursovereenkomst te tekenen waarmee een intentie tot samenwerking werd vastgelegd.

Tot slot hebben ook de forse financiële onzekerheden binnen de gemeenten ervoor gezorgd dat men iedere mogelijkheid om extra financiële middelen te genereren heeft willen aangrijpen en een ieder de bestuursovereenkomst heeft getekend. De externe ontwikkelingen hebben op deze manier kansen geboden om een nieuwe dynamiek aan de besluitvorming te geven.

√ **Gezamenlijkheid en draagvlak bevorderen.**

De bestuurder van het CZW Bureau en de projectleider zijn bij een CZW vergadering aangeschoven om toelichting te geven op concept projectplan en om hierdoor aan draagvlak en betrokkenheid te werken.

√ **Sturing door middel van structurering; opstarten nieuwe ronde.**

Na de ondertekening van de bestuursovereenkomst werd er gestart met het formeren van een projectgroep en werkgroepen en met het schrijven van een uitvoeringsplan van onderop. Dit zorgde voor nieuwe arena's en mogelijkheden. De structurering van het project werd hierna meer en meer vorm gegeven (zie ronde 3).

### ***Ronde 3 – uitvoering project***

#### *Analyse managementactiviteiten*

In ronde 3 vindt er een omslag in management plaats. Er wordt bewuster ingezet op gezamenlijkheid door het uitvoeringsplan van onderop te gaan schrijven.

√ **Sturing door middel van structurering; opstarten nieuwe arena's.**

Door de projectstructuur neer te gaan zetten met alle bijbehorende overlegstructuren worden er nieuwe mogelijkheden gecreëerd voor de betrokken actoren.

√ **Sturing door middel van structurering; wijzigen samenstelling netwerk.**

In de (nieuwe) projectstructuur komen ook nieuwe, andere actoren bij het netwerk rondom deze beleidsproblematiek en dit project. Indigo en de GGD worden vanaf dat moment zeer intensief betrokken bij het project en krijgen een grote rol toebedeeld.

De projectleider zet hierbij duidelijk in op het voorkomen van cognitieve fixatie tegen één oplossing. De actoren worden in een gezamenlijk proces geplaatst door in bepaalde werkgroepen het uitvoeringsplan te laten schrijven/samenstellen. Door de actoren gezamenlijk een proces te laten doormaken waarin zij randvoorwaarden benoemen voordat een gezamenlijk besluit genomen kan worden, wordt het uiteindelijke uitvoeren van het project iets vertraagd, maar krijgen de actoren (projectleider, gemeenten, Indigo, GGD, Politie Zeeland en het CZW Bureau) de kans om aan elkaar en elkaars opvattingen te wennen.

√ **Sturing door middel van variatie; variatie in oplossingsmogelijkheden, (keuzes) creëren/neerzetten en aanbieden zodat er diversiteit ontstaat.**

Door het uitvoeringsplan samen te schrijven zal ervoor gezorgd worden dat er diversiteit ontstaat waardoor het aantrekkelijker moet worden om mee te doen.



√ **Sturing door middel van doelvervlochtening; verschillende inzichten meenemen in de formulering van een doelstelling.**

Dit zorgt er daarnaast ook voor dat verschillende inzichten meegenomen worden in de formulering van doelstellingen, zodat de gezamenlijkheid en het draagvlak bevorderd wordt.

In de stukken is ook terug te vinden dat het uitvoeringsplan een dynamisch document moet zijn en blijven. Doordat dit expliciet uitgedragen en benoemd wordt, geeft dit de actoren een gevoel van mogelijkheden voor beïnvloeding. Als niet alles al vaststaat en er, naar gelang het project ontwikkeld en de actoren dat nodig vinden, wijzigingen in plannen gemaakt kunnen en mogen worden, kan dat zorgen voor een groter gevoel van betrokkenheid en meer vertrouwen.

√ **Sturing door middel van doelvervlochtening; verschillende actoren gezamenlijk een doelstelling of randvoorwaarden laten formuleren en bepalen.**

Daarbij is ervoor gezorgd dat de werkgroepen ook dynamisch zijn en zij vrijheid hebben om verschillende mensen bij elkaar te roepen en te zoeken die specifieke thema's opzetten. Zij hebben veel invloed en vrijheid op het gebied van inhoudelijke zaken. Er wordt actief uitgedragen dat de werkgroepen expert zijn binnen hun taakveld of specifieke taak en dat zij hierin doorslaggevend zijn en dus kan er gezorgd worden voor meer draagvlak.

√ **Gezamenlijkheid en draagvlak bevorderen.**

De projectleider heeft vanaf september 2010 een aantal gemeenteraden proactief bezocht om aan draagvlak en betrokkenheid te werken.

√ **Sturing door middel van structurering; wijzigen samenstelling netwerk.**

√ **Sturing door middel van variatie; bevorderen van diversiteit en nieuwe agenda's formuleren.**

Er is een communicatiemedewerker aangetrokken en communicatieplan geschreven waarin weer een andere en nieuwe focus gelegd wordt in het project. Ook is hierdoor de samenstelling van het netwerk enigszins gewijzigd en zorgt het voor nieuwe verfrissende input in het project.

*Knelpunten/lastige momenten en managementactiviteiten*

Na deze beschrijvingen van ronde 2 en 3 zullen de knelpunten/lastige momenten apart benoemd worden (hoofdstuk 5, conclusies) en vervolgens gekoppeld worden aan de activiteiten van de manager en de type strategie die daarbij hoort.

De knelpunten/lastige momenten in het project zitten daar waar de conflicterende punten duidelijk naar voren komen, op die momenten heeft het proces gehaperd en is er vertraging opgetreden (zie hoofdstuk 5);

- Einde ronde 2 – niet instemmen met projectplan en begroting.
- Ronde 3 – niet instemmen met begroting uitvoeringsplan, kritische houding lokaal/regionaal versus provinciaal project.



In figuur 39 is een tabel te zien met daarin de knelpunten, managementactiviteiten en ingezette managementstrategieën overzichtelijk weergegeven. Hierdoor ontstaat er een duidelijk overzicht van wat er op welk moment is gedaan om de knelpunten weg te nemen of te verminderen.

