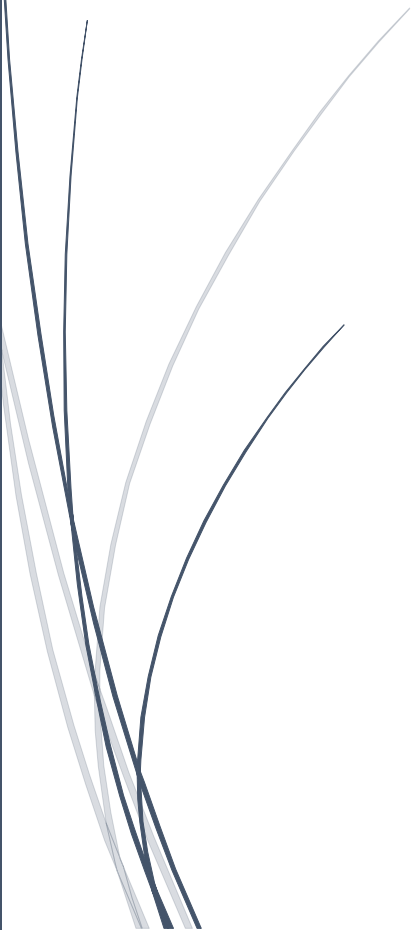


A dark blue vertical bar on the left side of the page, with a blue arrow pointing right from its center, containing the text 'Masterscriptie'.

Masterscriptie

Regionale samenwerking: klare taal?

Een onderzoek naar de te verwachten effectiviteit
van de regionale netwerksamenwerking rondom
de aanpak van laaggeletterdheid.

Several thin, curved, light blue lines on the left side of the page, resembling stylized grass or reeds.

Silke Walraven

Masterthesis Bestuurskunde
Opleiding Bestuurskunde
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
December 2020
Prof. dr. T. Brandsen

Voorwoord

Kunt u het zich voorstellen: 2,5 miljoen mensen in Nederland die moeite hebben met lezen, schrijven en/of rekenen? Mensen zoals u en ik, die elke dag de uitdagingen trotseren die laaggeletterdheid met zich meebrengt. Ik kan het moeilijk bevatten dat in een welvarend land als Nederland nog steeds niet iedereen kan participeren door onvoldoende basisvaardigheden. Daarom ben ik me aan het begin van mijn studie Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit gaan verdiepen in deze thematiek en mezelf gaan afvragen: wat kunnen de overheid, de samenleving, u en ik voor laaggeletterden betekenen, opdat ook zij volwaardig kunnen deelnemen aan de maatschappij?

Deze vraag vormt de rode draad door mijn studieloopbaan. Mijn verkenningstocht naar antwoorden begon in het eerste studiejaar, waar ik voor het vak Academische Vaardigheden een verhandeling heb geschreven over lokaal laaggeletterdheidbeleid in de gemeente Venray. Vervolgens heb ik in het laatste bachelorjaar mijn scriptie gewijd aan het onderzoeken van de beleidstheorieën achter landelijk en lokaal laaggeletterdheidbeleid. En bij aanvang van het laatste studiejaar was het een gegeven dat mijn masterscriptie in het teken moest staan van de aanpak van laaggeletterdheid. Daarom ben ik erg dankbaar dat ik bij Stichting Lezen en Schrijven de mogelijkheid heb gekregen om stage te lopen en onderzoek te doen. Nu mijn masterscriptie voor u ligt en ik mijn studententijd afsluit, ben ik dichterbij antwoorden op mijn vraag gekomen.

Toch is mijn verkenningstocht nog lang niet voorbij en blijf ik zoeken naar mogelijkheden om laaggeletterdheid aan te pakken en te voorkomen. Daarom ben ik zeer verheugd dat ik sinds september bij Stichting Lezen en Schrijven in dienst ben als adviseur om samen met gemeenten verder op verkenning te gaan.

Voordat u zelf op verkenningstocht gaat door deze scriptie, wil ik graag nog enkele personen bedanken die onmisbaar zijn geweest voor het bewerkstelligen van deze masterscriptie. Allereerst gaat mijn dank uit naar prof. dr. Taco Brandsen voor zijn constructieve feedback, kritische blik, geduld en bemoedigende woorden. Daarnaast wil ik Karin Biemans en Lianne Bos bedanken voor hun prettige begeleiding tijdens de beginfase van het onderzoek. Ook gaat mijn dank uit naar alle respondenten voor hun openhartigheid en de boeiende gesprekken die we gevoerd hebben. Dan rest mij nu nog de juiste woorden te vinden om familie en vrienden te bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun tijdens het afstuderen ... merci, lieve allemaal!

Veel leesplezier!

Silke Walraven,
Cuijk, december 2020

Samenvatting

Deze samenvatting is op taalniveau B1 geschreven, zodat iedereen het kan begrijpen. Ook mensen die moeite hebben met lezen, schrijven en/of rekenen.

Waarom dit onderzoek?

Laaggeletterdheid is een maatschappelijk probleem. Het betekent dat mensen grote moeite hebben met lezen, schrijven en/of rekenen. Laaggeletterdheid heeft gevolgen voor mensen zelf en voor de samenleving. Daarom vinden de ministers van onderwijs, gezondheid, binnenlandse zaken en sociale zaken dat laaggeletterdheid aangepakt moet worden. Het liefst zo dicht mogelijk bij de burger. Gemeenten hebben daarom de taak om laaggeletterdheid te bestrijden. De ministers willen dat gemeenten daarbij samenwerken met elkaar en met andere organisaties in de regio. Helaas lukt dat vaak nog niet. Met de nieuwe aanpak willen de ministers dat gemeenten en organisaties wél overal in de regio samenwerken. Toch geven gemeenten aan dat dat lastig is.

Wat zijn het doel en de hoofdvraag van het onderzoek?

Het doel van dit onderzoek was om te weten hoe effectief de regionale samenwerking zal zijn. Effectief betekent dat iets succes heeft. Als gemeenten dat weten, kunnen ze de regionale samenwerking verbeteren. Daarom was de hoofdvraag van dit onderzoek: *hoe effectief zal de regionale samenwerking binnen de aanpak van laaggeletterdheid zijn?*

Hoe onderzocht de onderzoeker de hoofdvraag?

De onderzoeker heeft in zes regio's mensen geïnterviewd over de samenwerking tussen gemeenten en organisaties. Hierbij was de onderzoeker vooral benieuwd naar de beleving en ervaring van deze mensen. Waar dat kon, zijn ook documenten verzameld en heeft de onderzoeker meegekeken bij een overleg. Daarna heeft de onderzoeker alle informatie bestudeerd en in tabellen gezet met uitleg erbij.

Wat is het antwoord op de hoofdvraag?

De verwachte effectiviteit van de regionale samenwerking is laag. Daar zijn vijf belangrijke redenen voor:

- (1) Ambtenaren van gemeenten wisselen elkaar vaak af. Daardoor missen ze bepaalde kennis die nodig is voor de samenwerking. Het kost tijd om die kennis te hebben.
- (2) Er is te weinig geld voor de regionale aanpak van laaggeletterdheid. Wel hebben ambtenaren kennis over laaggeletterdheid. Maar meer kennis zou beter zijn. Ook kan het delen van kennis met andere ambtenaren beter.
- (3) Ambtenaren hebben niet altijd dezelfde doelen en vinden soms andere dingen belangrijk. Ook werken ambtenaren nog niet zo lang en niet zo vaak samen.
- (4) Ambtenaren die meedoen aan de regionale samenwerking zijn niet erg betrokken. Dat geldt ook voor de wethouders van de gemeenten. De ambtenaren en wethouders geven andere onderwerpen vaak meer aandacht dan laaggeletterdheid.
- (5) De leiding van het netwerk helpt niet genoeg om al deze punten aan te pakken. Dat moeten gemeenten zelf vaak doen.

Hoe kunnen gemeenten de regionale netwerksamenwerking verbeteren?

Om meer geld te hebben voor de aanpak, kunnen regio's proberen de provincie te vragen om subsidie. Om meer betrokkenheid te krijgen van wethouders, kunnen regio's meer activiteiten organiseren voor hen. Daarnaast kunnen regio's kijken of laaggeletterdheid in een ander regionaal netwerk past. Ook moeten gemeenten zich meer eigenaar voelen van het thema laaggeletterdheid, zodat ze weten dat ze er iets aan moeten doen. Tot slot moeten gemeenten zelf kunnen bepalen of regionale samenwerking of toch lokale samenwerking beter is.

Managementsamenvatting

Laaggeletterdheid is een maatschappelijk probleem dat impact heeft op zowel individuen als de samenleving als geheel. Al jaren tracht het Rijk laaggeletterdheid te bestrijden. Met de Vervolgaanpak laaggeletterdheid 2020-2024 Tel mee met Taal wordt de decentralisatiekoers, die met de vorige aanpak is ingezet, voortgezet, met als noemenswaardig verschil dat middels het nieuwe beleid de regie bij de gemeenten komt te liggen. Van gemeenten wordt verwacht dat onder leiding van de centrumgemeente een duurzame regionale netwerkinfrastructuur wordt gerealiseerd binnen de arbeidsmarktregio. Echter zijn er tekenen dat de regionale netwerksamenwerking niet overal goed van de grond komt. Dit roept de vraag op of de beoogde arbeidsmarktregionale samenwerking aan het einde van de aanpak gerealiseerd en succesvol is. Dit onderzoek is uitgevoerd om nader inzicht te verkrijgen in de te verwachten effectiviteit van en mogelijke belemmeringen bij de regionale netwerksamenwerking rondom laaggeletterdheid. Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: *in hoeverre zal de regionale netwerksamenwerking rondom laaggeletterdheid naar verwachting effectief zijn?*

Voorafgaand aan het empirisch onderzoek is aan de hand van een literatuurstudie in kaart gebracht welke factoren van invloed zijn op de netwerkeffectiviteit. De hieruit geconsolideerde theorie stelt dat de netwerkstructuur, de middelen in het netwerk, de netwerkcultuur en het commitment bepalend zijn voor de netwerkeffectiviteit, maar de wijze waarop deze factoren inwerken op de doeltreffendheid van het netwerk afhankelijk is van het netwerkmanagement. Vervolgens heeft voor beantwoording van de onderzoeksvraag een meervoudige casestudy plaatsgevonden, waarbij hoofdzakelijk interviews zijn afgenomen en waar mogelijk documenten zijn verzameld en een participerende observatie is uitgevoerd. Deze data zijn onderworpen aan een kwalitatieve inhoudsanalyse. Hieruit is naar voren gekomen dat de regionale netwerksamenwerking rondom laaggeletterdheid naar verwachting relatief laag zal zijn. De netwerkstructuur laat namelijk qua stabiliteit zeer te wensen over door de vele wisselingen van de wacht binnen gemeenten, de middelen in het netwerk worden ontoereikend geacht, er heeft zich (nog) geen netwerkcultuur ontwikkeld, zowel het interne als externe commitment zijn niet hoog en van regionale netwerkmanagementinterventie is amper sprake.

Op basis van deze bevindingen zijn een aantal aanbevelingen geformuleerd. Allereerst wordt gemeenten geadviseerd de focus te verleggen naar het activeren van provinciale subsidies, gezien het vrijmaken van lokale financiering lastig dan wel onmogelijk is. Ten tweede wordt hen aangeraden betrokkenheid van alle gemeentelijke organen te organiseren. De regionale aanpak blijft namelijk nu voor een deel buiten het zicht van colleges van B&W en gemeenteraden. Het is juist belangrijk die organen te betrekken bij de samenwerking, zodat zij vertrouwen krijgen en houden in wat er elders gebeurt. Ten derde wordt regionale netwerken aanbevolen om te investeren in zogenoemde congruente samenwerkingsverbanden door aansluiting te vinden bij bestaande en succesvolle regionale netwerken, bijvoorbeeld door laaggeletterdheid daar op de agenda te zetten. Ten vierde wordt geadviseerd om een focusverschuiving van regie naar eigenaarschap te realiseren op zowel lokaal als regionaal niveau. Momenteel is het laaggeletterdheidsdossier namelijk van iedereen en daardoor van niemand. Eigenaarschap kan gecreëerd worden door netwerkmanagementactiviteiten vast te leggen in een formele taakstelling. Tot slot wordt aangeraden om regionale netwerkvorming te heroverwegen. Een samenwerkingsvorm dient namelijk niet top-down opgelegd te worden, maar moet gebaseerd zijn op het gremium waarbinnen de doelgroep het beste bediend wordt.

