

Collaborative governance

# Het geld, het gewin en de wethouder

Een casestudy naar de startcondities van netwerken voor onderwijs en zorg in de provincie Friesland



*Collaborative governance - Money, gain and the alderman  
A case study on the starting conditions of networks for  
education and care in the province of Friesland*

**Jouke Douwe de Vries**

852208652

**Open Universiteit Nederland**

Faculteit : Managementwetenschappen  
Opleiding : Master of Science in Management  
Begeleider/examinator : Susan Boonman  
Medebeoordelaar : Mimi Crijns


**Februari 2022**

Scriptie Faculteit Managementwetenschappen, Open Universiteit

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>5</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>8</b>
<b>1.1 Aanleiding en probleemstelling</b> .....	<b>8</b>
1.1.1 Probleembeschrijving .....	8
1.1.2 Probleemstelling .....	9
1.1.3 Wetenschappelijke relevantie .....	11
1.1.4 Praktische relevantie .....	12
<b>1.2 Methode van onderzoek</b> .....	<b>12</b>
<b>2. Literatuuronderzoek</b> .....	<b>14</b>
<b>2.1 Kernconcepten</b> .....	<b>14</b>
2.1.1 Kernconcept 1: Voorgeschiedenis van samenwerking of conflict .....	16
2.1.2 Kernconcept 2: Prikkel en beperkingen voor participatie .....	17
2.1.3 Kernconcept 3: Verschillen in macht, middelen en kennis.....	18
2.1.4 Kernconcept 4: Verbinding aan het samenwerkingsproces .....	22
<b>2.2 Conceptueel model</b> .....	<b>23</b>
<b>2.3 Proposities</b> .....	<b>24</b>
2.3.1 Propositie 1: onderlinge afhankelijkheid .....	24
2.3.2 Propositie 2: resultaatverwachtingen.....	24
2.3.3 Propositie 3: politiek-bestuurlijke betrokkenheid .....	25
2.3.4 Propositie 4: beschikbaarheid van financiële middelen .....	25
<b>3. Methodologie</b> .....	<b>27</b>
<b>3.1 Methode van onderzoek</b> .....	<b>27</b>
<b>3.2 Dataverzameling</b> .....	<b>28</b>
<b>3.3 Operationalisatie</b> .....	<b>28</b>
<b>3.4 Data-analyse</b> .....	<b>29</b>
<b>3.5 Methodologische issues</b> .....	<b>29</b>
3.5.1 Constructvaliditeit.....	29
3.5.2 Interne validiteit.....	29
3.5.3 Externe validiteit .....	30
3.5.4 Betrouwbaarheid .....	30
<b>4. Resultaten</b> .....	<b>31</b>

<b>4.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen</b> .....	<b>31</b>
4.1.1 Verbinding aan het samenwerkingsproces.....	31
4.1.2 Onderlinge afhankelijkheid.....	33
4.1.3 Resultaatverwachtingen .....	34
4.1.4 Politiek-bestuurlijke betrokkenheid .....	35
4.1.5 Beschikbaarheid van financiële middelen .....	36
<b>4.2 Toetsing van de proposities</b> .....	<b>37</b>
4.2.1 Propositie 1: onderlinge afhankelijkheid .....	37
4.2.2 Propositie 2: resultaatverwachtingen.....	38
4.2.3 Propositie 3: politiek-bestuurlijke betrokkenheid .....	38
4.2.4 Propositie 4: beschikbaarheid van financiële middelen .....	40
<b>5. Conclusies, discussie en aanbevelingen</b> .....	<b>41</b>
<b>5.1 Conclusies</b> .....	<b>41</b>
<b>5.2 Discussie</b> .....	<b>43</b>
<b>5.3 Aanbevelingen voor de praktijk</b> .....	<b>45</b>
<b>5.4 Aanbevelingen voor verder onderzoek</b> .....	<b>47</b>
<b>Referentielijst</b> .....	<b>49</b>
<b>Bijlagen</b> .....	<b>51</b>
A. Operationalisatietabel .....	52
B. Vragenlijst .....	54
C. Bevindingen op aspectniveau .....	56



“Je bijdrage is ideeën aanreiken, zeggen waar het naartoe moet  
en dat dan in vertrouwen schenkend overlatend...”

**(wethouder uit het onderzoek over het wethouderschap)**

# Voorwoord

Wat is de reden dat netwerken voor onderwijs en zorg in Friesland zo moeizaam van de grond komen? Ligt dat aan het geld? Of wordt het gewin van een dergelijke samenwerking niet gezien? En wat is de rol van wethouder bij de totstandkoming van zo'n netwerk?

Dat zijn vragen die ik in deze scriptie probeer te beantwoorden. Ik heb daartoe onderzoek gedaan naar de volgende startcondities van netwerken: de beschikbaarheid van financiële middelen (het geld), de resultaatverwachtingen van de deelnemende partijen (het gewin), de onderlinge afhankelijkheid (om het gewin te behalen) en de politiek-bestuurlijke betrokkenheid (de wethouder).

Hoe beïnvloeden die startcondities de verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces? Zo luidt mijn onderzoeksvraag. Ik richt me daarbij op de sociaal-politieke beleidsnetwerken waartoe de netwerken voor onderwijs en zorg behoren.

Voor dit onderzoek heb ik samengewerkt met het provinciale Actieplan 'Foar Fryske Bern' (Voor Friese Kinderen)<sup>1</sup>, waarbinnen de Friese wethouders voor jeugdzorg bestuurlijk samenwerken aan de hand van vier programmalijnen. Eén daarvan is Onderwijs & Zorg. Vanuit die programmalijn wordt gewerkt aan een Fries model voor het optimaliseren van de samenwerking en afstemming tussen onderwijs en gemeenten op het gebied van jeugdzorg. Een analyse van elf netwerken voor onderwijs en zorg in de provincie Friesland vormen de basis voor dit Friese model.

Voor mijn onderzoek heb ik uit deze elf netwerken vijf netwerken geselecteerd in vijf verschillende gemeenten en interviews gedaan met de betreffende wethouder en de betrokken schooldirecteur.

In Friesland zijn ongeveer 400 basisscholen en een kleine 100 middelbare scholen<sup>2</sup>. Toch zijn er, naast de elf analysesnetwerken, maar een tiental andere Friese initiatieven rondom onderwijs en zorg bekend. En nieuwe netwerken komen moeizaam tot stand, zo constateert het Actieplan FFB. Wat zouden de Friese wethouders die bij het Actieplan FFB betrokken zijn, hierin kunnen betekenen? Ik neem u graag mee in mijn bevindingen.

**Jouke Douwe de Vries**

Februari 2022



Mijn naam is Jouke Douwe de Vries (1970). Sinds 1 januari 2019 ben ik wethouder Sociaal Domein en Onderwijs in de gemeente Noardeast-Fryslân (Noordoost-Friesland). Daarvoor was ik bijna 20 jaar werkzaam als (midden)manager in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Vanuit mijn portefeuille zet ik me de laatste jaren o.a. in voor een betere verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg. Zo ben ik als ambassadeur vanuit de inspiratieregio Noordoost-Friesland betrokken bij 'Met Andere Ogen'<sup>3</sup>, het landelijk actieprogramma voor Onderwijs & Zorg. Daarnaast ben ik verbonden aan de programmalijn Onderwijs & Zorg van het Actieplan 'Foar Fryske Bern'.

<sup>1</sup> <https://foarfryskebern.nl/hoofdthemas/onderwijs-zorg/>

<sup>2</sup> Bron: DUO 2020-2021 ([https://duo.nl/open\\_onderwijsdata/databestanden/](https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/))

<sup>3</sup> <https://www.aanpakmetandereogen.nl/>

## Samenvatting

Geld en gewin zijn van grote invloed op de start van een netwerk en in de beginfase van de samenwerking zou de betrokkenheid van de wethouder groter mogen zijn. Dat zijn in één zin de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek naar de startcondities van sociaal-politieke beleidsnetwerken.

Het betreft een multiple case study naar lokale netwerken voor onderwijs en zorg in de provincie Friesland die verenigd zijn binnen het provinciale Actieplan 'Foar Fryske Bern' (Voor Friese Kinderen). Voor het onderzoek zijn vijf netwerken geselecteerd in vijf verschillende gemeenten en zijn diepte-interviews gedaan met de betrokken schooldirecteur en verantwoordelijk wethouder als vertegenwoordigers van respectievelijk een sociale en politieke partner binnen het netwerk.

Dit onderzoek sluit aan bij het onderzoek van Kooiman (1993) naar *social-political governance*, waarmee de nieuwe vormen van interactie tussen sociale en politieke actoren worden aangeduid die bedoeld zijn om de samenleving gezamenlijk te besturen. Bovendien heeft dit geleid tot veranderingen in de metagovernance. Daarbij gaat het om hoe politiek-bestuurders direct ('hands-on') of indirect ('hands-off') invloed uitoefenen op een beleidsnetwerk (Sørensen & Torfing, 2009). Het ontbreekt echter aan diepgaand onderzoek naar hoe politiek-bestuurders met die metagovernancerol omgaan (Sørensen & Torfing, 2009) en in hoeverre dat van invloed is op de vorming van beleidsnetwerken (Torfing, 2012). In deze studie is geprobeerd die kennislacune te vullen door de betrokkenheid van wethouders te onderzoeken als één van de startcondities.

Inzicht in die startcondities is van belang, omdat sociaal-politieke netwerken een belangrijke bijdrage leveren aan de samenleving (Kooiman & Jentoft, 2009; Torfing, 2012; Sicilia et al., 2016), maar ze soms niet of moeizaam van de grond komen; zoals de netwerken voor onderwijs en zorg uit het onderzoek. Door dit inzicht kunnen (toekomstige) netwerken rekening houden met startcondities die bijdragen aan de verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces.

Om dat inzicht te verwerven is bij dit onderzoek aangesloten bij het model voor 'collaborative governance' van Ansell en Gash (2007), waarbij het samenwerkingsproces tussen sociale en politieke partners centraal staat en waaruit de volgende startcondities als invloeden naar voren komen:

- de beschikbaarheid van financiële middelen (het geld);
- resultaatverwachtingen (het gewin);
- onderlinge afhankelijkheid (om het gewin te behalen) en
- politiek-bestuurlijke betrokkenheid (de wethouder).

Voor het onderzoek is de volgende centrale vraagstelling gehanteerd: Hoe beïnvloeden de startcondities (onderlinge afhankelijkheid, resultaatverwachtingen, de beschikbaarheid van financiële middelen en politiek-bestuurlijke betrokkenheid) de verbinding aan het samenwerkingsproces binnen sociaal-politieke beleidsnetwerken? In antwoord hierop kunnen, op basis van het onderzoek, de volgende conclusies worden getrokken.

Met betrekking tot het geld vormt de beschikbaarheid van financiële middelen een belangrijke startconditie. Een netwerk brengt vaak hoge opstartkosten met zich mee en financiële steun is, in aansluiting op de bevindingen van Bovaird en Loeffler (2012), dan ook onontbeerlijk om een netwerk

van de grond te krijgen. Die financiële steun kan, zo geeft ook Sørensen (2006) aan, zowel door de overheid als door een sociale partner binnen het netwerk, zoals de school, worden geboden.

Als het gaat om het gewin zijn resultaatverwachtingen een belangrijke voorwaarde om een netwerk te starten. Het gaat daarbij om de verwachting dat de samenwerking betekenisvolle resultaten op zal leveren (Brown, 2002; Ansell & Gash, 2007). Die resultaten zijn bij de onderzochte netwerken voor onderwijs en zorg in Friesland vooral gericht op het oplossen van problematiek in en/of rond de school.

Om die resultaatdoelen te kunnen behalen, zijn de netwerkpartners afhankelijk van elkaar (Provan & Kenis, 2008; Bell & Hindmoor, 2009; Enroth, 2011), zo blijkt ook uit dit onderzoek. Het was de drijvende kracht achter de vorming van de netwerken, zoals ook Kooiman (1993) en Torfing (2012) eerder concludeerden. Daarmee vormt onderlinge afhankelijkheid een belangrijke prikkel voor participatie binnen een netwerk (Ansell & Gash, 2007); ook al wordt die afhankelijkheid bij de meeste netwerken uit het onderzoek nadrukkelijker benoemd richting de andere sociale partners binnen het netwerk dan richting te gemeente.

Uit het onderzoek komen aanwijzingen naar voren dat ook politiek-bestuurders een positieve invloed hebben op de start van een netwerk, maar meer onderzoek is nodig om dat te kunnen bevestigen. Slechts twee wethouders oefenden, in meer en mindere mate, invloed uit op de totstandkoming van de samenwerking binnen het netwerk. Bij de andere drie wethouders kon die betrokkenheid niet worden vastgesteld, omdat het netwerk al bestond toen zij aantraden of nog moet starten. Alle schooldirecteuren uit het onderzoek geven aan dat zij meer betrokkenheid van de wethouders op schoolniveau op prijs zouden stellen. De schooldirecteuren zien daarbij een verantwoordelijke rol voor de wethouders weggelegd in de sturing op metagovernanceniveau door meer 'hands-on' participatie binnen het netwerk (Sørensen & Torfing, 2005; 2009).

In dit onderzoek staan de startcondities centraal in relatie tot de verbinding c.q. het commitment aan het samenwerkingsproces. Die verbinding aan het proces staat op termijn mogelijk onder druk, zo komt uit het onderzoek naar voren, omdat niet iedereen even veel geld inbrengt, even veel gewin ervaart of in dezelfde mate betrokken is. Daarmee lijken de startcondities ook later in het samenwerkingsproces een belangrijke prikkel voor de participatie binnen het netwerk te blijven. Dit zou een aanvulling kunnen zijn op het model van Ansell en Gash (2007).

Tot slot worden, op basis van het onderzoek, aanbevelingen meegegeven voor nieuw te starten sociaal-politieke netwerken in het algemeen en netwerken voor onderwijs en zorg in het bijzonder. Daarbij komen niet alleen het geld, het gewin en de betrokkenheid van de wethouder terug als belangrijke startcondities, maar wordt ook het belang van een nulmeting bij de start van het netwerk aanbevolen; net als een gedegen monitoring van de daaropvolgende resultaten. Daarnaast is het belangrijk dat een sociale of politieke partner binnen het netwerk 'the lead' neemt om het netwerk op te starten en verder te ontwikkelen. Die ontwikkeling, in de zin van een betere verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg, komt vervolgens het best tot stand in een Integraal Kindcentrum (IKC), waarbinnen niet alleen onderwijs, kinderopvang, gemeente en zorgaanbieders samenwerken, maar ook de GGD en het jeugd- en jongerenwerk en dat in een doorgaande lijn met het voortgezet onderwijs.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en probleemstelling

### 1.1.1 Probleembeschrijving

Onze maatschappij wordt de afgelopen decennia gekenmerkt door een toenemende dynamiek, hogere complexiteit en grotere diversiteit, waardoor een grote verscheidenheid aan nieuwe vormen van interactie zijn ontstaan tussen overheid en samenleving, tussen sociale en politieke partners, die worden aangeduid als *social-political governance* (Kooiman, 1993, p. 6). Deze nieuwe vormen van interactie zijn te zien op terreinen als maatschappelijke werk, milieubescherming, onderwijs en ruimtelijke ordening (Kooiman, 1993, p. 1) en onderscheiden zich van andere vormen van governance, omdat ze niet gaan over hiërarchieën en markten (Bevir, 2012), maar over “bestuurlijke activiteiten van sociale, politieke en administratieve actoren die kunnen worden gezien als doelgerichte inspanningen om de samenleving te begeleiden, sturen, controleren en managen” (Kooiman, 1993, p. 2)<sup>4</sup>.

Deze nieuwe vormen van sociaal-politieke interactie, waar dit onderzoek zich op richt, hebben geleid tot veranderingen in de governance op het niveau van *metagovernance* (Kooiman, 1993, p. 2). Waar het bij governance gaat over alle processen van het besturen (Bevir, 2012, p. 1) gaat het bij metagovernance om ‘het besturen van het besturen’ (Sørensen & Torfing, 2009, p. 245). Metagovernance als paraplu-concept beschrijft de veranderde governance-rol en beleidsinstrumenten van de overheid, waarbij het openbaar bestuur meer verdeeld is over private, vrijwillige en publieke actoren en waardoor de rol van de overheid is verschoven van direct naar meer indirect bestuur (Bevir, 2012, p. 75).

Die veranderde rol van de overheid wordt door onderzoekers verschillend getypeerd. Enerzijds wordt de overheid niet langer gezien “als de centrale, sturende actor die boven de partijen staat en via de inhoud probeert te sturen, maar als een partij die voorwaarden schept zodat andere actoren in samenspraak met elkaar beleid kunnen ontwikkelen” (Abma & In ’t Veld, 2001, p. 21). Anderzijds wordt gesteld dat de overheid nog steeds een sterke positie heeft in het organiseren en sturen van processen van interactieve governance (Jessop, 1998; Bell & Hindmoor, 2009; Haveri, Nyholm, Røiseland, & Vabo, 2009; Ottens & Edelenbos, 2019) en dat de overheid samen met sociale partners voorziet in co-management, co-sturing en co-begeleiding (Kooiman, 1993, p. 3; Kooiman & Jentoft, 2009, p. 822-823).

Sociaal-politieke interactie vindt veelal plaats binnen *governance networks* (Sørensen, 2006, p. 100), in het Nederlands: beleidsnetwerken, die bestaan uit wederzijds afhankelijke actoren die bijdragen aan het openbaar bestuur (Torfing, 2012, p. 99). Bij de vorming van deze beleidsnetwerken speelt de overheid een sleutelrol (Torfing, 2012, p. 109). In hoeverre dat gebeurt, hangt af van hoe politiek-bestuurders hun metagovernancerol invullen. Dat kan op een ‘hands-off’-wijze door (1) institutioneel ontwerp of (2) politieke en discursieve framing of

---

<sup>4</sup> “In terms of working definitions: by governing we mean all those activities of social, political and administrative actors that can be seen as purposeful efforts to guide, steer, control or manage (sectors or facets of) societies. To distinguish these new or modern interactive forms from others, we call them social-political governing and governance in this study.” (Kooiman, 1993, p. 2)



meer 'hands-on' door (3) procesmanagement of (4) directe participatie; of door een combinatie van alle vier (Sørensen & Torfing, 2009, pp. 246-247; Torfing, 2012, p. 109). Uit onderzoek blijkt echter dat politiek-bestuurders erg weinig gebruik maken van deze middelen om hun metagovernancerol uit te oefenen (Sørensen, 2006, p. 99).

### 1.1.2 Probleemstelling

Wetenschappelijk ontbreekt het aan diepgaand onderzoek naar hoe politiek-bestuurders met hun metagovernancerol omgaan (Sørensen & Torfing, 2009, p. 256) en in hoeverre dat van invloed is op de vorming van beleidsnetwerken (zie ook paragraaf 1.1.3). Dit onderzoek richt zich dan ook in het bijzonder op de betrokkenheid van de politiek-bestuurder op de totstandkoming van de samenwerking binnen een netwerk.

Sociaal-politieke beleidsnetwerken leveren een belangrijke bijdrage aan de samenleving (Kooiman & Jentoft, 2009, pp. 822-823; Torfing, 2012, p. 110). Ze dienen het algemeen belang en leiden tot coproductie van diensten (Sicilia, Guarini, Sancino, Andreani, & Ruffini, 2016, p. 9). Toch komen deze netwerken soms niet of moeizaam van de grond, zoals de netwerken uit dit onderzoek. Bovendien zijn ze vatbaar voor mislukking, omdat ze afhankelijk zijn van precaire sociale en politieke processen die gemakkelijk verstoord kunnen worden door externe of interne gebeurtenissen (Sørensen & Torfing, 2009, p. 243).

Het is daarom belangrijk om inzicht te krijgen in deze processen en gebeurtenissen aan de hand van de startcondities die van invloed zijn op de verbinding van sociale partners en de overheid aan het samenwerkingsproces. Om dat inzicht te verwerven wordt in deze studie aangesloten bij het literatuuronderzoek van Ansell en Gash (2007) en de startcondities die daaruit naar voren komen. Het gaat om:

- een voorgeschiedenis van samenwerking of conflict (de mate van initieel vertrouwen);
- verschillen in macht, middelen en kennis tussen de netwerkdeelnemers en
- prikkels en beperkingen voor participatie (Ansell & Gash, 2007, p. 550).

#### *Een voorgeschiedenis van samenwerking of conflict*

Bij de startconditie 'een voorgeschiedenis van samenwerking of conflict' richten Ansell en Gash (2007) zich vrijwel uitsluitend op de onderlinge afhankelijkheid tussen netwerkdeelnemers. "Met 'onderlinge afhankelijkheid' wordt bedoeld dat geen enkele actor de mogelijkheden heeft om eenzijdig 'het werk gedaan te krijgen' (een probleem op te lossen of een kans te grijpen)" (Kooiman, 1993, p. 251)<sup>5</sup>. Wanneer belanghebbenden erg afhankelijk van elkaar zijn, kan dit een krachtige prikkel voor samenwerking binnen het netwerk creëren; zelfs als er sprake was van eerdere conflictsituaties (Ansell & Gash, 2007, p. 553). Dit sluit ook aan bij de sociaal-politieke beleidsnetwerken van dit onderzoek, waarover Torfing (2012, p. 101)<sup>6</sup> zegt dat "de erkenning van sociale en politieke actoren van hun wederzijdse afhankelijkheid de drijvende kracht is achter de vorming van beleidsnetwerken". Dit onderzoek zal zich, in

---

<sup>5</sup> "By 'interdependence' we mean that no single actor has the possibilities of 'doing the job' (solving a problem or grasping an opportunity) unilaterally." (Kooiman, 1993, p. 251)

<sup>6</sup> "The driving force in the formation of governance networks is the social and political actors' recognition of their mutual dependence." (Torfing, 2012, p. 101)

navolging hierop, eveneens richten op die onderlinge afhankelijkheid als prikkel voor participatie binnen een netwerk.

#### *Prikkels en beperkingen voor participatie*

Bij de startconditie 'prikkels en beperkingen voor participatie' gaan Ansell en Gash (2007) in hun onderzoek met name in op de prikkel die uitgaat van resultaatverwachtingen, i.e. verwachtingen dat de samenwerking binnen het netwerk betekenisvolle resultaten op zal leveren (Brown, 2002; Ansell & Gash, 2007). Ook dit sluit aan bij de vorming van sociaal-politieke beleidsnetwerken, omdat die, zo stelt Torfing (2012, p. 106), bij elkaar worden gehouden door de verwachte voordelen van de samenwerking binnen het netwerk. Het aspect 'resultaatverwachtingen' zal in lijn hiermee ook in deze studie eruit worden gelicht.

#### *Verschillen in macht, middelen en kennis*

'Verschillen in macht, middelen en kennis' hebben, net als 'onderlinge afhankelijkheid', invloed op de prikkels voor participatie van partijen in het samenwerkingsproces (Ansell & Gash, 2007, p. 550). Deze studie richt zich bij het aspect 'macht', ook gezien de focus op sociaal-politieke beleidsnetwerken, op de politiek-bestuurlijke betrokkenheid. Het belang van nader onderzoek naar de betrokkenheid van politiek-bestuurders wordt onderstreept door Sørensen en Torfing (2005) die met name in de beginstadia van de samenwerking pleiten voor een actieve deelname van gekozen politiek-bestuurders om, zo nodig, te bemiddelen of politiek te interveniëren (Sørensen & Torfing, 2005, pp. 229-230). Tevens wordt daarmee gehoor gegeven aan de oproep van Torfing (2012, p. 111)<sup>7</sup> om onderzoek te doen naar "alle verschillende manieren waarop netwerkbestuur en macht met elkaar verband houden; als we het in wezen politieke karakter van interactief bestuur volledig willen begrijpen".

Dit onderzoek richt zich bij het aspect 'kennis' eveneens op de politiek-bestuurlijke betrokkenheid. Vanuit de literatuur is namelijk onduidelijk in hoeverre kennis van zaken over het onderwerp van de samenwerking binnen het netwerk bijdraagt aan de betrokkenheid van de politiek-bestuurder bij het netwerk en zijn/haar invloed op de totstandkoming van het samenwerkingsproces.