Wanneer knelpunt? Welk moment, in welke ronde?	Activiteiten manager	Type strategie
September 2010; niet instemmen met projectplan en begroting door 11 gemeenten	Vóór september 2010; <b>1.</b> bij CZW vergadering toelichting geven op concept projectplan, zowel door projectleider als door bestuurder CZW Bureau <b>2.</b> beschikbare info uit documenten verzameld, daarmee projectplan geschreven	<b>1.</b> Sturing door middel van doelvervlochtening <b>2.</b> – <b>3.</b> Sturing door middel van structurering <b>4.</b> Sturing door middel van structurering <b>5.</b> Sturing door middel van structurering
Juni 2011; niet instemmen met begroting van het uitvoeringsplan, kritische houding lokaal/regionaal versus provinciaal project	Vóór juni 2011; vanaf september 2010 is projectleider op de voorgrond getreden als actieve en betrokken manager/projectleider: <b>3.</b> actief projectgroep samengesteld en bij elkaar geroepen (acuut, met spoed) <b>4.</b> projectstructuur neergezet en vastgesteld <b>5.</b> werkgroepen geformeerd/geïnstalleerd en gestimuleerd om te starten met overleg en activiteiten <b>6.</b> aantal gemeenteraden proactief bezocht <b>7.</b> bij werkgroepen die los staan van het project (b.v. werkgroep zorg Oosterschelderegio) aangeschoven voor extra toelichting, uitleg en overleg <b>8.</b> communicatiemedewerker aangetrokken en communicatieplan geschreven	<b>6.</b> Gezamenlijkheid en draagvlak bevorderen <b>7.</b> Sturing door middel van doelvervlochtening en Sturing door middel van variatie <b>8.</b> Sturing door middel van structurering en Sturing door middel van variatie

Figuur 41; Tabel knelpunten en ingezette managementactiviteiten en -strategieën

## 6.5 Conclusies hoofdstuk 6

Succesvolle sturing door middel van netwerkmanagement moet uiteindelijk leiden tot een gedragen (voorlopige) oplossing voor een beleidsprobleem, waarin actoren zich kunnen vinden, al is het niet de oplossing die het meest hun voorkeur heeft of waarbij zij bereid zijn zich neer te leggen. Daarnaast zorgt succesvolle sturing door netwerkmanagement ervoor dat een wijziging in de situatie waarin het beleidsprobleem zich voordoet leidt tot een gecoördineerde aanpassing van de (voorlopige) oplossing en kunnen samenwerkingsprojecten daadwerkelijk van de grond komen en resultaten behalen (De Bruijn, Ten Heuvelhof en In 't Veld, 2008).

Er ligt een uitvoeringsplan waar de gemeenten zich achter hebben geschaard en wat draagvlak heeft onder alle betrokken actoren (ambtenaren, bestuurders, publieke organisaties). De uitvoerende fase van het project is opgestart en komt nu van de grond. Er zijn al een flink aantal activiteiten uitgevoerd zoals:

- het organiseren van stapavonden voor ouders van jongeren;
- extra inzet van de Politie Zeeland, GGD en Indigo bij evenementen om voorlichting te geven;
- zowel in het primair onderwijs als in het voortgezet onderwijs wordt voorlichting gegeven;



- in samenwerking met HALT wordt er gewerkt aan ‘speciale’ HALT-afdoeningen waarbij doel is om jongeren bewust te maken van de gevaren van overmatig alcoholgebruik;
- in de Zeeuwse ziekenhuizen wordt gewerkt aan een speciale ‘alcohol-poli’;
- er zijn een tweetal onderzoeken uitgevoerd door de Hogeschool Zeeland (HZ) met betrekking tot indrinkgedrag en naleving van leeftijdsgrenzen in supermarkten en slijterijen;
- er worden blaasacties gehouden tijdens uitgaansavonden;
- er worden frisfeesten gehouden.

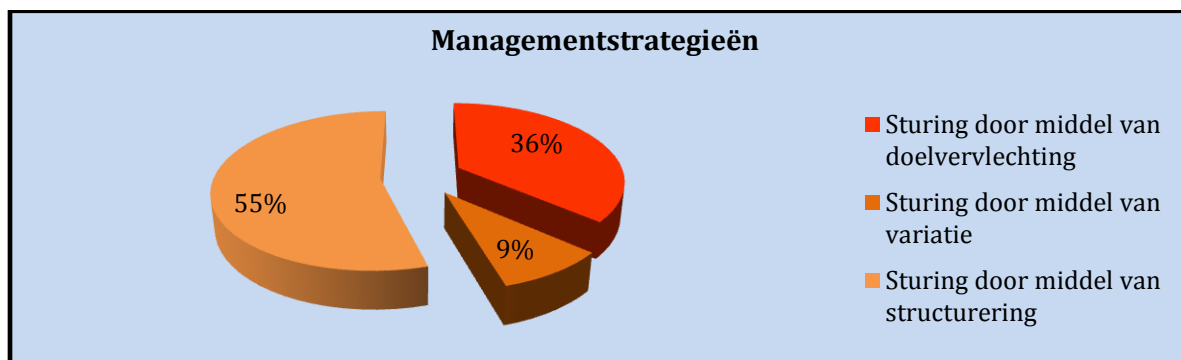
Sturende rollen waren er in ronde 1 ‘toevallig’ door de provincie en gemeente Vlissingen. In ronde 2 door het CZW Bureau en de projectleider en in ronde 3 door alleen de projectleider.

Er is door de projectleider gezorgd voor toegankelijke informatiestromen (website intern en extern gebruik) die beschikbaar gemaakt zijn voor alle actoren.

Knelpunten in het project zijn getracht op te lossen door de inzet van verschillende type managementstrategieën. Te zien is, dat het meest is ingezet op sturing door middel van structurering. Dit is een praktische manier van sturing en wellicht ook een ‘makkelijke’ manier van sturing.

Managementstrategieën	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Aantal keren ingezet
Sturing door middel van doelverplechting (inhoud)	2 x		2 x	4 x
Sturing door middel van variatie (inhoud en strategie)			1 x	1 x
Sturing door middel van structurering (afhankelijkheid / onafhankelijkheid)	2 x	2 x	2 x	6 x