Inhoud

Hoofdstuk 1 Inleiding	8
1.1 Aanleiding.....	8
1.2 Probleemstelling.....	9
1.3 Voorbeschouwing op het onderzoek	10
1.3.1 Voorbeschouwing op de theorie	10
1.3.2 Voorbeschouwing op de methodologie	10
1.4 Relevantie van het onderzoek	11
1.4.1 Maatschappelijke relevantie	11
1.4.2 Wetenschappelijke relevantie	11
1.5 Opbouw van het onderzoek	12
Hoofdstuk 2 Beleidskader	13
2.1 (Laag)geletterdheid gedefinieerd.....	13
2.1.1 Geen eenduidige definitie	13
2.1.2 De maatschappij in transitie, geletterdheidseisen in transitie.....	14
2.1.3 Laaggeletterdheidsdefinitie in dit onderzoek	14
2.2 Laaggeletterdheid in Nederland.....	15
2.3 De aanpak van laaggeletterdheid.....	15
2.3.1 Integraal, lokaal en coöperatief	15
2.3.2 Tel mee met Taal 2016-2018.....	17
2.3.3 Vervolgaanpak laaggeletterdheid 2020-2024 Tel mee met Taal	17
2.3.4 Bestuurlijke uitdagingen bij de aanpak van laaggeletterdheid	19
2.4 Resumé	19
Hoofdstuk 3 Theoretisch kader	21
3.1 Netwerken: achtergrond, definities en kenmerken	21
3.1.1 Intersectorale duurzame interactie.....	23
3.1.2 Wederzijdse afhankelijkheid	23
3.1.3 Geen onderlinge hiërarchische superioriteit.....	23
3.1.4 Wicked problems.....	23
3.1.5 Perspectief, belang en strategie.....	24
3.1.6 Regels	24
3.1.7 Complexiteit, onzekerheid en macht	24
3.2 Netwerkeffectiviteit	24
3.2.1 Netwerkstructuur	26
3.2.2 Netwerkcultuur	27
3.2.3 Middelen in een netwerk	28

3.2.4 Commitment	28
3.3 Netwerkmanagement als modererende variabele	29
3.3.1 Een contingentiebenadering van netwerkmanagement.....	29
3.3.2 (On)beperkte invloed?	30
3.3.3 Goed netwerkmanagement	30
3.4 Conceptueel model	32
Hoofdstuk 4 Methodologisch kader	33
4.1 Operationalisatie	33
4.2 Onderzoeksopzet.....	33
4.2.1 Onderzoeksstrategie	33
4.2.2 Casusselectie: de onderzoekseenheden	34
4.2.3 Onderzoeksmethoden: dataverzameling	36
4.2.4 Onderzoeksmethoden: de data-analyse	38
4.2.5 Onderzoekstechniek.....	38
4.3 Reflectie op de methodologische kwaliteit.....	39
Hoofdstuk 5 Resultaten.....	41
5.1 Arbeidsmarktregio West-Brabant	41
5.1.1 Netwerkstructuur	41
5.1.2 Middelen	42
5.1.3 Netwerkcultuur	44
5.1.4 Commitment	45
5.1.5 Netwerkmanagement	47
5.2 Arbeidsmarktregio Flevoland	49
5.2.1 Netwerkstructuur	49
5.2.2 Middelen	51
5.2.3 Netwerkcultuur	52
5.2.4 Commitment	54
5.2.5 Netwerkmanagement	56
5.3 Arbeidsmarktregio Noord-Limburg	58
5.3.1 Netwerkstructuur	58
5.3.2 Middelen	60
5.3.3 Netwerkcultuur	61
5.3.4 Commitment	63
5.3.5 Netwerkmanagement	65
5.4 Arbeidsmarktregio Midden-Utrecht.....	67
5.4.1 Netwerkstructuur	67

5.4.2 Middelen	69
5.4.3 Netwerkcultuur	70
5.4.4 Commitment	72
5.4.5 Netwerkmanagement	74
5.5 Arbeidsmarktregio Drenthe	76
5.5.1 Netwerkstructuur	76
5.5.2 Middelen	78
5.5.3 Netwerkcultuur	80
5.5.4 Commitment	82
5.5.5 Netwerkmanagement	84
5.6 Arbeidsmarktregio Zuid-Holland Centraal.....	86
5.6.1 Netwerkstructuur	86
5.6.2 Middelen	87
5.6.3 Netwerkcultuur	88
5.6.4 Commitment	89
5.6.5 Netwerkmanagement	91
5.7 Vergelijking van de casussen	92
5.7.1 Regionale netwerksamenwerking?	92
5.7.2 Netwerkstructuur	93
5.7.3 Middelen	94
5.7.4 Netwerkcultuur	95
5.7.5 Commitment	96
5.7.6 Netwerkmanagement	97
Hoofdstuk 6 Slothoofdstuk.....	99
6.1 Conclusie	99
6.2 Discussie	101
6.2.1 Methodologische reflectie	101
6.2.2 Theoretische reflectie.....	102
6.2.3 Maatschappelijke reflectie	103
6.2.4 Aanbevelingen	105
Literatuur.....	108
Apendix.....	113
Bijlage 1 Verdieping in de problematiek rondom laaggeletterdheid	113
Bijlage 2 Operationalisatie	121
Bijlage 3. Respondentenlijst	126
Bijlage 4. Gehanteerde documenten	127

Bijlage 5. Codeerschema	128
Bijlage 6. Interviewgide	131
Bijlage 7. Netwerkstructuur van de regionale samenwerking	134
Bijlage 8. Middelen binnen de regionale samenwerking	136
Bijlage 9. Netwerkcultuur van de regionale samenwerking	138
Bijlage 10. Commitment rondom de regionale samenwerking	141

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het voorlezen aan de (klein-)kinderen, het begrijpen van de bijsluiters bij medicijngebruik, het invullen van een aanvraagformulier voor bepaalde toeslagen, het schrijven van een sollicitatiebrief, het doen van de boodschappen en het afwickelen van digitale transacties via een computer, tablet of smartphone. Waar voor vele mensen dit dagelijkse, vanzelfsprekende handelingen zijn, vormen ze voor 2,5 miljoen Nederlanders een ware exercitie (Algemene Rekenkamer, 2016). Zij beschikken namelijk over onvoldoende taal- en/of rekenvaardigheden, waardoor alledaagse activiteiten een terugkerende uitdaging zijn in het leven van deze personen. Zij zijn laaggeletterd. Veelal ontbreekt het hen ook aan voldoende digitale vaardigheden, terwijl steeds meer (overheids-)diensten enkel nog digitaal aangeboden worden. De inadequate beheersing van deze basisvaardigheden vormt een belemmering in de mate waarin burgers de mogelijkheid hebben om te participeren in de hedendaagse (offline én online) samenleving en op de arbeidsmarkt (De Greef, Segers & Nijhuis, 2018).

Deze barrière voor laaggeletterden om zelfstandig mee te doen in de maatschappij wordt steeds groter, doordat de eisen die worden gesteld aan de vaardigheden van mensen steeds hoger worden en de samenleving alsmaar complexer wordt voor sommigen. “Een groeiend aantal mensen verliest de aansluiting met deze veranderingen” (Ministerie van OCW, VWS, BZK & SZW, 2019, p.1). Daarmee is laaggeletterdheid niet louter een individueel probleem van de laaggeletterde zelf alsmede een probleem voor de maatschappij als geheel. Door de met laaggeletterdheid gepaard gaande inactiviteit binnen het arbeidsproces kost het de overheid jaarlijks €292 miljoen aan gemiste belastinginkomsten, meer bijstandsuitkeringen en kosten rondom armoede (PwC, 2018). Als men daar het inkomensverlies van laaggeletterden en de verhoogde gezondheidszorgkosten bij optelt, kost laaggeletterdheid de samenleving in totaal €1,13 miljard per jaar.

Deze maatschappelijke lasten lijken de komende jaren niet te stagneren of te dalen. Immers, ondanks dat uit PIAAC-onderzoek blijkt dat de Nederlandse beroepsbevolking gemiddeld genomen over een hoog taalniveau beschikt, blijkt uit dezelfde rapportage dat het aandeel laaggeletterden de afgelopen jaren is toegenomen (Buisman, Allen, Fouarge, Houtkoop & Van der Velden, 2013). De verwachting is dat de kloof tussen excellenten en laaggeletterden ook de komende jaren doorzet.

Daar laaggeletterdheid een groeiend probleem vormt en de maatschappelijke kosten rondom deze problematiek dusdanig groot zijn, investeert het kabinet reeds enkele jaren in de aanpak van het maatschappelijke probleem. Zo hebben de ministeries van OCW, SZW, VWS en (inmiddels ook) BZK zich gecommitteerd aan het (afgeronde) actieprogramma *Tel mee met Taal 2016-2018* en aan de voortzetting daarvan, vertaald in de *Vervolgplan laaggeletterdheid 2020 – 2024 Tel mee met Taal* (Ministerie van OCW, VWS & SZW, 2015; Ministerie van OCW, VWS, BZK & SZW, 2019). Beide programma's betreffen beleid dat landelijk is opgesteld, maar decentraal nader wordt vormgegeven, ingevuld en uitgevoerd door gemeenten. Immers, geredeneerd wordt dat gemeenten als overheid het dichtst bij burgers staan die hun basisvaardigheden willen verbeteren. Bovendien sluit de aanpak van laaggeletterdheid goed aan op de gemeentelijke verantwoordelijkheden in het sociaal domein, aangezien een gebrek aan basisvaardigheden gerelateerd is aan (arbeids-)participatie, zelfredzaamheid en gezondheid(vaardigheden) (Ministerie van OCW, VWS, BZK & SZW, 2019). Daarom wordt door het Rijk een duurzame samenwerking tussen gemeenten en zowel lokale als regionale partners binnen het sociaal domein in elke arbeidsmarktregio als noodzakelijk geacht.

Desondanks blijkt dat het creëren, coördineren en behouden van een regionaal netwerk met diverse partijen binnen het sociale domein al jaren een bottleneck vormt in de aanpak van laaggeletterdheid. Zo concludeerde Labyrinth Onderzoek & Advies (2016) in een verkenning van reeds enkele jaren terug dat “een dergelijke integrale aanpak in een beperkt aantal gemeenten goed van de grond is gekomen” (p.3). Dit wordt bevestigd door een onderzoek van Regioplan (2017), waaruit blijkt dat in nog maar een deel van de gemeenten de aanpak van laaggeletterdheid stevig is ingebed in het participatiebeleid en onderdeel is binnen de inzet in het sociaal domein. Dit beeld van een gebrek aan

integraliteit in de aanpak van laaggeletterdheid is bestendig gebleken, ook na afronding van het actieprogramma Tel mee met Taal 2016-2018. Ondanks dat men de nauwere samenwerking met verschillende partijen als het meest succesvolle resultaat van deze aanpak beschouwt, blijkt uit de eindrapportage dat de belangrijkste verbeterpunten voor het programma te maken hadden met de toekomst van die samenwerking (Ecorys & Verwey-Jonker Instituut, 2019). De ontwikkeling van de noodzakelijke infrastructuur zou tijd nodig hebben en nog niet overal voltooid zijn.

Om de totstandkoming van een integrale regionale netwerkaanpak te bevorderen, hebben de betrokken bewindvoerders in samenspraak met de VNG in de vervolgaanpak besloten het opdrachtgeverschap en de regiefunctie bij de centrumgemeente van elke arbeidsmarktregio's te beleggen (VNG & Ministerie van OCW, VWS, BZK & SZW, 2019). Desalniettemin blijven de eindverantwoordelijkheid voor het lokale laaggeletterdheidsbeleid en de integratie in het sociaal domein bij iedere afzonderlijke gemeente liggen (Algemene Rekenkamer, 2016). Ondanks het streven gemeenten de regie te geven en leidend te laten zijn in het beleid, zijn er reeds enkele tekenen dat een regionale netwerkaanpak (nog) niet overal van de grond komt. "Van de centrumgemeenten geeft 70 procent aan dat het lastig is om samen met andere gemeenten in de regio een stevige regionale agenda voor volwasseneneducatie op te stellen" (SER, 2019, p.49-50). Naast strubbelingen rondom het ontwikkelen van een regionale aanpak, varieert bij gemeenten überhaupt de welwillendheid om laaggeletterdheid actief te bestrijden en te voorkomen. "Er zijn verschillen zichtbaar tussen gemeenten in de mate waarin laaggeletterdheid in het beleid is ingebed. [...] Daarnaast is de vraag in hoeverre Stichting Lezen en Schrijven haar nu nog belangrijke lokale en regionale rol in de toekomst kan blijven voortzetten en in hoeverre de betrokken partijen bereid en in staat zijn om deze (gedeeltelijk) over te nemen" (Ecorys & Verwey-Jonker Instituut, 2019, p.83). Deze vraag vormt het aanknopingspunt van dit onderzoek.

1.2 Probleemstelling

Uit het voorgaande blijkt dat er tot op heden onzekerheid bestaat over de mate waarin gemeenten bereidwillig en in staat zijn om laaggeletterdheid integraal en gezamenlijk aan te pakken en de regierol op zich te nemen. Eventuele weerstand en (ervaren) onvermogen en belemmeringen bij gemeenten en andere betrokken partijen kunnen de totstandkoming en toekomstige doeltreffendheid van een gestructureerde regionale netwerkaanpak ondermijnen. Vandaar dat middels dit onderzoek uiteen wordt gezet welke factoren bevorderlijk zijn voor het doen slagen van netwerksamenwerking en in hoeverre deze condities aanwezig zijn binnen de regionale netwerksamenwerkingen rondom de aanpak van laaggeletterdheid. Zodoende wordt getracht een uitspraak te doen over de te verwachten effectiviteit van deze regionale samenwerking. Daaruit volgen aanbevelingen voor gemeenten en betrokkenen binnen de aanpak van laaggeletterdheid over het versterken van de regionale samenwerkingsverbanden. De doelstelling van dit onderzoek luidt daarom:

Met dit onderzoek wordt beoogd inzicht te verwerven in de te verwachten effectiviteit van en mogelijke belemmeringen bij de regionale netwerksamenwerking rondom de aanpak van laaggeletterdheid, ten einde een advies uit te brengen aan gemeenten over de wijze waarop een succesvolle regionale aanpak en een sterke regierol daarbinnen kunnen worden gerealiseerd.