Bij het aspect 'middelen' wordt in deze studie vooral ingegaan op de beschikbaarheid van financiële middelen; daarmee aansluitend op de 'resource munificence' die Provan en Milward (1995) en Turrini, Cristofoli, Frosini en Nasi (2010) benoemen als belangrijke omgevingsfactor voor samenwerking binnen het netwerk. In het verlengde hiervan zien Provan en Lemaire (2012, p. 641) tevens een rol voor de politiek-bestuurder als fondsverstrekker/-verwerver. Ook die rol wordt in het kader van de politiek-bestuurlijke betrokkenheid in deze studie onderzocht.

#### *Verbinding aan het samenwerkingsproces*

De startcondities hierboven zijn van invloed op de verbinding van sociale partners en de overheid aan het samenwerkingsproces (Ansell & Gash, 2007, p. 550). Ansell en Gash (2007) stellen dat de verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces een kritische variabele is in het verklaren van succes of mislukking van de samenwerking binnen het netwerk of, zoals

---

<sup>7</sup> "We need to explore all the different ways that network governance and power are related if we are to fully understand the essentially political character of interactive governance." (Torfing, 2012, p. 111)

Sørensen en Torfing (2009, p. 243) stellen, in hoeverre de samenwerking binnen het netwerk vatbaar is voor mislukking. In dit onderzoek wordt het aspect 'verbinding aan het samenwerkingsproces' dan ook nader belicht. Ansell en Gash (2007) geven aan dat de mate van verbinding aan het proces gerelateerd is aan (1) de mate van gedeeld eigenaarschap van het proces, (2) de openheid om wederzijds gewin te verkennen en (3) de wederzijdse erkenning van onderlinge afhankelijkheid. Deze drie subconcepten worden bij het aspect 'verbinding aan het samenwerkingsproces' behandeld.

Alle hierboven genoemde aspecten worden in hoofdstuk 2 nader uitgewerkt en onderbouwd.

Voortvloeiend uit bovenstaande wordt in deze studie de volgende centrale vraagstelling onderzocht:

*Hoe beïnvloeden de startcondities (onderlinge afhankelijkheid, resultaatverwachtingen, de beschikbaarheid van financiële middelen en politiek-bestuurlijke betrokkenheid) de verbinding aan het samenwerkingsproces binnen sociaal-politieke beleidsnetwerken?*

Deze probleemstelling wordt uitgewerkt in de volgende (deel)onderzoeksvragen:

- Hoe is de verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces binnen het netwerk tot stand gekomen?
- Hoe beïnvloedt onderlinge afhankelijkheid de prikkels voor participatie binnen een netwerk?
- Hoe beïnvloeden resultaatverwachtingen de verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces?
- Hoe beïnvloedt politiek-bestuurlijke betrokkenheid de prikkels voor participatie binnen een netwerk?
- Hoe beïnvloedt de beschikbaarheid van financiële middelen de prikkels voor participatie binnen een netwerk?

### **1.1.3 Wetenschappelijke relevantie**

Bij de totstandkoming van sociaal-politieke beleidsnetwerken draagt politiek-bestuurlijke betrokkenheid bij aan een snelle implementatie van de samenwerking tussen verschillende instanties, zo luidt één van de bevindingen van Ward, Varda, Epstein en Lane (2018, p. 864). Ook in andere onderzoeken (Agranoff & McGuire, 2001, p. 316; McGuire, 2002, p. 605; Agranoff & McGuire, 2003, p. 1415; Sørensen & Torfing, 2005, p. 229; Emerson et al., 2011, p. 7; Willem en Lucidarme, 2014, p. 755) wordt gesteld dat politiek-bestuurlijke betrokkenheid een belangrijke contextuele voorwaarde is voor samenwerking binnen het netwerk. Wetenschappelijk ontbreekt het echter aan diepgaand onderzoek naar hoe politiek-bestuurders met hun metagovernancerol omgaan (Sørensen & Torfing, 2009, p. 256) en in hoeverre dat van invloed is op de vorming van beleidsnetwerken (Torfing, 2012, pp. 109-110). In deze studie wordt geprobeerd die kennislacune te vullen.

Naast politiek-bestuurlijke betrokkenheid wordt in deze studie ook ingegaan op andere startcondities die van invloed kunnen zijn op de verbinding aan het samenwerkingsproces binnen netwerken. Daarmee wordt een bijdrage geleverd aan verder onderzoek op basis van het model voor *collaboratieve governance* van Ansell en Gash (2007). Dit wordt in het volgende hoofdstuk nader toegelicht.

### 1.1.4 Praktische relevantie


Steeds vaker werken sociale en politieke partners samen binnen netwerken (Sørensen & Torfing, 2009, p. 234) en dat is ook nodig, omdat sociaal-politieke beleidsnetwerken een belangrijke bijdrage leveren aan de samenleving (Kooiman & Jentoft, 2009; Torfing, 2012; Sicilia et al., 2016). Het is daarom van belang om meer inzicht te krijgen in de startcondities, ook omdat sociaal-politieke beleidsnetwerken, zoals de netwerken uit dit onderzoek, soms niet of moeizaam van de grond komen. Door dit inzicht kunnen (toekomstige) netwerken rekening houden met startcondities die bijdragen aan de verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces. Daarnaast wordt met dit onderzoek inzage gegeven in hoeverre de betrokkenheid van een politiek-bestuurder hieraan kan bijdragen; ook gezien de precaire sociale en politieke processen die een netwerk vatbaar maken voor mislukking (Sørensen & Torfing, 2009, p. 243).

### 1.2 Methode van onderzoek

De onderzoeksvragen zijn beantwoord door kwalitatief onderzoek te doen aan de hand van een multiple case study bij vijf lokale sociaal-politieke beleidsnetwerken binnen dezelfde provinciale programmalijn. Ten behoeve van het onderzoek zijn netwerken geselecteerd in vijf verschillende gemeenten met vijf verschillende politiek-bestuurders. De basis voor dit onderzoek wordt gevormd door een synthese van relevante wetenschappelijke literatuur op het gebied van 'collaborative governance' in het algemeen en de startcondities voor de verbinding aan het samenwerkingsproces in het bijzonder. Daarbij is gekozen voor deductief onderzoek, waarbij op basis van het literatuuronderzoek verschillende variabelen geoperationaliseerd zijn. Door middel van proposities worden vanuit de theorie de verwachtingen ten aanzien van de uitkomsten van het onderzoek beschreven. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van 30 april tot en met 30 juni 2021.

Ter voorbereiding op de interviews is informatie verzameld door documentenonderzoek te doen. Bovendien zijn er verschillende bronnen gebruikt. Zo zijn niet alleen diepte-interviews gedaan met de politiek-bestuurders, maar, ter verificatie en verdieping, ook met een betrokken leidinggevende van een sociale partner binnen het netwerk. Bij de interviews is steeds gebruik gemaakt van een gestandaardiseerde vragenlijst (bijlage B) die vooraf was opgesteld aan de hand van de aspecten en (sub)concepten uit de operationalisatietabel (bijlage A) en die als leidraad bij de interviews is gehanteerd. Dit leidde tot 12 transcripties en een analyse die in vier stappen is uitgevoerd. De eerste stap betrof een analyse van de interviews aan de hand van de (sub)concepten en aspecten uit de operationalisatietabel. Stap twee was het maken van een samenvattende analyse op aspectniveau. De derde stap werd gevormd door een analyse per interview op het niveau van de subconcepten, waarmee de deelvragen per interview konden worden beantwoord. Stap vier vloeide hieruit voort en betrof het maken van een samenvattende analyse op het niveau van de subconcepten en het beantwoorden van de deelvragen op basis van alle interviews. Aan de hand van deze analysestappen konden tot slot de proposities getoetst worden (zie hoofdstuk 4 voor de resultaten).

Om de kwaliteit van het onderzoek te borgen en de objectiviteit van de onderzoeker te bewaken zijn verschillende maatregelen getroffen voor het vergroten van de constructvaliditeit, interne en externe validiteit en betrouwbaarheid. Zo zijn er letterlijke transcripties van de interviews gemaakt die ter verificatie zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. Daarnaast is er ter voorbereiding op het onderzoek enkele malen overleg geweest met de netwerkregisseur



Onderwijs & Zorg van de casusorganisatie het Actieplan Foar Fryske Bern. Aan de hand daarvan konden met name de probleemstelling en ook de praktische relevantie van het onderzoek nader worden geduid.

Mede om de openheid te vergroten en sociaal wenselijke antwoorden te voorkomen is de geïnterviewden volledige anonimiteit gegarandeerd. Deze scriptie is dan ook zo geschreven dat de bevindingen niet te herleiden zijn naar de deelnemers aan het onderzoek. Om die reden zijn de transcripties van de interviews en analyses in de bijlagen als vertrouwelijk gekenmerkt en worden deze niet gepubliceerd.

In paragraaf 3.5 wordt nader ingegaan op de methodologische issues van het onderzoek.

## 2. Literatuuronderzoek

### 2.1 Kernconcepten

Bij *governance* gaat het om “alle processen van besturen door overheid, markt of netwerk over gezin, stam, formele of informele organisatie, of gebied door middel van wetten, normen, macht of taal.” (Bevir, 2012, p. 1)<sup>8</sup>. Dit onderzoek richt zich op *social-political governance* (Kooiman, 1993, p. 6), waarmee de grote verscheidenheid aan nieuwe vormen van interactie tussen overheid en samenleving, tussen sociale en politieke partners, wordt getypeerd die de afgelopen decennia zijn ontstaan. Sociaal-politieke governance wordt gedefinieerd “als min of meer continue processen van interactie tussen sociale actoren, groepen en bewegingen en (semi)overheidsorganisaties, instituten en autoriteiten” (Kooiman, 1993, p. 3)<sup>9</sup> die erop gericht zijn om de samenleving te begeleiden, sturen, controleren en managen (Kooiman, 1993, p. 2).

Zoals beschreven in de inleiding hebben deze nieuwe vormen van sociaal-politieke interactie geleid tot veranderingen in de governance op het niveau van *metagovernance* (Kooiman, 1993, p. 2). Waar het bij governance gaat over alle processen van het besturen (Bevir, 2012, p. 1) gaat het bij metagovernance om ‘het besturen van het besturen’ (Sørensen & Torfing, 2009, p. 245). Metagovernance als paraplu-concept beschrijft de veranderde governancerol en beleidsinstrumenten van de overheid, waarbij de rol van de overheid is verschoven van direct naar meer indirect bestuur (Bevir, 2012, p. 75).

Sociaal-politieke interactie vindt veelal plaats binnen *governance networks* (Sørensen, 2006, p. 100); in het Nederlands: beleidsnetwerken, die bestaan uit wederzijds afhankelijke actoren die bijdragen aan het openbaar bestuur (Torfing, 2012, p. 99). Onder een netwerk wordt “een groep van drie of meer juridisch autonome organisaties verstaan die samenwerken om niet alleen hun eigen doelen, maar ook een gezamenlijk doel te bereiken” (Provan & Kenis, 2008, p. 231)<sup>10</sup>. Daarbij is het essentieel dat de juridisch autonome sociale en politieke partners hun onderlinge afhankelijkheid erkennen (Kooiman, 1993, p. 251; Enroth, 2011, p. 27); ook omdat die onderlinge afhankelijkheid de drijvende kracht is achter de vorming van een beleidsnetwerk (Torfing, 2012, p. 101). En dat is een belangrijke constatering in het kader van dit onderzoek naar de startcondities van beleidsnetwerken.

Die onderlinge afhankelijkheid komt ook terug in het literatuuronderzoek van Ansell en Gash (2007), waar in dit onderzoek bij aangesloten wordt. Ansell en Gash (2007, p. 544) spreken in hun onderzoek niet van sociaal-politieke governance (Kooiman, 1993), maar van *collaborative governance*. Met de term ‘collaborative’ leggen zij meer de nadruk op het samenwerkingsproces

---

<sup>8</sup> “Governance, refers, therefore, to all processes of governing, whether undertaken by a government, market, or network, whether over a family, tribe, formal or informal organization, or territory, and whether through laws, norms, power, or language.” (Bevir, 2012, p. 1)

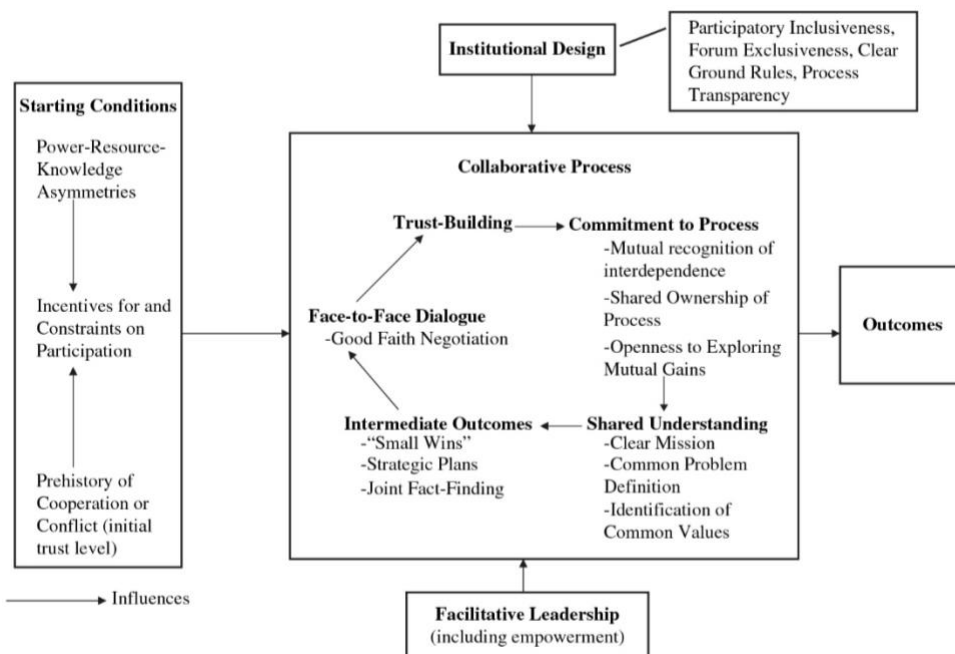
<sup>9</sup> “Social-political governance and governing are not primarily looked upon as acts of governments, but as more or less continuous processes of interaction between social actors, groups and forces and public or semi public organizations, institutions or authorities.” (Kooiman, 1993, p. 3)

<sup>10</sup> “We define the term “network” narrowly. Our focus is on groups of three or more legally autonomous organizations that work together to achieve not only their own goals but also a collective goal.” (Provan & Kenis, 2008, p. 231)

tussen sociale en politieke partners, maar hun definitie van 'collaborative governance' komt grotendeels overeen met de definiëring van 'social-political governance' van Kooiman (1993) uit de eerste alinea van deze paragraaf en paragraaf 1.1.1. Zij definiëren 'collaborative governance' als "een bestuurlijke regeling waarbij één of meer overheidsinstanties niet-statelijke belanghebbenden rechtstreeks betrekken bij een collectief besluitvormingsproces dat formeel, consensusgericht, en beraadslagend is en dat tot doel heeft openbaar beleid te maken of uit te voeren of openbare programma's of middelen te beheren" (Ansell & Gash, 2007, p. 544)<sup>11</sup>.

Ansell en Gash hebben hun bevindingen vervat in een model voor *collaborative governance* (Ansell & Gash, 2007, p. 550, zie figuur 1).

Figuur 1 - Een model voor collaborative governance



Overgenomen uit *Collaborative Governance in Theory and Practice* (p. 550) door C. Ansell en A. Gash, 2007, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, p. 543-571. Copyright 2007, The Author, Published by Oxford University.

Omdat met dit onderzoek inzicht wil worden verkregen in de startcondities van beleidsnetwerken, ligt de focus van dit onderzoek op de startcondities die in het model van Ansell en Gash (2007, pag. 550 - zie figuur 1) naar voren komen en die van invloed zijn op het samenwerkingsproces, te weten:

- een voorgeschiedenis van samenwerking of conflict (de mate van initieel vertrouwen);
- prikkels en beperkingen voor participatie en
- verschillen in macht, middelen en kennis.

Deze drie startcondities vormen, samen met de 'verbinding aan het samenwerkingsproces', de kernconcepten van dit onderzoek en die zullen in de komende alinea's, aan de hand van wetenschappelijke literatuur, nader worden onderbouwd. In de inleiding bij paragraaf 1.1.2 is

<sup>11</sup> "A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets." (Ansell & Gash, 2007, p. 544)



ook al op deze kernconcepten ingegaan en toen is toegelicht hoe in dit onderzoek tot de volgende subconcepten bij deze kernconcepten is gekomen:

- onderlinge afhankelijkheid (bij het kernconcept 'een voorgeschiedenis van samenwerking of conflict');
- resultaatverwachtingen (bij 'prikkel en beperkingen voor participatie');
- politiek-bestuurlijke betrokkenheid (bij 'verschillen in macht, middelen en kennis') en
- beschikbaarheid van financiële middelen (bij 'verschillen in macht, middelen en kennis')

Deze subconcepten zullen hieronder bij de genoemde kernconcepten verder worden uitgewerkt.

### **2.1.1 Kernconcept 1: Voorgeschiedenis van samenwerking of conflict**

De effectiviteit van een netwerk, d.w.z. of het betekenisvolle resultaten zal behalen, hangt af van de al bestaande zwakke of sterke banden tussen de belanghebbenden (Scharpf, 1994, p. 49). Naar aanleiding van hun literatuuronderzoek concluderen Ansell en Gash (2007, p. 553) dat een voorgeschiedenis van conflict of samenwerking de samenwerking kan hinderen of faciliteren. In dit onderzoek wordt vooral gekeken naar de bevorderende factoren, de prikkels, voor participatie aan het samenwerkingsproces (zie ook paragraaf 2.1.2). Andersom kan afwezigheid van deze bevorderende factoren uiteraard een beperking zijn om samen te werken. Zoals reeds geconstateerd in paragraaf 1.1.2 richten Ansell en Gash (2007) zich bij 'een voorgeschiedenis van samenwerking of conflict' vrijwel uitsluitend op de *onderlinge afhankelijkheid* tussen netwerkpartners. In dit onderzoek wordt dat aspect er daarom eveneens uitgelicht.

#### *Subconcept: Onderlinge afhankelijkheid*

Met 'onderlinge afhankelijkheid' wordt bedoeld dat "netwerkdeelnemers wederzijds afhankelijk van elkaars middelen zijn om hun doelstellingen te kunnen realiseren" (Enroth, 2011, p. 27)<sup>12</sup>. Torfing (2012, p. 101) geeft aan dat de erkenning van sociale en politieke partners van hun onderlinge afhankelijkheid de drijvende kracht is achter de vorming van beleidsnetwerken. Ook Kooiman (1993, p. 251) noemt deze erkenning van onderlinge afhankelijkheid essentieel. Het kan namelijk "het startpunt vormen voor sociale en politieke actoren om oplossingen te vinden voor sociaal-politieke problemen" (Kooiman, 1993, p. 261)<sup>13</sup> en daarmee niet alleen hun eigen, maar ook gezamenlijke doelstellingen te bereiken (Provan & Kenis, 2008, p. 231). Bij een eventuele voorgeschiedenis van conflict tussen netwerkdeelnemers merken Ansell en Gash (2007, p. 553)<sup>14</sup> op dat "wanneer belanghebbenden erg afhankelijk van elkaar zijn, een hoge mate van conflict ook een krachtige prikkel voor samenwerking binnen het netwerk kan creëren".

Ook de interactieve effecten van onderlinge afhankelijkheid en vertrouwen op een potentiële samenwerking zouden, volgens Ansell en Gash (2007, p. 563), in ogenschouw moeten worden genomen: "Het is mogelijk om vertrouwen op te bouwen in situaties van hoge onderlinge

---

<sup>12</sup> "Interdependence - network participants are mutually dependent on each other's resources in order to realize their objectives" (Enroth, 2011, p. 27)

<sup>13</sup> "The interdependence between non-hierarchical ordered political and social actors can be considered as problematic, but, in our view, it is also possible to regard these as a starting-point for finding solutions to social political problems." (Kooiman, 1993, p. 261)

<sup>14</sup> "However, we note that when stakeholders are highly interdependent, a high level of conflict may actually create a powerful incentive for collaborative governance." (Ansell & Gash, 2007, p. 553)



afhankelijkheid” (Ansell & Gash, 2007, p. 563)<sup>15</sup>. In veel succesvolle samenwerkingen, zo stellen Ansell en Gash (2007, p. 553) na hun literatuuronderzoek, zijn stakeholders tot het inzicht gekomen dat ze hun doelen niet kunnen bereiken zonder deel te nemen aan een samenwerkingsproces met andere stakeholders die vaak tegengestelde belangen hebben.

Bell en Hindmoor (2009) zien die onderlinge afhankelijkheid ook bij de overheid en haar sociale partners. Zij concluderen dat de overheid steeds vaker sociale partners nodig heeft om haar beleidsdoelstellingen te bereiken, maar dat sociale partners de overheid op hun beurt ook nodig hebben, vanwege haar sterkere hiërarchische positie, om de samenwerking binnen het netwerk tot een succes te maken (Bell & Hindmoor, 2009, p.154); bijv. door bestuurlijke basisregels voor het netwerk op te stellen, te zorgen voor een brede bestuurlijke afstemming, informatie te verstrekken en, indien nodig, als mediator op te treden (Jessop, 1998, p. 43). Kortom, door als overheid een metagovernancerol (zie ook par. 1.1.1) uit te oefenen (Jessop, 1998, p. 43). In paragraaf 2.1.3 bij het subconcept ‘politiek-bestuurlijke betrokkenheid’ wordt hier nader op ingegaan.

Figuur 1b – De startcondities uit een model voor collaborative governance van Ansell en Gash (2007, p.550, zie ook figuur 1)

### 2.1.2 Kernconcept 2: Prikkel en beperkingen voor participatie

In het model voor ‘collaborative governance’ is met een pijl aangegeven dat het kernconcept ‘voorgeschiedenis van samenwerking of conflict’ (en dus ook het subconcept ‘onderlinge afhankelijkheid’ - zie paragraaf 2.1.1.) van invloed is op de prikkels en beperkingen voor participatie (deelname aan de samenwerking binnen een netwerk). Op die prikkels en beperkingen voor participatie wordt in deze paragraaf nader ingegaan.



Volgens Ansell en Gash (2007, p. 552) is het, vanwege het grotendeels vrijwillige karakter van netwerkdeelname, van cruciaal belang om de prikkels te begrijpen die belanghebbenden hebben om zich te verbinden aan het samenwerkingsproces. Die prikkels kunnen, zo concluderen zij, beperkt worden door:

- (1) te weinig onderlinge afhankelijkheid (zie paragraaf 2.1.1.), dus als stakeholders hun doelen ook eenzijdig of op alternatieve wijze kunnen bereiken (Ansell & Gash, 2007, p. 552);
- (2) verschillen in macht en middelen (Ansell & Gash, 2007, p. 552), die bij het volgende kernconcept in paragraaf 2.1.3 worden behandeld, en
- (3) de vraag of de samenwerking binnen het netwerk wel betekenisvolle resultaten zal opleveren (Ansell & Gash, 2007, p. 552), waar in de navolgende alinea nader op in wordt gegaan.

Andersom, zo stellen Ansell & Gash (2007, p. 552), vormen een grote onderlinge afhankelijkheid en concrete resultaatverwachtingen juist een krachtige prikkel voor samenwerking.

#### *Subconcept: Resultaatverwachtingen*

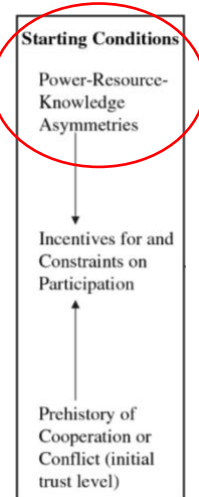
In samenwerkingsrelaties is het van belang dat alle partners een win-win ervaren (Gelderman, 2014, p. 20), in de zin dat prikkels om samen te werken toenemen naarmate de

<sup>15</sup> “it is possible to build trust in situations of high interdependence.” (Ansell & Gash, 2007, p. 563)

belanghebbenden verwachten dat de samenwerking betekenisvolle resultaten op zal leveren (Brown, 2002; Ansell & Gash, 2007). Bij sociaal-politieke beleidsnetwerken bestaan die betekenisvolle resultaten uit het bereiken van beleidsdoelstellingen en/of concrete resultaatdoelen die zowel door de overheid als door haar sociale partners als betekenisvol worden ervaren (Bell & Hindmoor, 2009, p. 154).