Figuur 42; Ingezette managementstrategieën in beeld

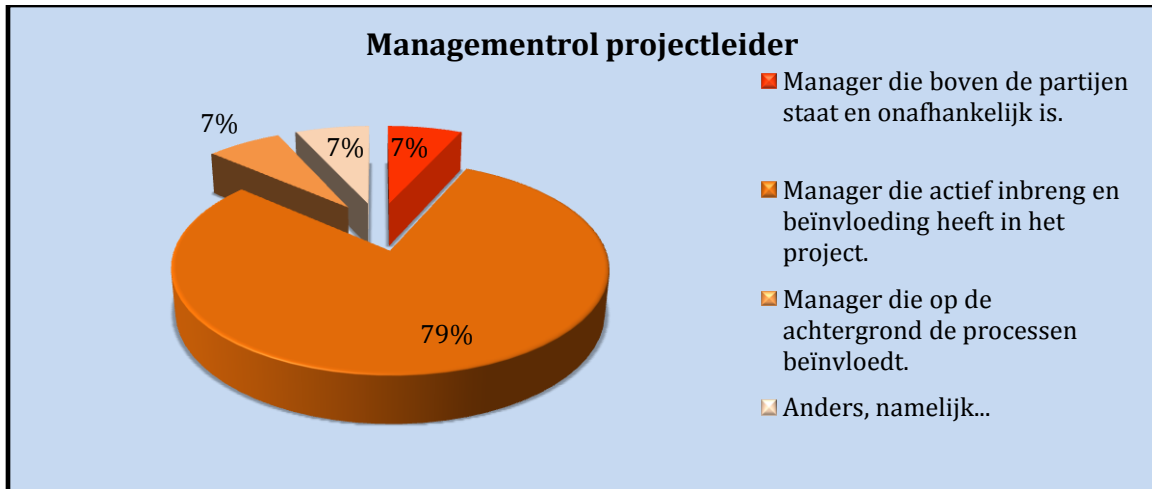


Figuur 43; Grafiek ingezette managementstrategieën



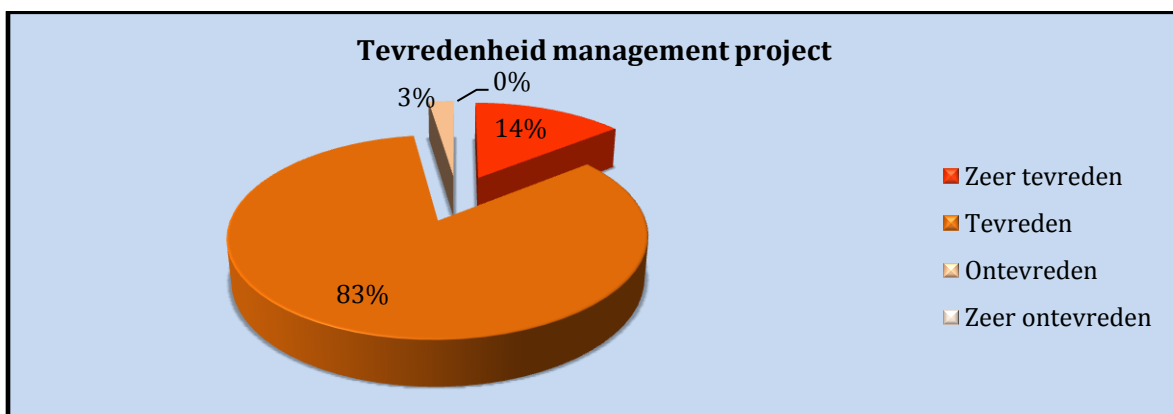
### Uitkomsten enquêtes

Uit de enquêtes komt er een duidelijk beeld naar voren welke rol de projectleider vervult voor de betrokken individuele actoren. In figuur 44 is te zien dat de managementrol van de projectleider er voornamelijk een is van actieve inbreng en beïnvloeding in het project.



Figuur 44; Grafiek uitkomst enquête managementrol projectleider

Kritische kanttekening daarbij is dat er een aantal keren opgemerkt wordt, dat er wellicht meer oog moet zijn voor de regionale/lokale aanpak en plannen, zodat het gevoel niet ontstaat dat het provinciale project boven het regionale project uitgaat.

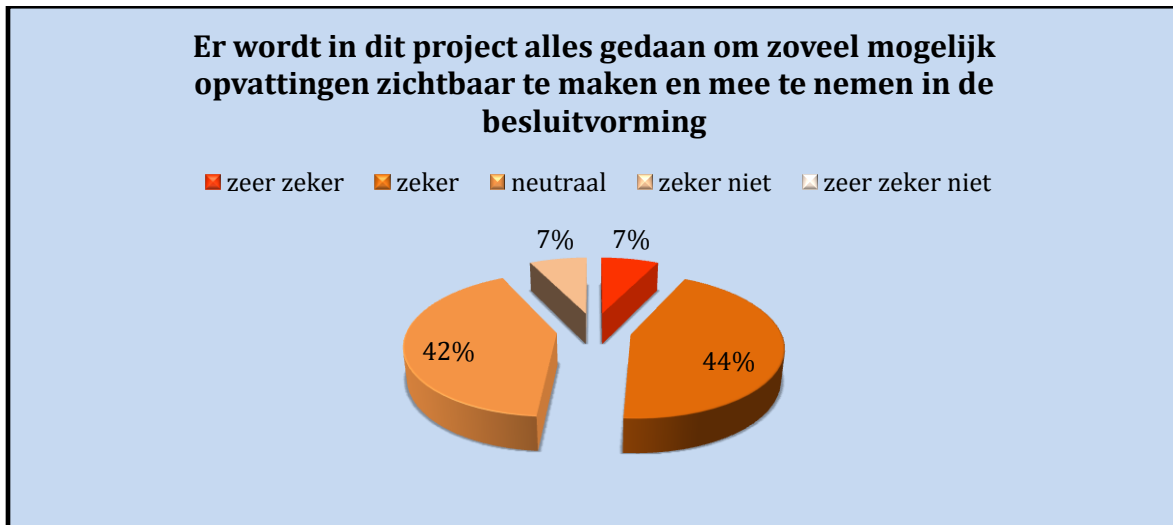


Figuur 45; Grafiek uitkomsten tevredenheid actoren met management

Toch is de tevredenheid over het management van het project over het algemeen hoog te noemen (figuur 45). Er zijn een aantal actoren zeer tevreden en de meesten zijn tevreden. Er is maar één respondent geweest die ontevreden was. Deze respondent heeft ook aangegeven dat er meer aandacht moet zijn voor de communicatie gericht op samenwerking en het blijvend betrekken van alle individuele actoren in de werkgroepen.

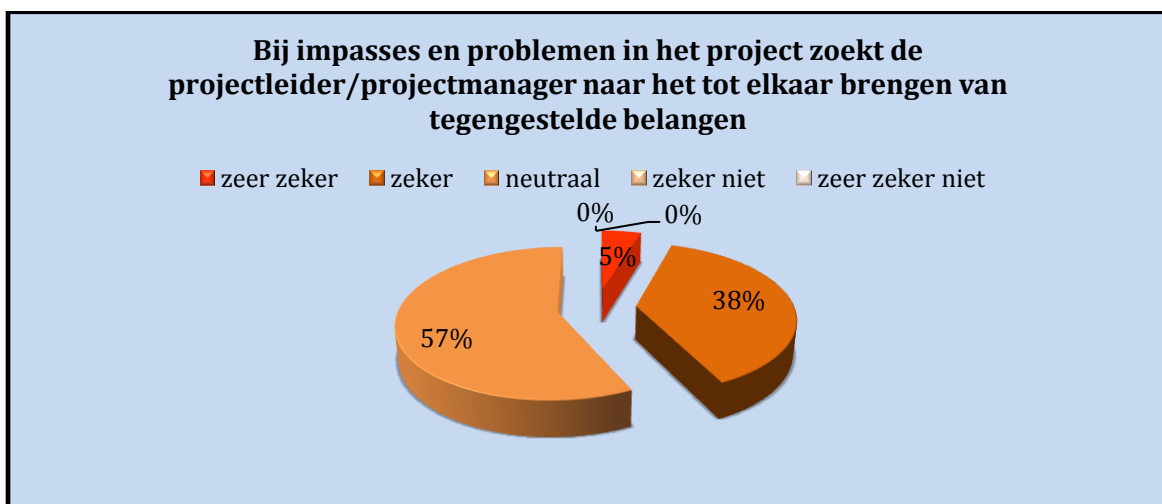


Uit de enquêtes zijn hieromtrent nog een aantal opvallende uitkomsten te signaleren en te benoemen.