Uit deze doelstelling vloeit de volgende centrale onderzoeksvraag voort:

In hoeverre zal de regionale netwerksamenwerking rondom laaggeletterdheid naar verwachting effectief zijn?

Om een solide antwoord te kunnen geven op bovengenoemde vraagstelling, worden ter ondersteuning de volgende deelvragen in het onderzoek behandeld:

1. Wat is de achtergrond van de regionale netwerksamenwerking binnen de aanpak van laaggeletterdheid?
2. Wat bepaalt volgens de theorie de effectiviteit van netwerksamenwerking?
3. Op welke wijze kan onderzocht worden hoe deze factoren zich manifesteren in de beleidspraktijk van de regionale netwerksamenwerking rondom laaggeletterdheid?
4. Op welke wijze manifesteren deze factoren zich binnen de regionale netwerksamenwerking rondom laaggeletterdheid?
5. Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden ter bevordering van de effectiviteit van de regionale netwerksamenwerking rondom laaggeletterdheid?

1.3 Voorbeschouwing op het onderzoek

Hieronder wordt besproken welke theorie en methodologie gehanteerd worden in dit onderzoek.

1.3.1 Voorbeschouwing op de theorie

Netwerksamenwerking is een concept waar reeds een solide wetenschappelijke kennisbasis omheen is gevormd. Ook hebben diverse auteurs eigen conceptuele modellen ontwikkeld over de effectiviteit van netwerksamenwerking. Echter gaan deze theorieën al gauw voorbij aan de omstandigheden en laaggeletterdheidscontext waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt. Vandaar dat een geconsolideerde netwerktheorie wordt gehanteerd, die gebaseerd is op diverse in de literatuur aangehaalde factoren die van invloed zijn op de netwerkeffectiviteit: netwerkstructuur (Provan & Milward, 2001; Raab et al., 2013; Wang, 2016; Whelan, 2011; Provan & Kenis, 2008; Kenis & Provan, 2008), netwerkcultuur (Whelan, 2011; Provan & Milward, 2001; Klijn & Koppenjan, 2016; Kickert et al., 1997), middelen (Provan & Milward, 1995; Raab et al., 2013; Klijn et al., 1995; Wang, 2016; Turrini et al., 2010; Kickert et al., 1997; Agranoff & McGuire, 1999) en commitment (Whelan, 2011; Provan & Milward, 2001; Kenis & Provan, 2008; Dawes, 2008; Klijn et al., 2010; Klijn et al., 1995; Agranoff & McGuire, 1999; Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2004). Vervolgens kan de wijze waarop deze variabelen inwerken op de netwerkeffectiviteit afhankelijk zijn van de wijze waarop het netwerkmanagement hierop inspeelt (Klijn & Koppenjan, 2016; Provan & Kenis, 2008; Kickert et al., 1997; Broekhuizen et al., 2010; Klijn et al., 1995; Agranoff & McGuire, 1999; Provan & Milward, 2001; Broekhuizen et al., 2010; Raab et al., 2013; Kenis & Provan, 2006; Pröpper et al., 2004; Kenis & Provan, 2009; Whelan, 2011). Aan de hand van deze geconsolideerde theorie wordt een verwachting geformuleerd over de netwerkeffectiviteit van de regionale netwerksamenwerking rondom laaggeletterdheid.

1.3.2 Voorbeschouwing op de methodologie

Het kwalitatieve onderzoek krijgt vorm in een meervoudige casestudy, waarbij zes arbeidsmarktregio's worden onderzocht. Middels semigestructureerde interviews, en waar mogelijk documentanalyses en participerende observaties, worden per arbeidsmarktregio ervaringen en belevingen in relatie tot de onafhankelijke variabelen systematisch in kaart gebracht. Vervolgens worden de bevindingen tussen arbeidsmarktregio's vergeleken, om zodoende een uitspraak te doen over de effectiviteit van de regionale samenwerking.

Het onderzoek is zowel evaluatief als toetsend van aard. De geconsolideerde theorie benoemt diverse factoren waarvan verwacht wordt dat die van invloed zijn op de effectiviteit van regionale netwerksamenwerking. Dit onderzoek toont aan in hoeverre en hoe deze variabelen zich manifesteren in de beleidspraktijk van de laaggeletterdheidsaanpak (evaluatief). Bovendien vormt het onderzoek een kritische reflectie op deze effectiviteitsfactoren. In beeld wordt gebracht of de geconsolideerde theorie over netwerkeffectiviteit – al dan niet gedeeltelijk – opgaat in de context van laaggeletterdheidsbeleid (toetsend).

1.4 Relevantie van het onderzoek

Dit onderzoek is van waarde voor zowel de bestuurspraktijk binnen het laaggeletterdheidsbeleid als de wetenschap.

1.4.1 Maatschappelijke relevantie

Ten eerste en voornaamste wordt met dit onderzoek getracht een algemener maatschappelijk belang te dienen, namelijk een bijdrage te leveren aan een goede aanpak van laaggeletterdheid in Nederland. Om deze hogere ambitie te bewerkstelligen, worden met dit onderzoek enkele subdoelen gediend. Zo worden met de kennis die middels dit onderzoek verworven wordt, handvatten geboden aan Stichting Lezen en Schrijven bij de invulling van hun adviesrol ten aanzien van gemeenten en andere betrokken organisaties. Aan de hand van de analyse worden mogelijke kansen en belemmeringen rondom regionale netwerksamenwerking manifest gemaakt, welke vervolgens door Stichting Lezen en Schrijven kunnen worden toegepast in hun ondersteuning van gemeenten.

Bovendien vormt dit onderzoek niet louter een houvast voor Stichting Lezen en Schrijven bij de landelijke ondersteuning van gemeenten, maar biedt het (centrum)gemeenten richtingsmogelijkheden bij het vormgeven of bijschaven van hun regionaal programma en (de infrastructuur van) het regionale samenwerkingsnetwerk. De timing van dit onderzoek sluit hier uiterst goed op aan, gezien het tijdspad dat is uitgezet voor de Vervolgaanpak laaggeletterdheid 2020 – 2024 Tel mee met Taal. Naar aanleiding van de bestuurlijke afspraken die in september 2019 zijn gemaakt tussen de betrokken ministeries en de VNG, moeten (centrum-)gemeenten uiterlijk eind 2020 een regionaal aanvalsplan hebben ingediend (VNG & Ministerie van OCW, VWS, BZK & SZW, 2019). Echter, hoe deze bestuurlijke afspraken in de praktijk uitgevoerd gaan worden, is nog niet duidelijk en staat nu ook weer ter discussie. Daardoor staan veel regionale programma's en netwerken nog in de kinderschoenen. Dit onderzoek kan daarom een aanknopingspunt vormen bij de vormgeving hiervan.

Daarnaast heeft de SER in zijn recentelijke rapport de wens tot meer inzicht in succes- en faalfactoren van (recente en in het verleden) gevolgde beleidsaanpakken in Nederland kenbaar gemaakt (SER, 2019). Zodoende zou bij de initiëring van nieuw beleid kunnen worden geleerd van het verleden. Dit onderzoek bevredigt niet slechts de behoefte aan kennis over huidig of voormalig beleid, maar kan tevens het mogelijke succes van toekomstige regionale samenwerking verklaren.

Tot slot stellen Ecorys en het Verwey-Jonker Instituut in de eindevaluatie van Tel mee met Taal 2016-2018 het volgende: “het is belangrijk dat de landelijke overheid hier sturing aangeeft, door draagvlak te creëren bij de gemeenten op de langere termijn” (Ecorys & Verwey-Jonker Instituut, 2019, p.83). Door de inzichten verkregen in dit onderzoek zou het Rijk een opening kunnen vinden om meer draagvlak te genereren bij gemeenten en andere organisaties binnen in het sociaal domein op de lange termijn.

1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Naast het gegeven dat dit onderzoek een bijdrage levert aan het beleidsveld en de maatschappij, vormt het tevens een uitbreiding op bestaande wetenschappelijke kennis. Zo is er op slechts een beperkt aantal studies na “in Nederland niet of nauwelijks systematisch wetenschappelijk onderzoek verricht naar de werking van organisatienetwerken en de (regie)rol van gemeenten hierin” (Broekhuizen, Van Steden & Boutellier, 2010, p.22). Bovendien is er een discussiepunt in wetenschappelijke onderzoeken ontstaan wat betreft de positie en rolinvulling van (lokale) overheden binnen organisatienetwerken. Vanuit diverse academische hoeken wordt afgevraagd in welke mate en op welke wijze de lokale overheid zorg voor sturing draagt en in hoeverre dit lukt naar behoren (Broekhuizen, Van Steden & Boutellier, 2010). Meer in het algemeen geven Van Genugten, De Kruijf, Zwaan en Van Thiel (2017) aan dat zich wat betreft de effectiviteit van regionale netwerksamenwerking nog geen sterke wetenschappelijke kennisbasis heeft ontwikkeld: “naar de vraag wat wel en niet werkt wanneer gemeenten regionaal samenwerken is in de wetenschappelijke literatuur nog beperkt empirisch onderzoek gedaan” (p.9). Vandaar dat aanvullende onderzoeksinzichten met betrekking tot dit onderwerp zeer gewenst zijn om de kennislacune te vullen. Dit onderzoek tracht daar zowel een

theoretische als empirische bijdrage aan te leveren door enerzijds een kader op te stellen voor succesvolle regionale netwerksamenwerking binnen het openbaar bestuur en anderzijds deze theoretische exercitie toe te passen op de regionale netwerksamenwerking binnen de aanpak van laaggeletterdheid.

1.5 Opbouw van het onderzoek

In het hierop volgende hoofdstuk wordt allereerst laaggeletterdheid als maatschappelijk probleem uiteengezet. In het tweede deel van deze onderzoekssectie wordt vervolgens ingegaan op de relevante ontwikkelingen binnen de laaggeletterdheidsaanpak. Daarbij wordt tevens uitgelegd op welke wijze het huidige beleidsprogramma vorm krijgt. Daarna wordt in hoofdstuk 3 het theoretisch kader behandeld, waarbij wetenschappelijke inzichten betreffende (regionale) netwerksamenwerkingen en de bepaling van netwerkeffectiviteit worden besproken. Hoofdstuk 4 staat vervolgens in het kader van de methodologie en wetenschappelijke verantwoording van dit onderzoek, waarna in hoofdstuk 5 de resultaten van dit onderzoek worden gepresenteerd. Hoofdstuk 6 vormt het slotstuk van deze thesis, waarin conclusies worden getrokken met betrekking tot de centrale onderzoeksvraag, de beperkingen van dit onderzoek naar voren worden gebracht en aanbevelingen worden gedaan voor zowel de bestuurlijke praktijk als mogelijk vervolgonderzoek.

Hoofdstuk 2 Beleidskader

In dit hoofdstuk worden het fenomeen ‘laaggeletterdheid’ en de complexiteit en heterogeniteit rondom dit vraagstuk uiteengezet. Zo wordt uitgelegd dat laaggeletterdheid het probleem van niet kunnen lezen en schrijven overstijgt; het gaat om het onvoldoende beschikken over basisvaardigheden. Dit maakt dat de problematiek raakt aan diverse verwante levensdomeinen en gemeenten genoodzaakt worden om actief samen te werken met partijen binnen het sociaal domein.

Bovendien wordt besproken hoe de Rijksoverheid de afgelopen jaren heeft getracht dit maatschappelijke probleem op te lossen en tegen welke bestuurlijke uitdagingen men hierbij aanloopt.

2.1 (Laag)geletterdheid gedefinieerd

Waar bepaalde maatschappelijke problemen of vraagstukken voor zichzelf spreken, is laaggeletterdheid een zwaar onderschat en relatief onbekend fenomeen onder de Nederlandse bevolking. Zo wordt de schaal waarop het probleem zich voordoet vier keer zo klein geschat als het daadwerkelijke aantal laaggeletterden in Nederland (De Martines & Zwegers, 2017). Bovendien bestaan er enkele misvattingen over laaggeletterdheid door de spontane associaties die het oproept bij mensen. Laaggeletterdheid wordt niet zelden geassocieerd met analfabetisme, dyslexie of het ontbreken van een (hoge) opleiding (De Greef et al., 2018; De Martines & Zwegers, 2017; Groot, Christoffels, Clement & Fond Lam, 2018). Ook wordt de term vaak te smal opgevat; onterecht schaart men al snel louter het moeite hebben met taal onder laaggeletterdheid (De Greef et al., 2018).