Overheidsfunctionarissen kunnen een belangrijke rol vervullen om te komen tot voor alle partijen betekenisvolle resultaten (Brown, 2002). Zo wisten de regionale overheid, bosbouwbedrijven en milieuorganisaties in South East Queensland in Australië, ondanks tegengestelde belangen, met steun en door arbitrage van overheidsfunctionarissen toch tot een overeenkomst te komen met voor alle partijen betekenisvolle resultaten (Brown, 2002). Deze overheidsfunctionarissen (i.e. ambtenaren) in Australië, die met politiek-bestuurlijke steun onderhandelden namens de overheid, kunnen echter niet één op één worden vergeleken met politiek-bestuurders. In eerdere stadia van de betreffende onderhandelingen was er namelijk ook sprake van negatieve effecten als gevolg van politieke druk (Brown, 2002).

*Figuur 1b – De startcondities uit een model voor collaborative governance van Ansell en Gash (2007, p.550, zie ook figuur 1)*



### 2.1.3 Kernconcept 3: Verschillen in macht, middelen en kennis

Ansell & Gash (2007, p. 551)<sup>16</sup> waarschuwen voor verschillen in macht, middelen en kennis tussen de belanghebbenden binnen een netwerk, omdat die “het samenwerkingsproces vatbaar maken voor manipulatie door sterkere actoren”. Deze verschillen kunnen de prikkel van groepen om deel te nemen aan het samenwerkingsproces beïnvloeden (Gunton & Day 2003; Imperial, 2005, In Ansell & Gash, 2007, p. 552). Het beïnvloedt zelfs hun bereidheid om überhaupt ‘aan tafel’ te komen zitten (Gray, 1989).

Bij sociaal-politieke beleidsnetwerken, waarbij co-productie en democratisch bestuur voorop staan, vraagt dit om behoedzame sturing op metagovernanceniveau (zie paragraaf 1.1.1) door zowel de sociale als de politieke actoren om het beleidsnetwerk van de grond te krijgen (Sørensen & Torfing, 2009). Politiek-bestuurders hebben in die sturing een verantwoordelijke rol, omdat zij beschikken over zowel macht als middelen en kennis (Sørensen & Torfing, 2009, p. 235). In hoeverre ze die verantwoordelijkheid ook op zich nemen, is de vraag, aldus Sørensen en Torfing (2009, p. 235). En dat is ook een belangrijke vraag in dit onderzoek met het oog op de politiek-bestuurlijke betrokkenheid bij beleidsnetwerken. Uit onderzoek tot dusver blijkt dat politiek-bestuurders erg weinig gebruik maken van deze middelen om hun metagovernancerol uit te oefenen (Sørensen, 2006, p. 99).

Bij het kernconcept ‘verschillen in macht, middelen en kennis’ zal dit onderzoek zich dan ook vooral richten op die metagovernancerol in relatie tot de betrokkenheid van de politiek-bestuurder. Daarnaast zal de beschikbaarheid van financiële middelen als startconditie aan de orde komen. Beide subconcepten worden in de navolgende alinea’s nader toegelicht en onderbouwd.

<sup>16</sup> “If some stakeholders do not have the capacity, organization, status, or resources to participate, or to participate on an equal footing with other stakeholders, the collaborative governance process will be prone to manipulation by stronger actors.” (Ansell & Gash 2007, p. 551)

*Subconcept: Politiek-bestuurlijke betrokkenheid*

Met betrekking tot de metagovernancerol c.q. de betrokkenheid van politiek-bestuurders beschrijven Sørensen en Torfing (2009, pp. 246-247) de volgende 'hands-off'- en 'hands-on'-middelen die politiek-bestuurders kunnen aanwenden in de sturing van beleidsnetwerken (zie ook paragraaf 1.1.1):

1. **Netwerkontwerp** (hands-off) waarmee de scope, het karakter, de samenstelling en institutionele procedures van netwerken kunnen worden beïnvloed;
2. **Netwerkframing** (hands-off) waarmee de politieke doelen, fiscale condities, juridische basis en de discursieve verhaallijn van netwerken kunnen worden vastgesteld;
3. **Netwerkmanagement** (hands-on) waarmee spanningen teruggebracht kunnen worden, conflicten kunnen worden opgelost, actoren in hun kracht kunnen worden gezet en kosten kunnen worden beheerst;
4. **Netwerkdeelname** (hands-on) waarmee de beleidsagenda, het scala aan haalbare opties, de uitgangspunten voor besluitvorming en de onderhandelde beleidsresultaten kunnen worden beïnvloed.

'Hands-off' betekent dat de politiek-bestuurder meer op afstand van het beleidsnetwerk staat en 'hands-on' houdt in dat de politiek-bestuurder in nauwe interactie met de actoren binnen het netwerk opereert (Sørensen & Torfing, 2009, p. 247). Sørensen en Torfing (2009, p. 247) stellen dat de sturing van beleidsnetwerken door politiek-bestuurders het succesvolst is wanneer die sturing bestaat uit een combinatie van 'hands-off' en 'hands-on'. De keuze van 'hands-off'- en 'hands-on'-sturingmiddelen kan zelfs variëren van beleidskwestie tot beleidskwestie (Sørensen & Torfing, 2009, p. 247). Bij beleidsnetwerken die nauw gerelateerd zijn aan de kernfuncties van de overheid, zoals sociaal-politieke beleidsnetwerken die per definitie gericht zijn op de dienstverlening aan de samenleving, ligt meer 'hands-on'-sturing voor de hand (Sørensen & Torfing, 2009, p. 247).

Bij lokale beleidsnetwerken, zo concluderen Damgaard en Torfing (2011, p. 294), draagt op maat gesneden 'hands-on'-sturing meer bij aan het functioneren van het netwerk dan structurele 'hands-off'-sturing. Gilsing (2007) komt naar aanleiding van zijn onderzoek naar de Jeugdzorg in Nederland tot een genuanceerder conclusie. Gilsing (2007, p. 46)<sup>17</sup> constateert dat de rol van de lokale overheid in westerse landen steeds belangrijker is geworden als gevolg van "processen van politieke decentralisatie". Met die decentralisaties heeft de lokale overheid een andere, meer regisserende rol toebedeeld gekregen, waarbij ze zich "primair moet focussen op het bevorderen van samenwerking tussen sectoren zoals onderwijs, zorg, politie, welzijn en kinderopvang" (Gilsing, 2007, pp. 46-47)<sup>18</sup>. Om in dat verband tot een geïntegreerde beleidsaanpak te komen, is coördinatie door lokale overheden en samenwerking tussen wethouders en ambtenaren van groot belang (Gilsing, 2007, p. 52). Op netwerk niveau betekent deze veranderde rol dat de lokale overheid een 'hands-on'-rol als netwerkmanager moet vervullen (Gilsing, 2007, p. 61). Die rol draagt, zo concludeert Gilsing

---

<sup>17</sup> "In most western countries, the position of local government has in recent decades grown in importance. This development is to a fair extent brought about by processes of political decentralization (or devolution)." (Gilsing, 2007, p. 46)

<sup>18</sup> "It should focus primarily on fostering cooperation between sectors such as education, healthcare, police, welfare and childcare services." (Gilsing, 2007, pp. 46-47)

(2007, p. 61), weliswaar bij aan de ontwikkeling van beleidsnetwerken, maar vermindert ook de inbreng van andere actoren.

Het besturen van sociaal-politieke beleidsnetwerken is dan ook een constant proces van balanceren “tussen sturingsbehoeften aan de ene kant (probleemsituaties of kansen grijpen) en sturingsmogelijkheden (oplossingen vinden of strategieën ontwikkelen) aan de andere kant” (Kooiman, 1993, p. 2)<sup>19</sup>. Daarbij moet een balans gevonden worden “tussen sociale zelforganisatie en politiek-bestuurlijke interventie” (Kooiman 1993, p. 255)<sup>20</sup>. Politiek-bestuurders zijn geen managers en moeten voorkomen dat zij beleidsnetwerken zo proberen te sturen dat daarmee het zelforganiserend vermogen van een beleidsnetwerk wordt weggenomen (Sørensen & Torfing, 2009, p. 246). Dat balanceren heeft niets te maken met een terugtrekkende overheid, maar “met een overheid die op andere, meer geschikte, manieren bestuurt” (Kooiman, 1993, p. 256)<sup>21</sup>; door gebruik te maken van “een reeks meer of minder subtiele en indirecte vormen van sturing” (Sørensen & Torfing, 2009, p. 246)<sup>22</sup>.

Het luistert dus nauw in de wijze van beïnvloeding, zo stellen ook Sørensen en Torfing (2017, p. 829)<sup>23</sup>: “De uitdaging voor 'overheidsmetagovernors', zoals gekozen politici, [...] is om het netwerk te beïnvloeden, terwijl men erkent dat het een zekere mate van autonomie nodig heeft om het doel en de doelstellingen, de modus operandi en de output te bepalen en beoogde resultaten te produceren.” De wettelijke autoriteit die overheden van oudsher bezitten, maakt hen tot “de meest invloedrijke instituties in samenwerkingsstructuren [...], maar in veel contexten kan de overheid beter niet als systeembestuurder of -controleur optreden, maar als facilitator van operaties” (Agranoff & McGuire, 2003, p. 1415)<sup>24</sup>. De rol van de overheid is in veel situaties dan ook om te ‘empoweren’ en niet om ‘power’ uit te oefenen (Agranoff & McGuire, 2001, p. 316). Willem en Lucidarme (2014, p. 755) concluderen daarentegen dat beïnvloeding door politiek-bestuurders een significant en positief effect heeft op het onderlinge vertrouwen binnen netwerken. En daarmee dus ook op de verbinding aan het samenwerkingsproces, waar het bouwen aan vertrouwen een belangrijke onderlegger voor vormt (Ansell & Gash, 2007, p. 563 - zie ook paragraaf 2.1.4, ad 1).

---

<sup>19</sup> “Governability of a social political system can be seen in terms of a balancing process. It is not something static, but a constant process of coming to grips with the tension between governing needs on the one hand (problem situations or the grasp of opportunities) and governing capacities (creating patterns of solutions or developing strategies) on the other hand.” (Kooiman, 1993, p. 2)

<sup>20</sup> “Our aim is to strike an effective and legitimate balance between social self-organization and political-administrative intervention with the coherence in these statements.” (Kooiman, 1993, p. 255)

<sup>21</sup> “Balancing and enabling have nothing to do with a withdrawal of the state or with the state disconnecting itself from society, but with a state that governs in other, more apt, ways.” (Kooiman, 1993, p. 256)

<sup>22</sup> “they must regulate these networks via a series of more or less subtle and indirect forms of governance” (Sørensen & Torfing, 2009, p. 246)

<sup>23</sup> “The challenge for public metagovernors such as elected politicians, public managers, or other actors with a delegated authority is to influence the network, while recognizing that it needs a certain degree of autonomy to define its purpose and objectives, its modus operandi, and the outputs and outcomes it aims to produce.” (Sørensen & Torfing, 2017, p. 829)

<sup>24</sup> “Governments are still the most influential institutions in collaborative structures because of the legal authority it possesses, but in many contexts it must act as the facilitator of operations rather than the system steerer or controller.” (Agranoff & McGuire, 2003, p. 1415)

Met het oog op de startcondities van beleidsnetwerken pleiten ook Sørensen en Torfing (2005, p. 229), met name in de vroege fasen van de samenwerking, voor actieve beïnvloeding door politiek-bestuurders door middel van 'hands-on' netwerkparticipatie. In de beginfase kunnen ook 'hands-off' "netwerkontwerp en netwerkframing voldoende zijn, wanneer de netwerkactoren worden geworven en de basisparameters voor de netwerkbeleidsinteractie worden gedefinieerd" (Sørensen & Torfing, 2009, p. 247)<sup>25</sup>. "Later, wanneer er zaken mis dreigen te gaan in termen van conflicten, impasses of de uitsluiting van belangrijke actoren, of wanneer de beleidsresultaten van het netwerk te ver afwijken van wat aanvaardbaar wordt geacht, zal er niet alleen behoefte zijn aan het herontwerpen of herkaderen van het netwerk, maar ook aan meer 'hands-on' metagovernance door middel van netwerkmanagement en netwerkparticipatie" (Sørensen & Torfing, 2009, p. 247)<sup>26</sup>. Actieve deelname is vooral belangrijk in de vroege fasen van een netwerkproces, "omdat besluiten dan vaak gemakkelijker aan te passen of te wijzigen zijn zonder het hele beleidsnetwerk te overrulen en op te schudden" (Sørensen & Torfing, 2005, p. 229)<sup>27</sup>.

Het aspect *kennis* wordt in dit onderzoek behandeld als onderdeel van de politiek-bestuurlijke betrokkenheid. Met betrekking tot de startconditie 'verschillen in kennis' benoemen Ansell en Gash (2007, p. 551) het probleem dat belanghebbenden niet over de kennis en vaardigheden beschikken om volledig te kunnen participeren in het netwerk. In deze studie wordt vooral onderzocht in hoeverre kennis van zaken en ervaring een rol speelt in het functioneren van de politiek-bestuurder binnen het netwerk. In hoeverre moet hij of zij ter zake kundig zijn om te kunnen bemiddelen of interveniëren? Binnen het netwerk wordt namelijk al snel naar de overheid als invloedrijke partner gekeken, vanwege de status die zij heeft en de kennis en informatie waarover zij beschikt (Jessop, 1998, p. 43). De politiek-bestuurder moet dan wel over de vereiste kennis beschikken van het organisatorische, bestuurlijke en politieke landschap om een metagovernancerol te kunnen vervullen (Sørensen & Torfing, 2009, p. 254).

#### *Subconcept: Beschikbaarheid van financiële middelen*

Dit onderzoek richt zich niet zozeer op de verschillen in beschikbare financiële middelen, maar, meer algemeen, op de beschikbaarheid van financiële middelen ('resource munificence') als invloed op het samenwerkingsproces (Provan & Milward, 1995; Turrini et al., 2010). Een netwerk brengt vaak hoge opstartkosten met zich mee en om een netwerk van de grond te krijgen, is financiële steun vanuit de overheid dan ook vaak onontbeerlijk (Bovaird & Loeffler, 2012, pp. 1136-1137). Een politiek-bestuurder zou derhalve, namens de overheid, een rol kunnen vervullen als fondsenwerver of subsidieverstrekker. Bij de vorming van een netwerk kan sturing door fondsen namelijk een krachtige prikkel voor organisaties zijn om proberen

---

<sup>25</sup> "As such, network design and network framing might be adequate in the initial phase, where the network actors are recruited and empowered and the basic parameters for the networked policy interaction are defined." (Sørensen & Torfing, 2009, p. 247)

<sup>26</sup> "Later, when there are signs of failures in terms of conflicts, deadlocks or the exclusion of key actors from the policy deliberations, or when the networked policy output strays too far from what is deemed acceptable by the metagovernors, there will not only be a need for redesigning or re-framing the network, but also for a more hands-on metagovernance through network management and network participation." (Sørensen & Torfing, 2009, p. 247)

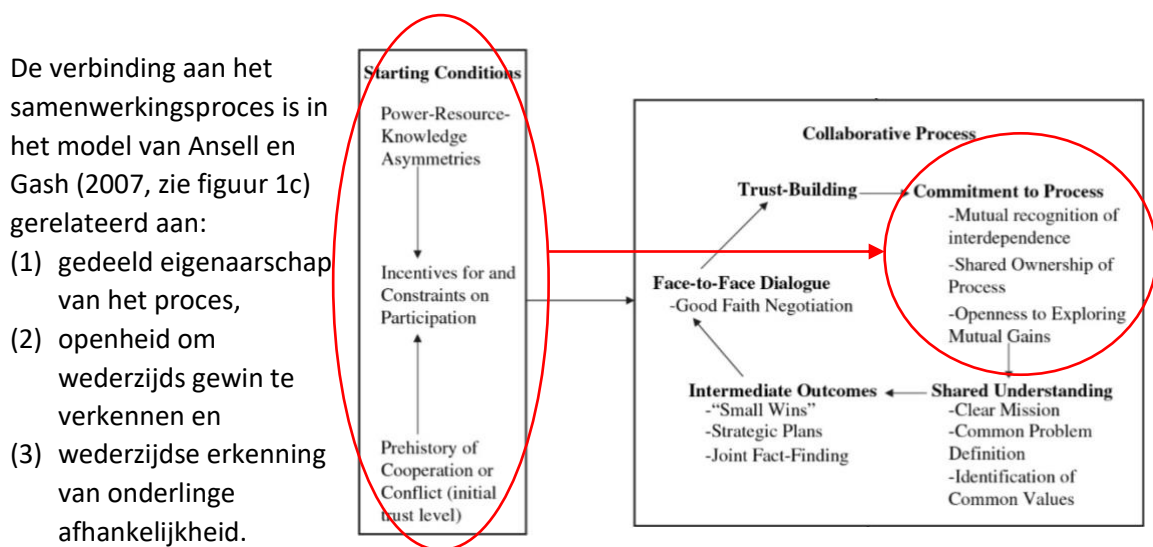
<sup>27</sup> "This especially counts in the early phases of a network process where decisions are often easier to modify or change without overruling and upsetting the entire governance network." (Sørensen & Torfing, 2005, p. 229)

samen te werken; zeker in situaties waar gecoördineerde actie door de overheid noodzakelijk is, omdat het netwerk zich anders niet of te langzaam zou ontwikkelen (Provan & Lemaire, 2012, p. 641). Deze rol is overigens niet alleen voorbehouden aan de overheid, iedere sociale of politieke actor met voldoende middelen kan deze rol vervullen (Sørensen, 2006, pp. 102-103).

#### 2.1.4 Kernconcept 4: Verbinding aan het samenwerkingsproces

In het model van 'collaborative governance' van Ansell en Gash (2007, p. 550, zie par. 1.1.2 - figuur 1) zijn de startcondities, zoals in de voorgaande paragrafen beschreven bij kernconcepten 1, 2 en 3, van invloed op het samenwerkingsproces. Bij dat samenwerkingsproces richt dit onderzoek zich op het aspect *verbinding aan het proces*, omdat dit sterk gerelateerd is aan de startcondities (zie kernconcepten 1, 2 en 3) of zoals Ansell en Gash (2007, p. 559)<sup>28</sup> stellen: "Verbinding is nauw verbonden aan de oorspronkelijke motivatie om deel te nemen aan samenwerking binnen het netwerk." Daarnaast geven zij, naar aanleiding van hun literatuuronderzoek, aan dat de mate van verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces een kritische variabele is in het verklaren van succes of mislukking van de samenwerking binnen het netwerk (Ansell & Gash, 2007, p. 559).

Figuur 1c – De startcondities in relatie tot de verbinding aan het samenwerkingsproces (model voor collaborative governance van Ansell & Gash, 2007, p.550, zie ook figuur 1)



Omdat deze aspecten nauw verbonden zijn aan de startcondities of, zoals Ansell & Gash stellen: 'de oorspronkelijke motivatie' van partijen om zich te verbinden aan het samenwerkingsproces, worden deze aspecten niet als afzonderlijke subconcepten behandeld.

'Gedeeld eigenaarschap van het proces' (1) houdt verband met de machtsongelijkheid in kernconcept 1 en de politiek-bestuurlijke betrokkenheid in subconcept 1. Ansell en Gash (2007)<sup>29</sup> zeggen daarover: "Gedeeld eigenaarschap kan gehinderd worden door machtsongelijkheid en verschillende opvattingen in wie het initiatief zou moeten nemen."

<sup>28</sup> "Commitment is closely related, of course, to the original motivation to participate in collaborative governance." (Ansell & Gash, 2007, p. 559)

<sup>29</sup> "Shared ownership may be hindered by power imbalances or different perceptions about who should take the initiative." (Ansell & Gash, 2007, p. 560)



Daarnaast raakt ‘gedeeld eigenaarschap’ aan de onderlinge afhankelijkheid bij subconcept 1 (zie paragraaf 2.1.1). Onderling vertrouwen is cruciaal, zo geven Ansell en Gash (2007, p. 560) op dit punt aan, je moet er als gedeelde eigenaren op kunnen vertrouwen dat:

- (1) er geen misbruik van je inzet en goede bedoelingen wordt gemaakt (onderling vertrouwen en integriteit),
- (2) het besluitvormingsproces in het collectief plaatsvindt (collectieve besluitvorming) en
- (3) er sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid voor het proces.

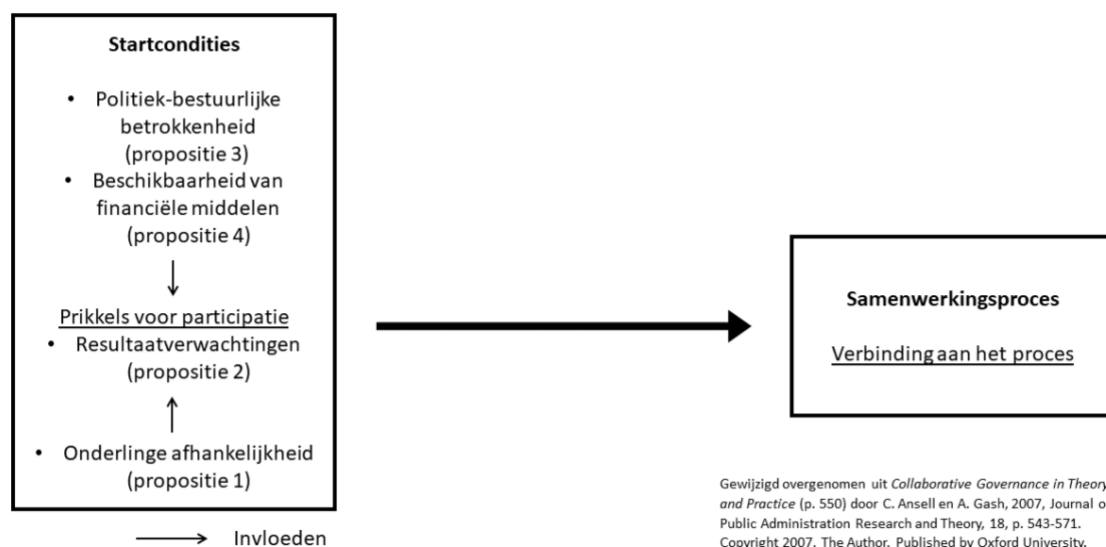
‘Openheid om wederzijds gewin te verkennen’ (2) is gerelateerd aan subconcept 2 (zie paragraaf 2.1.2) met de verwachtingen van de belanghebbenden dat de samenwerking betekenisvolle resultaten op zal leveren (Ansell & Gash, 2007). Het samenwerkingsproces is een doorlopend proces van onderhandelingen (Ansell & Gash, 2007; Torfing, 2012, p. 101) en “verbinding aan het proces betekent dat een geloof ontwikkeld moet worden dat in goed vertrouwen onderhandelen voor wederzijds gewin de beste manier is om de gewenste beleidsuitkomsten te bereiken” (Burger et al., 2001, in Ansell & Gash, 2007, p. 559)<sup>30</sup>.

Tot slot houdt ‘de wederzijdse erkenning van onderlinge afhankelijkheid’ (3) direct verband met de onderlinge afhankelijkheid bij subconcept 1 (zie paragraaf 2.1.1.): “Onderlinge afhankelijkheid bevordert een verlangen om deel te nemen en een verbinding aan betekenisvolle samenwerking” (Ansell & Gash, 2007)<sup>31</sup>.

## 2.2 Conceptueel model

Aan de hand van de voorgaande concepten is het volgende conceptueel model (figuur 2) gehanteerd dat gebaseerd is op het model van 'collaborative governance' van Ansell en Gash (2007, p. 550, zie par. 1.1.2 - figuur 1).