Figuur 46; Grafiek stelling met betrekking tot het management van het project (1)

In figuren 46 en 47 is te zien dat er opvallend veel respondenten een neutrale mening zijn toegedaan met betrekking tot het management van het project op het gebied van het meenemen en zichtbaar maken van opvattingen en het tot elkaar brengen van tegengestelde belangen. Neutraal betekent in dit geval dat men er niet echt zeker van is dat dit voldoende gedaan wordt en dat klopt ook wel met het beeld vanuit de interviews, gesprekken en participerende observatie. Als er al kritiek te horen was, dan kwam naar voren dat het provinciale project soms belangrijker lijkt te zijn dan het regionale project. Daarnaast heeft men het gevoel dat er op een aantal punten (financiën en inzet van ambtelijke capaciteit) soms onvoldoende geluisterd wordt en verkeerde aannames worden gedaan vanuit het management van het project.



Figuur 47; Grafiek stelling met betrekking tot het management van het project (2)





# DEEL 4; SLOT





# Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen

In de vorige drie hoofdstukken zijn de bevindingen en de analyse van het onderzoek gepresenteerd. In dit laatste hoofdstuk zal de afronding van het onderzoek worden behandeld om tot een antwoord te komen op de centrale vraag van het onderzoek. Tot slot zullen er aanbevelingen worden gedaan.

## 7.1 Conclusies en aanbevelingen

In deze paragraaf zal de centrale vraag van het onderzoek worden beantwoord. De centrale vraag luidt:

***Hoe wordt er, vanuit de context van het College Zorg en Welzijn, samengewerkt om te komen tot een gezamenlijk projectplan en gezamenlijke uitvoering van dit plan en op welke manier draagt het netwerkmanagement bij aan het succes van deze samenwerking?***

### **Conclusies actoren**

Hiervoor is uitvoerig beschreven hoe er is samengewerkt tussen de gemeenten, provincie en een aantal publieke organisaties. Gedurende de looptijd van het project is er een intensief en uitgebreid netwerk ontstaan tussen de verschillende actoren en arena's.

De provincie en de stuurgroep zijn, qua frequentie van contacten tussen actoren, veel minder betrokken dan de andere (cruciale) actoren in de huidige uitvoerende fase van het project. Dit is echter wel te verklaren vanuit de rol die zij in deze fase vervullen. De stuurgroep observeert op afstand en ook de provincie heeft geen uitvoerende taken waardoor de contacten dus ook minder aanwezig zijn. Het komt er nu op aan dat de uitvoerende actoren met veel menskracht voor uitvoering en kennis van zaken, intensieve contacten onderhouden met elkaar, om zo van elkaar te kunnen leren en intensief samen te kunnen werken.

Opvallend is de rol van Indigo, die intensieve contacten onderhoudt met alle gemeenten, de Politie Zeeland en de GGD. Ook opvallend is dat de regio Zeeuws - Vlaanderen, mogelijk door de geografische ligging, minder intensieve contacten heeft in het gehele project.

De meest intensieve contacten liggen geconcentreerd bij de projectgroep en de werkgroep(en). De projectgroep en de werkgroep(en) zijn in deze fase van het project de centrale punten van waaruit de meeste contacten verlopen naar alle andere actoren. Een positieve en gewenste ontwikkeling, gezien de rol van deze groepen in de projectstructuur.

De strategie gericht op samenwerking wordt het meest ingezet door de cruciale actoren in het project. Opvallend is echter dat de conflictueuze strategie ook regelmatig wordt of is ingezet. Dit verklaart echter wel een steeds terugkerend aantal lastige en conflicterende punten in het project:

- Aansluiting, afstemming en koppeling tussen het lokale/regionale en het provinciale project.
- Inzet van middelen; zowel financieel als menskracht voor uitvoering (ambtelijke capaciteit).
- Algemeen belang versus eigen belang – samenwerking versus autonomie.



## **Conclusies arena's en ronden**

Opvallend in de analyses was dat er een verschil vastgesteld is tussen de fase van totstandkoming en de fase van uitvoering, zowel op het gebied van de cruciale actoren als op het gebied van de arena's. Er is dan ook een duidelijk onderscheid gemaakt tussen deze twee fasen.

Er zijn een fors aantal arena's te onderscheiden waarbinnen veel beïnvloeding plaatsvindt met betrekking tot het project (zie figuur 32 en 33, p. 75):

- In de fase van totstandkoming zijn er 5 afzonderlijke arena's te benoemen.
- In de fase van uitvoering zijn er 12 afzonderlijke arena's te benoemen.

Er zijn drie ronden vastgesteld in het onderzoek; ronde 1 – *draagvlak creëren*, ronde 2 – *besluitvorming realiseren*, ronde 3 – *uitvoering project*. De drie ronden zijn verdeeld over de twee vastgestelde fasen in het project (totstandkoming en uitvoering).

### *Ronde 1 & 2 – periode totstandkoming, t 2008-2010*

In dit onderzoek is er geconstateerd dat het besluitvormingsproces heeft plaatsgevonden in een periode van ingrijpende ontwikkelingen in de Nederlandse samenleving op economisch en politiek vlak. De financiële crisis zorgde en zorgt ervoor dat op landelijk en lokaal niveau de broekriem wordt aangehaald. De subsidie vanuit het collegeprogramma 'Nieuwe Verbindingen' van de provincie was dan ook een buitenkans voor de betrokken gemeenten. Deze subsidie bood de gemeenten de mogelijkheid om gezamenlijk en integraal aan de slag te gaan met het beleidsprobleem van alcoholmisbruik onder jongeren, zonder daarvoor het eigen budget al te zeer aan te hoeven spreken. Dit had tot gevolg dat de focus is gelegd op integrale veiligheid en dat er minder aandacht is geweest voor zorg en welzijn. In de eerste ronde, waarin het de bedoeling was draagvlak te creëren, is dit vrij eenzijdig gebeurd. De uiteenlopende visies van de betrokken actoren vanuit zorg en welzijn zijn maar beperkt aan bod gekomen. Van doelvervlochtening, gezamenlijkheid of draagvlak was hierdoor nog nauwelijks sprake.

In de tweede ronde is te zien dat de bestuurder, die op dat moment de sturing van de beleid- en besluitvormingsprocessen om het project van de grond te krijgen op zich nam, zich heeft gericht op snelle ondertekening van de bestuursovereenkomst. De focus kwam te liggen op de deadline voor het inleveren van de subsidieaanvraag voor de provincie en die van het ministerie van BZK. Voor de meeste gemeenten kwam dit verzoek vrij onverwacht. Omdat de druk rondom het binnenhalen van de zeer gewenste en noodzakelijke subsidies werd gevoeld, ondertekenden de gemeenten deze bestuursovereenkomst, om de benodigde financiële middelen veilig te stellen.