2.1.1 Geen eenduidige definitie

Omwille van de vele misvattingen die ontstaan rondom het vraagstuk, is het van belang de term ‘laaggeletterdheid’ goed uiteen te zetten. Daarvoor dient te worden gekeken naar het begrip ‘geletterdheid’, dat duidt op een continuüm waarop men meer of minder geletterd is. Het is echter behoorlijk lastig om de term ‘geletterdheid’ goed te vatten, omdat zowel in Nederland als internationaal gezien er discussie bestaat over de wijze waarop geletterdheid gedefinieerd zou (moeten) worden (EU High Level Group of Experts on Literacy, 2012; Christoffels, Groot, Clement, & Fond Lam, 2017; Groot et al., 2018). Sommige begripsbepalingen die in onderzoek worden gehanteerd, hebben een beperkte focus op alleen leesvaardigheid, terwijl andere ook cognitieve, affectieve, motiverende en sociaal-culturele dimensies hebben (EU High Level Group of Experts on Literacy, 2012). Immers, taalvaardigheden staan niet op zichzelf, maar zijn ingebed in een context en vormen tevens een essentiële conditie om andere vaardigheden te ontwikkelen (Buisman & Houtkoop, 2014). Daarnaast duiden sommige definities op basale geletterdheid (beheersing van lees- en schrijfvaardigheid), terwijl andere meer betrekking hebben op functionele geletterdheid, waarbij het *gebruik* en de *toepassing* van geschreven taal centraal staat (Groot et al., 2018; EU High Level Group of Experts on Literacy, 2012; Buisman & Houtkoop, 2014). Het louter kunnen lezen en begrijpen van teksten is namelijk niet afdoende; men moet in het dagelijkse leven ook iets kunnen doen met de gegeven informatie.

Het gebrek aan eenduidigheid rondom de definiëring van geletterdheid is bovendien gerelateerd aan de aanhoudende transitie die de begripsbepaling van geletterdheid door de tijd heen ondergaat en de versterking en verbreding van de thematische aandacht voor dit onderwerp. In 1994 werd middels de International Adult Literacy Survey (IALS) voor het eerst in Nederland grootschalig onderzoek gedaan naar de taal- en rekenvaardigheden van volwassenen (Buisman & Houtkoop, 2014; Fouarge, Houtkoop & Van der Velden, 2011). Dit onderzoek vormt de kennisbasis rondom laaggeletterdheid, waar andere onderzoeken op verder hebben geborduurd. Uit het daaropvolgende grootschalige onderzoek, de in 2007 uitgevoerde Adult Literacy and Life Skills Survey (ALL), kwam de heterogeniteit van het probleem naar voren en werd duidelijk dat laaggeletterden geen uniforme groep vormen, maar dat er gedifferentieerd dient te worden naar diverse doelgroepen die elk om een specifieke benadering vragen (Buisman & Houtkoop, 2014). Het derde en meest recente internationale onderzoek, het in 2012 gepubliceerde PIAAC-rapport, heeft naast de taal- en rekenvaardigheden voor

het eerst ook het probleemoplossend vermogen in digitale omgevingen onder volwassenen in kaart gebracht. Hierbij raakten de digitale vaardigheden aldus ingebed in het onderzoek naar (laag)geletterdheid (OECD, 2012; Buisman & Houtkoop, 2014).

2.1.2 De maatschappij in transitie, geletterdheidseisen in transitie

Niet alleen heeft deze versterking en verbreding plaatsgevonden binnen onderzoeksinstituten en internationale rapportages. Ook in het huidige publieke debat in het algemeen en binnen de volwasseneneducatie specifiek is een verruiming van het geletterdheidsbegrip waarneembaar. Zo heeft de maatschappelijke en beleidsmatige focus op een goede beheersing van taalvaardigheden plaatsgemaakt voor een definitie gericht op het beschikken over adequate *basisvaardigheden*, ook wel *kernvaardigheden* genoemd. Hieronder verstaat men taalvaardigheden, rekenvaardigheden en een oplossend vermogen binnen digitale omgevingen – ook wel aangeduid als digitale vaardigheden (Bohnen, Ceulemans, Van de Guchte, Kurvers & Van Tendeloo, 2004; Fouarge et al., 2011; Buisman & Houtkoop, 2014; De Greef et al., 2018;).

Debet aan deze focusverschuiving is onder meer de digitalisering van de samenleving en de daarmee gepaard gaande verandering in *aard* van de vaardigheden (De Greef et al., 2018; EU High Level Group of Experts on Literacy, 2012; OECD, 2012). Technologische ontwikkeling, met name de toenemende aanwezigheid van informatie- en communicatietechnologieën (ICT) binnen alle levensdomeinen en (overheids-)diensten, vereist cognitieve en probleemoplossende vermogens op een hoger niveau, zoals begrip, interpretatie, analyse en communicatie van complexe informatie (OECD, 2012; EU High Level Group of Experts on Literacy, 2012; De Greef et al., 2018). Daardoor worden de basisvaardigheden in toenemende mate essentieel geacht voor het begrijpen, analyseren en kritisch reflecteren op informatie die we in het dagelijks leven gebruiken. Het betreft hierbij niet louter *functionele* geletterdheidsvaardigheden, maar in steeds grotere mate ook *multiple* basisvaardigheden, waarbij het produceren, interpreteren, kritisch evalueren en verwerken van informatie centraal staan (De Greef et al., 2018; EU High Level Group of Experts on Literacy, 2012; Bohnen et al., 2004). Een brede definitie van geletterdheid die hierop aansluit en die internationaal veelal wordt gehanteerd, luidt als volgt: “de vaardigheid om te kunnen herkennen, begrijpen, interpreteren, creëren, communiceren en berekenen, met gebruikmaking van gedrukte en geschreven materialen die geassocieerd worden met verschillende contexten” (Groot et al., 2018, p.7).

Daarnaast is het relevant om bij deze focusverlegging van taalvaardigheden naar basisvaardigheden op te merken dat ten opzichte van de voormalige standaard (op een afdoende niveau kunnen lezen en schrijven) de criteria voor adequate geletterdheid verschuiven naar domeinen buiten het onderwijs, zoals het werk, de informatiemaatschappij en de communicatie (Bohnen et al., 2004). Het betreft een verplaatsing naar een maatschappelijk toepassingsniveau van de vaardigheden, welke noodzakelijk is om mee te kunnen doen in de hedendaagse samenleving en op de arbeidsmarkt (De Greef et al., 2018). Zo worden basisvaardigheden cruciaal geacht voor onder andere het opvoeden van kinderen, het vinden en behouden van een baan, het participeren als (politieke) burger, het nemen van verantwoordelijkheid voor de eigen gezondheid en het benutten van kansen en voordelen rondom digitale ontwikkelingen (EU High Level Group of Experts on Literacy, 2012). Hierdoor is er als het ware een verbinding gelegd tussen laaggeletterdheid en diverse andere levensdomeinen, specifiek de verschillende facetten binnen het sociaal domein.

2.1.3 Laaggeletterdheidsdefinitie in dit onderzoek

Op basis van het voorgaande is de volgende definitie van laaggeletterdheid tot stand gekomen, die gehanteerd wordt in dit onderzoek: laaggeletterdheid betreft de inadequate beheersing van taal-, reken- en digitale vaardigheden, waardoor men moeite ervaart bij het creëren, herkennen, begrijpen, toepassen en kritisch reflecteren op geschreven informatie. Hierdoor is de laaggeletterde niet (volledig) in staat om te participeren in de hedendaagse maatschappij, zichzelf te ontplooiën of persoonlijke doelen te verwezenlijken en zelfredzaam te zijn (De Greef et al., 2018; Groot et al., 2018;

Bohnen et al., 2004; EU High Level Group of Experts on Literacy, 2012; Fouarge et al., 2011; Buisman & Houtkoop, 2014; Christoffels et al., 2017).

2.2 Laaggeletterdheid in Nederland

Nu laaggeletterdheid gedefinieerd is, is het interessant om een blik te werpen op de scheidslijn tussen laaggeletterdheid en geletterdheid, de wijze waarop laaggeletterdheid zich manifesteert in Nederland en de domeinen waarmee het probleem samenhangt. Echter, omwille van de omvang van dit onderzoeksverslag wordt hier een samenvatting gepresenteerd. Bijlage 1 van de appendix bevat de volledige uitwerking van deze uiteenzetting.

Vanaf niveau 2F (het burgerschapsniveau) spreekt men van geletterdheid. Dit is het minimumniveau dat men dient te beheersen om volwaardig mee te kunnen doen in de maatschappij. Het komt overeen met het eindniveau van het vmbo en niveau mbo 2/3 (De Greef et al., 2018; Christoffels et al., 2017). Het aantal mensen dat dit referentieniveau niet haalt, neemt al jaren toe. Enkele maatschappelijke ontwikkelingen zijn hier debet aan: vergrijzing, migratie en jongeren die met te weinig basisvaardigheden van school komen.

Ondanks de landelijke toename van het aantal laaggeletterden, zijn er regionale en lokale verschillen. Dit wordt met name verklaard door de aanwezigheid van (een combinatie van) risicofactoren. Hieronder vallen leeftijd, opleidingsniveau en -richting, arbeidsmarktstatus, beroepssector en -status en land van herkomst (De Greef et al., 2018; ROA, 2016; Fouarge et al., 2011; Buisman et al., 2013; Houtkoop, Allen, Buisman, Fouarge & Van der Velden, 2012).

Laaggeletterdheid is van invloed op diverse levensdomeinen: gezondheid, geld, werk en gezin (Stichting Lezen en Schrijven, 2019; Groot et al., 2018; De Greef et al., 2018; De Greef & Segers, 2016). Gekeken naar het gezondheidsdomein kan gesteld worden dat laaggeletterden over het algemeen slechter af zijn wat betreft hun gezondheid dan geletterde volwassenen. Om financieel zelfredzaam te zijn, is een goede beheersing van de basisvaardigheden noodzakelijk. Het is daarom evident dat laaggeletterdheid gerelateerd is aan schuldenproblematiek. Laaggeletterdheid hangt daarnaast samen met het thema werk. Laaggeletterde volwassenen hebben in vergelijking tot de niet-laaggeletterde bevolking veelal een lager inkomen. Laaggeletterdheid heeft tot slot een negatieve uitwerking op de (taal-)ontwikkeling en ouderbetrokkenheid binnen het gezin. Het opleidings- en taalniveau van de ouders zijn bepalende variabelen bij het voorkomen van taal- en rekenachterstanden op jonge leeftijd en het eventueel uitmonden daarvan in laaggeletterdheid later in de levensloop.

Daar de laaggeletterdheidproblematiek samenhangt met diverse andere thema's en maatschappelijke problemen, is er behoefte aan een integrale aanpak, waarbij laaggeletterdheid is ingebed in een bredere beleidscontext.

2.3 De aanpak van laaggeletterdheid

In deze paragraaf komt aan bod hoe de overheid tracht een effectieve aanpak van laaggeletterdheid te realiseren en tegen welke bestuurlijke problemen zij hierbij aan loopt.

2.3.1 Integraal, lokaal en coöperatief

Om een beeld te schetsen van de wijze waarop laaggeletterdheid is ingebed in een bredere beleidscontext, dient teruggegaan te worden naar de periode 2006-2010, waarin de toenmalige regering het aanvalsplan Van A tot Z betrokken in uitvoering heeft gebracht. Opvallend is dat met deze aanpak een nieuwe weg wordt ingeslagen; enerzijds wordt de inhoud van het beleid verbreed en anderzijds wordt de invulling en uitvoering van het beleid op een ander niveau belegd. Waar voorgaande beleidsplannen inzetten op verbetering van de schrijf- en leesvaardigheden, had dit plan de primeur om de gehele levensloop van de opgroeiende, lerende en werkende burger centraal te stellen. "Niet alleen het onderwijs, maar ook bibliotheken, de boekensector en instanties op het gebied van sociale zaken en werkgelegenheid worden bij de strijd tegen laaggeletterdheid betrokken" (Stichting Lezen en Schrijven, 2014, p.9). Bovendien wijkt de wijze waarop het plan in de praktijk vorm

krijgt af van eerdere plannen. Waar voorgaande aanpakken gekenmerkt kunnen worden als top-down beleid, krijgt het nieuwe aanvalsplan op lokaal niveau vorm en is de uitvoering in handen van partners. Partijen worden vanuit hun eigen kracht – met name lokaal – betrokken bij de aanpak. Uitgangspunten hierbij zijn handhaving van de lokale autonomie en oog voor de expertise en visie van lokale organisaties, professionals en vrijwilligers. De aanpak heeft een basis gelegd voor meer aandacht voor laaggeletterdheid en tevens een verschuiving teweeggebracht van onderwijskundige naar maatschappelijke thematiek (Stichting Lezen en Schrijven, 2014).

Deze vermaatschappelijking van laaggeletterdheid en de focusverlegging naar het lokale hebben zich ook de jaren daarna doorgezet. De drie grote decentralisaties in 2015 hebben hier een impuls aan gegeven. De zogenaamde ‘3D-operatie’ heeft ertoe geleid dat educatie is aangemerkt als beleidsinstrument voor het oplossen van maatschappelijke problemen en het vergroten van de deelname op de arbeidsmarkt (Van Dijk, De Greef, Segers & Nijhuis, 2015). Dat impliceert dat educatie wordt opgenomen in verscheidende beleidsdomeinen, zoals beleid vanuit de Participatiewet, de Wmo, de Jeugdwet, het onderwijsachterstandenbeleid, het armoedebelief, het educatiebeleid, het bibliotheekbeleid en het welzijnsbeleid (Labyrint Onderzoek & Advies, 2016). Samenwerking op (boven)lokaal niveau wordt sindsdien inherent geacht aan een effectieve laaggeletterdheidsaanpak.