*Figuur 2 - Conceptueel model*



<sup>30</sup> “commitment to the process means developing a belief that good faith bargaining for mutual gains is the best way to achieve desirable policy outcomes.” (Burger et al., 2001, in Ansell & Gash, 2007, p. 559)

<sup>31</sup> “Interdependence fosters a desire to participate and a commitment to meaningful collaboration.” (Ansell & Gash, 2007, p. 563)

## 2.3 Proposities

Op basis van de aangehaalde literatuur bij de genoemde (sub)concepten zijn voor dit onderzoek de volgende proposities geformuleerd:

1. Onderlinge afhankelijkheid heeft een positieve invloed op de prikkels voor participatie binnen het netwerk.
2. Resultaatverwachtingen hebben een positieve invloed op de verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces binnen netwerken.
3. Politiek-bestuurlijke betrokkenheid heeft een positieve invloed op de prikkels voor participatie binnen het netwerk.
4. De beschikbaarheid van financiële middelen heeft een positieve invloed op de prikkels voor participatie binnen het netwerk.

Deze proposities worden hieronder nader toegelicht.

### **2.3.1 Propositie 1: onderlinge afhankelijkheid**

*Onderlinge afhankelijkheid heeft een positieve invloed op de prikkels voor participatie binnen het netwerk.*

Door de toenemende dynamiek, hogere complexiteit en grotere diversiteit van de maatschappij is de overheid de laatste decennia steeds afhankelijker geworden van sociale partners om de samenleving in gezamenlijkheid te begeleiden, sturen, controleren en managen (Kooiman, 1993; Kooiman & Jentoft, 2009; Bell & Hindmoor, 2009). Sociale partners zijn op hun beurt ook afhankelijk van de overheid om hun doelstellingen te kunnen realiseren (Provan & Kenis, 2008; Bell & Hindmoor, 2009; Enroth, 2011), waardoor zij steeds vaker met de overheid samenwerken binnen sociaal-politieke beleidsnetwerken (Sørensen & Torfing, 2009).

Op basis van de literatuur is de verwachting dat onderlinge afhankelijkheid een positieve invloed heeft op de prikkels voor participatie binnen beleidsnetwerken. Zo stellen Ansell en Gash (2007), dat een hoge mate van onderlinge afhankelijkheid, zelfs bij een voorgeschiedenis met conflicten, een krachtige prikkel voor samenwerking binnen het netwerk kan zijn. Torfing (2012) concludeert dat de erkenning van sociale en politieke actoren van hun onderlinge afhankelijkheid de drijvende kracht is achter de vorming van beleidsnetwerken. En Kooiman (1993) noemt deze erkenning van onderlinge afhankelijkheid essentieel als het startpunt voor sociale en politieke actoren om oplossingen te vinden voor sociaal-politieke problemen.

### **2.3.2 Propositie 2: resultaatverwachtingen**

*Resultaatverwachtingen hebben een positieve invloed op de verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces binnen netwerken.*

Naar aanleiding van bevindingen uit eerdere onderzoeken mag verondersteld worden dat resultaatverwachtingen een positieve invloed hebben op de verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces binnen netwerken. Zo stelt Gelderman (2014) dat het van belang is dat



alle partners in samenwerkingsrelaties een win-win ervaren. Brown (2002) en Ansell en Gash (2004) concluderen dat prikkels om samen te werken binnen een netwerk zullen toenemen naarmate de belanghebbenden verwachten dat de samenwerking betekenisvolle resultaten op zal leveren.

### **2.3.3 Propositie 3: politiek-bestuurlijke betrokkenheid**

*Politiek-bestuurlijke betrokkenheid heeft een positieve invloed op de prikkels voor participatie binnen het netwerk.*

Bij sociaal-politieke beleidsnetwerken hebben politiek-bestuurders een verantwoordelijke rol in de sturing op metagovernanceniveau (Sørensen & Torfing, 2009). Op basis van de literatuur mag dan ook verwacht worden dat politiek-bestuurlijke betrokkenheid een positieve invloed heeft op de prikkels voor participatie van de verschillende actoren binnen het netwerk. Zo concluderen Willem en Lucidarme (2014) dat beïnvloeding door politiek-bestuurders een significant en positief effect heeft op het onderlinge vertrouwen binnen netwerken en daarmee op de verbinding aan het samenwerkingsproces (Ansell & Gash, 2007).


Sørensen en Torfing (2009) stellen dat bij sociaal-politieke beleidsnetwerken 'hands-on'-sturing voor de hand ligt. Ook bij lokale beleidsnetwerken, zo concluderen Damgaard en Torfing (2011), draagt op maat gesneden 'hands-on'-sturing meer bij aan het functioneren van het netwerk dan structurele 'hands-off'-sturing. Gilsing (2007) constateert dat de lokale overheid, als gevolg van decentralisaties, een steeds belangrijker rol toebedeeld heeft gekregen en dat deze veranderde rol betekent dat de lokale overheid op netwerk niveau een 'hands-on'-rol als netwerkmanager moet vervullen. Die rol draagt, zo concludeert Gilsing (2007), bij aan de ontwikkeling van beleidsnetwerken. Daarnaast is het van groot belang dat politiek-bestuurders, in het kader van een geïntegreerde beleidsaanpak, afstemmen met collega-bestuurders en ambtenaren (Gilsing, 2007).

Met het oog op de startcondities van beleidsnetwerken pleiten Sørensen en Torfing (2005), met name in de vroege fasen van de samenwerking, voor actieve beïnvloeding door politiek-bestuurders door middel van 'hands-on' netwerkparticipatie. In de beginfase kunnen 'hands-off' netwerk ontwerp en netwerk framing voldoende zijn (Sørensen & Torfing, 2009), maar als er zaken mis dreigen te gaan of wanneer de beleidsresultaten achterblijven is meer 'hands-on' metagovernance door middel van netwerkmanagement en netwerkparticipatie nodig (Sørensen & Torfing, 2009). Actieve deelname is vooral belangrijk in de vroege fasen van een netwerkproces, omdat besluiten dan vaak gemakkelijker aan te passen of te wijzigen zijn (Sørensen & Torfing, 2005). De politiek-bestuurder moet dan wel over de vereiste kennis beschikken om deze metagovernancerol te kunnen vervullen (Sørensen & Torfing, 2009).

### **2.3.4 Propositie 4: beschikbaarheid van financiële middelen**

*De beschikbaarheid van financiële middelen heeft een positieve invloed op de prikkels voor participatie binnen het netwerk.*

Op basis van de bevindingen uit eerdere onderzoeken is de verwachting dat er een krachtige prikkel uitgaat van het beschikbaar stellen van financiële middelen om tot samenwerking binnen het netwerk te komen. Zo wijzen Provan en Milward (1995) en Turrini et al. (2010) in



hun onderzoeken op de beschikbaarheid van financiële middelen als invloed op het samenwerkingsproces. Met betrekking tot de start van het netwerk geven Bovaird en Loeffler (2012) aan dat financiële steun vanuit de overheid, in de vorm van fondsenwerving en/of subsidieverstrekking, vaak onontbeerlijk is in de opstartfase. Volgens Provan en Lemaire (2012) kan bij de vorming van een netwerk het beschikbaar stellen van financiële middelen een krachtige prikkel zijn voor organisaties om proberen samen te werken en daarmee het netwerk vlotter tot stand te brengen.

## 3. Methodologie

### 3.1 Methode van onderzoek

Om aan de hand van de deelvragen de centrale vraag te beantwoorden was inzicht nodig in de totstandkoming van verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces in sociaal-politieke beleidsnetwerken, in hoeverre de startcondities daarbij een rol spelen en in hoeverre de politiek-bestuurder daarbij betrokken is of is geweest. Het gaat hierbij om een eigentijds fenomeen (de totstandkoming van verbinding aan het samenwerkingsproces in beleidsnetwerken) dat diepgaand en in de dagelijkse context onderzocht is; ook omdat de kaders van het fenomeen en de context (e.g. de rol van de politiek-bestuurder) nog niet geheel duidelijk waren (Yin, 2018, p. 15).

Het doel van het onderzoek is om een verklaring te geven voor verschijnselen m.b.t. het fenomeen, verbanden te leggen en de geformuleerde proposities te toetsen (Yin, 2018). Het gaat dan ook om verklarend onderzoek, waarbij oorzaak-gevolg relaties (e.g. wel of geen beschikbare financiële middelen) onder de loep worden genomen en óf en waarom gebeurtenissen plaatsvinden (Yin, 2018).

De case wordt gedefinieerd door actoren en gebeurtenissen/entiteiten. De actoren zijn de verbonden partijen, de sociale en politieke partners, en haar vertegenwoordigers in het algemeen en de politiek-bestuurders in het bijzonder. De gebeurtenissen maken onderdeel uit van het proces van verbinding aan het samenwerkingsproces binnen het sociaal-politieke netwerk, waarbij de betrokkenheid van politiek-bestuurders, beschikbaarheid van financiële middelen, resultaatverwachtingen en onderlinge afhankelijkheid belangrijke 'drivers' zijn.

Het onderzoek betreft een multiple case study (Yin, 2018), omdat het zich richt op meerdere sociaal-politieke beleidsnetwerken binnen één actieprogramma. Binnen deze beleidsnetwerken is de verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg op verschillende manieren tot stand gebracht. De verschillen in de wijze van verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg worden op netwerkniveau in kaart gebracht en vervolgens afgezet tegen de startcondities en hoe de verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces tot stand is gekomen; op netwerkniveau en in vergelijking met de andere netwerken. De verwachting is dat daarbij theoretische replicatie (Yin, 2018) aangetroffen wordt, waarbij er vooral contrasterende resultaten zullen zijn m.b.t. de betrokkenheid van de verschillende lokale politiek-bestuurders.

De sociaal-politieke beleidsnetwerken die werden onderzocht zijn lokale netwerken voor onderwijs en zorg die regionaal met elkaar zijn verbonden binnen één actieplan. De sociale partners binnen de netwerken zijn de deelnemende scholen en de politieke partners zijn de lokale overheden die sinds de decentralisatie van de zorg binnen het Sociaal Domein in 2015 verantwoordelijk zijn voor de uitvoering jeugdzorg.

Om goed verbanden te kunnen leggen tussen de verschillende beleidsnetwerken, was het van belang dat de netwerken die onderzocht werden dezelfde politiek-bestuurlijke context kennen; met vergelijkbare actoren en gebeurtenissen/entiteiten. Daarom is gekozen voor een case study-onderzoek naar de netwerken voor onderwijs en zorg in de provincie Friesland, die projectmatig

met elkaar verbonden zijn via het provinciale Actieplan 'Foar Fryske Bern' en waarbinnen steeds gemeenten en scholen samenwerken om onderwijs en jeugdzorg meer aan elkaar te verbinden. De analyse-eenheden zijn de genoemde sociaal-politieke beleidsnetwerken en de observatie-eenheden zijn de netwerkdeelnemers, te weten: de verantwoordelijke wethouders (politiek) en netwerkverantwoordelijken namens de deelnemende school of scholen (sociaal).

### 3.2 Dataverzameling

Voor een multiple case study mét theoretische replicatie wordt als vuistregel een aantal van vijf à zes te onderzoeken sub-cases gehanteerd (Gelderman, 2013). Uit de elf netwerken die bij de analyses van het Actieplan FFB betrokken zijn, zijn vijf netwerken geselecteerd om te onderzoeken, waarbij gekeken is naar de spreiding over de provincie, verschillende gemeentegroottes (qua inwonertal) en verschillende schooltypes (primair, voortgezet en speciaal onderwijs), om daarmee een zo algemeen mogelijk beeld te krijgen van de startcondities.

De benodigde informatie en inzichten zijn met name verkregen aan de hand van diepte-interviews. Daarbij is de wethouder, als lokaal politiek-bestuurder, geïnterviewd om inzicht te krijgen in zijn of haar betrokkenheid bij het netwerk. Daarnaast is een bij het netwerk betrokken schooldirecteur en/of andere verantwoordelijke binnen het school bevestigd, om zo gedetailleerde informatie over het netwerk en de rol van de verschillende actoren te vergaren. Dat was tevens noodzakelijk bij een geringe betrokkenheid van de wethouder en om de betrokkenheid van de wethouder te verifiëren. Uiteindelijk zijn er 12 interviews afgenomen, omdat twee geïnterviewden, één wethouder en één schooldirecteur, niet bij de start van de samenwerking binnen het netwerk betrokken waren. Daarom zijn twee extra interviews gedaan met twee functionarissen die wel bij de start van het netwerk betrokken waren.

Ter voorbereiding op en ter verdere onderbouwing van de interviews is tevens gebruik van (algemene) documentatie en informatie over het netwerk (schoolplannen, jaarverslagen, projectplannen, websites, presentaties en andere documenten), waaruit de missie, visie, doelen (resultaatverwachtingen), betrokken partijen en de begroting van het netwerk duidelijk werden. Deze informatie is niet afzonderlijk geanalyseerd, maar is gebruikt en getoetst tijdens de gesprekken met de geïnterviewden en maakt onderdeel uit van de transcripties van de afgenomen interviews.

### 3.3 Operationalisatie

Zie bijlage A voor de operationalisatietabel van de kern- en subconcepten en bijlage B voor de gestandaardiseerde vragenlijst die als leidraad bij de interviews is gebruikt. De operationalisatietabel (bijlage A) is gebaseerd op de kern- en subconcepten uit het literatuuronderzoek in hoofdstuk 2. In de operationalisatietabel worden die kern- en subconcepten nogmaals benoemd en vervolgens vertaald naar meetbare aspecten; met daaronder in veel gevallen nog aanvullende indicatoren. De vragenlijst (bijlage B) is rechtstreeks gebaseerd op deze meetbare aspecten en indicatoren, zoals ook in de laatste kolom van de operationalisatietabel toegelicht wordt.

## 3.4 Data-analyse

Aan de hand van de (sub)concepten en aspecten uit de operationalisatietabel (bijlage A) zijn de letterlijke transcripties (op basis van geluidsopnames) van de 12 interviews in vier stappen is geanalyseerd. De eerste stap betrof een analyse van de interviews op aspectniveau met behulp van het programma Atlas.ti 9 aan de hand van de meetbare aspecten uit de operationalisatietabel (bijlage A). Hierbij is gebruik gemaakt van 'pattern matching' (Yin, 2018, p. 175) als analysetechniek door de verzamelde data uit de interviews naast de meetbare aspecten uit de operationalisatietabel te leggen en daarbij naar overeenkomstige patronen te zoeken.

Stap twee was het maken van een samenvattende analyse op aspectniveau. De derde stap werd gevormd door een analyse per interview op het niveau van de subconcepten uit de operationalisatietabel (bijlage A), waarmee de deelvragen per interview konden worden beantwoord. Stap vier vloeide hieruit voort en betrof het maken van een samenvattende analyse op het niveau van de subconcepten en het beantwoorden van de deelvragen (zie paragraaf 1.1.2) op basis van alle interviews. Aan de hand van deze analysestappen konden tot slot de proposities (zie paragraaf 2.3) getoetst worden (zie hoofdstuk 4 voor de resultaten).

## 3.5 Methodologische issues

Om de sterktes en beperkingen van de gekozen aanpak in kaart te brengen, is gebruik gemaakt van figuur 2.3 van Yin (2018, p. 43). Aan de hand daarvan wordt hieronder ingegaan op de constructvaliditeit, de interne validiteit, de externe validiteit en de betrouwbaarheid.


### 3.5.1 Constructvaliditeit

Er zijn verschillende bronnen gebruikt. Zo zijn er (1) verschillende belanghebbenden binnen (2) verschillende netwerken geïnterviewd die op hun beurt, vanuit (3) verschillende schooltypen (primair en speciaal onderwijs) de verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg op (4) verschillende manieren tot stand brengen. Daarbij zijn niet alleen de wethouders als lokale politiek-bestuurders geïnterviewd, maar is de tijdens de interviews verkregen informatie geverifieerd en verdiept door tevens een andere betrokken leidinggevende binnen het netwerk te bevragen; in het bijzonder op de rol en betrokkenheid van de wethouder. Tot slot is ter voorbereiding op de interviews (5) alle beschikbare informatie en documentatie over het netwerk bestudeerd.

De transcripties zijn een letterlijke weergave van de interviews op basis van geluidsopnames. Ze zijn ter verificatie aan de geïnterviewden voorgelegd en hun wijzigingsvoorstellen zijn in de transcripties verwerkt. De bevindingen uit het onderzoek zijn in de conceptfase eveneens voor commentaar aan de geïnterviewden voorgelegd, zodat er consensus bestaat over de uitkomsten.

### 3.5.2 Interne validiteit

Het betreft een verklarend onderzoek, waarbij op basis van literatuuronderzoek (zie hoofdstuk 2) oorzakelijke verbanden zijn gelegd die in het conceptueel model (zie paragraaf 2.2 - figuur 2) zijn gevisualiseerd en vertaald naar proposities en een centrale vraagstelling (zie paragraaf 2.3).



Tijdens het onderzoek is regelmatig ‘gespard’ over de (tussentijdse) resultaten met studiegenoten en de netwerkregisseur van het provinciale project waartoe de lokale netwerken behoren. Op die manier is getracht open te blijven staan voor alternatieve c.q. tegengestelde verklaringen. Dit was ook van belang om eventuele vooringenomenheid te voorkomen, vanwege de persoonlijke betrokkenheid van de onderzoeker op het thema onderwijs en zorg (zie voorwoord). Met het oog op die objectiviteit is er tevens voor gekozen geen netwerken uit de eigen gemeente (Noardeast-Fryslân) van de onderzoeker bij het onderzoek te betrekken.

Met behulp van de operationalisatietabel (bijlage A) en de daaruit afgeleide gestandaardiseerde vragenlijst (bijlage B) is steeds focus gehouden op de centrale vraagstelling, de onderzoeksvragen en de te toetsen proposities. Om de interne validiteit te versterken (Yin, 2018, p. 175) is bij de analyse gebruik gemaakt van ‘pattern matching’ (Yin, 2018, p. 175) door de verzamelde data uit de interviews naast de meetbare aspecten uit de operationalisatietabel te leggen en daarbij naar overeenkomstige patronen te zoeken.

### **3.5.3 Externe validiteit**

Bij deze multiple case study is, binnen hetzelfde provinciale project, gebruik gemaakt van meerdere lokale netwerken, verspreid over de provincie, met verschillende schooltypen en vormen van samenwerking binnen het netwerk. Dit maakt het mogelijk om, met het oog op de generaliseerbaarheid, een zo algemeen mogelijk beeld te schetsen van de startcondities van beleidsnetwerken en daarmee verbanden te leggen met netwerken op andere beleidsterreinen, zoals de beleidsnetwerken die in het literatuuronderzoek ook zijn gebruikt als bron (e.g. Gilsing, 2007; Haveri et al., 2009; Ward et al., 2018).

### **3.5.4 Betrouwbaarheid**

De betrouwbaarheid van de uitkomsten zijn geborgd door verschillende bronnen te gebruiken, zoals beschreven bij de constructvaliditeit in paragraaf 3.5.1, met de operationalisatie en het tussentijds sparren, zoals genoemd bij de interne validiteit in paragraaf 3.5.2 en de wijze van generaliseren uit paragraaf 3.5.3.

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van het case study protocol van Yin (2018, p. 95). Er is een database aangelegd met alle interviewtranscripties, documentatie, procesbeschrijvingen, gevolgde procedures en coderingstabellen voor toekomstige raadpleging en replicatie.

## 4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de bevindingen gepresenteerd; eerst op aspectniveau (zie ook bijlage C), vervolgens door beantwoording van de onderzoeksvragen en tot slot door toetsing van de proposities.

### 4.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

De meetbare aspecten die per onderzoeksvraag behandeld worden, worden genoemd in de oranje bollen bij de tekst.

#### 4.1.1 Verbinding aan het samenwerkingsproces

*Onderzoeksvraag 1: Hoe is de verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces binnen het netwerk tot stand gekomen?*

Deze onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van twee deelonderwerpen, te weten: (1) de totstandkoming ('het ontstaan') van de verbinding en (2) de verbinding aan het samenwerkingsproces zelf (zie paragraaf 2.1.4).

##### *De totstandkoming*

Bij alle vijf netwerken uit het onderzoek is sprake van problematiek op school. Bij één netwerk gaat het om problematiek die voortvloeit uit de grote en zeer diverse zorgbehoefte van leerlingen in het speciaal onderwijs. Bij de andere vier netwerken hangt de problematiek samen met sociale en opvoedkundige problematiek als gevolg van een lage sociaal economische status van de ouders. "Op mijn kennismakingsrondje trof ik een schooldirecteur aan die echt bijna in tranen was," zo geeft een wethouder aan. "Toen dacht ik: Jee, hier is van alles aan de hand... veel armoede, ouders met een laag niveau... daar moeten we iets mee."

Bij alle netwerken is het vanwege de problematiek wenselijk dat de zorg op school beter georganiseerd en geïntensiveerd wordt door een betere verbinding met het gebiedsteam van de gemeente en/of hulpverleners vanuit of via de gemeente. Er werd wat dat betreft nog niet of nauwelijks samengewerkt. "We waren wel eens met wat interventies bezig, maar dat ging erg moeizaam," zegt een wethouder over de eerdere samenwerking tussen het gebiedsteam van de gemeente en de school. Bij twee al langer bestaande netwerken was de totstandkoming van de samenwerking binnen het netwerk moeilijk te achterhalen vanwege tussentijdse personele wisselingen; zowel door het vertrek van wethouders als directeuren van basisscholen.

Bij twee netwerken heeft de gemeente het initiatief genomen tot een intensievere samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg. Bij één netwerk, met ook een duidelijke betrokkenheid van de wethouder, heeft dat vlot, d.w.z. binnen enkele maanden, tot de start van de samenwerking geleid. Bij het andere netwerk moet de samenwerking nog starten.

#### Meetbare aspecten

##### *Bij de totstandkoming:*

- Ontstaansgeschiedenis van de samenwerking
- Bestaande banden uit het verleden
  - Personele wisselingen
  - Wijze van verbinding

Bij twee netwerken is het initiatief genomen door de school. “Ik heb de wethouder uitgenodigd,” zo legt een schooldirecteur uit, “en toen heb ik hem uitgelegd wat ik hier op school wil gaan realiseren.” Bij dit netwerk verleent de gemeente wel haar medewerking. Bij het andere netwerk is de gemeente m.b.t. de intensivering van de zorg op school nog niet betrokken, omdat hier eerst is ingezet op de bouw van een nieuwe school. Bij het vijfde netwerk is, mede op initiatief van de gemeente, tot IKC-vorming (Integraal Kindcentrum; met basisonderwijs en kinderopvang onder één dak) overgegaan. Het netwerk wordt nu primair gevormd door de school en de kinderopvang. De gemeente is in de tweede lijn betrokken via het gebiedsteam en via het verstrekken van subsidie van waaruit een deel van de zorg op het IKC betaald wordt. Het initiatief voor de intensivering van de zorg op school ligt bij de school en de kinderopvang.

#### *De verbinding aan het samenwerkingsproces*

Bij twee netwerken is sprake van een stuurgroep, waarin bestuurlijke vertegenwoordigers van de primaire samenwerkingspartners zitten en die collectief voor het netwerk de belangrijkste besluiten neemt. Slechts bij één netwerk zit de gemeente, in de persoon van de wethouder, in de stuurgroep. De wethouder: “Er is een projectgroep op school die het projectplan uitvoert. Zodra ze daarvan afwijken, wordt een voorstel aan de stuurgroep voorgelegd en nemen we daar besluiten.”

#### **Meetbare aspecten**

*Bij de verbinding aan het samenwerkingsproces:*

- Collectieve besluitvorming
- Gedeelde verantwoordelijkheid
- Bijstellen van verwachtingen t.a.v. resultaten tijdens het samenwerkingsproces
- Bewust zijn van onderlinge afhankelijkheid

Er is bij dit netwerk duidelijk sprake van gedeelde verantwoordelijkheid voor het welslagen van de samenwerking binnen het netwerk en vergen de netwerkpartners elkaar op hun bijdrage aan het netwerk. “Persoonlijk geloof ik niet in een goed samenwerkingstraject, als je niet open en transparant elkaar tegemoet kunt treden,” zegt de schooldirecteur. “Dus voor mij is het een belangrijke startconditie dat je echt met elkaar samen wilt werken in het kader van een bepaald doel.” Bij drie van de vijf netwerken wordt de verbinding aan het samenwerkingsproces nu verdiept door een bijstelling van de verwachtingen of zoals een schooldirecteur aangeeft: “Gedurende de rit werd duidelijk dat er onder water, op relatieniveau, veel dingen speelden die het gericht zijn op de taak met elkaar, belemmerden. Dan heb je dus wat anders te doen met elkaar dan je alleen maar op de inhoud te richten.”