Tegen het projectplan hadden negen van de dertien gemeenten echter flinke bezwaren. Er had nauwelijks afstemming plaatsgevonden tussen de verschillende gemeenten en de projectleider die het projectplan had geschreven. Gemeenten hadden een heel ander beeld bij de concrete invulling van het plan. Het is de vraag of de ondertekening van de bestuursovereenkomst had plaatsgevonden, als er voldoende tijd was geweest en als er eerst was ingegaan op de visies en inhoudelijke ideeën van de gemeenten op het gebied van zorg en welzijn. De autonomie van de individuele gemeenten in Zeeland is een gevoelig punt in samenwerking, zoals ook al in hoofdstuk 1 te lezen was. Eigenheid, lokaliteit en kleinschaligheid zijn zaken die zeer gewaardeerd worden door veel Zeeuwse gemeenten. De financiële druk bood dus een goede kans om de bestuursovereenkomst met projectplan snel ondertekend te krijgen.



### *Ronde 3 – periode uitvoering, t 2010-heden*

Nadat de bestuursovereenkomst getekend werd in september 2010 is de projectleider heel bewust begonnen met het ontwikkelen en schrijven van een 'nieuw' plan. Een gezamenlijk uitvoeringsplan waarin de doelstellingen en aanpak concreet worden gemaakt en waarbij zoveel mogelijk actoren betrokken zijn geweest. Er is getracht om het projectplan opnieuw te schrijven in nauwe samenwerking met de gemeenten (zowel ambtelijk als bestuurlijk) en per deelregio is er door middel van activiteiten en bijeenkomsten aan draagvlak en gezamenlijkheid gewerkt.

In juni 2011 is de stand van zaken, op basis van de documentenanalyse, dat er 11 van de 13 gemeenten akkoord zijn met het uitvoeringsplan, maar dat er 6 van de 13 gemeenten nog altijd niet akkoord zijn met de begroting van het uitvoeringsplan. Deze gemeenten maken allen de opmerking dat er alleen met bestaande middelen gefinancierd kan worden en dat er per activiteit besloten moet worden op welke manier en hoeveel middelen ingezet kunnen worden.

Uit de documentenanalyse komt ook naar voren dat de doelstellingen met betrekking tot openbare orde en veiligheid, nadrukkelijker benoemd moeten worden. Het moet wel een integrale aanpak worden waarbij beide kanten, zorg/welzijn en openbare orde/veiligheid, vertegenwoordigd zijn.

### ***Conclusies management***

Succesvolle sturing door middel van netwerkmanagement moet uiteindelijk leiden tot een gedragen (voorlopige) oplossing voor een beleidsprobleem, waarin actoren zich kunnen vinden, al is het niet de oplossing die het meest hun voorkeur heeft of waarbij zij bereid zijn zich neer te leggen. Daarnaast zorgt succesvolle sturing door netwerkmanagement ervoor dat een wijziging in de situatie waarin het beleidsprobleem zich voordoet leidt tot een gecoördineerde aanpassing van de (voorlopige) oplossing en kunnen samenwerkingsprojecten daadwerkelijk van de grond komen en resultaten behalen.

Er ligt een uitvoeringsplan waar de gemeenten zich achter hebben geschaard en wat draagvlak heeft onder alle betrokken actoren (ambtenaren, bestuurders, publieke organisaties). De uitvoerende fase van het project is opgestart en komt nu van de grond. Er zijn al een flink aantal activiteiten uitgevoerd zoals te lezen was in hoofdstuk 6.

Naast de uitvoerende activiteiten is er door de projectleider veel ingezet op sturing door middel van structurering. Er is een degelijke projectstructuur neergezet (figuur 21).

Daarnaast is er ingezet op doelvervlochtening door ervoor te zorgen, dat de werkgroepen zelfstandig functioneren en ook zelf inhoudelijk verantwoordelijk zijn. Het draagvlak en vooral ook de gezamenlijkheid onder de actoren die participeren in de werkgroepen is hierdoor enorm toegenomen. De projectleider heeft een actieve rol in het project, met duidelijke inbreng en beïnvloeding, de tevredenheid hierover onder de betrokken actoren is zonder meer hoog te noemen (meer dan 90%, zie figuur 46, p. 96).

Wat wel opvallend is, is dat er ook een matige score te zien is op een aantal specifieke punten van het management van het project. Een hoge 'neutraal' score vanuit de enquête betekent dat men van een aantal zaken niet overtuigd is:

- Er is (te) weinig gedaan om verschillende opvattingen zichtbaar te maken en mee te nemen in de besluitvorming (bevorderen draagvlak, gezamenlijkheid en deelname)
- Bij problemen of impasses is er onvoldoende of weinig geprobeerd de tegengestelde belangen samen te brengen.



Dit komt ook terug in een aantal gesprekken en interviews die zijn uitgevoerd. Hierin werd aangegeven dat men vond, dat er onvoldoende werd geluisterd en gekeken naar de lokale actoren om goed in beeld te krijgen wat deze actoren graag wensten in het project.

Het is belangrijk dat er een continu proces is van het analyseren van percepties, actoren en netwerken, bij aanvang en tijdens het proces. In het project zijn de werkgroepen dynamisch van aard, zowel qua samenstelling als qua inhoudelijke opdrachten, met een aantal vaste doelen en actoren. Dit zorgt voor een continu proces, waarin ontwikkelingen, nieuwe ideeën en creativiteit mogelijk zijn.

### ***Aanbevelingen management***

Succesfactoren in netwerken en netwerkmanagement zijn in dit onderzoek al op veel manieren genoemd en benoemd, maar zullen hieronder nog eens opgesomd worden met daarbij concrete aanbevelingen voor dit project.

- Zorg dat belangrijke actoren goed betrokken zijn en blijven. Mensen hebben de neiging veel contacten te hebben met mensen die dezelfde opvattingen hebben (Heijnen, A., Velden, J. van der en Peereboom, E.C., 2008).

De werkgroepen en de projectgroep hebben een centrale rol in het project, zowel in de contacten (frequentie en variëteit) als in de arena's (verbindingen met vrijwel alle arena's in het project). Dit is een goede manier om alle arena's en (cruciale) actoren betrokken en geïnformeerd te houden. Blijf deze centrale rol stimuleren en behoudt en benut het in de toekomstige fasen in het project.

De provincie en stuurgroep staan op grotere afstand van het project, maar zijn echter wel belangrijke actoren waarvan het project afhankelijk is qua financiële middelen. Alle (cruciale) actoren zullen in de komende fasen van het project nodig zijn en blijven. Houdt deze actoren voldoende betrokken en geïnformeerd. Let daarbij ook op de regio Zeeuws-Vlaanderen, dat zij voldoende betrokken blijven in het provinciale project en niet teveel los of op afstand komen te staan.

- Ga zorgvuldig om met tegenstanders en critici. Zorg voor goede interessante inhoud (Heijnen, A., et al, 2008).

Geef blijvend aandacht aan de gemeenten die veel kritiek en weerstand bieden. Zoek naar nieuwe, andere aansluitingen of koppelingen tussen de bestaande (lokale/regionale) projecten en het provinciale project, zodat het draagvlak voor het provinciale project versterkt wordt en behouden blijft. De projectstructuur staat en is goed georganiseerd. Het is dan ook aan te bevelen om nu meer in te zetten op doelvlechting en variatie om de gezamenlijkheid, draagvlak en aantrekkelijkheid van meedoen in samenwerking te bevorderen. Actoren blijven bij het proces betrokken, omdat ze de inhoud interessant vinden. Zorg voor creativiteit en variëteit bij het genereren van kennis en sta open voor nieuwe, innovatieve ideeën.