Een andere in 2015 doorgevoerde verandering die debet is geweest aan de inzet op integraliteit en samenwerking betreft een wijziging in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). In deze wet ligt de geschiedenis van de gemeentelijke aanpak van laaggeletterdheid verankerd. Gemeenten kregen jaarlijks op grond van de WEB een budget voor het inkopen van taal- en rekencursussen voor volwassenen (Labyrint Onderzoek & Advies, 2016; Algemene Rekenkamer, 2016). Sinds de wetwijziging in 2015 gaan de WEB-middelen voor volwasseneneducatie niet langer naar alle gemeenten, maar worden ze verdeeld over de 35 arbeidsmarktregio’s, zoals weergegeven in Figuur 2 (Van Dijk et al., 2015; Labyrint Onderzoek & Advies, 2016). Hierbij krijgt elke contactgemeente per arbeidsmarktregio een coördinerende rol in het regionale educatiebeleid en wordt voorzien in gemeentelijke samenwerking op regionaal niveau. Middels de wetwijziging wordt tevens de verplichte inkoop van opleidingsplaatsen bij de roc’s stapsgewijs afgebouwd, waardoor gemeenten meer bestedingsvrijheid hebben bij het samenstellen van een educatieaanbod dat aansluit bij de diversiteit en behoeften van de doelgroep (Van Dijk et al., 2015). Dit houdt in dat gemeenten de



Figuur 2. De 35 arbeidsmarktregio's in Nederland (Ministerie van BZK, z.j.)

Box 1. Formele, non-formele en informele educatietrajecten

Laaggeletterden kunnen onderwijs krijgen via de formele educatie, via de non-formele educatie of via informeel leren (Algemene Rekenkamer, 2016; Stichting Lezen & Schrijven, 2019). Het formele onderwijs betreft cursussen die worden aangeboden op een roc en die opleiden tot een erkend diploma of kwalificatie. Bij het non-formeel leren wordt ook doelgericht en systematisch kennis overgebracht, maar dat speelt zich af in een andere setting dan een school en het verwerven van een erkend diploma is geen primair doel. Non-formeel onderwijs wordt vaak verzorgd door een professional in samenwerking met een vrijwilliger. Informeel onderwijs vindt veelal spontaan plaats in contexten die niet expliciet rond leren zijn georganiseerd. Bovendien wordt een informeel traject verzorgd door uitsluitend vrijwilligers.

mogelijkheid hebben om zowel formele als non-formele educatietrajecten te faciliteren (Van Dijk et al., 2015). Zie Box 1 voor verduidelijking van de soorten educatieaanbod. Doel van het loslaten van de verplichte inkoop bij roc's is dat het educatiebudget opgaat in het gemeentefonds, waardoor het educatiebeleid een integraal onderdeel is van het gemeentelijk beleid in het sociaal domein.

2.3.2 Tel mee met Taal 2016-2018

Bovenstaande integrale en (boven)lokale educatie- en laaggeletterdheidsvisie is tevens het vertrekpunt geweest bij de aanpak Tel mee met Taal 2016-2018 (die in 2019 is afgerond). In de bijbehorende Kamerbrief spraken de betrokken bewindvoerders namelijk de volgende ambitie uit: “we creëren synergie door diverse terreinen waar taal een rol speelt te verbinden: op scholen, in bibliotheken en buurthuizen, maar ook bij sociale wijkteams, de schuldhulpverlening, schooluitval, (re)integratie, jeugdhulpverlening en de bijstand” (Ministerie van OCW, VWS & SZW, 2015, p.1). Deze ambitie vertaalde zich in twee doelstellingen, waarvan één was gericht op de totstandkoming van een duurzame samenwerking tussen gemeenten en lokale partners in alle arbeidsmarktregio's, zodoende laaggeletterdheid tegen te gaan en te voorkomen (Ecorys & Verwey-Jonker Instituut, 2019).

Kenmerkend aan dit (inmiddels geëvalueerde) beleid is dat hoewel het landelijk geïnitieerd is, het decentraal vorm krijgt en wordt uitgevoerd door gemeenten. Stichting Lezen en Schrijven heeft hierbij een aanjagende rol gehad. Met de netwerkaanpak Taal voor het Leven – onder de paraplu van Tel mee met Taal 2016-2018 – heeft de organisatie honderden gemeenten, organisaties, docenten en vrijwilligers ondersteund bij het bouwen en versterken van duurzame netwerken (Stichting Lezen en Schrijven, z.j.). “In deze netwerken kunnen gemeenten, in samenwerking met lokale en regionale partners, de regie nemen om laaggeletterdheid beter op te sporen en te bestrijden” (Stichting Lezen en Schrijven, 2019, p.4). Zodoende zijn er vele regionale Taalakkoorden opgesteld en is lokale samenwerking tot stand gekomen. Een recentelijk voorbeeld hiervan betreft het eind januari ondertekende Taalakkoord tussen de gemeente Venray, de gemeente Horst aan de Maas en de maatschappelijke partners Synthese, Gilde Educatie, Stichting Lezen en Schrijven en BiblioNu (Stichting Lezen en Schrijven, 2020). Waar binnen dit Taalakkoord de pijlen voornamelijk gericht zijn op het bespreekbaar maken van laaggeletterdheid, heeft het Taalakkoord Zeeland – welke exact een jaar eerder is ondertekend door vijf Zeeuwse gemeenten, UWV, Leerwerkloket Zeeland, Taalhuizen, taalaanbieders, werkgevers, scholen en welzijnsorganisaties – een grotere arbeidsmarktparticipatie ten doel (Stichting Lezen en Schrijven, 2019b). Taalakkoorden, andere samenwerkingen en laaggeletterdheidsbeleid kunnen aldus voorzien zijn van een eigen regionale focus.

Uit de eindrapportage van het landelijke Tel mee met Taal-beleid blijkt dat “men de nauwere samenwerking met verschillende partijen als het meest succesvolle resultaat van het programma beschouwt” (Ecorys & Verwey-Jonker Instituut, 2019, p.83). Echter blijkt uit hetzelfde evaluatieonderzoek dat de belangrijkste verbeterpunten voor het programma te maken hadden met de toekomst van die samenwerking (Ecorys & Verwey-Jonker Instituut, 2019). In de programmaevaluatie werd de vertaalslag naar verbetering als volgt gemaakt (Ecorys & Verwey-Jonker Instituut, 2019): “zo kwam [in de focusgroepen] naar voren dat er een grotere regierol voor gemeenten beoogd wordt. [...] Gemeenten zullen ook meerjarenplanningen moeten opstellen om zo een duurzame samenwerking mogelijk te maken en te behouden” (p.83).

2.3.3 Vervolgaanpak laaggeletterdheid 2020-2024 Tel mee met Taal

Naar aanleiding van bovenstaande expliciete wens om gemeenten de regie te geven over de aanpak van laaggeletterdheid en betere afstemming te realiseren op lokaal en regionaal niveau, is daar in de verlenging van het landelijke Tel mee met Taal programma – Vervolgaanpak laaggeletterdheid 2020-2024 Tel mee met Taal – gehoor aan gegeven. In de bestuurlijke afspraken die eind 2019 tussen de VNG en de betrokken departementen zijn gemaakt, zijn deze ambities als volgt vastgelegd:

“Uiterlijk eind 2024 is in alle gemeenten, onder regie van de centrumgemeente/WEB-contactgemeente van de arbeidsmarktregio, een effectieve aanpak van laaggeletterdheid gerealiseerd die:

- a. de doelgroep centraal stelt en daarom inhoudelijk, financieel en organisatorisch is verbonden met het gemeentelijke beleid voor het sociaal domein, de lokale educatieve agenda's waaronder het onderwijsachterstandenbeleid, het bibliotheekbeleid en de RMC-functie voor voortijdig schoolverlaters;
- b. *gestoeld is op een duurzame lokale en regionale infra- en netwerkstructuur voor signalering, werving, toeleiding, scholing en terugkomactiviteiten ten behoeve van deelnemers;*
- c. gebaseerd is op onderlinge kennisuitwisseling en systematische monitoring van de aanpak van laaggeletterdheid en van de kwalitatieve en kwantitatieve resultaten van het educatie-aanbod.
- d. bijdraagt aan de gezamenlijke ambitie om een significante groei te realiseren van de deelname aan les- en leeraanbod onder de doelgroep, specifiek de groep met Nederlands als eerste taal” (VNG & Ministerie van OCW, VWS, BZK & SZW, 2019, p.2).

Uit deze functieomschrijving komt naar voren dat de gemeenten bij de aanpak van basisvaardigheden de centrale spelers zijn in een netwerk van samenwerkende partijen binnen de verwante domeinen onderwijs, werk, gezin en gezondheid. Te denken valt aan bibliotheken, zorg- en welzijnsinstellingen, scholen, roc's, bedrijven, schuldhulpverleningsinstanties, jobcoaches en voedselbanken.

Om dit te bewerkstelligen zijn in het eerste stadium van de aanpak de contactgemeenten van de 35 arbeidsmarktregio's aan zet om een regionaal programma op te stellen, dat is gestoeld op samenwerking binnen een breed netwerk van betrokken partijen. Het regionaal plan kan eventueel naar wens accenten, aanvullingen en nadere uitwerking krijgen op subregionaal of lokaal niveau (VNG & Ministerie van OCW, 2019). Zo kan bijvoorbeeld een (kleinere) niet-centrumgemeente binnen een regio de nadruk leggen op het bereiken van NT1'ers (zie Box 2.). Het door de gemeente Deventer geïnitieerde project (Digi)Taalpunt Deventer Ziekenhuis is hier een goed voorbeeld van. In samenwerking met het Deventer Ziekenhuis, Bibliotheek Deventer en Stichting Lezen en Schrijven is de gemeente voornemens een Taal- en Digipunt te realiseren binnen het Deventer Ziekenhuis, zodoende laaggeletterde NT1'ers te bereiken en te motiveren om gebruik te maken van (digi)taalaanbod (Netwerk van Overijsselse Bibliotheken, z.j.). Door een loket te openen binnen het ziekenhuis wordt getracht de drempel voor NT1'ers, bij wie schaamte een grote barrière vormt om hun laaggeletterdheid aan te pakken, te verkleinen.

Aan de hand van de regionale programma's wordt vervolgens geïnventariseerd welke ondersteuningsbehoefte gemeenten en andere lokale/regionale organisaties hebben. Op basis daarvan wordt de beschikbare landelijke ondersteuningscapaciteit, welke wordt gefaciliteerd door Stichting Lezen en Schrijven, in samenspraak met de contactgemeenten verdeeld. Hierbij wordt ondersteuning en advies aangeboden met betrekking tot het schrijven van lokale beleidsplannen en de uitvoering daarvan. Zo kunnen gemeenten onder meer hulp krijgen bij het selecteren van de (sub)doelgroep, het bereiken van kwetsbare laaggeletterden of het ontwikkelen van een sterk samenwerkingsnetwerk. De uiteindelijke ambitie is dat naargelang de regierol van en samenwerking tussen gemeenten verder verstevigt, de vraag naar generieke, landelijke ondersteuning in de periode 2020-2024 geleidelijk afneemt (VNG & Ministerie van OCW, 2019; Ministerie van OCW, VWS, BZK & SZW, 2019).

Box 2. NT1 en NT2

Binnen de volwasseneneducatie worden twee doelgroepen onderscheiden, te weten NT1'ers en NT2'ers (Stichting Lezen & Schrijven, 2019). Laaggeletterden behoren tot de NT1-groep als zij Nederlands als eerste taal (moedertaal) hebben. Tevens verwijst NT1 naar het basisvaardighedenonderwijs dat gegeven wordt aan autochtone laagopgeleide volwassenen. NT2 duidt op volwassenen bij wie Nederlands de tweede taal vormt. Doel van NT2-onderwijs is het verwerven van de Nederlandse taal.

2.3.4. Bestuurlijke uitdagingen bij de aanpak van laaggeletterdheid

Uit het voorgaande komt een ideaalbeeld naar voren waarin alle (centrum)gemeenten eind 2024 de spil zijn in brede, lokale/regionale netwerken om laaggeletterdheid curatief en preventief te bestrijden. Echter, de vorderingen in het bewerkstelligen van deze regiefunctie lopen regionaal en lokaal sterk uiteen. Stichting Lezen en Schrijven stelt hierover: “tot op heden signaleren wij grote verschillen tussen de aanpak en ambities per arbeidsmarktregio en daarbinnen per individuele gemeente” (2019c, p.4). In sommige arbeidsmarktregio's is zo'n integrale aanpak van laaggeletterdheid reeds gerealiseerd in de afgelopen jaren. Een goed voorbeeld is Rivierenland, waar in 2016 GGD Gelderland-Zuid, gemeente Tiel, ROC Rivor en Mozaïek/Dynamiek het project Tiel aan de Gezonde Zijde startten, waarbij de koppeling werd gemaakt tussen laaggeletterdheid en gezondheid (Stichting Lezen en Schrijven, z.j.d). Daarentegen is er een groter aantal gemeenten waarbij de inbedding van de laaggeletterdheidsaanpak in het sociaal domein ontbreekt of waar überhaupt geen beleid is ontwikkeld om laaggeletterdheid te verminderen. Zo spreekt het CINOP in een rapport hierover: “de door de Rijksoverheid gewenste verbinding tussen het gemeentelijke sociaal domein en de educatie komt nog onvoldoende tot stand. [...] Werkprocessen en doelen [binnen wijkteams en sociaal loketten] zijn niet gericht op herkennen van laaggeletterdheid en signaleren van leervragen of leerwensen van burgers en doorgeleiding naar leeraanbod. [...] Laaggeletterden zijn vaak kwetsbaar, afhankelijk van regelingen met weinig vertrouwen in de overheid, terwijl de dienstverlening van de gemeente vaak verkokerd is en professionals handelingsverlegen zijn” (Groot, Steehouder, Van de Beek, Heijne & Bennes, 2018, p.2).