Bij twee netwerken heeft de samenwerking tussen onderwijs en zorg gestalte gekregen in de vorm van een IKC, jeugdhulpverlening op school en een nauwe samenwerking met het gebiedsteam van de gemeente. Bij deze twee netwerken wordt er door de geïnterviewden duidelijk blij van gegeven dat ze zich bewust zijn van hun onderlinge afhankelijkheid. In de volgende paragraaf (4.2.2) wordt hier nader op ingegaan.

Het oplossen van de problematiek op school is een belangrijke reden voor partijen om zich te verbinden aan het samenwerkingsproces. Het initiatief om te komen tot een betere verbinding tussen onderwijs en zorg is bij drie van vijf netwerken genomen door de school. Bij de twee netwerken waar de gemeente initiatiefnemer was, heeft dit bij één netwerk tot een vlotte start van de samenwerking geleid; mede door actieve betrokkenheid van de wethouder. De verbinding aan het samenwerkingsproces komt bij twee netwerken tot uiting door de aanwezigheid van een stuurgroep. Bij één van die twee netwerken heeft de wethouder zitting



in die stuurgroep en is duidelijk sprake van gedeelde verantwoordelijkheid. Bij drie netwerken worden de verwachtingen nu bijgesteld. Bij twee netwerken vindt de samenwerking plaats binnen een IKC en is duidelijk sprake van onderlinge afhankelijkheid.

#### 4.1.2 Onderlinge afhankelijkheid

*Onderzoeksvraag 2: Hoe beïnvloedt onderlinge afhankelijkheid de prikkels voor participatie binnen een netwerk?*

“Opvang, onderwijs en zorg hebben elkaar ontzettend nodig, wil je het uiteindelijke doel halen: kansen voor alle kinderen en dus ook kansenongelijkheid weghalen.” Dit geeft een schooldirecteur aan met betrekking tot de onderlinge afhankelijkheid binnen het netwerk.

De doelen die de partners willen bereiken, zijn bij alle netwerken gericht op het oplossen van de geschetste problematiek in de vorige paragraaf (zie 4.2.1). Om die doelen te kunnen bereiken wordt door alle geïnterviewden uitgesproken dat de netwerkpartners afhankelijk van elkaar zijn. Dat wordt ook genoemd als reden voor de start van de samenwerking. Daarmee vormt onderlinge afhankelijkheid een belangrijke prikkel voor de participatie van partijen binnen het netwerk.

De onderlinge afhankelijkheid wordt door de geïnterviewden het nadrukkelijkst benoemd bij het netwerk waar de school in een wijk staat “die altijd hoog scoort op de ranglijst van wijken waar kinderen in armoede opgroeien,” aldus de wethouder. “We zagen veel kinderen die 's ochtends wel heel vroeg op het schoolplein zaten, zonder ontbijt naar school kwamen, geen eten kregen 's avonds of heel lang bleven hangen, omdat er niemand thuis is.”

##### *Bewust zijn van onderlinge afhankelijkheid*

Voor het commitment c.q. de daadwerkelijke verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces is het van belang dat er sprake is van bewustzijn van de onderlinge afhankelijkheid, collectieve besluitvorming en gedeelde verantwoordelijkheid belangrijke voorwaarden (zie paragraaf 2.1.4 en figuur 1c). Bij twee netwerken komt die collectieve besluitvorming en gedeelde verantwoordelijkheid naar voren in de vorm van een stuurgroep die alle besluiten neemt (zie ook paragraaf 4.2.1). Bij één netwerk heeft de gemeente ook zitting in de stuurgroep. Bij de andere vier netwerken is de gemeente in mindere mate betrokken en dat is van invloed op het bewustzijn van de onderlinge afhankelijkheid door de verschillende partijen.

Waar de wethouders duidelijk aangeven bewust te zijn van de afhankelijk van de scholen (en kinderopvang) om de doelen te bereiken, wordt dit door de schooldirecteuren minder nadrukkelijk benoemd. “Soms heb ik de gemeente wel nodig,” legt een schooldirecteur uit, “maar soms zoek ik ook andere wegen, want dan duurt het me te lang en probeer ik het via een andere weg.” Bij de twee netwerken met IKC's geven de schooldirecteuren er wel duidelijk blijk van dat ze zich bewust zijn de onderlinge afhankelijkheid tussen school en kinderopvang om hun doelen te kunnen behalen. “Op taakniveau weet je allemaal wel dat je elkaar nodig

##### **Meetbare aspecten**

- Onderlinge afhankelijkheid om gezamenlijke doelen te bereiken

*Bij verbinding aan het samenwerkingsproces:*

- Bewust zijn van onderlinge afhankelijkheid

hebt,” legt een schooldirecteur uit, “maar op relationeel niveau is dat heel spannend. Want je kunt niet meer vanuit je eigen koker en vanuit je eigen discipline de dingen doen zoals je altijd al deed.”

Om de problematiek in en/of rond de school op te kunnen lossen, geven alle netwerkpartners aan afhankelijk van elkaar zijn. Dat wordt ook genoemd als reden voor de start van de samenwerking. Daarmee vormt onderlinge afhankelijkheid een belangrijke prikkel voor de participatie van partijen binnen het netwerk. Met betrekking tot het commitment aan het samenwerkingsproces geven de wethouders nadrukkelijk aan zich bewust te zijn van de afhankelijkheid van de andere netwerkpartners. Vier van de vijf schooldirecteuren geven dat in mindere mate aan richting de gemeente, waar dat richting de andere partner(s) wel het geval is. Met name binnen een IKC geven schooldirecteuren er duidelijk blijk van zich bewust te zijn van de onderlinge afhankelijkheid tussen school en kinderopvang.

#### 4.1.3 Resultaatverwachtingen

*Onderzoeksvraag 3: Hoe beïnvloeden resultaatverwachtingen de verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces?*

Bij alle netwerken worden door alle partijen verwachtingen uitgesproken die tot resultaat moeten hebben om de problematiek op de school aan te pakken. Zo wordt betere zorg voor het kind (en de ouders) door alle geïnterviewden als eerste genoemd; met name opvoedkundige ondersteuning en schoolmaatschappelijk werk. Daarna volgen resultaatverwachtingen m.b.t. de school, zoals het verbeteren van het leerklimaat en ontlasting van de leerkrachten en intern begeleider. “Wij kunnen ons weer richten op lesgeven,” zegt een schooldirecteur, “voorheen was je bezig met zoveel sociaal emotionele gedragsproblemen.” Als laatste worden door alle directeuren en wethouders ook efficiëntievoordelen en financiële besparingen als resultaten verwacht.

#### Meetbare aspecten

- Verwachtingen t.a.v. van resultaten op langere termijn
- Concrete resultaatdoelen

Voor alle onderzochte netwerken geldt dat de doelen vrij algemeen zijn en niet zozeer concrete resultaatdoelen. Bij één netwerk zijn vooraf in gezamenlijkheid op netwerkniveau algemene doelen geformuleerd m.b.t. de verbinding tussen onderwijs en zorg. Bij één netwerk zijn nog geen doelen geformuleerd en bij één netwerk zijn de doelen nog in ontwikkeling. Bij twee netwerken zijn de doelen m.b.t. onderwijs en zorg met name vanuit de school geformuleerd.

De resultaatverwachtingen vloeien voort uit de problematiek op school en moeten daarvoor een oplossing bieden. De resultaatverwachtingen worden door alle partijen gedeeld en dragen daarmee in sterke mate bij aan de verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces. De resultaatverwachtingen liggen vooral op kind- en schoolniveau.

#### 4.1.4 Politiek-bestuurlijke betrokkenheid

Onderzoeksvraag 4: Hoe beïnvloedt politiek-bestuurlijke betrokkenheid de prikkels voor participatie binnen een netwerk?

“De wethouder is absoluut belangrijk,” geeft een schooldirecteur aan, “juist ook om de drive bij de andere organisaties aan te wakkeren en vast te houden.” Toch oefende slechts bij één netwerk de wethouder bij aanvang duidelijk ‘hands-on’ invloed uit op de totstandkoming van de participatie van partijen aan het netwerk; door gesprekken te voeren en partijen te verbinden en te zorgen voor de financiering. Dit netwerk kwam in korte tijd, d.w.z. binnen enkele maanden, tot stand. Bij een ander netwerk was de wethouder meer ‘hands-off’ betrokken in het

netwerkontwerp en de netwerkframing, lag het initiatief bij de school en legde de wethouder alleen ‘hands-on’ het contact met het gebiedsteam van de gemeente. Ook hierbij kwam de samenwerking vlot tot stand. Bij twee netwerken zijn de wethouders op dit moment alleen ‘hands-off’ via de ambtelijke en bestuurlijke lijn betrokken en hebben zij niet ‘hands-on’ bijgedragen aan de totstandkoming van de verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces, omdat het netwerk al bestond voor zij aantraden of omdat het netwerk nog moet starten. Bij één netwerk, dat eveneens al bestond, is de wethouder Jeugdzorg in zijn geheel niet betrokken.

Alle schooldirecteuren geven aan dat zij in de beginfase van de samenwerking de betrokkenheid van de wethouder op prijs hebben gesteld of op prijs zouden hebben gesteld, waar die betrokkenheid er niet of in mindere mate was. Dat heeft vooral te maken, zo komt in de interviews naar voren, met de positieve invloed die (zij verwachten dat) de wethouder heeft in de sturing en/of fondsenwerving.

Over het algemeen stemmen wethouders niet of nauwelijks af met collega-wethouders, maar hebben ze goed contact met hun ambtenaren. “Ik heb een symbiose met de ambtenaren,” zegt een wethouder. “Ik geef heel veel vrijheid, maar vind het wel belangrijk om meegenomen te worden, voordat problemen ontstaan.” Binnen de meeste netwerken ligt het initiatief bij de ambtenaren. Zij stemmen vervolgens af met hun wethouder. Wethouders fungeren vooral als probleemoplossers ('oliemannetjes') voor de ambtenaren (reactief) bij de totstandkoming van het samenwerkingsproces. Waar wethouders zelf het initiatief nemen (proactief) in de afstemming met hun ambtenaren, komt de participatie binnen het netwerk vlot tot stand.

Alle vijf geïnterviewde wethouders kunnen, op basis van kennis en ervaring, als deskundig op het thema onderwijs en zorg worden getypeerd. Wel pleit een schooldirecteur, net als meer geïnterviewden, voor één wethouder voor de portefeuilles Onderwijs en Jeugdzorg: “Wij hebben een wethouder voor Sociaal Domein en een wethouder voor Onderwijs. Mijn ervaring is dus dat die domeinen niet altijd elkaars taal spreken en dat je veel meer de gezamenlijkheid nodig hebt om het efficiënt en effectief te laten werken.”

Twee wethouders zijn tot op schoolniveau betrokken bij de samenwerking binnen het netwerk en weten goed wat er binnen het netwerk speelt. Twee wethouders zijn op bestuurlijk niveau

#### Meetbare aspecten

- Bijdrage van de politiek-bestuurder aan het verbinden van partijen aan het samenwerkingsproces
- Afstemming door de politiek-bestuurder
- Kennis van zaken van de politiek-bestuurder

betrokken en zijn meer in algemene zin op de hoogte. Eén wethouder is (nog) niet betrokken bij de samenwerking binnen het netwerk.

Twee wethouders droegen door hun actieve ‘hands-on’ betrokkenheid bij aan de vlotte totstandkoming van de samenwerking binnen het netwerk. Bij de andere drie wethouders kan dit niet worden vastgesteld, omdat het netwerk al bestond toen zij aantraden of nog moet starten. Alle schooldirecteuren geven aan dat zij de betrokkenheid van de wethouder van belang vinden en dat zij die missen, waar die betrokkenheid er niet of in mindere mate is. Wethouders stemmen goed af met hun ambtenaren, maar niet of nauwelijks met collega-wethouders. Richting het netwerk fungeren wethouders vooral als probleemoplossers (reactief) voor de ambtenaren. Waar wethouders proactief zijn in de afstemming met hun ambtenaren, komt de participatie binnen het netwerk vlot tot stand. Alle wethouders beschikken over voldoende kennis en ervaring. Twee wethouders zijn tot op schoolniveau betrokken bij het netwerk en weten goed wat er speelt. Twee wethouders zijn op bestuurlijk niveau op de hoogte en één wethouder is nog niet betrokken bij het netwerk.

#### 4.1.5 Beschikbaarheid van financiële middelen

*Onderzoeksvraag 5: Hoe beïnvloedt de beschikbaarheid van financiële middelen de prikkels voor participatie binnen een netwerk?*

De beschikbaarheid van financiële middelen is bij alle netwerken van invloed op de deelname van partijen aan de samenwerking binnen het netwerk. Voor een betere verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg is of wordt gekozen voor meer hulpverlening op school en die hulpverlening moet bekostigd worden. Om te kunnen starten moest of moet er duidelijkheid zijn over wie die kosten gaat of gaan betalen.

##### Meetbare aspecten

- Beschikbare financiële middelen
- Rol van politiek-bestuurder (overheid) in financiering / fondsenwerving
- Meten en monitoren

“We weten niet of er geld is,” zegt een schooldirecteur, “en dat doet iets met de energie in de samenwerking tussen mensen.” Gemeenten kampen met grote tekorten op de jeugdzorg en zijn erg terughoudend om geld vanuit het Jeugdzorgbudget voor het netwerk beschikbaar te stellen. Slechts één van de vijf betrokken gemeenten heeft dat gedaan en betaalt het overgrote deel van de hulpverlening op school. De school en kinderopvang dragen bij in extra uren en menskracht. Bij dit netwerk heeft de wethouder zelf gezorgd voor de benodigde financiering om de samenwerking vlot tot stand te brengen: “Ik heb daar op die school ook gewoon gezegd: als jullie met een goed plan komen, dan komt daar ook altijd geld bij.”

Bij één netwerk betalen de school en kinderopvang het grootste deel van de hulpverlening op school en draagt de gemeente deels bij in de vorm van een subsidie. Bij twee netwerken zijn de scholen, of de scholenkoepels waar de scholen toe behoren, zelf de financier van het netwerk, waarbij één school de gemeente betaalt voor de inzet van een gebiedsteammedewerker van de gemeente op school. Ook bij dit netwerk is de samenwerking vlot tot stand gekomen. Bij één netwerk moet de samenwerking nog starten en zijn nog geen afspraken over de financiering van het netwerk gemaakt.

Vanwege de grote tekorten in de jeugdzorg klinkt vanuit de gemeenteraden steeds vaker de roep om monitoring van de kosten. Binnen de drie bestaande netwerken uit onderzoek wordt tot dusver weinig gemonitord. Het meten en monitoren wordt bij deze netwerken het laatste jaar pas ingeregeld. Bij het netwerk dat nog in de voorbereidende fase zit, wordt nog niet over monitoring gesproken en bij het netwerk dat nog moet starten wil men dit, aan de hand van een nulmeting en monitoring door het Actieplan Foar Fryske Bern, aan de voorkant inregelen.

Bij het netwerk dat voor drie jaar een pilot onderwijs en zorg was aangegaan, wordt toegegeven dat men te laat is gestart met evalueren, meten en monitoren. “Daar heb ik van geleerd,” zegt de wethouder, “als je een pilot doet, moet het evaluatiemoment eigenlijk net iets eerder zitten om dat goed te kunnen doen.” Omdat er geen nulmeting is gedaan en ook niet is gemonitord, kan niet worden aangetoond dat de pilot financieel een succes is. Aan de andere kant stelt een schooldirecteur: “Het is mensenwerk waar we het over hebben. Probeer dat maar eens in cijfers uit te drukken.”

De beschikbaarheid van financiële middelen is zeker een prikkel voor participatie van partijen aan het netwerk. De intensivering van de zorg, in de vorm van hulpverlening op school, moet bekostigd worden en de financiën zijn schaars, zowel bij de scholen als bij de gemeenten. Bij de twee netwerken waar de gemeente als financier of subsidieverstrekker fungeert, heeft dit bijgedragen aan de (vlotte) totstandkoming van het netwerk. Bij twee netwerken financieren scholen de samenwerking binnen het netwerk zelf, bij één van die netwerken kwam de samenwerking daardoor ook vlot tot stand. Bij het vijfde netwerk moeten nog afspraken over de financiering worden gemaakt. Binnen de onderzochte netwerken wordt tot dusver (financieel) niet of nauwelijks gemeten of gemonitord.

## 4.2 Toetsing van de proposities

### 4.2.1 Propositie 1: onderlinge afhankelijkheid

*Onderlinge afhankelijkheid heeft een positieve invloed op de prikkels voor participatie binnen het netwerk.*

Op basis van de literatuur was de verwachting dat onderlinge afhankelijkheid een belangrijke prikkel vormt voor deelname van partijen aan het samenwerkingsproces binnen een beleidsnetwerk (Kooiman, 1993; Ansell & Gash, 2007; Torfing, 2012). Die verwachting kan naar aanleiding van het onderzoek bevestigd worden.

Bij alle netwerken in het onderzoek is sprake van problematiek in en/of rond de school. De doelen die de netwerkpartners willen bereiken, zijn gericht op het oplossen van die problematiek. Om die doelen te kunnen bereiken, geven alle geïnterviewden aan dat de netwerkpartners afhankelijk van elkaar zijn (Provan & Kenis, 2008; Bell & Hindmoor, 2009; Enroth, 2011). Dat wordt ook genoemd als reden voor de start van de samenwerking. Daarmee kan worden geconcludeerd dat onderlinge afhankelijkheid een belangrijke prikkel vormt voor de participatie van partijen binnen het netwerk.

De onderlinge afhankelijkheid wordt het nadrukkelijkst benoemd bij het netwerk waar de problematiek het grootst is en de urgentie hoog om daar iets aan te doen. Bij dat netwerk kwam de samenwerking dan ook het vlotst tot stand.

Onderlinge afhankelijkheid vormt bij de onderzochte netwerken een belangrijke prikkel voor deelname aan c.q. participatie binnen het netwerk, omdat de netwerkpartners elkaar nodig hebben om de problematiek binnen het netwerk op te lossen.

#### **4.2.2 Propositie 2: resultaatverwachtingen**

*Resultaatverwachtingen hebben een positieve invloed op de verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces binnen netwerken.*

Naar aanleiding van de bevindingen van Brown (2002) en Ansell en Gash (2007) was de verwachting dat prikkels om samen te werken binnen een netwerk zullen toenemen naarmate de belanghebbenden verwachten dat de samenwerking betekenisvolle resultaten op zal leveren. Uit het onderzoek komt naar voren dat dit zeker het geval is.

De betekenisvolle resultaten die bij de netwerken uit het onderzoek worden verwacht hebben allemaal te maken met het oplossen van de problematiek in en/of rond de school. Deze verwachte resultaten zijn vooral gericht op het verbeteren van de ontwikkelkansen voor kinderen; o.a. door opvoedkundige ondersteuning en het verbeteren van het leerklimaat op school. Deze resultaatverwachtingen worden door alle netwerkpartners als reden genoemd om het netwerk te starten, waarbij zij elkaar nodig hebben om deze verwachtingen waar te maken. Daarmee zijn resultaatverwachtingen als belangrijke prikkel voor de verbinding aan het samenwerkingsproces gerelateerd aan de onderlinge afhankelijkheid tussen de netwerkpartners, zoals ook in het model van Ansell en Gash (2007, p. 550, zie ook figuur 1) wordt aangegeven.

Resultaatverwachtingen vloeien voort uit de problematiek binnen de onderzochte netwerken en zijn erop gericht op de problematiek binnen het netwerk op te lossen. Ze vormen daarmee een belangrijke prikkel voor partijen om zich te verbinden aan het samenwerkingsproces, omdat de netwerkpartners afhankelijk van elkaar zijn om deze resultaatverwachtingen waar te maken.

#### **4.2.3 Propositie 3: politiek-bestuurlijke betrokkenheid**

*Politiek-bestuurlijke betrokkenheid heeft een positieve invloed op de prikkels voor participatie binnen het netwerk.*

Op basis van de literatuur werd verondersteld dat politiek-bestuurlijke betrokkenheid een positieve invloed heeft op de prikkels voor participatie van de verschillende actoren binnen het netwerk. Zo concluderen Willem en Lucidarme (2014) dat beïnvloeding door politiek-bestuurders een significant en positief effect heeft op het onderlinge vertrouwen binnen netwerken en daarmee op de verbinding aan het samenwerkingsproces (Ansell & Gash, 2007). Politiek-bestuurders hebben een verantwoordelijke rol in de sturing op metagovernanceniveau (Sørensen & Torfing, 2009), maar uit onderzoek tot dusver blijkt dat politiek-bestuurders erg

weinig gebruik maken van de middelen om deze metagovernancerol uit te oefenen (Sørensen, 2006). Dat laatste komt ook naar voren in dit onderzoek; zeker als het gaat om de start van de samenwerking. Daarmee kan deze propositie niet worden bevestigd. Ook al zijn er bij twee netwerken wel aanwijzingen van een positieve invloed door politiek-bestuurlijke betrokkenheid. Bij die twee netwerken hebben de wethouders door 'hands-on' betrokkenheid bijgedragen aan een vlotte totstandkoming van de samenwerking. Bij de andere drie netwerken kon die betrokkenheid niet worden vastgesteld, omdat het netwerk al bestond voordat de wethouder aantrad of nog moet starten.

Alle schooldirecteuren uit het onderzoek geven aan dat zij in de beginfase van de samenwerking de betrokkenheid van de wethouder op prijs hebben gesteld of op prijs zouden hebben gesteld, waar die betrokkenheid er niet of in mindere mate was. De reden dat zij die betrokkenheid op prijs (zouden) stellen, sluit aan bij de constatering van Sørensen en Torfing (2009): De schooldirecteuren zien een verantwoordelijke rol van de wethouders in de sturing, omdat zij beschikken over zowel macht als middelen en kennis.

Gezien de roep van de schooldirecteuren om (meer) betrokkenheid van de wethouders kan op basis van dit onderzoek worden geconcludeerd dat politiek-bestuurders bij lokale sociaal-politieke beleidsnetwerken best ver kunnen gaan in de wijze van beïnvloeding. Dit in tegenstelling tot de voorzichtigheid die veel onderzoekers daarin bepleiten (e.g. Kooiman, 1993; Agranoff & McGuire, 2003; Gilsing, 2007). Het ondersteunt de stelling van Sørensen en Torfing (2009) dat bij sociaal-politieke beleidsnetwerken meer 'hands-on'-sturing voor de hand ligt.

Met het oog op de startcondities van beleidsnetwerken wordt met name in de vroege fasen van de samenwerking gepleit voor actieve beïnvloeding door politiek-bestuurders door middel van 'hands-on' netwerkparticipatie (Sørensen & Torfing, 2005). Bij één netwerk uit het onderzoek heeft de wethouder deze metagovernancerol ook vervuld, door gesprekken te voeren en partijen te verbinden, te zorgen voor de financiering en zitting te hebben in de stuurgroep. Dit netwerk kwam in korte tijd, d.w.z. binnen enkele maanden, tot stand.

Bij een ander netwerk werd het initiatief voor de samenwerking door de schooldirecteur genomen en is de wethouder meer 'hands-off' betrokken geweest bij het netwerkontwerp, door betrokkenheid bij de scope, het karakter en samenstelling van het netwerk (Sørensen & Torfing, 2009), en in de netwerkframing; door de politieke doelen, fiscale condities, juridische basis en discursieve verhaallijn mee vast te stellen (Sørensen & Torfing, 2009). De wethouder zorgde wel 'hands-on' voor de verbinding met het gebiedsteam van de gemeente, maar vervolgens heeft de school het volledig overgenomen en gezorgd voor de verdere implementatie en financiering. Ook dit netwerk kwam in korte tijd tot stand. Dit ondersteunt de conclusie van Sørensen en Torfing (2009) dat ook 'hands-off' "netwerkontwerp en netwerkframing in de beginfase voldoende kunnen zijn.

Op basis van dit onderzoek kan niet worden bevestigd dat politiek-bestuurlijke betrokkenheid een belangrijke prikkel is voor de participatie binnen een netwerk; ook al zijn er binnen twee netwerken wel aanwijzingen van een positieve invloed door de betrokkenheid van de politiek-bestuurder.