- Speel in op de strategieën van actoren (Heijnen, A., et al, 2008).

Doorbraken maar ook stagnaties in de besluitvorming ontstaan vaak door strategische keuzes van actoren. Het is dus belangrijk om die strategieën van actoren te herkennen en te weten waar ze (kunnen) leiden tot stagnaties. Bijvoorbeeld door herhaling van dezelfde strategieën, denk aan de conflicterende strategie die ingezet wordt, waarbij steeds de financiering van het project ter discussie wordt gesteld, door niet in te stemmen met de begroting en door allerlei voorbehouden te maken met betrekking tot de financiering van activiteiten.

- Naast het formele netwerk zijn persoonlijke netwerken en relaties van groot belang. Mensen van verschillende organisaties moeten elkaar (leren) kennen. Men moet weten wie men waarvoor nodig heeft. Focus ook op de informele netwerkrelaties. Goede inter-persoonlijke relaties en onderling vertrouwen zijn zowel op bestuurlijk als operationeel niveau van groot belang (Heijnen, A., et al, 2008).
- Continue aandacht en bijsturing. Netwerken tussen actoren ontstaan niet zomaar. Het project is georganiseerd en gestructureerd, maar netwerken organiseren, ook buiten de projectstructuur om, is een continu, dynamisch en cyclisch proces (Heijnen, A., et al, 2008).

### ***Samenvattende conclusie, antwoord op de centrale vraag***

Er is en wordt in het project 'Laat ze niet (ver)zuipen!' intensief samengewerkt aan een gemeenschappelijk doel. Er is op verschillende momenten succesvol gestuurd door het toepassen van netwerkmanagement, waardoor er doorbraken in het proces plaats hebben gevonden en waardoor het samenwerkingsproject daadwerkelijk van de grond is gekomen.

De samenwerking verloopt uiteraard niet zonder slag of stoot, waarbij er terugkerende conflicten ontstaan die steeds opnieuw gemanaged moeten worden. Duidelijk is wel dat de inzet van bepaalde netwerkmanagementstrategieën effect heeft op de samenwerking en dat het behulpzaam is in de processen. Uitdaging voor de projectleider zal zijn en blijven om de actoren bij elkaar te houden en ze blijvend, constructief te laten samenwerken op de langere termijn. Het vraagt in de toekomstige periode zeker nog meer focus op het inzetten van uiteenlopende netwerkmanagementstrategieën (variatie) in dit project. Hier kan meer mee gedaan en uitgehaald worden, waardoor de successen van het project op de lange termijn groter kunnen worden en er daadwerkelijk een gezamenlijk project kan ontstaan.



## Slotconclusie

***“Verplaats je in een situatie waarin je beseft dat je het op eigen kracht niet redt. Dan is het fantastisch dat je kan terugvallen op een organisatie die er altijd is en die altijd komt.”*** (DE REDDINGBOOT, Koninklijk Nederlandse Redding Maatschappij (KNRM), april 2011)

Hoe verhoudt zich nu dit onderzoek tot het citaat vanaf het voorblad, hierboven nogmaals weergegeven?

Terugkijkend op de bevindingen en de conclusies van dit onderzoek, kan vastgesteld worden dat het complexe probleem van overmatig alcoholgebruik onder jongeren niet zelfstandig door de individuele gemeenten aangepakt kan worden. De gemeenten redden het, zowel financieel als qua kennis en menskracht voor uitvoering, niet op eigen kracht.

In situaties waar je het niet op eigen kracht meer redt is het van groot belang dat je kunt samenwerken met partners die je vertrouwd en kunt terugvallen op een degelijke (project)organisatie die zaken in gezamenlijkheid voor elkaar kan krijgen. Er hangt veel van deze samenwerking af en daarmee ook van de sturing die aan de samenwerking wordt gegeven.

Als er een einddoel is waar je met elkaar naartoe wilt, dan zullen er duidelijke koersen uitgezet moeten worden, zal er gestuurd en soms bijgesteld moeten worden. De omstandigheden en de omgeving veranderen continu en er zal veel van de bemanning, die mee gaat naar het einddoel, gevraagd worden. Flexibiliteit, inzet, kennis en vertrouwen in elkaar en degene die stuurt zijn van groot belang voor het behalen van het einddoel. Ook de uitrusting is hierbij belangrijk, want een goede uitrusting/toerusting zorgt voor vertrouwen en rust. Is er voldoende kennis en kunde aan boord en zijn er noodvoorzieningen en oplossingen te organiseren of te regelen als er zaken misgaan of niet gaan zoals van tevoren bedacht was?

Tot slot is het vooral belangrijk dat alle actoren hun rol en plaats in het project goed kennen en met enthousiasme aan het (project)einddoel mee willen werken. Er echt voor durven en willen gaan vraagt om overgave en kunnen loslaten op momenten dat het nodig is. Overlaten aan actoren die er meer verstand van hebben of er meer mee kunnen doen dan jij als individuele actor. Samenwerken en ieders kwaliteiten benutten en inzetten. Toch is dat juist het moeilijkste van alles; een stukje van jezelf opgeven in de samenwerking en gezamenlijkheid van het grotere geheel, van het project. Dan voelt dat ineens alsof je als individuele actor minder belangrijk bent geworden, terwijl juist het tegendeel waar is en alle individuele actoren en hun gezamenlijke inzet voor het gedeelde project zorgen. Zonder de individuele actoren is er niets mogelijk en is er geen groot gezamenlijk project.

Een pittige, maar vooral uitdagende opdracht dus, die bovendien niet alleen veel vraagt van de bemanning, maar zeker ook van de stuurman of kapitein. Ik wens alle actoren in het Zeeuwse project ‘Laat ze niet (ver)zuipen!’ een behouden vaart toe. Met een prachtig einddoel in zicht en met een betrokken, kundige en enthousiaste projectleider moet dat wel een succes worden in Zeeland!





## Literatuurlijst

Bekkers, V.J.J.M. (2007), *Beleid in Beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Lemma, Den Haag.

Bovens, M.A.P., Hart, P. 't en Twist, M.J.W. van (2007), *Openbaar Bestuur: Beleid, Organisatie en Politiek*, Kluwer, Alphen aan den Rijn.

Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten en Veld, R.J. in 't (2008), *Procesmanagement, Over procesontwerp en besluitvorming*, SDU, Den Haag.

Bruijn, J.A. en Heuvelhof, E.F. (1998), *Procesmanagement*, Bestuurswetenschappen, 52 (2), pp. 120-134.

Bruijn, J.A. de en Heuvelhof, E.F. (2007), *Management in netwerken, Over veranderen in een multi-actorcontext*, Lemma, Den Haag.

Castells, M. (2000), *Materials for an Exploratory Theory of the Network Society*, The British Journal of Sociology 51(1).