Kortom, enerzijds vormt de vervolgaanpak van het Rijk voor sommige (centrum-)gemeenten een bevestiging van hun goede ambities en laaggeletterdheidsaanpakken, terwijl het anderzijds van andere gemeenten een nieuwe modus operandi vraagt binnen de aanpak van laaggeletterdheid – van een faciliterende rol naar een regiefunctie – en het bij weer andere gemeenten zowaar een totaal nieuwe beleidsverantwoordelijkheid op het bordje legt.

Onverlet gelaten dat enkele regio's en gemeenten al goed op weg zijn, blijkt het nieuwe beleid voor het merendeel een behoorlijke bestuurlijke uitdaging te zijn. Zo concludeert de SER (2019) in zijn rapport dat 70% van de centrumgemeenten het gezamenlijk opstellen van een sterke regionale agenda voor volwasseneneducatie als lastig ervaart. Voor zulke gemeenten die stoeien met het innemen van de regierol en het vormen van een integrale laaggeletterdheidsaanpak kan het wenselijk zijn om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop en onder welke condities een effectieve regierol gerealiseerd kan worden en welke eventuele belemmeringen dit in de weg staat.

2.4 Resumé

In dit hoofdstuk is het laaggeletterdheidsconcept uiteengezet, waarbij duidelijk is geworden dat de complexiteit van de moderne samenleving steeds meer vraagt van mensen qua basisvaardigheden. Daardoor wordt het (on-)voldoende geletterd zijn, naargelang de tijd vordert, verschillend en minder eng gedefinieerd. Zo noodzaakt de complexe samenleving van nu niet louter een voldoende toepassingsniveau van taal, rekenen en een digitaal oplossingsvermogen, maar zijn onder meer interpretatie-, creatie- en evaluatievermogens vereist om te participeren in de maatschappij.

Naast het expliciteren van het laaggeletterdheidsbegrip is in dit hoofdstuk aannemelijk gemaakt dat laaggeletterden geen uniforme maar heterogene groep vormen. Deze diversiteit in combinatie met de geografische kenmerken per regio maakt dat het percentage laaggeletterden in Nederland niet proportioneel verdeeld is over gemeenten. Vandaar dat een lokale maatwerkaanpak gewenst is om laaggeletterdheid te verminderen en te voorkomen.

Tevens is aannemelijk gemaakt dat de verwevenheid van laaggeletterdheid met andere levensdomeinen ervoor zorgt dat de laaggeletterdheidsaanpak ook gebaat is bij integraliteit en lokale samenwerking tussen organisaties. Vandaar dat, zoals in paragraaf 2.3 beschreven, het Rijk sinds enkele jaren een integrale en lokale educatie- en laaggeletterdheidsvisie hanteert, waarbij gemeenten aan zet zijn om daar nader invulling aan te geven. Ofschoon in de nieuwe aanpak van gemeenten wordt verwacht dat zij als regievoerders regionale netwerksamenwerking vormgeven, blijkt dat dit voor vele

een uitdaging met zich meebrengt en netwerkvorming stroef op gang komt. Vandaar dat inzichten over effectiviteit van netwerksamenwerking bevorderlijk en wenselijk kunnen zijn. Het volgende hoofdstuk is daarom gewijd aan literatuur omtrent netwerksamenwerking en de effectiviteit ervan. Zodoende wordt in kaart gebracht welke factoren theoretisch gezien bijdragen aan effectieve netwerksamenwerking.

Hoofdstuk 3 Theoretisch kader

Dit hoofdstuk biedt inzicht in het concept netwerksamenwerking. Daarbij worden de kenmerken van (publieke) netwerken in kaart gebracht. Daarna wordt ingegaan op de effectiviteit van zulke samenwerkingsverbanden. Vervolgens worden de factoren die van invloed zijn op het doen slagen van deze samenwerkingsvorm verhelderd, om zodoende toe te werken naar een conceptueel model waarin de werking van de factoren op de effectiviteit van het netwerk wordt belicht.

3.1 Netwerken: achtergrond, definities en kenmerken

Het (sturen op het) ontstaan van integrale netwerksamenwerking binnen de laaggeletterdheidsaanpak staat niet op zichzelf, maar is onderdeel van een netwerktraditie die enkele decennia geleden is ingezet. Ter achtergrondinformatie wordt in Box 3 stilgestaan bij de intrede van netwerksamenwerking als vorm van beleidsvorming en -uitvoering.

Box 3. Van government naar governance

De ontwikkeling van noties en theorieën rondom bestuur en beleid is lange tijd gebaseerd geweest op een ideaaltipe van de overheid als een entiteit die boven de maatschappij stond en zelfs in staat was deze te sturen (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997). Hierbij werd beleidsvorming en -uitvoering beschouwd als een puur rationeel en technisch proces, waarbij een duidelijke scheiding waarneembaar is tussen politiek (beleidsformulering) en ambtenarij (neutrale beleidsimplementatie). Het criterium voor het bereiken van beleidssucces was het realiseren van de formele beleidsdoelen. “Volgens dit perspectief kunnen beleidsvorming en bestuur vanuit de overheid worden verbeterd door rationalisering van het beleid, verduidelijking van beleidsdoelstellingen, vermindering van het aantal deelnemers in de implementatiefase, betere informatie over de intenties van het beleid en meer toezicht en controle op activiteiten” (Kickert et al., 1997, p.24). Echter, de realiteit was weerbarstiger.

Het hierboven geschetste paradigma veronderstelt namelijk dat de beleidsmaker perfect geïnformeerd is over de problemen, politieke voorkeuren en beschikbare oplossingen, terwijl men juist over beperkte capaciteit beschikt en er in het beleidsvormingsproces veel onzekerheid bestaat. Bovendien negeert dit rationele model de waarden en belangen van uitvoerende instanties en doelgroepen, ontkent het het politieke karakter van bestuur en wordt geen gebruik gemaakt van de middelen en capaciteiten van lokale actoren (Kickert et al., 1997). Het vuurtje aan kritiek werd aangewakkerd toen in de jaren '60 en '70 van de vorige eeuw bleek dat verscheidende beleidsplannen niet hun vruchten afwierpen en de gestelde doelen niet werden bewerkstelligd, wat leidde tot een pessimistisch beeld wat betreft de mogelijkheden van de overheid om maatschappelijke ontwikkeling te sturen. Met name de manifestatie van zogeheten 'wicked problems' en de ineffectiviteit van beleid om deze problemen te tackelen, benadrukten het onvermogen van overheden om grip te houden op de complexiteit van de moderne samenleving (Kickert et al., 1997; Klijn & Koppenjan, 2016; Dawes, 2008; Kenis & Provan, 2008). Voorbeelden van wicked problems zijn onder andere hervorming van het sociaal welzijnsbeleid, het leveren van hoogwaardige en betaalbare zorg en klimaatverandering. Deze problemen worden niet louter gekarakteriseerd door gebrek aan kennis of informatie over het probleem; met name de aanwezigheid van diverse actoren met tegenstrijdige belangen en percepties en het feit dat wicked problems de verschillende overheidslagen, -domeinen en traditionele scheidslijnen tussen publiek, privaat en maatschappelijk middenveld overstijgen, maakt dat er een behoefte ontstaat voor een herijking van de relatie van de overheid met de maatschappij (Klijn & Koppenjan, 2016; Dawes, 2008; Koppenjan & Klijn, 2004).

Box 3. Van government naar governance (vervolg)

Deze herbezinning en confrontatie met wicked problems resulteerden in de jaren '80 in algemene erkenning dat de benadering van maatschappelijke problemen als rationele, apolitieke en oplosbare kwesties en de aanpak daarvan als top-downprocessen binnen hiërarchisch georganiseerde bureaucratieën niet langer bevredigend was (Kickert et al., 1997; Klijn & Koppenjan, 2016; Dawes, 2008; Koppenjan & Klein, 2004). Dit besef leidde tot een afname in de legitimering van centraal en sturend overheidsingrijpen, wat aanvankelijk de ruimte vrijmaakte voor decentralisatie-, privatisering- en dereguleringsactiviteiten. Bovendien kreeg beleidsuitvoering vorm middels op contract gebaseerde relaties tussen opdrachtgevers (principalen) en uitvoerders (agenten). Echter bleken de marktgerichte alternatieven van dit New Public Management-paradigma ook geen soelaas te bieden bij het oplossen van onderling verbonden en complexe problemen (Kenis & Provan, 2008). Men kon namelijk niet langer om de wederzijdse afhankelijkheid tussen diverse maatschappelijke actoren en instanties heen (Kickert et al., 1997; Klijn & Koppenjan, 2016). Deze afhankelijkheden maakten dat het voor elk van de bij maatschappelijke problemen betrokken actoren onmogelijk werd om geïsoleerd of als principalen en agenten te handelen.

Ten gevolge daarvan ontstond tegen het eind het betreffende decennium een nieuw paradigma, waarbij de overheid ter vervanging van de sturende rol een meer faciliterende en dienende functie inneemt. "It was recognized that government is not able to steer society as a *deus ex machina* from a position above and detached from society; government itself is part of the social system and is only one of the many social actors influential in public policy processes" (Kickert et al., 1997, p.21-22). Dit zorgde voor een vervanging van een traditioneel top-downwijze van beleidsvoering door een horizontale samenwerkingsaanpak, wat in de literatuur ook wel wordt aangehaald als de verschuiving van government naar governance (Kickert et al., 1997; Klijn & Koppenjan, 2016; Turrini, Cristofoli, Frosini & Nasi, 2010). De focus kwam hierbij te liggen op het complexe interactieproces binnen een netwerk van publieke, private en maatschappelijke actoren, waaronder (groepen van) organisaties en (georganiseerde) individuen. De introductie van het netwerkconcept was daarmee een feit. De heersende opvatting onder veel professionals in het veld, beleidsmakers en onderzoekers werd dat burgers, cliënten en klanten er profijt van hebben als diensten zijn geïntegreerd in een netwerk van organisaties en instanties. Dit leidt tot een verminderde versnippering en verbeterde coördinatie van dienstverleners en organisaties, wat bijdraagt aan een effectiever systeem en daardoor positievere beleidsresultaten (Turrini et al., 2010; Klijn & Koppenjan, 2016).

Inmiddels zijn implementatie en management van publieke beleidsprogramma's via netwerken meer regel dan uitzondering geworden (Turrini et al., 2010). Tevens heeft dit onderwerp de beleids- en bestuurswetenschappen de afgelopen decennia beziggehouden; de literatuur is rijk aan publicaties over netwerksamenwerking en -management. Onverlet gelaten dat daarmee een sterke kennisbasis is gerealiseerd, blijkt dat er geen eenduidige definitie is ontstaan van het netwerkconcept (Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995; Kickert et al., 1997). Zo wordt in de ene omschrijving de nadruk gelegd op de interactiepatronen en sociale processen die plaatsvinden binnen netwerken (Klijn et al., 1995; Klijn & Koppenjan, 2016), waar de andere definitie is gefocust op de structurele en institutionele karakteristieken van netwerken (Agranoff & McGuire, 1999; Provan & Kenis, 2008; Turrini et al., 2010).

Ondanks de pluriformiteit in definiëring wordt in dit onderzoek een eenduidige, concrete definitie gehanteerd van het netwerkconcept. Deze omvat zowel de procesmatige als structurele omschrijving van het begrip en is gebaseerd op in literatuur terugkerende kenmerken, welke in navolging op de definitie verder besproken worden: *de netwerkbenadering gaat ervan uit dat publieke beleidsvorming en bestuur plaatsvinden binnen intersectorale, duurzame interacties tussen diverse*

wederzijds afhankelijke actoren (individueën, groepen en organisaties), die onderling niet hiërarchisch ondergeschikt of superieur zijn aan elkaar. Deze netwerken zijn gericht op het gezamenlijk oplossen van wicked problems, waarbij eenieder van de actoren een bepaald (niet zelden conflicterend) perspectief, belang of strategie heeft met betrekking tot het probleem. Deze diversiteit in uitgangspunten leidt via formele en informele regels tot continue, complexe en onzekere interactie- en machtsprocessen tussen actoren, waarbij informatie, voorkeuren en middelen worden uitgewisseld, ten einde beleid tot stand of ten uitvoering te brengen (Klijn et al., 1995; Kickert et al., 1997; Agranoff & McGuire, 1999; Provan & Kenis, 2008; Turrini et al., 2010; Klijn & Koppenjan, 2016).

3.1.1 Intersectorale duurzame interactie

Netwerken worden allereerst gekenmerkt door interacties die enige duurzaamheid in de tijd vertonen (Klijn & Koppenjan, 2016). Het gaat aldus niet om een eenmalige samenkomst van partijen, maar om stabiele patronen van sociale interacties tussen actoren. Het cumulatieve karakter van deze opeenvolgende acties resulteert in (verandering van) gezamenlijke beleidsvorming en/of -uitvoering (Klijn & Koppenjan, 2016; Klijn et al., 1995). Deze duurzaamheid is onder meer noodzakelijk voor het oplossen van wicked problems, daar het zaken van lange adem betreft.