#### 4.2.4 Propositie 4: beschikbaarheid van financiële middelen

*De beschikbaarheid van financiële middelen heeft een positieve invloed op de prikkels voor participatie binnen het netwerk.*

Op basis van de onderzoeken van Provan en Milward (1995), Turrini et al. (2010), Bovaird en Loeffler (2012) en Provan en Lemaire (2012) was de verwachting dat er een krachtige prikkel uitgaat van het beschikbaar stellen van financiële middelen om tot samenwerking binnen het netwerk te komen en dan met name van de fondsenverstrekking door de overheid (Provan & Lemaire, 2012). Door alle geïnterviewden binnen de vijf netwerken in het onderzoek werd dit beaamd en daarmee kan deze propositie worden bevestigd.

Bovaird en Loeffler (2012) stellen dat een netwerk vaak hoge opstartkosten met zich meebrengt en dat financiële steun vanuit de overheid dan ook vaak onontbeerlijk is om een netwerk van de grond te krijgen. Bij alle onderzochte netwerken bleek of blijkt de beschikbaarheid van financiële middelen inderdaad van groot belang om de samenwerking tot stand te brengen.

Bij twee netwerken fungeert de lokale overheid als financier of subsidieverstrekker. Dit heeft bijgedragen aan de (vlotte) totstandkoming van de verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces. Dit ondersteunt de bevindingen van Provan en Lemaire (2012) dat bij de vorming van een netwerk gecoördineerde actie door de overheid noodzakelijk is in de sturing door fondsen, omdat het netwerk zich anders niet of te langzaam zou ontwikkelen.

Bij twee andere netwerken zijn de scholen zelf de financiers van het netwerk, waarbij één school betaalt voor de inzet van een gebiedsteammedewerker van de gemeente op school. Ook bij dit laatste netwerk is de samenwerking vlot tot stand gekomen. Dit bevestigt de conclusie van Sørensen (2006) dat een rol als financier van het netwerk niet alleen is voorbehouden aan de overheid, maar dat iedere sociale of politieke actor met voldoende middelen deze rol kan vervullen. Het vijfde netwerk moet nog starten en daarbij zijn er nog geen afspraken gemaakt over de financiering.

De beschikbaarheid van financiële middelen is voor alle geïnterviewde netwerkpartners een belangrijke prikkel om te participeren binnen het netwerk.



## 5. Conclusies, discussie en aanbevelingen

### 5.1 Conclusies

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidde:

*Hoe beïnvloeden de startcondities (onderlinge afhankelijkheid, resultaatverwachtingen, de beschikbaarheid van financiële middelen en politiek-bestuurlijke betrokkenheid) de verbinding aan het samenwerkingsproces binnen sociaal-politieke beleidsnetwerken?*

In antwoord op deze centrale vraag kan, op basis van het onderzoek, geconcludeerd worden dat alle onderzochte startcondities van invloed zijn op de verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces binnen sociaal-politieke beleidsnetwerken. De meeste invloed gaat daarbij uit van de onderlinge afhankelijkheid, de resultaatverwachtingen en de beschikbaarheid van financiële middelen. Uit het onderzoek komen ook aanwijzingen naar voren dat politiek-bestuurlijke betrokkenheid een positieve invloed heeft op de start van een netwerk, maar dat kan niet worden bevestigd. Hoe deze startcondities van invloed zijn, wordt hieronder nader toegelicht.

#### *Resultaatverwachtingen en onderlinge afhankelijkheid*

Bij alle onderzochte netwerken is sprake van problematiek in en/of rond de school. Dat is de reden dat de invloed van resultaatverwachtingen en onderlinge afhankelijkheid voor de verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces zo groot is, omdat de netwerkpartners verwachten dat de samenwerking betekenisvolle resultaten op zal leveren die gericht zijn op het oplossen van de problematiek. Bovendien geven de netwerkpartners nadrukkelijk aan dat zij afhankelijk van elkaar zijn om deze resultaatverwachtingen waar te kunnen maken. Om die doelen te kunnen bereiken, geven alle geïnterviewden aan dat de netwerkpartners afhankelijk van elkaar zijn. Hoe groter en urgenter de problematiek hoe sterker de verbinding en hoe sneller de samenwerking binnen het netwerk tot stand komt, zo komt uit het onderzoek naar voren.

#### *Beschikbaarheid van financiële middelen*

Een netwerk brengt vaak hoge opstartkosten met zich mee en om een netwerk van de grond te krijgen, zo blijkt uit het onderzoek, is financiële steun vanuit de overheid dan ook vaak onontbeerlijk of financiële steun vanuit een sociale actor met voldoende middelen. De beschikbaarheid van financiële middelen vormt daarmee een belangrijke startconditie.

Bij twee netwerken uit het onderzoek fungeert de overheid als financier of subsidieverstrekker. Dit heeft bijgedragen aan de (vlotte) totstandkoming van de verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces. Daarmee kan geconcludeerd worden dat bij de vorming van een netwerk gecoördineerde actie door de overheid noodzakelijk is in de sturing door fondsen, omdat het netwerk zich anders niet of te langzaam zou ontwikkelen. Die sturing door fondsen kan echter ook door een andere netwerkpartner op zich worden genomen, zo blijkt uit het onderzoek. Bij twee onderzochte netwerken fungeren namelijk de scholen, of de scholenkoepels waartoe de scholen behoren, als financiers van het netwerk. Bij het laatste netwerk uit het onderzoek moeten nog afspraken over de financiering worden gemaakt, omdat het nog in de opstartfase zit.

Vanwege de tekorten binnen de jeugdzorg vragen gemeenteraden om monitoring van de kosten. Het is daarom van belang om al bij de start van het netwerk een nulmeting te doen en de monitoring meteen op te pakken. Achteraf zijn met name de financiële resultaten namelijk moeilijker aan te tonen, zo komt uit het onderzoek naar voren. Het aantonen dat de samenwerking binnen een netwerk ook financieel een succes is, is een belangrijke voorwaarde voor de voortzetting van het netwerk.

#### *Politiek-bestuurlijke betrokkenheid*

Uit het onderzoek komen aanwijzingen naar voren dat ook politiek-bestuurders een positieve invloed hebben op de start van een netwerk, maar dat kan niet worden bevestigd. Slechts twee wethouders oefenden, in meer en mindere mate, 'hands-on' invloed uit op de totstandkoming van de samenwerking binnen het netwerk. Bij de andere drie wethouders kon die betrokkenheid niet worden vastgesteld, omdat het netwerk al bestond toen zij aantraden of nog moet starten.

Bij de twee netwerken waar de wethouders wel op schoolniveau betrokken waren bij de start van het netwerk, heeft maar één wethouder 'hands-on' bijgedragen door partijen te verbinden, te zorgen voor de financiering en te participeren in de stuurgroep. Dit netwerk kwam, mede daardoor, in korte tijd tot stand. Bij het tweede netwerk lag het initiatief bij de school en was de wethouder meer 'hands-off' betrokken geweest bij het netwerkontwerp en in de netwerkframing en legde de wethouder alleen 'hands-on' contact tussen de school en het gebiedsteam van de gemeente. Ook dit netwerk kwam in korte tijd van de grond. Bij de drie netwerken waar de betrokkenheid van de wethouders bij de start van het netwerk niet kon worden vastgesteld, zijn twee wethouders op dit moment alleen 'hands-off' via de ambtelijke en bestuurlijke lijn betrokken en is één wethouder niet betrokken.

Alle schooldirecteuren uit het onderzoek geven aan dat zij meer betrokkenheid van de wethouders op schoolniveau op prijs zouden stellen. De schooldirecteuren zien namelijk een verantwoordelijke rol voor de wethouders in de 'hands-on'-sturing van het samenwerkingsproces binnen het netwerk.

#### *Verbinding aan het samenwerkingsproces*

Uit het onderzoek komt naar voren dat de verbinding aan het samenwerkingsproces ván en mét de gemeente op termijn onder druk zou kunnen komen te staan. Zo is het gewin, in de zin van resultaatverwachtingen, bij de onderzochte netwerken vooral kind- en schoolgerelateerd. In samenwerkingsrelaties is het van belang dat alle partners een win-win ervaren, maar het directe financiële gewin voor de lokale overheid, komt in de onderzochte samenwerkingsrelaties minder duidelijk naar voren. Dat zou op termijn van invloed kunnen zijn op de verbinding c.q. het commitment van de gemeente aan het samenwerkingsproces binnen het netwerk.

Met betrekking tot gedeeld eigenaarschap en onderlinge afhankelijkheid kan juist het commitment van de scholen richting de gemeente onder druk komen te staan. Dat komt, doordat de gemeente slechts bij één netwerk zitting heeft in de stuurgroep en 'hands-on' betrokken is, bij de overige netwerken staat de gemeente meer op afstand. Die afstand zou tot verwijdering kunnen leiden, terwijl de wethouders in het onderzoek wel nadrukkelijk aangeven dat zij de scholen nodig hebben om hun doelen m.b.t. een betere verbinding tussen onderwijs en zorg te kunnen bereiken. Dat bewustzijn van onderlinge afhankelijkheid wordt echter minder nadrukkelijk benoemd door de schooldirecteuren; wél richting de andere partners binnen het netwerk (met name richting de kinderopvang), maar in mindere mate richting de gemeente. Daar

komt nog bij dat gemeente niet bij alle netwerken financieel bijdraagt en er in die gevallen dus ook geen sprake is van financiële afhankelijkheid van de gemeente. Kortom, meerdere redenen om aandacht te hebben voor het lange termijn commitment van partijen aan het samenwerkingsproces.

Concluderend kan worden gesteld dat het geld en het gewin niet alleen van invloed zijn op de start van de samenwerking, maar ook om het netwerk op lange termijn in stand te houden. De wethouder wordt door de sociale partners binnen het netwerk een belangrijke sturende rol toegedicht; zowel bij de start als bij de instandhouding van het netwerk.

## 5.2 Discussie

Met het oog op de onderzoeksresultaten en conclusies kunnen vier discussiepunten naar voren worden gebracht.

Ten eerste is het onderzoek gebaseerd op onderzoek van Kooiman over 'social-political governance' dat dateert uit 1993. Anno 2021 zijn de toenemende dynamiek, hogere complexiteit en grotere diversiteit van de samenleving, die Kooiman (1993) signaleert, alleen nog maar groter geworden. Ook de nieuwe vormen van interactie tussen overheid en samenleving, die Kooiman (1993) typeert als 'social-political governance', hebben zich in die tijd sterk ontwikkeld. Kortom, de sociale en politieke context is anno 2021 behoorlijk veranderd. Toch is de typering 'social political governance' nog steeds van toepassing, zeker op de netwerken voor onderwijs en zorg uit het onderzoek. Vandaar dat bij dit onderzoek, ondanks de veranderde context, wel de definitie van 'social-political governance' van Kooiman uit 1993 als uitgangspunt is gekozen.

Een tweede discussiepunt is dat Kooiman (1993) de overheid typeert als politieke partner binnen het netwerk, maar de vraag is of een school (met of zonder kinderopvang) wel als sociale partner binnen die samenwerking mag worden aangeduid. Je zou een school ook als semi-overheid kunnen typeren, omdat zij vrijwel volledig afhankelijk is van overheidsfinanciering. Binnen dit onderzoek worden de scholen en kinderopvangorganisaties wel als sociale partners gezien, vanwege de autonome sociaal-maatschappelijke functie die zij hebben.

Een derde discussiepunt betreft het model voor 'collaborative governance' van Ansell en Gash (2007), waar bij dit onderzoek gebruik van is gemaakt. Daarbij is gefocust op de startcondities uit het model en is de keuze gemaakt om de startconditie 'verschillen in macht, middelen en kennis' anders te interpreteren. 'Verschillen in macht en kennis' zijn vervat in het aspect 'politiek-bestuurlijke betrokkenheid' en 'verschillen in middelen' zijn vertaald naar 'de beschikbaarheid van financiële middelen'. Dit laatste op basis van het onderzoek van Provan en Milward (1995) en Turrini et al. (2010). Hiermee is praktisch invulling gegeven aan het model en de bevindingen van Ansell en Gash (2007), om die vervolgens te kunnen toetsen tijdens het onderzoek. Dat bleek op deze wijze goed mogelijk.

Tot slot worden met het onderzoek bevindingen uit eerdere onderzoeken bevestigd. Zo wordt wederom aangetoond dat zowel onderlinge afhankelijkheid (Kooiman, 1993; Ansell & Gash, 2007; Torfing, 2012) als de verwachting dat de samenwerking betekenisvolle resultaten op zal leveren (Brown, 2002; Ansell & Gash, 2007) belangrijke prikkels vormen voor de deelname van

partijen aan het samenwerkingsproces. Het onderzoek bevestigt ook dat bij de start van een netwerk financiële steun vanuit de overheid van groot belang is (Bovaird & Loeffler, 2012; Provan & Lemaire, 2012) of financiële steun vanuit een sociale actor met voldoende middelen (Sørensen, 2006). Het is in ieder geval belangrijk, en niet alleen in financiële zin, dat een netwerkpartner als *lead organization* (Provan & Kenis, 2008) optreedt, zo komt uit het onderzoek naar voren. Of dit nu een politieke of sociale partner is, maakt daarbij niet uit. In beide gevallen bespoedigt dit de totstandkoming van het netwerk.

#### *Methodologische issues*

Daarnaast kunnen nog vier methodologische kwesties ter discussie worden gesteld.

Ten eerste dient ten aanzien van de constructvaliditeit opgemerkt te worden dat weliswaar gebruik is gemaakt van diverse bronnen, maar dat bij één van de vijf netwerken vooraf geen documentatie te vinden was, omdat het netwerk nog in de opstartfase verkeert. Bovendien konden bij twee netwerken door de geïnterviewden niet alle vragen beantwoord worden, omdat ze nog maar kort in functie waren. Om die reden zijn bij twee netwerken twee extra interviews afgenomen en andere functionarissen bevroegd die wel bij de start van het netwerk betrokken waren.

Een tweede methodologisch issue betreft de interne validiteit en heeft te maken met actuele berichtgeving tijdens het onderzoek. In de loop van het onderzoek werd namelijk duidelijk dat de rijksoverheid veel meer geld beschikbaar stelt voor de jeugdzorg, waardoor de grote tekorten van gemeenten op de budgetten voor jeugdzorg sterk worden teruggedrongen. Ook werd tijdens de interviewreeks duidelijk dat met name scholen, maar ook gemeenten, de komende jaren vanuit het rijk substantieel extra middelen krijgen vanuit het Nationaal Programma Onderwijs (NPO) voor extra zorg en ondersteuning ter bestrijding van achterstanden bij leerlingen als gevolg van de Coronacrisis. Daarmee veranderde in de loop het onderzoek de perceptie van de geïnterviewden van het begrip 'beschikbaarheid van financiële middelen'. In de interviews is dit ondervangen door deze actuele ontwikkeling specifiek te benoemen en nadrukkelijk te vragen naar de beschikbaarheid van financiële middelen tijdens de start van het netwerk en de invloed destijds.

Een derde methodologische kwestie, ten aanzien van de externe validiteit, heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat de overheid in verschillende landen zeer verschillend gestructureerd is en dat per land op de verschillende overheidsniveaus sprake is van zeer diverse taken en bevoegdheden. Niet alle bevindingen uit dit onderzoek die verkregen zijn bij de lokale overheid in Nederland kunnen dus één-op-één vertaald worden naar andere landen. In mindere mate gaan deze verschillen in structuur, taken en bevoegdheden overigens ook op voor het Nederlands onderwijs en dus voor de scholen in het onderzoek in vergelijking met andere landen. Op analytisch niveau zijn de onderzoeksresultaten wel generaliseerbaar.

Ten vierde dient, met het oog op de betrouwbaarheid, methodologisch rekening te worden genomen met het feit dat als gevolg van de Coronacrisis alle interviews digitaal, via videoconferencing, zijn afgenomen. Dit kan vanwege het minder persoonlijke karakter eveneens van invloed zijn geweest op de antwoorden van de geïnterviewden en daarmee op de onderzoeksresultaten. Ook mist daardoor mogelijke extra informatie doordat de (school)locaties tijdens de interviews niet bezocht zijn. Directe observaties van relevante sociale en

omgevingscondities (Yin, 2018, p. 121) waren daardoor niet mogelijk. Qua betrouwbaarheid dient ook genoemd te worden dat de onderzoeker, als wethouder, zelf nauw betrokken is bij de verbinding tussen onderwijs en zorg en het provinciale Actie FFB. Om die reden is ervoor gekozen geen netwerken in de eigen gemeente van de wethouder te onderzoeken. Ook kent de onderzoeker de geïnterviewde wethouders goed. Ondanks dat er allerlei maatregelen zijn getroffen om de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen, zou dit toch enige invloed kunnen hebben gehad op de interviews en daarmee op de antwoorden en onderzoeksresultaten. Zo zouden de geïnterviewden richting een (collega-)wethouder terughoudender of sociaal-wenselijker in hun beantwoording kunnen zijn geweest. Weliswaar zijn daar tijdens het onderzoek geen aanwijzingen voor gevonden, het kan ook niet volledig worden uitgesloten.

### 5.3 Aanbevelingen voor de praktijk

Op basis van het onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen worden meegegeven voor nieuw te starten sociaal-politieke netwerken in het algemeen en netwerken voor onderwijs en jeugdzorg in het bijzonder.

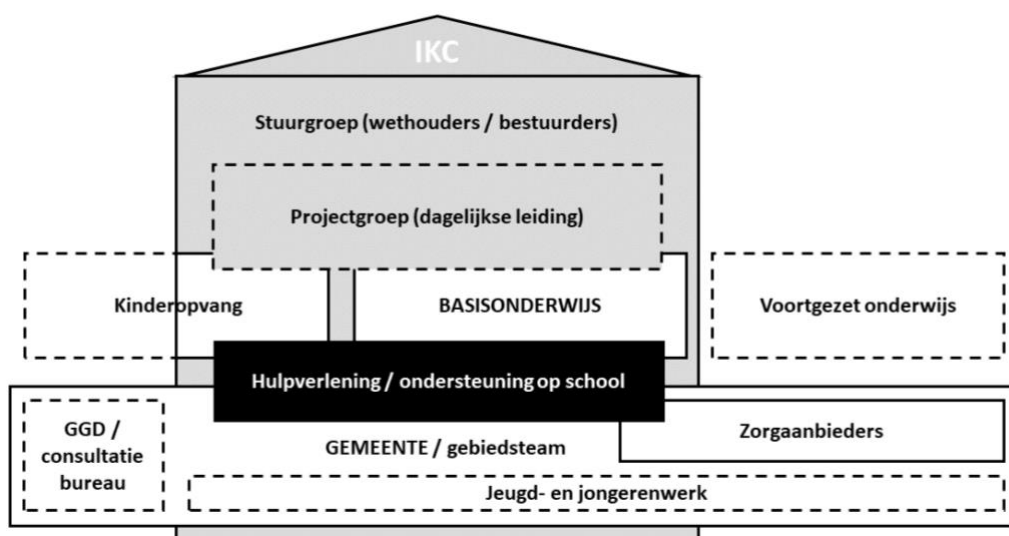
1. **De beschikbaarheid van financiële middelen** is een belangrijke voorwaarde voor de start van een sociaal-politiek netwerk, zo komt uit het onderzoek naar voren. Het is daarom van belang om voorafgaand aan de samenwerking goede afspraken te maken over de bijdragen (in cash en/of in-kind) van de verschillende partijen aan het netwerk. Financiële steun vanuit de overheid is daarbij vaak onontbeerlijk (Bovaird & Loeffler, 2012) en maakt dat het netwerk zich vlot kan ontwikkelen (Provan & Lemaire, 2012), maar ook een sociale actor met voldoende middelen kan in de benodigde financiën voorzien (Sørensen, 2006).

*Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat de rijksoverheid voor 2021, 2022 en 2023 veel extra geld beschikbaar stelt in het kader het Nationaal Programma Onderwijs (NPO); met name voor scholen, maar ook voor gemeenten, voor extra zorg en ondersteuning ter bestrijding van achterstanden bij leerlingen als gevolg van de Coronacrisis. Deze middelen kunnen (deels) ook ingezet worden voor de intensivering van de jeugdzorg op school en daarmee voor opstart van nieuwe netwerken voor onderwijs en zorg.*

2. **Resultaatverwachtingen**, d.w.z. de verwachting dat de samenwerking betekenisvolle resultaten op zal leveren (Brown, 2002; Ansell & Gash, 2007), is ook een belangrijke startconditie voor een sociaal-politiek netwerk, zo wordt door het onderzoek onderstreept. De resultaatverwachtingen moeten vooraf dan ook in duidelijke doelstellingen worden vervat. Daarbij is het van belang dat alle partners een win-win ervaren (Gelderman, 2014). Dit bevordert de verbinding. Kijk dus niet alleen naar het gewin voor het kind en de school, maar ook naar het gewin voor de gemeente; bijvoorbeeld in efficiency en het terugdringen van de kosten voor de jeugdzorg.
3. **Monitoring** is van belang om te zien of de resultaatverwachtingen ook waar gemaakt worden. Zorg bij de start van het netwerk voor een goede nulmeting en monitor vervolgens voortdurend of de doelstellingen gerealiseerd worden, zodat er eventueel bijstelling plaats kan vinden.

4. **Betrokkenheid van de wethouder**, in de vorm van bemiddeling en/of fondsenverstrekking, kan een positieve bijdrage leveren aan het vlot tot stand brengen van de samenwerking (Sørensen & Torfing, 2005). Door de scholen uit het onderzoek wordt deze betrokkenheid echter nog vaak gemist. Zij zouden graag meer 'hands-on' betrokkenheid van de wethouder op schoolniveau willen zien door participatie binnen het netwerk (Sørensen & Torfing, 2009). Met het oog op integrale betrokkenheid adviseren meerdere geïnterviewden ook om als wethouder de portefeuilles onderwijs en jeugdzorg te combineren.
5. **Lead organization**. Het moet duidelijk zijn wie 'the lead' neemt om het netwerk op te starten en wie het initiatief neemt voor de verdere ontwikkeling van de samenwerking (Provan & Kenis, 2008), anders stopt de ontwikkeling, zo blijkt uit het onderzoek. Of het nu de gemeente is of een sociale partner die de samenwerking aanjaagt, maakt daarbij geen verschil. Deze aanjager van de samenwerking moet daartoe dan wel mandaat krijgen van de andere netwerkpartners (Provan & Kenis, 2008).
6. **Onderlinge afhankelijkheid** bevordert de verbinding aan het samenwerkingsproces. Uit het onderzoek komt naar voren dat die onderlinge afhankelijkheid het meest wordt gevoeld als school en kinderopvang onder één dak zitten in een Integraal Kindcentrum (IKC). Bovendien blijkt dat de verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg bij de onderzochte netwerken het best tot stand komt, als er sprake is van een IKC binnen het netwerk. Het verdient dan ook aanbeveling om voor de verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg in te zetten op de vorming van IKC's.
7. **Verbonden partijen en organogram**. Naar aanleiding van het onderzoek kan ook een aanbeveling worden gedaan voor de partijen die aan het netwerk kunnen worden verbonden en hoe de organisatiestructuur eruit zou kunnen zien. Aan de hand van het onderzoek kan het volgende organogram van het netwerk en haar deelnemers worden opgetekend. De basis wordt hierbij gevormd door een IKC. De stippellijnen geven wenselijke partners aan.

*Figuur 4 - Mogelijk organogram incl. verbonden partijen*





8. **De verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces** moet voortdurend onder de aandacht blijven van de partners binnen het netwerk. Voorkomen moet worden dat er verwijdering of onmin ontstaat doordat een partij gedurende het proces minder betrokken raakt, minder (financieel) bijdraagt aan het netwerk en/of minder gewin haalt uit de samenwerking (zie ook paragraaf 5.1 'verbinding aan het samenwerkingsproces').

## 5.4 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Naar aanleiding van het onderzoek kunnen de volgende vier aanbevelingen voor verder onderzoek worden gedaan.