Castells, M. (2000), *The rise of the network society, the information age: economy, society and culture*, Blackwell Publishers Oxford.

Edelenbos, J. en Klijn, E.H. (2006), *Managing stakeholder involvement in decision-making*, Journal of Public Administration Research and Theory.

Heijnen, A., Velden, J. van der en Peereboom, E.C. (2008), *Het effect van netwerkmanagement*, Overheidsmanagement, 2, pp. 12-16.

Hutjes, J.M. en van Buuren, J.A. (1996), *'De gevalsstudie, Strategie van kwalitatief onderzoek'*, Boom, Heerlen.

Järvensivu, Timo, Kristian Möller (2009), *Metatheory of network management: A contingency perspective*, Industrial Marketing Management 38(6) 654 – 661. IMP 2008 - An Interactive Perspective on Business in Practice.

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

Klijn, E.H., Bueren, E.M. van en Koppenjan, J.F.M. (2000) *Spelen met onzekerheid. Over diffuse besluitvorming in beleidsnetwerken en mogelijkheden voor management*, Eburon, Delft.

Klijn, E.H. en Teisman, G.R. (1992), *Beleidsnetwerken: analyse en management*. Rotterdam.



Klijn, E.H. en Teisman, G.R. (1993), 'Vervlechten, activeren en constitueren van spelen in beleidsnetwerken', In: J.F.M. Koppenjan, J.A. de Bruijn, W.J.M. Kickert (red.), *'Netwerkmanagement in het openbaar bestuur, over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken'* (pp. 55-71), VUGA BV, 's-Gravenhage.

Klijn, E.H. en Twist, M.J.W. van (2000), *Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren*, In A. Edwards en L. Schaap (Eds.), *Vaardigheden voor de Publieke Sector* (pp. 37-61), Coutinho, Bussum.

Koppenjan, J.F.M., De Bruijn, J.A. en Kickert, W.J.M. (1993), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur*, Vuga, Den Haag.

Koppenjan, J.F.M. en Klijn, E.H. (2004), *Managing Uncertainties in Networks.*, Routledge, London.

Korsten, A.F.A. (2006), *Procesmanagement*.

Schön, D.A. en Rein, M. (1994), *Frame reflection: Toward the resolution of intractable policy controversies*, Basic Books, New York.

Swanborn, P.G. (1999), *Evalueren, het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatieonderzoek*, Boom, Amsterdam.

Teisman, G., (2000). *Models for Research into Decision-Making Processes: on Phases, Streams, and Decision-Making Rounds*. *Public Administrations* 78 (4).

Vennix, J.A.M. (2006), *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*, Pearson, Harlow.

Verschuren, P. en Doorewaard, H. (2004), *Het ontwerpen van een onderzoek*, Lemma BV, Utrecht.





## Bijlagen



## Bijlage 1 Documentenlijst gebruikt voor empirische analyse

1. Verslag 'Workshop Integrale Veiligheid', Provinciehuis Zeeland te Middelburg, 15 april 2008.
  2. Verslag 1<sup>e</sup> bijeenkomst voorbereiding themamiddag Jeugd en Alcohol, 3 september 2008.
- 
3. Quickscan Jeugd en Alcohol in Zeeland, 1 maart 2009.
  4. Memo m.b.t. gesprek tussen burgemeester Dijkstra en gedeputeerde van Heukelom over Jeugd en Alcohol, 3 maart 2009.
  5. Verslag van de bijeenkomst van het Regionaal College, 18 en 19 juni 2009.
  6. Uitvoeringsnota Jeugd en Alcohol, juni 2009.
  7. Oplegnotitie ten behoeve van de Uitvoeringsnota Jeugd en Alcohol, juni 2009.
  8. Visienota Jeugd en Alcohol, juni 2009.
  9. Emailwisselingen ambtenaar Provincie Zeeland – burgemeester Rabelink ten behoeve van voorbereiding stakeholdersbijeenkomst, oktober 2009.
  10. Uitnodiging stakeholdersbijeenkomst Jeugd en Alcohol in Zeeland, november 2009.
  11. Overzicht genodigden stakeholdersbijeenkomst Jeugd en Alcohol in Zeeland.
  12. Verslag stakeholdersbijeenkomst Jeugd en Alcohol in Zeeland, 30 november 2009.
- 
13. Emailwisselingen ambtenaar Provincie Zeeland en genodigden stuurgroepvergadering ter voorbereiding eerste stuurgroepvergadering, februari 2010.
  14. Agenda stuurgroepvergadering, 16 februari 2010.
  15. Verslag stuurgroepvergadering, 16 februari 2010.
  16. Agenda stuurgroepvergadering, 22 maart 2010.
  17. Agenda CZW vergadering, 24 maart 2010.
  18. Startnotitie provinciaal projectplan alcohol en jongeren, opgesteld door Scoop, maart 2010.
  19. Agenda overleg Regionaal College, 31 maart 2010.
  20. Verslag Regionaal College, 31 maart 2010.
  21. Verslag CZW vergadering, 24 maart 2010.
  22. Verslag ambtelijk vooroverleg CZW, 10 juni 2010.
  23. Reactie Oosterschelderegio op voorstel provincie voor alcohol en jeugd, juni 2010.
  24. Agenda CZW vergadering, 30 juni 2010.
  25. Verslag CZW vergadering, 30 juni 2010.
  26. Reacties bestuursovereenkomst alcohol en jeugd ledenbrief 26-8-2010 nr.2010-070, VZG.
  27. Verslag vergadering projectgroep, 14 september 2010.
  28. Verslag vergadering stuurgroep, 14 september 2010.
  29. Verslag vergadering werkgroep Onderzoek en monitoring, 28 september 2010.
  30. Verslag vergadering projectgroep, 28 september 2010.
  31. Agenda overleg Regionaal College, 29 september 2010.
  32. Verslag Regionaal College, 29 september 2010.
  33. Verslag vergadering stuurgroep, 12 november 2010.
  34. Verslag vergadering werkgroep Onderzoek en monitoring, 23 november 2010.
- 
35. Verslag vergadering projectgroep, 4 januari 2011.
  36. Verslag vergadering stuurgroep, 13 januari 2011.
  37. Verslag vergadering werkgroep Onderzoek en monitoring, 25 januari 2011.
  38. Verslag vergadering projectgroep, 22 februari 2011.
  39. Uitvoeringsplan, februari 2011.
  40. Communicatieplan, 16 februari 2011.





41. Verslag vergadering stuurgroep, 17 maart 2011.
42. Verslag vergadering werkgroep Onderzoek en monitoring, 21 maart 2011.
43. Verslag vergadering werkgroep Educatie en bewustwording, 23 maart 2011.
44. Verslag vergadering projectgroep, 18 april 2011.
45. Verslag vergadering werkgroep Onderzoek en monitoring, 20 april 2011.