3.1.2 Wederzijdse afhankelijkheid

Ondanks dat duurzaamheid van interacties een belangrijk kenmerk is van netwerken, vormt wederzijdse afhankelijkheid hét sleutelwoord in de netwerkaanpak (Kickert et al., 1997; Klijn et al., 1995; Agranoff & McGuire, 1999; Provan & Milward, 2001; Klijn & Koppenjan, 2016; Kenis & Provan, 2008). Deze afhankelijkheid komt voort uit het feit dat actoren binnen een netwerk niet in staat zijn alleen hun doelen te bereiken, maar dat een beroep op de middelen – macht, legitimiteit, kennis, geld en informatie – van andere actoren noodzakelijk is. Juist deze onderlinge afhankelijkheidsrelaties vormen de voorwaarde en aanleiding voor coöperatie in een netwerk.

3.1.3 Geen onderlinge hiërarchische superioriteit

Netwerken bieden “een manier om diensten effectief te verlenen, terwijl ze toch een acceptabel niveau van organisatorische en professionele autonomie behouden” (Provan & Milward, 2001, p.415). Er is aldus geen sprake van onderlinge hiërarchische ondergeschiktheid en geen van alle partijen bezit de macht om de strategieën van de andere actoren te bepalen (Agranoff & McGuire, 1999; Kickert et al., 1997; Turrini et al., 2010; Provan & Milward, 2001). Relevant om hierbij aan te halen betreft de positie van de overheid in het netwerk. Waar overheidsinstanties in het klassieke overheidsparadigma een top-downrelatie hebben met andere partijen, nemen zij binnen het netwerk geen superieure positie in (Kickert et al., 1997). Desalniettemin kunnen zij in het management en bij de aansturing van het netwerk een coördinerende of leidende functie bekleden of zelfs een buitenstaandersrol vervullen (Kenis & Provan, 2008), waardoor het gevaarlijk is om te spreken over gelijkwaardigheid.

3.1.4 Wicked problems

Zoals eerder is genoemd, wordt beleidsvoering in netwerken gezien als potentiële effectieve governancevorm om wicked problems op te lossen (Kickert et al., 1997; Klijn & Koppenjan, 2016; Dawes, 2008; Kenis & Provan, 2008). “Wicked problems zijn problemen die gekenmerkt worden door een multiproblematiek en incomplete, contradictorische en veranderende vereisten die zich in de loop van de tijd van [...] het oplossen van een probleem voordoen” (Kenis & Provan, 2008, p.298). Noch de overheid noch het marktwezen is in staat dergelijke problemen individueel op te lossen (Kenis & Provan, 2008). Netwerkgovernance zou een uitkomst kunnen bieden, doordat het in staat is de noodzakelijke bekwaamheden en middelen vanuit diverse partijen te bundelen en daaruit meerwaarde te creëren (Provan & Milward, 2001). Laaggeletterdheid kan gekwalificeerd worden als zo’n wicked problem. Het vraagstuk wordt gekenmerkt door een pluriformiteit aan onderliggende en

samenhangende problematiek. Bovendien vraagt de veranderende en steeds complexer wordende samenleving andere, uitgebreidere basisvaardigheden van burgers dan enkele jaren terug.

3.1.5 Perspectief, belang en strategie

Dat netwerksamenwerking in potentie een wijze is om wicked problems op te lossen, betekent niet dat de betrokken partijen op eenzelfde wijze tegen (de aard van) het probleem en de mogelijke oplossingen aankijken. Sterker nog, “netwerken hebben complexe interacties omdat elk van de actoren autonoom is en zijn eigen perceptie heeft van problemen, oplossingen en strategieën” (Klijn & Koppenjan, 2016, p.11). Dit leidt enerzijds tot substantiële verschillen in percepties, waarden en belangen en tot onenigheid over de strategie voor het te implementeren beleid, maar biedt anderzijds ook kansen tot institutionalisering (Klijn & Koppenjan, 2016; Kickert et al., 1997). Doordat er continue, opeenvolgende interactie plaatsvindt binnen het netwerk, waarbij partijen elkaar beïnvloeden en samen tot een gezamenlijke probleemoplossing trachten te komen, ontstaan ook gedeelde percepties, patronen en interactieregels, die naar verloop van tijd geformaliseerd raken. Daarmee worden de koers, sfeer en modus operandi binnen het netwerk gevormd naarmate de interactieprocessen zich ontwikkelen (Klijn et al., 1997).

3.1.6 Regels

Naast bovengenoemde kenmerken vormen ook regels een essentiële eigenschap van netwerken. Regels zijn de procedures die vorm geven aan de processen die tot stand komen in een netwerk en het gedrag van actoren afbakenen (Agranoff & McGuire, 1999; Klijn et al., 1997). Zo wordt onder andere via regels gespecificeerd welk gedrag wel en niet acceptabel is, welke posities de verschillende actoren mogen innemen binnen het netwerk en op welke wijze beleidsbeslissingen of -uitvoering gerealiseerd moeten worden (Klijn et al., 1997). Regels kunnen zowel een formeel als informeel karakter hebben.

3.1.7 Complexiteit, onzekerheid en macht

Ten slotte worden netwerken gekenmerkt door een hoge mate van onzekerheid en complexiteit wat betreft de richting van de interactie (Klijn & Koppenjan, 2016; Koppenjan & Klijn, 2004). Dit is niet louter te wijten aan het informatiekort rondom de problematiek, maar tevens aan de dynamiek binnen het netwerk: actoren gedragen zich veelal onvoorspelbaar, nemen bewust (soms conflicterende) beslissingen en kunnen de verwachtingen vanuit andere actoren over hun eigen bijdrage temperen (Klijn & Koppenjan, 2016; Koppenjan & Klijn, 2004; Klijn et al., 1995). Dit is het gevolg van de inherente aanwezigheid van macht en discretionaire ruimte van de afzonderlijke actoren binnen een netwerk.

3.2 Netwerkeffectiviteit

Waar in het vorige hoofdstuk is getracht de *beleidscontext* in kaart te brengen, is in de voorgaande paragraaf het netwerkconcept uitgewerkt, om zodoende een indicatie te geven van de (uitdagende) *bestuurlijke context*, waarbinnen gemeenten in de laaggeletterdheidsaanpak in een regionaal netwerk dienen samen te werken. Omwille van deze complexe governancevorm is het geen standaard gegeven dat netwerken automatisch effectief zijn, ondanks dat deze vorm van beleidsvoering meer regel dan uitzondering is geworden (Turrini et al., 2010; Kenis & Provan, 2008). Of zoals Kenis en Provan (2008) het stellen: “een van de grootste misvattingen is dat de aanwezigheid van een netwerk of het feit dat er wordt genetwerkt een voldoende voorwaarde is voor het oplossen van problemen” (p.300). Het is daarom van cruciaal belang om te begrijpen of netwerksamenwerking als vorm effectief is in het leveren van de benodigde producten of diensten om maatschappelijke problemen te verhelpen (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010; Provan & Milward, 2001).

Desondanks blijkt dat het evalueren van netwerken een problematische aangelegenheid is (Klijn & Koppenjan, 2016; Provan & Milward, 2001; Klijn et al., 2010). Hier is op de eerste plaats de aanwezigheid van meerdere (soms) contrasterende doelen debet aan. Daar de doelen van de

deelnemende actoren uiteen kunnen lopen, is het niet verstandig om het bereiken van doelen door één van de partijen of het algemeen belang te hanteren als beoordelingscriterium of referentiepunt voor het al dan niet slagen van beleid (Klijn & Koppenjan, 2016; Provan & Milward, 2001). Ten tweede zijn doelen onderhevig aan verandering en aanpassing gedurende het beleidsspel dat zich ontvouwt binnen netwerken. Aangezien netwerken gekenmerkt worden door onzekerheid en complexiteit, is het bereiken van collectieve probleemoplossingen in zo'n setting veeleer een leer- en adaptatieproces, waarbij percepties, doelstellingen en criteria aan verandering onderhevig zijn (Klijn & Koppenjan, 2016). Daardoor is het problematisch om ex-antedoelstellingen te hanteren als maatstaf voor het bepalen van netwerksuccess. Ten slotte vormt ambiguïteit een obstakel in het vaststellen van netwerkeffectiviteit. Waar in netwerken veelal consensus over doelen ontbreekt, blijkt dat voor zover wél gezamenlijke doelstellingen worden afgesproken, deze zelden uniform, coherent en logisch zijn (Klijn & Koppenjan, 2016). Veelal worden bij de formulering van doelen zeer abstracte bewoordingen gehanteerd en zijn concrete prestatie-indicatoren afwezig, wat het zowaar onmogelijk maakt om netwerkresultaten te beoordelen.

Ofschoon er complicaties optreden bij het bepalen van netwerkeffectiviteit, bieden diverse auteurs, met erkenning van het normatieve aspect, enkele handvatten voor de definiëring en bepaling van netwerkeffectiviteit. Zo stellen Provan en Milward (2001) dat netwerkeffectiviteit op drie niveaus valt te analyseren: effectiviteit voor de individuele organisaties binnen het netwerk, effectiviteit voor het netwerk als geheel en effectiviteit voor de gemeenschap waarin het netwerk is ingebed en die middels de activiteiten van het netwerk wordt bediend. Hoewel het een lofwaardig doel is om een netwerk op alle drie de niveaus gelijktijdig te beoordelen, is dit niet altijd haalbaar (Raab et al., 2013). Gezien de beperkte scope van dit onderzoek, voert het te ver door om ze allemaal te analyseren. Afgaande op de vier in paragraaf 2.3 besproken doelstellingen van de regionale netwerkaanpak, die door het Rijk zijn opgesteld, is er voor gekozen de effectiviteit op netwerkniveau centraal te stellen. Immers, de doelen hebben betrekking op de totstandkoming van het netwerk zelf en op de output die geleverd wordt, niet op de daaruit voortvloeiende outcomes voor de gemeenschap of de winst voor de afzonderlijke partijen.

Of en in welke mate de doeltreffendheid van een bepaald netwerk wordt gerealiseerd, kan niet a priori worden vastgesteld. Daartoe dient allereerst in kaart te worden gebracht welke factoren de effectiviteit van het netwerk ofwel positief dan wel negatief beïnvloeden, om vervolgens empirisch vast te stellen of er al dan niet sprake is van effectiviteit. De literatuur toont een breed pallet aan effectiviteitsfactoren en netwerktheorieën om het effect van deze factoren vast te stellen. Zo hebben Koppenjan en Klijn (2004) een netwerktheorie ontwikkeld om in drie sequentiële stappen de effectiviteit van een netwerk te analyseren. In de eerste stap wordt het veld met actoren en hun (pro-)posities gedetailleerd in kaart gebracht (actoranalyse), waarna in de tweede stap de eigenschappen van de netwerkactiviteiten en -games worden bestudeerd (gameanalyse). Vervolgens worden de karakteristieken van de netwerksetting en -compositie onder de loep gehouden (netwerkanalyse). Ondanks de coherentie, consistentie en toepasbaarheid van deze netwerktheorie, is de mogelijkheid tot gebruik ervan in dit onderzoek beperkt. De fijnmazigheid en onderzoeksintensiviteit die gepaard gaan met deze analysestrategie en het feit dat een solide analyse aan de hand van deze aanpak slechts mogelijk is wanneer een netwerk zich in een vergevorderd, volwassen stadium bevindt, gaan voorbij aan de omstandigheden waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt. Deze omstandigheden zijn de beperkte tijdspanne, geringe onderzoekscapaciteit, de specifieke beleidscontext waarin laaggeletterdheidsnetwerken tot stand komen en het feit dat de huidige netwerkaanpak op gebied van laaggeletterdheid nog in de kinderschoenen staat. Vandaar dat in dit onderzoek een geconsolideerde netwerktheorie wordt gehanteerd. Deze is ontwikkeld op basis van diverse in de literatuur aangehaalde factoren die van invloed zijn op de netwerkeffectiviteit en die in het licht van de hierboven genoemde omstandigheden de voorkeur genieten boven andere effectiviteitscriteria. De overwegingen die hieraan ten grondslag liggen worden hieronder uiteengezet.

3.2.1 Netwerkstructuur

In de literatuur wordt meermaals het belang van de structurele kenmerken van het netwerk voor succesvolle netwerksamenwerking aangestipt. Een daarvan betreft de stabiliteit van het netwerk. Provan en Milward (2001) halen bijvoorbeeld aan dat de eb en vloed van actoren van en naar het netwerk de eenvoudigste wijze is om de effectiviteit op netwerkniveau te evalueren. Hierover stellen zij: “netwerken moeten [...] partijen aantrekken en behouden, vooral tijdens de prille groei, willen ze overleven als een levensvatbare vorm van sociale organisatie” (Provan & Milward, 2001, p.418). Echter, hoewel er geen papieren bovengrens is voor het aantal deelnemers, heeft ieder netwerk een overschrijdingsgrens waarbij een toename in de omvang van participanten de effectiviteit benadeelt vanwege de toenemende coördinatiekosten. Vandaar dat veelal gesteld wordt dat effectieve netwerken op z’n minst een beperkte kern van actoren of partijen die een cruciale functie bekleden of vitale diensten leveren binnen het netwerk handhaven. Een gebrek aan continuïteit en stabiliteit onder prominente deelnemers binnen het netwerk kan namelijk de effectiviteit ondermijnen. Immers, door het verlies van een betrokken actor in het netwerk kunnen ook expertise, ambitie en (politieke) steun verloren gaan. Bovendien moeten netwerkparticipanten hun energie, aandacht en middelen herinvesteren in het opbouwen van relaties en coördinatieprocedures, terwijl ze die anders zouden hebben besteed aan de integratie en coördinatie van de te leveren diensten (Raab et al., 2013; Wang, 2016; Provan & Milward, 2001). Kortom, indien er een groot beloop is onder beleidsambtenaren en wethouders met laaggeletterdheid in de portefeuille, dan is de kans op immaterieel verlies en toename in coördinatiekosten aanzienlijk, wat de effectiviteit van het (boven-)lokale laaggeletterdheidsnetwerk kan schaden.