Ten eerste zou een vervolg kunnen worden gegeven aan het onderzoek van Kooiman (1993), door 'social-political governance' in de huidige tijd en context te plaatsen. Na de decentralisatie van de jeugdzorg, wet maatschappelijke ondersteuning (wmo) en participatiewet van de rijksoverheid naar de gemeenten zijn in Nederland sinds 2015 allerlei nieuwe vormen van interactie tussen de lokale overheid en de samenleving ontstaan, zoals de netwerken voor onderwijs en jeugdzorg. Een herdefiniëring van 'social-political governance' lijkt daarmee op zijn plaats, alsmede een nader onderzoek naar de genoemde nieuwe vormen van interactie tussen overheid en samenleving; met name op het gebied van de zorg.

Ten tweede komen uit het onderzoek aanwijzingen naar voren dat politiek-bestuurders door 'hands-on'-sturing op metagovernanceniveau een positieve invloed hebben op de totstandkoming van de samenwerking binnen sociaal-politieke beleidsnetwerken. Dat sluit aan bij de bevindingen van Sørensen en Torfing (2005; 2009), maar kan op basis van het onderzoek niet worden bevestigd, omdat deze positieve invloed maar bij twee netwerken uit het onderzoek, in meer en mindere mate, kan worden waargenomen. Dit vraagt dan ook om nader onderzoek bij meer sociaal-politieke netwerken.

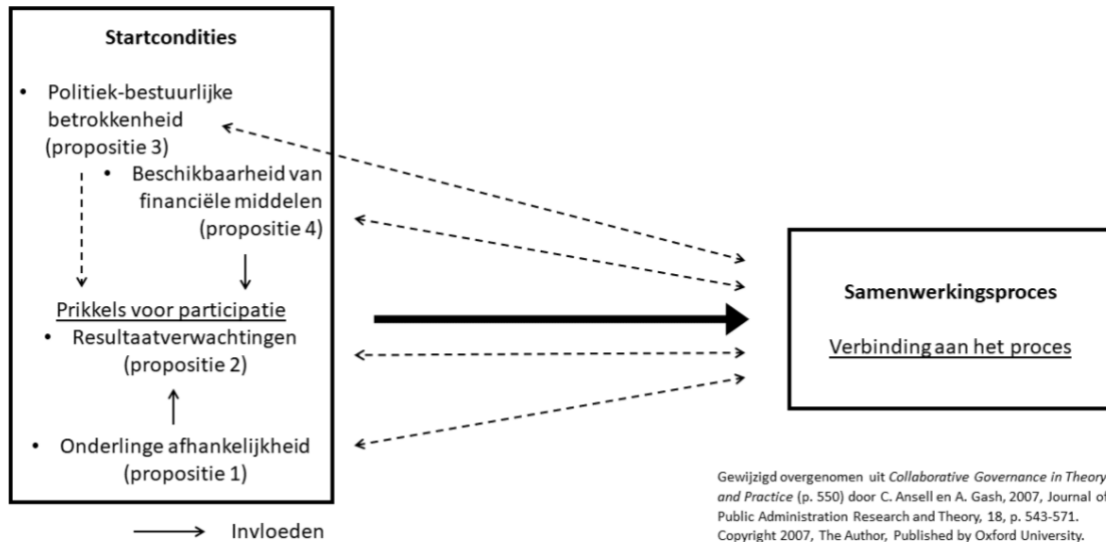
Ten derde komt uit het onderzoek het belang van een 'lead organization' naar voren die zowel financieel als organisatorisch als aanjager van de samenwerking fungeert. Die aanjaagfunctie kan, mits daartoe gemandateerd, zowel door een sociale als politieke actor met voldoende middelen worden ingevuld. Dat sluit weliswaar aan bij de bevindingen van Sørensen (2006) en Provan en Kenis (2008), maar Provan en Kenis (2008) maken daarbij onderscheid tussen 'lead organization-governed networks' en 'participant-governed networks'. De netwerken uit het onderzoek zijn participantgestuurde netwerken, waarbij één of twee participerende partijen vaak 'the lead' nemen en waarbij m.b.t. de mate van betrokkenheid gesproken zou kunnen worden van primaire en secundaire partners binnen het netwerk. De onderzoeksvraag dringt zich dan ook op in hoeverre er sprake kan zijn van 'lead organizations' binnen een participantgestuurd netwerk en welke invloed daarvan uitgaat.

Tot slot. Bij de conclusies in paragraaf 5.1 wordt gewaarschuwd dat bij de onderzochte netwerken het lange termijn commitment van partijen onder druk kan komen te staan, omdat de gemeenten op de lange duur mogelijk te weinig direct gewin uit de samenwerking halen, niet 'hands-on' participeren binnen het netwerk en/of niet financieel bijdragen. Dit lijkt te duiden op interactieve invloeden tussen het commitment c.q. de verbinding aan het samenwerkingsproces



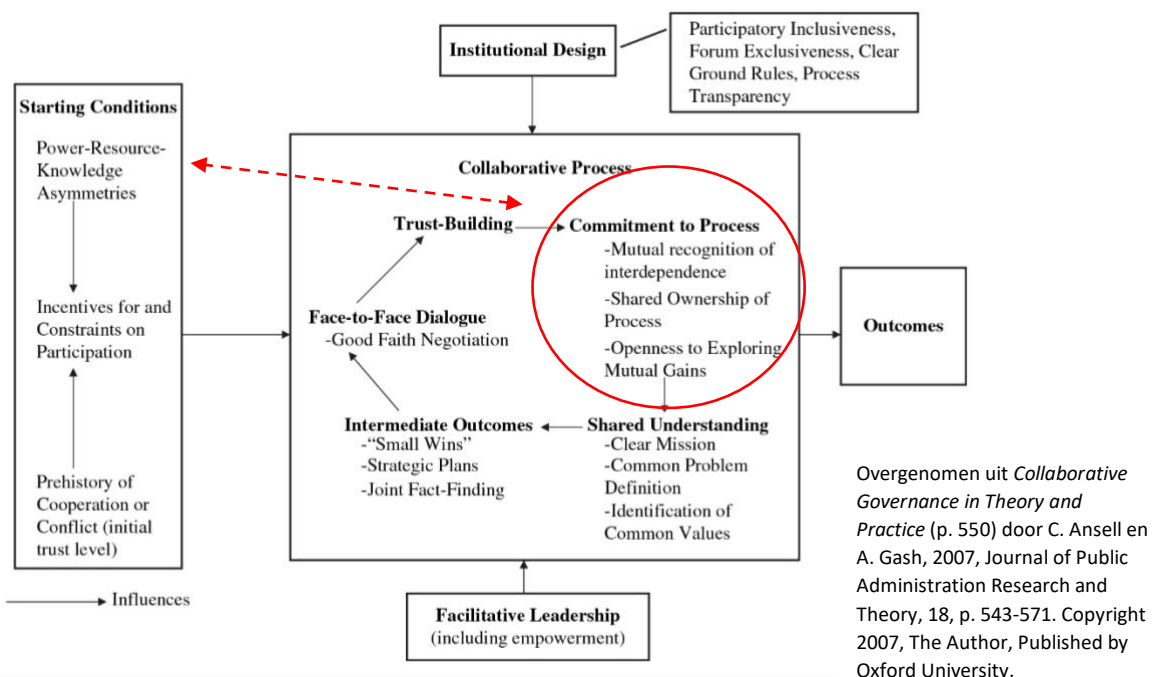
en de startcondities (zie figuur 5a). De startcondities lijken niet alleen in de beginfase van invloed op het samenwerkingsproces, maar ook gedurende het samenwerkingsproces.

Figuur 5a - Interactieve effecten tussen de startcondities en het samenwerkingsproces



In het model voor 'collaboratieve governance' van Ansell en Gash (2007) heeft dit vooral te maken met de startconditie 'verschillen in macht, middelen en kennis'. Zijn verschillen in macht (in de mate van sturing geven en 'the lead' nemen) binnen het netwerk en verschillen in (financiële) bijdrage aan het netwerk op lange termijn van invloed op het commitment van partijen aan het samenwerkingsproces? Nader onderzoek zou dit moeten uitwijzen; ook in hoeverre dit ook voor andere sociaal-politieke beleidsnetwerken opgaat. Dit zou vervolgens een aanvulling kunnen zijn op het model van Ansell en Gash (2007), zie figuur 5b.

Figuur 5b - Mogelijke interactieve invloeden tussen de startcondities en het samenwerkingsproces in het model van Ansell en Gash (2007)



## Referentielijst

- Abma, T., & In 't Veld, R. (2001). *Beleid en wetenschap*. In T. Abma & R. In 't Veld (Reds.), *Handboek Beleidswetenschap* (pp.13-24). Amsterdam: Boom.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). *Big Questions in Public Network Management Research*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), pp. 295-326.
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Inside the matrix: Integrating the paradigms of intergovernmental and network management*. *International Journal of Public Administration* 26(12): pp. 1401-1422.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). *Collaborative Governance in Theory and Practice*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, pp. 543-571.
- Bell, S., & Hindmoor, A. (2009). *The governance of public affairs*. *J. Publ. Aff.*, 9, pp. 149-159.
- Bevir, M. (2012). *Governance: A very short introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Bovaird, T., & Loeffler, E. (2012). *From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value*. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 23(4): pp. 1119-1138.
- Brown, A.J. (2002). *Collaborative governance versus constitutional politics: Decision rules for sustainability from Australia's South East Queensland forest agreement*. *Environmental Science and Policy* 5: pp. 19-32.
- Damgaard, B., & Torfing, J. (2011). *The Impact of Metagovernance on Local Governance Networks. Lessons from Danish Employment Policy*. *Local Government Studies*, 37:3, pp. 291-316.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). *An Integrative Framework for Collaborative Governance*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, pp. 1-29.
- Enroth, H. (2011). *Policy Network Theory*. In M. Bevir (Ed.), *The Sage Handbook of Governance* (pp. 19-35). London: Sage.
- Gelderman, C.J. (2013). *Checklist case study-onderzoek-ontwerp vragen en verantwoording van keuzes*. Heerlen: Open Universiteit.
- Gelderman, C.J. (2014). *Business-to-business marketing*. Heerlen: Open Universiteit.
- Gilsing, R. (2007). *Intergovernmental relations and the effectiveness of local governance: the case of Dutch youth policy*. *International Review of Administrative Sciences*, 73(1), pp. 45-64.
- Gray, B. (1989). *Collaborating: Finding common ground for multi-party problems*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Haveri, A., Nyholm, I., Røiseland, A. R., & Vabo, I. (2009). *Governing collaboration: Practices of meta-governance in Finnish and Norwegian local governments*. *Local government studies*, 35(5), pp. 539-556.
- Jessop, B. (1998). *The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development*. *International Social Science Journal*, 50, pp. 29-45.
- Kooiman, J. (Ed.) (1993). *Modern governance: New government-society interactions*. London: Sage Publications.
- Kooiman, J., & Jentoft, S. (2009). *Meta-governance: Values, norms and principles, and the making of hard choices*. *Public Administration*, 87(4), pp. 818-836.
- McGuire, M. (2002). *Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It*. *Public Administration Review*, 62: pp. 599-609.
- Ottens, M., & Edelenbos, J. (2019). *Political leadership as meta-governance in sustainability transitions: A case study analysis of meta-governance in the case of the dutch national agreement on climate*. *Sustainability (Basel, Switzerland)*, 11(1), pp. 110-133.

- Provan, K.G., & Kenis, P.N. (2008). *Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), pp. 229-252.
- Provan, K.G., & Lemaire R.H. (2012). *Core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: using research to inform scholarship and practice*. *Public Administration Review*, 72(5), pp. 638-648.
- Provan, K.G., & Milward, H.B. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), pp. 1-33.
- Scharpf, F.W. (1994). *Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations*. *Journal of Theoretical Politics*, 6(1), pp. 27-53.
- Sicilia, M., Guarini, E., Sancino, A., Andreani, M., & Ruffini, R. (2016). *Public services management and co-production in multi-level governance settings*. *International Review of Administrative Sciences*, 82(1), pp. 8–27.
- Sørensen, E. (2006). *Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance*. *The American Review of Public Administration*, 36(1), pp. 98-114.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). *Making governance networks effective and democratic through metagovernance*. *Public Administration*, 87, pp. 234-258.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2017). *Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks*. *The American Review of Public Administration*, 47(7), pp. 826-839.
- Stoker, G. (1998). *Governance as theory: five propositions*. *International Social Science Journal*, 50(155), pp. 17-28.
- Torfing, J. (2012). *Governance networks*. In D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (pp. 99-112). Oxford: Oxford University Press.
- Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., & Nasi, G. (2010). *Networking literature about determinants of network effectiveness*. *Public Administration*, 88(2), pp. 528-550.
- Ward, K.D., Varda, D.M., Epstein, D., & Lane, B. (2018). *Institutional Factors and Processes in Interagency Collaboration: The Case of FEMA Corps*. *The American Review of Public Administration*, 48(8), pp. 852-871.
- Website Actieplan 'Foar Fryske Bern', programmaliijn Onderwijs & Zorg: <https://foarfryskebern.nl/hoofdthemas/onderwijs-zorg/>
- Website 'Met Andere Ogen': <https://www.aanpakmetandereogen.nl/>
- Website DUO: [https://duo.nl/open\\_onderwijsdata/databestanden/](https://duo.nl/open_onderwijsdata/databestanden/)
- Willem, A., & Lucidarme, S. (2014). *Pitfalls and challenges for trust and effectiveness in collaborative networks*. *Public Management Review*, 16 (5), pp. 733-760.
- Yin, R.K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods*. Los Angeles: SAGE.

# Bijlagen

- A. Operationalisatietabel
- B. Vragenlijst
- C. Bevindingen op aspectniveau

## A. Operationalisatietabel

Kernconcepten	Definitie	Subconcepten	Meetbaar aspect/indicator	Vragenlijst
<b>2.1.1 Voorgeschiedenis van samenwerking of conflict</b>	De effectiviteit van een netwerk, d.w.z. of het betekenisvolle resultaten zal behalen, hangt af van de al bestaande zwakke of sterke banden tussen de belanghebbenden (Scharpf, 1994, p. 49).  Een voorgeschiedenis van conflict of samenwerking kan de samenwerking hinderen of faciliteren (Ansell & Gash, 2007).	<b>Onderlinge afhankelijkheid</b> “Wanneer belanghebbenden erg afhankelijk van elkaar zijn, kan een hoge mate van conflict ook een krachtige prikkel voor samenwerking binnen het netwerk creëren” (Ansell & Gash, 2007).  “Netwerkdeelnemers zijn wederzijds afhankelijk van elkaars middelen om hun doelstellingen te realiseren” (Enroth, 2011).  De erkenning van sociale en politieke partners van hun onderlinge afhankelijkheid is de drijvende kracht is achter de vorming van beleidsnetwerken (Kooiman, 1993; Torfing, 2012).	<b>Ontstaansgeschiedenis van de samenwerking</b> - De initiator van de samenwerking - Actief benaderen van partijen - Actieve bijdrage van de wethouder	6. Hoe is het netwerk tot stand gekomen?  7. Wie (of welke partij) heeft het initiatief tot de samenwerking binnen het netwerk genomen? Hoe is dat gegaan?  8. Heeft u zelf een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de samenwerking binnen het netwerk? Zo ja, welke (zelf partijen benaderd, met elkaar in contact gebracht)? (Was dat nodig?) Zo nee, waarom niet? (Alleen aan de vertegenwoordiger van de school: Welke bijdrage heeft de wethouder geleverd aan de totstandkoming van de samenwerking binnen het netwerk?)
			<b>Bestaande banden uit het verleden</b> - Bestaande samenwerking - Aard van de samenwerking - Verloop van de samenwerking	9. Werkten de verschillende partijen binnen het netwerk hiervoor al samen? Zo ja, hoe?  10. Hoe was die eerdere samenwerking?  11. Hoe verloopt de samenwerking tot nog toe?
			<b>Onderlinge afhankelijkheid om gezamenlijke doelen te bereiken</b> - Nodig hebben van andere partijen - Haalbaarheid doelen los van de samenwerking	12. Heeft u de andere partijen nodig om de gestelde doelen (zie vraag 5) te bereiken? Zo ja, welke doelen zijn dat dan met name? Zou u deze doelen ook los van de samenwerking kunnen bereiken? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet? Zijn de andere partijen zich daar, volgens u, ook bewust van? Waaruit blijkt dat?
<b>2.1.2 Prikkel en beperkingen voor participatie</b>	Vanwege het grotendeels vrijwillige karakter van netwerkdeelname is het van cruciaal belang om de prikkels te begrijpen die belanghebbenden hebben om zich te verbinden aan het samenwerkingsproces (Ansell & Gash, 2007). Die prikkels kunnen beperkt worden door: (1) te weinig onderlinge afhankelijkheid om doelen te bereiken (Ansell & Gash, 2007), zie kernconcept 2.1.1; (2) verschillen in macht en middelen (Ansell & Gash, 2007), zie kernconcept 2.1.3 en (3) de vraag of de samenwerking binnen het netwerk betekenisvolle resultaten zal opleveren (Ansell & Gash, 2007).	<b>Resultaatverwachtingen</b> Prikkel om samen te werken nemen toe naarmate de belanghebbenden verwachten dat de samenwerking betekenisvolle resultaten op zal leveren (Brown, 2002; Ansell & Gash, 2007). Bij sociaal-politieke beleidsnetwerken bestaan die betekenisvolle resultaten uit het bereiken van beleidsdoelstellingen en/of concrete resultaatdoelen die zowel door de overheid als door haar sociale partners als betekenisvol worden ervaren (Bell & Hindmoor, 2009).	<b>Verwachtingen t.a.v. van resultaten op langere termijn</b> - Win-win voor alle partijen - Verwachte winst	13. Wordt er met de samenwerking door de verschillende partijen een win-win ervaren? Zo ja, waar zit die winst in? Levert het voor u en de andere netwerkdeelnemers voldoende op? Zo ja, wat? Is er binnen het netwerk ook aandacht dat de samenwerking voor iedereen voldoende oplevert? Zo ja, waar blijkt dat uit?  15. Welke verwachtingen heeft u ten aanzien van de resultaten op langere termijn van de samenwerking binnen het netwerk? Zijn die verwachtingen tussentijds ook bijgesteld? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet? Hoe groot acht u het belang van de samenwerking om die de resultaten te bereiken?
			<b>Concrete resultaatdoelen</b>	16. Zijn er vooraf gezamenlijk concrete resultaatdoelen gesteld? Zo ja, welke?
<b>2.1.3 Verschillen in macht, middelen en kennis</b>	Verschillen in macht, middelen en kennis tussen de belanghebbenden binnen een netwerk, maken “het samenwerkingsproces vatbaar maakt voor manipulatie door sterkere actoren” (Ansell & Gash, 2007).  Deze verschillen kunnen de prikkel van groepen om deel te nemen aan het samenwerkingsproces beïnvloeden (Gunton & Day 2003; Imperial, 2005, In Ansell & Gash, 2007). Het	<b>Politiek-bestuurlijke betrokkenheid</b> Met betrekking tot de metagovernanceroel van politiek-bestuurders kan hun betrokkenheid bij beleidsnetwerken er als volgt volgende wijzen tonen: (1) Bij het netwerkontwerp (hands-off); (2) Bij de netwerkframing (hands-off); (3) Door netwerkmanagement (hands-on); (4) Door netwerkdeelname (hands-on). ‘Hands-off’ betekent dat de politiek-bestuurder meer op afstand van het beleidsnetwerk staat en ‘hands-on’ houdt in dat de politiek-bestuurder in nauwe interactie met de actoren binnen het netwerk opereert (Sørensen & Torfing, 2009).  Met het oog op de startcondities van (lokale) beleidsnetwerken wordt met name	<b>Bijdrage van de politiek-bestuurder aan het verbinden van partijen aan het samenwerkingsproces</b> - Actieve betrokkenheid van wethouder bij totstandkoming samenwerking - Actieve betrokkenheid van wethouder om tot resultaatdoelen te komen - Gemeentelijke beleidsdoelen - Betrokkenheid wethouder op schoolniveau en/of bestuurlijk niveau - Verandering betrokkenheid in de loop van de tijd - Afstemming met ambtenaren en/of andere wethouders	Zie vraag 8.  17. Heeft de wethouder (u als wethouder) een bijdrage geleverd om tot die resultaatdoelen te komen? Zo ja, hoe? (Voor de wethouder: Liggen die doelen in lijn met de gemeentelijke beleidsdoelen? Welke doelen zijn dat? Heeft u daarop gestuurd? Zo ja, hoe?)  Zie vraag 21.  22. Is de wethouder (Bent u als wethouder) betrokken bij het netwerk? Is die betrokkenheid gedurende de tijd ook veranderd? (Voor de wethouder: Stemt u zaken rond het netwerk af met uw ambtenaren en andere wethouders? Zo ja, welke zaken?)