## Bijlage 2    Figurenoverzicht

Figuur 1	<i>Soorten maatschappelijke problemen (Hoppe, in: Bekkers, 2007: 126)</i>	p. 20
Figuur 2	<i>Afhankelijkheden tussen actoren</i>	p. 22
Figuur 3	<i>Kenmerken van hiërarchische systemen en netwerken</i>	p. 23
Figuur 4	<i>Perceptie van problemen en oplossingen van verschillende actoren</i>	p. 25
Figuur 5	<i>Arena, speltypes veranderen in de tijd</i>	p. 27
Figuur 6	<i>Speltypes in verschillende arena's beïnvloeden elkaar</i>	p. 27
Figuur 7	<i>Speltypes in verschillende arena's in verschillende besluitvormingstrajecten beïnvloeden elkaar</i>	p. 28
Figuur 8	<i>Ronden en arena's</i>	p. 29
Figuur 9	<i>Conceptueel model van het onderzoek</i>	p. 39
Figuur 10	<i>Voorbeeld tabel actorenanalyse (1)</i>	p. 43
Figuur 11	<i>Voorbeeld tabel actorenanalyse (2)</i>	p. 43
Figuur 12	<i>Voorbeeld tabel intensiviteit en hechtheid actoren in netwerk</i>	p. 43
Figuur 13	<i>Voorbeeld tabel analyse vergelijking percepties</i>	p. 44
Figuur 14	<i>Tabel overzicht strategieën actoren</i>	p. 45
Figuur 15	<i>Managementstrategieën, indicatoren en doelen</i>	p. 46
Figuur 16	<i>Tabel kenmerken procesevaluatie theorie en onderzoek</i>	p. 48
Figuur 17	<i>Tabel kenmerken casestudy theorie en onderzoek</i>	p. 49
Figuur 18	<i>Overzicht CZW</i>	p. 55
Figuur 19	<i>Overzicht aantal bestuurders en ambtenaren CZW</i>	p. 55
Figuur 20	<i>Overzicht projectstructuur 'Laat ze niet (ver)zuipen!'</i>	p. 56
Figuur 21	<i>Hiërarchische organisatiestructuur project 'Laat ze niet (ver)zuipen!'</i>	p. 56
Figuur 22	<i>Tabel actorenanalyse (1)</i>	p. 57
Figuur 23	<i>Tabel actorenanalyse (2)</i>	p. 59/60
Figuur 24	<i>Cruciale actoren in besluitvormingsproces</i>	p. 61
Figuur 25	<i>Cruciale actoren in uitvoerende fase project</i>	p. 61
Figuur 26	<i>Tabel analyse vergelijking percepties</i>	p. 66
Figuur 27	<i>Overzicht frequentie contacten actoren in uitvoerende fase project</i>	p. 67
Figuur 28	<i>Overzicht contacten cruciale actoren in het netwerk</i>	p. 68
Figuur 29	<i>a, b, c – Contacten regio's</i>	p. 68/69
Figuur 30	<i>Overzicht arena's en procesinteracties periode totstandkoming (tijd = periode lopend vanaf april 2008 t/m september 2010 = t 2008 - 2010)</i>	p. 72
Figuur 31	<i>Overzicht arena's en procesinteracties periode uitvoering (periode = september 2010 tot en met juni 2011 = t 2010 - heden tijd)</i>	p. 74
Figuur 32	<i>Overzicht arena's en fasen project</i>	p. 75
Figuur 33	<i>Vershillende arena's beïnvloeden elkaar</i>	p. 75
Figuur 34	<i>Ronden in beeld compleet</i>	p. 77
Figuur 35	<i>Tabel overzicht cruciale besluiten in rondes</i>	p. 77
Figuur 36	<i>Overzicht ingezette strategieën</i>	p. 83
Figuur 37	<i>Uitkomst n.a.v. stelling enquête (1)</i>	p. 85
Figuur 38	<i>Uitkomst n.a.v. stelling enquête (2)</i>	p. 85
Figuur 39	<i>Uitkomst n.a.v. stelling enquête (3)</i>	p. 86
Figuur 40	<i>Tabel overzicht sturende rollen/managers in rondes</i>	p. 90
Figuur 41	<i>Tabel knelpunten en ingezette managementactiviteiten en -strategieën</i>	p. 94
Figuur 42	<i>Ingezette managementstrategieën in beeld</i>	p. 95
Figuur 43	<i>Grafiek ingezette managementstrategieën</i>	p. 95
Figuur 44	<i>Grafiek uitkomsten enquête managementrol projectleider</i>	p. 96
Figuur 45	<i>Grafiek uitkomsten tevredenheid actoren met management</i>	p. 96
Figuur 46	<i>Grafiek stelling met betrekking tot het management van het project (1)</i>	p. 97
Figuur 47	<i>Grafiek stelling met betrekking tot het management van het project (2)</i>	p. 97



### **Bijlage 3    Afkortingen**

<b>B &amp; W</b>	-	Burgemeester en wethouders
<b>BZK</b>	-	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
<b>CCV</b>	-	Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid
<b>CZW</b>	-	College voor Zorg en Welzijn
<b>ICT</b>	-	Informatie- en Communicatietechnologie
<b>SWVO</b>	-	Samenwerkingsverband Welzijnszorg Oosterschelderegio
<b>VZG</b>	-	Vereniging van Zeeuwse Gemeenten
<b>Wmo</b>	-	Wet maatschappelijke ondersteuning



## Bijlage 4    Overzicht geïnterviewden

- **Mw. K. Jonker**                                –        medewerker SWVO
- **Mw. C. Miermans**                            –        wethouder gemeente Borsele
- **Dhr. G.C.G.M. Rabelink**                    –        burgemeester gemeente Schouwen-Duiveland
  
- **Dhr. J.C.M. Portegies**                    –        ambtenaar Provincie Zeeland
- **Dhr. T. Terlouw**                             –        projectleider 'Laat ze niet (ver)zuipen!' / ambtenaar Provincie Zeeland
  
- **Dhr. van der Weele**                        –        wethouder gemeente Noord-Beveland
- **Dhr. F. Witkam**                              –        secretaris CZW Bureau / secretaris SWVO



## **Bijlage 5    Topiclijst interviews**

### **Introductie**

- Aangeven wat mijn achtergrond is.
- Het doel van het onderzoek toelichten.
- Aangeven hoe het onderzoek wordt vormgegeven.
- Aangeven waarom de respondent van belang is voor het onderzoek.
- Aangeven hoe het interview is opgebouwd en wat de tijdsduur is.
- Aangeven dat gedurende het gesprek aantekeningen zullen worden gemaakt.
- Aangeven dat de informatie vertrouwelijk zal worden behandeld.

**Interviewtopic: ervaringen tot nu toe in het project**

**Interviewtopic: rollen en strategieën**

**Interviewtopic: contacten in het netwerk/project**

**Interviewtopic: managementactiviteiten en managementrollen**

**Afsluitende vragen over de samenwerking/ regierol van de gemeente**

### **Afsluiting**

- Denkt u dat ik nog iets belangrijks ben vergeten te vragen?
- Wat vond u van de inhoud en het verloop van het gesprek?
- De respondent bedanken voor de medewerking.

**Einde interview**



## Bijlage 6 Enquête