	<p>beïnvloedt zelfs hun bereidheid om überhaupt 'aan tafel' te komen zitten (Gray, 1989).</p> <p>Bij sociaal-politieke beleidsnetwerken vraagt dit om behoedzame sturing op metagovernanceniveau (zie paragraaf 1.1.1) door zowel de sociale als de politieke actoren om het beleidsnetwerk van de grond te krijgen (Sørensen &amp; Torfing, 2009). Politiek-bestuurders hebben in die sturing een verantwoordelijke rol en kunnen daarbij strategisch leiderschap laten zien, omdat zij beschikken over zowel macht als middelen en kennis (Sørensen &amp; Torfing, 2009, p. 235).</p>	<p>in de vroege fasen van de samenwerking, voor actieve beïnvloeding door politiek-bestuurders door middel van 'hands-on' netwerkparticipatie ( Sørensen &amp; Torfing, 2005; Sørensen &amp; Torfing, 2009).</p> <p>Politiek-bestuurlijke betrokkenheid wordt als een belangrijke contextuele voorwaarde gezien voor samenwerking binnen het netwerk (Agranoff &amp; McGuire, 2001, p. 316; McGuire, 2002, p. 605; Agranoff &amp; McGuire, 2003, p. 1415; Gilsing, 2007; Damgaard &amp; Torfing, 2011; Emerson et al., 2011, p. 7; Willem en Lucidarme, 2014, p. 755); ook voor de totstandkoming ervan (Ward et al., 2018, p. 864).</p>	<p><b>Afstemming door de politiek-bestuurder</b>  <i>Om tot een geïntegreerde beleidsaanpak te komen, is coördinatie door lokale overheden en samenwerking tussen wethouders en ambtenaren van groot belang (Gilsing, 2007).</i></p> <p><b>Kennis van zaken van de politiek-bestuurder</b>  - Opleiding  - Werkervaring  <i>De politiek-bestuurder moet over de vereiste kennis beschikken van het organisatorische, bestuurlijke en politieke landschap om een metagovernancerol te kunnen vervullen (Sørensen &amp; Torfing, 2009).</i></p>	<p><i>Aanvullend op 22. Voor de wethouder: Stemt u zaken rond het netwerk af met uw ambtenaren en andere wethouders? Zo ja, welke?</i></p> <p>23. Heeft de wethouder (u als wethouder) ervaring met (kennis van) het thema onderwijs en jeugdzorg? Waaruit blijkt dat (voorbeelden)?</p>
		<p><b>Beschikbaarheid van financiële middelen</b>  Dit onderzoek richt zich op de beschikbaarheid van financiële middelen ('resource munificence') als invloed op het samenwerkingsproces (Provan &amp; Milward, 1995; Turrini et al., 2010). Een netwerk brengt vaak hoge opstartkosten met zich mee en om een netwerk van de grond te krijgen, is financiële steun vanuit de overheid dan ook vaak onontbeerlijk (Bovaird &amp; Loeffler, 2012). Een politiek-bestuurder zou derhalve, namens de overheid, een rol kunnen vervullen als fondsenwerver of -verstrekker. Bij de vorming van een netwerk kan sturing door fondsen namelijk een krachtige prikkel voor organisaties zijn om proberen samen te werken; zeker in situaties waar gecoördineerde actie door de overheid noodzakelijk is, omdat het netwerk zich anders niet of te langzaam zou ontwikkelen (Provan &amp; Lemaire, 2012)</p>	<p><b>Beschikbare financiële middelen</b>  - Beschikbare financiële middelen bij de start van het netwerk vanuit de eigen organisatie en de andere netwerkpartners  - Invloed financiële middelen op deelname aan het netwerk  - Inzet van financiële middelen door eigen organisatie en andere partijen  - Inzet van financiële middelen binnen netwerk  - Gemaakte afspraken over inzet financiële middelen  - Externe fondsen  - Gelden van (lokale) overheid</p>	<p>18. Welke financiële middelen waren bij de start van het netwerk beschikbaar vanuit uw eigen organisatie? En vanuit de andere netwerkpartners? Speelde dit een rol bij uw deelname aan het netwerk? Zo ja, op welke manier? Zo nee, wat is de reden dat dit niet belangrijk was?</p> <p>19. Hoe zijn de beschikbare financiële middelen door uw organisatie ingezet? En door de andere netwerkpartijen? En binnen het netwerk? Zijn daar voorwaarden aan verbonden of afspraken over gemaakt? Zo ja, welke? Zo nee, wat is de reden dat dit niet gedaan is?</p> <p>20. Is er gebruik gemaakt of was het netwerk afhankelijk van externe fondsen of gelden van de (lokale) overheid? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?</p>
			<p><b>Rol van politiek-bestuurder (overheid) in financiering/fondsenwerving</b>  - Actieve bijdrage van wethouder aan financiering en/of fondsenwerving</p>	<p>21. Heeft de wethouder (u als wethouder) een bijdrage geleverd aan de financiering en/of fondsenwerving van het netwerk? Zo ja, hoe? Zo nee, wie heeft die rol dan eventueel wel vervuld?</p>
<b>2.1.4 Verbinding aan het samenwerkingsproces</b>	<p>De mate van verbinding aan het proces is gerelateerd aan de mate van:</p> <p>(1) gedeeld eigenaarschap van het proces;  (2) openheid om wederzijds gewin te verkennen en  (3) wederzijdse erkenning van onderlinge afhankelijkheid (Ansell &amp; Gash, 2007).</p>	<p><b>Gedeeld eigenaarschap</b>  wordt gekenmerkt door:  (1) onderling vertrouwen en integriteit;  (2) collectieve besluitvorming en  (3) gedeelde verantwoordelijkheid voor het proces (Ansell &amp; Gash, 2007, p. 560)</p> <p>Je moet er als gedeelde eigenaren op kunnen vertrouwen dat het besluitvormingsproces in het collectief plaatsvindt (Ansell &amp; Gash, 2007).</p>	<p><b>Collectieve besluitvorming</b>  - Besluitvorming binnen netwerk  - Voorbeeld gang van zaken belangrijk besluit</p> <p><b>Gedeelde verantwoordelijkheid</b>  - Verantwoordelijke voor uitvoering van besluiten en bewaken van resultaten</p>	<p>13. Wie neemt de besluiten binnen het netwerk? Hoe gaat dat in zijn werk? Kunt u een voorbeeld geven van een belangrijk besluit dat zo is genomen? Wie is verantwoordelijk voor de verdere uitvoering van de besluiten en het bewaken van de resultaten? En hoe gaat dat in zijn werk (voorbeeld)?</p>
		<p><b>Wederzijds gewin verkennen</b>  "Verbinding aan het samenwerkingsproces betekent dat een geloof ontwikkeld moet worden dat in goed vertrouwen onderhandelen voor wederzijds gewin de beste manier is om de gewenste beleidsuitkomsten te bereiken" (Burger et al., 2001, In Ansell &amp; Gash, 2007).</p>	<p><b>Bijstellen van verwachtingen t.a.v. resultaten tijdens het samenwerkingsproces</b></p>	<p>Zie vraag 15, tweede deel (Zijn die verwachtingen tussentijds ook bijgesteld? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet? Hoe groot acht u het belang van de samenwerking om die resultaten te bereiken?)</p>
		<p><b>Onderlinge afhankelijkheid erkennen</b>  "Onderlinge afhankelijkheid bevordert een verlangen om deel te nemen en een verbinding aan betekenisvolle samenwerking" (Ansell &amp; Gash, 2007)</p>	<p><b>Bewust zijn van onderlinge afhankelijkheid</b>  - Bewustzijn dat doelen niet los van de samenwerking te bereiken zijn</p>	<p>Zie vraag 12, tweede deel (Zou u deze doelen ook los van de samenwerking kunnen bereiken? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet? Zijn de andere partijen zich daar, volgens u, ook bewust van? Waaruit blijkt dat?)</p>

## B. Vragenlijst

### Inleidende vragen

1. Wat is uw functie? Wat is uw betrokkenheid bij het netwerk?
2. Wat zijn uw werkzaamheden (in relatie tot het netwerk)?
3. Hoe ziet het netwerk eruit? Wie zijn de deelnemers? En wat is ieders rol? *(voor zover niet duidelijk uit de documentatie)*
4. Hoe ziet de netwerkorganisatie eruit? *(voor zover niet duidelijk uit de documentatie)*
5. Wat zijn de doelen van het netwerk? *(voor zover niet duidelijk uit de documentatie)*

### Voorgeschiedenis / onderlinge afhankelijkheid

6. Hoe is het netwerk tot stand gekomen?
7. Wie (of welke partij) heeft het initiatief tot de samenwerking binnen het netwerk genomen? Hoe is dat gegaan?
8. Heeft u zelf een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de samenwerking binnen het netwerk? Zo ja, welke (zelf partijen benaderd, met elkaar in contact gebracht)? (Was dat nodig?) Zo nee, waarom niet? *(Alleen aan de vertegenwoordiger van de school: Welke bijdrage heeft de wethouder geleverd aan de totstandkoming van de samenwerking binnen het netwerk?)*
9. Werkten de verschillende partijen binnen het netwerk hiervoor al samen? Zo ja, hoe?
10. Hoe was die eerdere samenwerking?
11. Hoe verloopt de samenwerking tot nog toe?
12. Heeft u de andere partijen nodig om de gestelde doelen (zie vraag 5) te bereiken? Zo ja, welke doelen zijn dat dan met name? Zou u deze doelen ook los van de samenwerking kunnen bereiken? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet? Zijn de andere partijen zich daar, volgens u, ook bewust van? Waaruit blijkt dat?

### Verbinding aan het proces / gedeeld eigenaarschap

13. Wie neemt de besluiten binnen het netwerk? Hoe gaat dat in zijn werk? Kunt u een voorbeeld geven van een belangrijk besluit dat zo is genomen? Wie is verantwoordelijk voor de verdere uitvoering van de besluiten en het bewaken van de resultaten? En hoe gaat dat in zijn werk (voorbeeld)?

### Resultaatverwachtingen

14. Wordt er met de samenwerking door de verschillende partijen een win-win ervaren? Zo ja, waar zit die winst in? Levert het voor u en de andere netwerkdeelnemers voldoende op? Zo ja, wat? Is er binnen het netwerk ook aandacht dat de samenwerking voor iedereen voldoende oplevert? Zo ja, waar blijkt dat uit?
15. Welke verwachtingen heeft u ten aanzien van de resultaten op langere termijn van de samenwerking binnen het netwerk? Zijn die verwachtingen tussentijds ook bijgesteld? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet? Hoe groot acht u het belang van de samenwerking om die resultaten te bereiken?
16. Zijn er vooraf gezamenlijk concrete resultaatdoelen gesteld? Zo ja, welke?
17. Heeft de wethouder (u als wethouder) een bijdrage geleverd om tot die resultaatdoelen te komen? Zo ja, hoe? *(Voor de wethouder: Liggen die doelen in lijn met de gemeentelijke beleidsdoelen? Welke doelen zijn dat? Heeft u daarop gestuurd? Zo ja, hoe?)*

### Beschikbaarheid van financiële middelen

18. Welke financiële middelen waren bij de start van het netwerk beschikbaar vanuit uw eigen organisatie? En vanuit de andere netwerkpartners? Speelde dit een rol bij uw deelname aan het netwerk? Zo ja, op welke manier? Zo nee, wat is de reden dat dit niet belangrijk was?



19. Hoe zijn de beschikbare financiële middelen door uw organisatie ingezet? En door de andere netwerkpartijen? En binnen het netwerk? Zijn daar voorwaarden aan verbonden of afspraken over gemaakt? Zo ja, welke? Zo nee, wat is de reden dat dit niet gedaan is?

20. Is er gebruik gemaakt of was het netwerk afhankelijk van externe fondsen of gelden van de (lokale) overheid? Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

21. Heeft *de wethouder (u als wethouder)* een bijdrage geleverd aan de financiering en/of fondsenwerving van het netwerk? Zo ja, welke? Zo nee, wie heeft die rol dan eventueel wel vervuld?

#### **Betrokkenheid van de politiek-bestuurder**

22. Is *de wethouder (Bent u als wethouder)* betrokken bij het netwerk? Is die betrokkenheid gedurende de tijd ook veranderd? (*Voor de wethouder: Stemt u zaken rond het netwerk af met uw ambtenaren en andere wethouders? Zo ja, welke zaken?*)

23. Heeft *de wethouder (u als wethouder)* ervaring met (*kennis van*) het thema onderwijs en jeugdzorg? Waaruit blijkt dat (voorbeelden)?

#### **Afsluitende vraag**

24. *We hebben het gehad over voorwaarden voor de start van een netwerk, namelijk: geld, (resultaat)verwachtingen, betrokkenheid (van de wethouder) en onderlinge afhankelijkheid. Mist daarbij nog iets? Ziet u nog andere belangrijke factoren? Zo ja, welke? Wat is volgens u de belangrijkste voorwaarde geweest?*

## C. Bevindingen op aspectniveau

In de onderstaande tabel worden de bevindingen per aspect weergegeven.

Kernconcepten	Subconcepten	Meetbare aspecten	Bevindingen
2.1.1 Voorgeschiedenis van samenwerking of conflict	Onderlinge afhankelijkheid	<b>Ontstaansgeschiedenis van de samenwerking</b> - De initiator van de samenwerking - Actief benaderen van partijen - Actieve bijdrage van de wethouder	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bij alle onderzochte netwerken vloeit de wens om tot een betere verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg te komen, voort uit problematiek op school; in vier van de vijf gevallen ook gerelateerd aan de omgeving waarin de school staat.</li> <li>Bij twee netwerken is de samenwerking binnen enkele maanden tot stand gekomen. In beide gevallen was de wethouder hier op schoolniveau bij betrokken. Bij de andere netwerken is het proces van verbinding al een jaar of enkele jaren bezig.</li> <li>Bij drie netwerken was de school de aanjager van de samenwerking. Bij één netwerk was dat de gemeente en bij één netwerk is er geen duidelijke aanjager aan te wijzen.</li> <li>Bij vier van de vijf netwerken bestempelen de directeuren de start van de samenwerking met de gemeente als moeizaam.</li> </ul>
		<b>Bestaande banden uit het verleden</b> - Bestaande samenwerking - Aard van de samenwerking - Verloop van de samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bij vier van de vijf netwerken zijn de belangrijkste samenwerkingspartners de basisschool en de gemeente. Bij drie netwerken is ook de kinderopvang nadrukkelijk betrokken.</li> <li>Ten aanzien van de bestaande banden tussen de samenwerkingspartners kan geconcludeerd worden dat er binnen geen enkel netwerk sprake was van een voorgeschiedenis van conflict.</li> <li>Daarnaast werd over het algemeen nog niet of nauwelijks samengewerkt tussen de huidige samenwerkingspartners. Zo was er voor de start van de samenwerking weinig contact vanuit de school met het gebiedsteam van de gemeente.</li> </ul>
		<b>Onderlinge afhankelijkheid om gezamenlijke doelen te bereiken</b> - Nodig hebben van andere partijen - Haalbaarheid doelen los van de samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bij alle vijf netwerken wordt door zowel de school (directeur) als de gemeente (wethouder) uitgesproken dat men afhankelijk van elkaar is om de gezamenlijke doelen te realiseren en de verwachtingen waar te maken.</li> <li>Bij twee netwerk komt die onderlinge afhankelijkheid ook naar voren in collectieve besluitvorming binnen een stuurgroep en gedeelde verantwoordelijkheid. Bij één netwerk participeert de gemeente in de stuurgroep. Bij de andere vier netwerken is de gemeente in mindere mate betrokken is en wordt de onderlinge afhankelijkheid ook minder nadrukkelijk door de geïnterviewden benoemd.</li> </ul>
2.1.2 Prikkel en beperkingen voor participatie	Resultaatverwachtingen	<b>Verwachtingen t.a.v. van resultaten op langere termijn</b> - Win-win voor alle partijen - Verwachte winst	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bij alle vijf netwerken vloeien de verwachtingen t.a.v. resultaten grotendeels voort uit de problematiek op school, waardoor een betere verbinding tussen onderwijs en jeugdzorg gewenst is. Bij de school met de grootste problematiek is het urgentiebesef het hoogst.</li> <li>Sociale en maatschappelijke doelen c.q. resultaatverwachtingen staan bij alle geïnterviewden voorop.</li> <li>Betere zorg voor het kind (en de ouders) wordt door alle geïnterviewden als eerste genoemd; met name opvoedkundige ondersteuning en schoolmaatschappelijk werk. Daarna volgen resultaatverwachtingen m.b.t. de school, zoals het verbeteren van het leerklimaat en ontlasting van de leerkrachten en intern begeleider. Als laatste worden door enkele directeuren en wethouders ook efficiëntievoordelen en financiële</li> </ul>

			besparingen als resultaten verwacht.
		<b>Concrete resultaatdoelen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voor alle onderzochte netwerken geldt dat de doelen vrij algemeen zijn en niet zo zeer concrete resultaatdoelen.</li> <li>Bij één netwerk zijn vooraf in gezamenlijkheid op netwerkniveau algemene doelen geformuleerd m.b.t. de verbinding tussen onderwijs en zorg. Bij één netwerk zijn nog geen doelen geformuleerd en bij één netwerk zijn de doelen nog in ontwikkeling. Bij twee netwerken zijn de doelen m.b.t. onderwijs en zorg met name vanuit de school geformuleerd.</li> </ul>
<b>2.1.3</b> Verschillen in macht, middelen en kennis	Politiek-bestuurlijke betrokkenheid	<b>Bijdrage van de politiek-bestuurder aan het verbinden van partijen aan het samenwerkingsproces</b> - Actieve betrokkenheid van wethouder bij totstandkoming samenwerking - Actieve betrokkenheid van wethouder om tot resultaatdoelen te komen - Gemeentelijke beleidsdoelen - Betrokkenheid wethouder op schoolniveau en/of bestuurlijk niveau - Verandering betrokkenheid in de loop van de tijd - Afstemming met ambtenaren en/of andere wethouders	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bij twee van de vijf netwerken heeft de wethouder (nog) geen bijdrage geleverd aan het verbinden van partijen aan het samenwerkingsproces.</li> <li>Bij twee andere netwerken is die bijdrage beperkt geweest.</li> <li>Bij één netwerk droeg de wethouder bij aan de verbinding van partijen aan het samenwerkingsproces door gesprekken en het zorgen voor financiering. Dit netwerk kwam in korte tijd tot stand.</li> <li>Schooldirecteuren stellen de betrokkenheid van de wethouder op prijs (ook bij de start van de samenwerking) of zouden die op prijs stellen of hebben gesteld, waar dat nu (nog) niet het geval is (geweest).</li> </ul>
		<b>Afstemming door de politiek-bestuurder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Over het algemeen stemmen de wethouders goed af met hun ambtenaren, maar niet of nauwelijks met collega-wethouders.</li> <li>Binnen de meeste netwerken ligt het initiatief bij de ambtenaren. Zij stemmen vervolgens af met hun wethouder.</li> <li>Wethouders fungeren vooral als probleemoplossers ('olijfmannetjes') voor de ambtenaren (reactief) in de totstandkoming van het samenwerkingsproces. Waar wethouders zelf het initiatief nemen (pro-actief) in de afstemming met hun ambtenaren, komt de verbinding vlot tot stand.</li> <li>Het is niet gebruikelijk dat wethouders met collega-wethouders in de buurgemeenten afstemmen.</li> <li>Provinciaal vindt afstemming plaats binnen het Actieplan Foar Fryske Bern, dat wethouders regelmatig informeert over de vorderingen binnen de programmalijn Onderwijs &amp; Zorg.</li> </ul>
		<b>Kennis van zaken</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alle vijf wethouders kunnen, op basis van kennis en ervaring,</li> </ul>

		<b>van de politiek-bestuurder</b> - Opleiding - Werkervaring	als deskundig op het thema onderwijs en zorg worden getypeerd. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Twee wethouders zijn tot op schoolniveau betrokken bij de samenwerking binnen het netwerk en weten goed wat er binnen het netwerk speelt. Twee wethouders zijn op bestuurlijk niveau betrokken. Eén wethouder is (nog) niet betrokken bij de samenwerking binnen het netwerk.</li> </ul>
	<b>Beschikbaarheid van financiële middelen</b>	<b>Beschikbare financiële middelen</b> - Beschikbare financiële middelen bij de start van het netwerk vanuit de eigen organisatie en de andere netwerkpartners - Invloed financiële middelen op deelname aan het netwerk - Inzet van financiële middelen door eigen organisatie en andere partijen - Inzet van financiële middelen binnen netwerk - Gemaakte afspraken over inzet financiële middelen - Externe fondsen - Gelden van (lokale) overheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De beschikbaarheid van financiële middelen wordt door alle geïnterviewden als een belangrijke voorwaarde voor de verbinding aan het samenwerkingsproces genoemd.</li> <li>• Bij de twee netwerken waar de gemeente gelden beschikbaar heeft gesteld, is de samenwerking bij de één in een vroeg stadium en bij de ander vlot tot stand gekomen. Bij twee netwerken fungeren de scholen als financiers van het netwerk, waarbij één school de gemeente betaalt voor de inzet van de gebiedsteammedewerker op school. Bij één netwerk is nog geen duidelijkheid over de financiering, omdat het nog moet starten.</li> <li>• Gemeenten kampen met grote tekorten op de jeugdzorg en zijn erg terughoudend om geld vanuit het Jeugdzorgbudget voor het netwerk beschikbaar te stellen. Slechts één van de vijf betrokken gemeenten heeft dat gedaan. Bij één gemeente is extra geld vanuit het Rijk in de samenwerking gestoken.</li> <li>• Alle gemeenten verwachten dat scholen zelf bijdragen aan de samenwerking; in geld, uren en/of menskracht. Hierover zijn vooraf over het algemeen geen duidelijke afspraken gemaakt.</li> </ul>
		<b>Rol van politiek-bestuurder (overheid) in financiering / fondsenwerving</b> - Actieve bijdrage van wethouder aan financiering en/of fondsenwerving	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Slechts bij één netwerk heeft de wethouder zelf gezorgd voor de benodigde financiering om de samenwerking tot stand te brengen.</li> </ul>
<b>2.1.4</b> <b>Verbinding aan het samenwerkingsproces</b>	<b>Gedeeld eigenaarschap</b>	<b>Collectieve besluitvorming</b> - Besluitvorming binnen netwerk - Voorbeeld gang van zaken belangrijk besluit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij twee netwerken is sprake van een stuurgroep, waarin bestuurlijke vertegenwoordigers van de primaire samenwerkingspartners zitten en die voor het netwerk de belangrijkste besluiten neemt. Slechts bij één netwerk zit de gemeente, in de persoon van de wethouder, in de stuurgroep.</li> </ul>
		<b>Gedeelde verantwoordelijk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Slechts bij één van de onderzochte netwerken is duidelijk sprake van gedeelde verantwoordelijkheid voor het welslagen</li> </ul>

		<b>heid</b> - Verantwoordelijke voor uitvoering van besluiten en bewaken van resultaten	van de samenwerking binnen het netwerk en vergen de netwerkpartners elkaar op hun bijdrage aan het netwerk.
	<b>Wederzijds gewin verkennen</b>	<b>Bijstellen van verwachtingen t.a.v. resultaten tijdens het samenwerkingsproces</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bij drie van de vijf netwerken wordt de verbinding aan het samenwerkingsproces nu verdiept door een bijstelling van de verwachtingen. Bij alle drie netwerken verloopt de samenwerking tot nog toe goed en verwacht men nog meer resultaten te kunnen boeken door een verdere verbetering van de samenwerking.</li> </ul>
	<b>Onderlinge afhankelijkheid erkennen</b>	<b>Bewust zijn van onderlinge afhankelijkheid</b> - Bewustzijn dat doelen niet los van de samenwerking te bereiken zijn	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bij twee netwerken heeft de samenwerking tussen onderwijs en zorg gestalte gekregen in de vorm van een IKC (Integraal Kindcentrum met kinderopvang en basisonderwijs onder één dak), jeugdhulpverlening op school en een nauwe samenwerking met het gebiedsteam van de gemeente. Bij deze twee netwerken geven de geïnterviewden er duidelijk meer blijk van dat ze zich bewust zijn de onderlinge afhankelijkheid om hun doelen te kunnen behalen. Dit bevordert de verbinding aan het samenwerkingsproces en de wil om samen te blijven werken.</li> </ul>
	<b>Overige aspecten die tijdens het onderzoek meermalen aan de orde kwamen.</b>	<b>Met en monitoren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Binnen de drie bestaande netwerken wordt tot dusver weinig gemeten en gemonitord. Het meten en monitoren wordt bij deze netwerken het laatste jaar pas ingeregeld. Dit lijkt ingegeven door het Actieplan Foar Fryske Bern die bij haar onderzoek en analyses veel waarde hecht aan een nulmeting en monitoring van de netwerken voor onderwijs en zorg. Bij het netwerk dat nog in de voorbereidende fase zit, wordt nog niet over monitoring gesproken, bij het netwerk dat nog moet starten wil men dit, aan de hand van het Actieplan Foar Fryske Bern, aan de voorkant inregelen. Bij het netwerk dat voor drie jaar een pilot onderwijs en zorg was aangegaan, wordt toegegeven dat men te laat is gestart met evalueren, meten en monitoren. Dat had al in het voorlaatste jaar gemoeten en niet nu de pilot eigenlijk al ten einde is. Daarmee is men te laat om meetgegevens en resultaten goed mee te nemen in de evaluatie en in de besluitvorming over de continuering van de pilot c.q. het netwerk.</li> <li>Onder invloed van de tekorten bij de gemeenten, met name als gevolg van tekorten op het jeugdzorgbudget, klinkt uit de gemeenteraden steeds vaker de roep om meetgegevens.</li> </ul>
		<b>Personele wisselingen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bij twee al langer bestaande of in voorbereiding zijnde netwerken was de totstandkoming van de samenwerking binnen het netwerk moeilijk te achterhalen, vanwege tussentijdse personele wisselingen, zowel door het vertrek van wethouders als ambtenaren en directeuren van basisscholen.</li> <li>Bij de zorgverlening op school wordt door meerdere directeuren en wethouders gewezen op het belang van de continuïteit van de zorg en zo weinig mogelijk personele wisselingen; met name in het belang van de relatie en vertrouwensband van de hulpverlener met de kinderen en ouders.</li> </ul>

		<b>Wijze van verbinding</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bij vier van de vijf netwerken gaat het om samenwerking tussen de school en gemeente als primaire netwerkpartners. Bij één netwerk gaat het primair om samenwerking tussen meerdere scholen. Bij de netwerken waar de gemeente betrokken is, is het gebiedsteam vanuit de hulpverlening ook nauw betrokken.</li> <li>• Bij drie netwerken is de kinderopvang ook netwerkpartner; bij twee netwerken onder één dak met de school in de vorm van een IKC en bij één netwerk op zeer korte afstand van de school.</li> <li>• Bij één netwerk is sprake van een stuurgroep op netwerk niveau die collectief besluiten neemt en een projectgroep op schoolniveau die de dagelijkse leiding voor haar rekening neemt.</li> <li>• Bij vier netwerken is er hulpverlening op school aanwezig. Bij drie netwerken is die hulpverlening bijna alle dagen per week fysiek op school aanwezig. Bij één netwerk maar één dag(deel); in de persoon van een gebiedsteammedewerker. Het andere netwerk, zonder hulpverlening op school, moet nog starten, maar zou graag één dagdeel per maand een gebiedsteammedewerker fysiek op school willen hebben.</li> <li>• Zorgorganisaties worden pas in de tweede lijn betrokken d.w.z. meestal ingehuurd in samenspraak met het gebiedsteam. In een enkel geval is in de tweede lijn ook de GGD, vanuit de consultatiebureaufase, en het voortgezet onderwijs aangehaakt.</li> </ul>
--	--	-----------------------------	---