Onverlet gelaten dat behoud van een kern van belangrijke partners cruciaal is, dienen netwerken niet louter gezien te worden als statische maar juist ook als dynamische organisatievormen die voortdurende organisatieprocessen omvatten. In reactie op bepaalde onvoorziene omstandigheden, zoals toename in grootte van het netwerk of afname van de doelconsensus, zijn netwerken genoodzaakt zich aan te passen. In zulke gevallen dienen bepaalde actoren betrokken of juist buitengesloten te worden, zodoende de samenstelling van het netwerk te wijzigen om effectiviteit te behouden of te bewerkstelligen (Whelan, 2011; Provan & Kenis, 2008). Whelan (2011) beschrijft dit proces als *network development*. Kortom, ondanks het belang van een bepaalde mate van stabiliteit binnen het laaggeletterdheidsnetwerk, is enige vorm van flexibiliteit in de structuur een vereiste om effectiviteit te handhaven.

Naast enige stabiliteit en flexibiliteit is het ontwerp van het netwerk een belangrijk structureel kenmerk voor de bepaling van netwerkeffectiviteit (Kenis & Provan, 2008; Whelan, 2011; Provan & Kenis, 2008). *Network design* geeft de structuur van de interne netwerk governance weer en de patronen waarbinnen informatie wordt gedeeld tussen actoren (Whelan, 2011). Veel netwerken worden gekenmerkt door een zogenaamd *hub design* (Provan & Kenis, 2008). Dit houdt in dat de governance van het netwerk gecentraliseerd is en waarin activiteiten worden aangestuurd vanuit een leidende organisatie, die ofwel zelf deelneemt in het netwerk of een buitenstaandersfunctie bekleedt. Deze netwerkvorm kan middels een bottom-upproces van netwerkontwikkeling tot stand zijn gekomen, maar kan ook vanaf hogerhand zijn opgelegd (Kenis & Provan, 2008). Een mogelijk nadeel van aangewezen leiderschap kan gevonden worden in het feit dat niet alle partijen intrinsiek gemotiveerd zijn om de netwerkopdracht die er ligt ambitieus tot uitvoering te brengen (Kenis & Provan, 2008). Daarnaast schuilt achter een netwerk met een hub design in het algemeen – ongeacht top-down- of bottom-upleiderschap – een potentieel gevaar voor de netwerkeffectiviteit: “omdat de organisatieleider veel van de netwerktaken op zich neemt, kunnen de andere netwerkleiden interesse verliezen in de netwerkdoelen, en zich in plaats daarvan op hun eigen doelstellingen oriënteren, waardoor de haalbaarheid van het netwerkdoel wordt ondermijnd” (Kenis & Provan, 2008, p.302). Een ander nadeel van dit model is dat de netwerkleider zijn eigen agenda kan hebben en daarmee andere netwerkparticipanten buitenspel kan zetten, wat leidt tot weerstand en gespannen relaties binnen het netwerk en op z’n beurt de netwerkeffectiviteit ondermijnt.

Naast de drie bovenstaande structuurkenmerken stellen Raab et al. (2013) dat de leeftijd van het netwerk van invloed is op de netwerkeffectiviteit. Eer de implementatie van diensten tot stand komt, vertrouwen wordt opgebouwd tussen actoren, en regels en procedures worden geïnitieerd is er veelal een poos overheen gegaan. Dit is met name het geval bij “interorganisationale netwerken, die niet bottom-up zijn gebouwd op gevestigde interpersoonlijke en professionele banden” (Raab et al., 2013, p.286). In een verkennend onderzoek stellen de auteurs dat drie jaar een belangrijke drempelleeftijd vormt. Echter, daar de huidige netwerkaanpak van laaggeletterdheid zich bevindt in een pril stadium en vele netwerken en de daarbij behorende gemeentelijke regie nog in de kinderschoenen staan, valt het buiten de scope van dit onderzoek om de invloed van netwerkleeftijd op de effectiviteit te kunnen duiden. Vandaar dat deze factor buiten beschouwing wordt gelaten.

3.2.2 Netwerkcultuur

In de vorige subparagraaf is besproken dat een dominante netwerkleider de interne verhoudingen op scherp kan zetten. Een andere wijze waarop spanning en wrok kan ontstaan in een netwerk, is door het naast elkaar bestaan van verschillende organisatieculturen (Whelan, 2011; Provan & Milward, 2001; Klijn & Koppenjan, 2016; Kickert et al., 1997). Zoals eerder in dit hoofdstuk is aangehaald, worden netwerken gekenmerkt door complexe interacties, doordat iedere actor bepaalde overtuigingen, houdingen en waarden hanteert. Dit wordt door Whelan (2011) omschreven als de diverse *netwerkculturen* aanwezig in een samenwerkingsverband. Als deze culturele diversiteit niet op een adequate wijze wordt gemanaged, is de kans aannemelijk dat het negatieve implicaties heeft voor de effectiviteit van het netwerk. Ter illustratie wordt een knelpunt ten gevolge van culturele heterogeniteit tussen diverse afdelingen binnen gemeenten gegeven: “de cultuur bij met name de afdeling Werk en Inkomen [bij gemeenten] is vaak gericht op een snelle uitstroom. Dit verhoudt zich slecht met de tijd die het vraagt om taalvaardigheden te verbeteren tot een (minimaal) voldoende niveau” (Bureau Wending, 2017, p.2). Partijen kunnen hun hakken in het zand zetten en zich in de eigen overtuigingen en werkwijzen ingraven, wat een belemmering vormt in het creëren van een gezamenlijke visie en doelconsensus (Klijn & Koppenjan, 2016). Daarentegen kan bij goed management van afzonderlijke netwerkculturen één *netwerkcultuur* ontstaan. Whelan (2011) definieert dit als “de gedeelde overtuigingen, waarden en attitudes die op netwerkniveau kunnen worden geïdentificeerd. Een netwerk kan een eigen cultuur ontwikkelen die meer is dan de som van de verschillende culturen van de afzonderlijke netwerkparticipanten” (p.280). Verondersteld wordt dat een netwerk een eigen cultuur ontwikkelt wanneer het al geruime tijd bestaat, relatief stabiel is en de deelnemende partijen ervaringen hebben gedeeld. Zoals eerder gesteld is de totstandkoming van de laaggeletterdheidsnetwerken niet overal reeds voltooid en bevinden sommige netwerken zich in een opstartfase. Vandaar dat het in zulke gevallen niet volstaat om louter naar de ontwikkeling van een gedeelde netwerkcultuur te kijken. Daarom is een aanvullende factor op z’n plaats.

Een belangrijke factor die onderdeel is van de diverse netwerkculturen, die van invloed is op de onderlinge verhoudingen tussen netwerkdeelnemers én die in de aanvangsfase van netwerkvorming te onderzoeken valt, betreft de geschiedenis van (de interacties tussen) de diverse actoren (Provan & Milward, 2001; Klijn & Koppenjan, 2016). Partijen kunnen elkaar eerder hebben ontmoet in andere beleidscontexten of moeten zich aan bepaalde regels houden – sommige formeel en gecodificeerd, andere informeel – die gevormd zijn in het verleden. Daarbij kunnen netwerkdeelnemers een vertrouwensband hebben gecreëerd, waardoor informatie-uitwisseling soepeler verloopt en niet alle afspraken in gedetailleerde contracten hoeven te worden omgezet (Klijn & Koppenjan, 2016). Dit kan de interactieprocessen vergemakkelijken, wat de netwerkeffectiviteit ten goede komt. Daarentegen kunnen andere netwerkparticipanten vanuit ervaringen in het verleden wantrouwen jegens elkaar ervaren, wat leidt tot meer conflicten en weerstand, waardoor het bereiken van goede, acceptabele resultaten bemoeilijkt wordt. Klijn en Koppenjan (2016) spreken in deze context van het al dan niet aanwezig zijn van netwerkinstitutionalisering: “deze gestolde geschiedenis, vooral uitgedrukt in formele en informele regels maar ook in min of meer stabiele patronen van

interacties en langdurige patronen van percepties en vertrouwensrelaties tussen actoren, vertegenwoordigt wat we de institutionele kenmerken van netwerken noemen” (p.98).

3.2.3 Middelen in een netwerk

Zoals hierboven aan de orde is gekomen, dienen regels onder meer te garanderen dat middelen zo adequaat mogelijk worden verdeeld. Echter, niet louter de regels omtrent de distributie van middelen, maar ook de middelen zelf zijn van invloed op de effectiviteit van het netwerk. Hoewel sommige auteurs zich in studies naar het effect van middelen op netwerkdoeltreffendheid veelal beperken tot de financiële middelen, wordt in dit onderzoek het begrip in een breder perspectief geplaatst: het gaat om zowel geld als kennis.

Gekeken naar financiën en deskundigheid, spreekt het voor zichzelf dat het hoogst onwaarschijnlijk is dat doelen worden bereikt zonder de juiste (hoeveelheid) gezamenlijke middelen. In de context hiervan spreken diverse auteurs over de vrijgevigheid van middelen (Provan & Milward, 1995; Raab et al., 2013; Klijn et al., 1995; Wang, 2016; Turrini et al., 2010). Echter, Kickert et al. (1997) stellen dat netwerken in potentie juist het probleem rondom financiële tekorten kunnen omzeilen. De wederzijdse afhankelijkheid, die eerder in dit hoofdstuk als kenmerk van netwerken is genoemd, zorgt ervoor dat de mogelijkheid wordt gecreëerd voor bundeling van bestaande budgetten of acquisitie van nieuwe financiële middelen. Ook kan kennisuitwisseling plaatsvinden. In het geval van de netwerkaanpak van laaggeletterdheid kan bijvoorbeeld naast het WEB-budget bekeken worden in hoeverre middelen vanuit de Participatiewet ingezet kunnen worden. Bovendien kunnen bijvoorbeeld schuldhelpverleningsexperts hun kennis over het bereiken van de doelgroep delen om laaggeletterden eenvoudiger te werven voor cursusaanbod. Agranoff en McGuire (1999) bieden echter een nuancering op het synergie-effect van netwerken: “hoe nuttig netwerken ook zijn om middelen te bundelen en gezamenlijk strategieën te ontwikkelen, het werken in netwerken vergt veel tijd en moeite” (p.28). Oftewel, de interactiekosten die men kwijt is aan het bijeenbrengen van actoren en middelen in een netwerk kunnen een beperkende factor zijn bij het bereiken van netwerkeffectiviteit. Zeker indien de middelen die hiervoor beschikbaar zijn gesteld gering zijn en het risico bestaat dat de investering in coördinatie, samenwerking en netwerkopbouw verzonken kosten vormen als een netwerk niet tot stand komt. Het is aldus van belang om enerzijds middelen te vergroten en te bundelen, maar anderzijds deze af te wegen tegen de transactiekosten die hierbij gemaakt dienen te worden.

3.2.4 Commitment

Een laatste effectiviteitscriterium dat gehanteerd wordt in dit onderzoek betreft de al dan niet aanwezige commitment van de afzonderlijke actoren jegens het netwerk en de doelstellingen. Dit criterium is een samensmelting van een aantal in de literatuur aangehaalde factoren (Whelan, 2011; Provan & Milward, 2001; Kenis & Provan, 2008; Dawes, 2008; Klijn et al., 2010; Klijn et al., 1995; Agranoff & McGuire, 1999; Pröpper, Litjens & Weststeijn, 2004).

Beginnend met de factor vertrouwen blijkt dat dit begrip op diverse wijzen wordt gedefinieerd (Whelan, 2011; Klijn et al., 2010; Provan & Kenis, 2008). Echter, in de literatuur kan een gemeenschappelijke deler gevonden worden: vertrouwen gaat over kwetsbaarheid, risico's en onderlinge verwachtingen (Klijn et al., 2010; Kenis & Provan, 2008). Verondersteld wordt dat actoren zich onthouden van samenwerking en actie als er geen vertrouwen is (Klijn et al., 2010; Whelan, 2011). Vertrouwen bevordert de stabiliteit van het netwerk, vergroot de kans dat actoren hun middelen inzetten, verlaagt transactiekosten die normaliter gepaard gaan met het opstellen van convenanten en vergroot onderlinge kennisuitwisseling (Klijn et al., 2010; Klijn & Koppenjan, 2016; Provan & Milward, 2001; Dawes, 2008; Agranoff & McGuire, 1999).

Ook zijn voldoende (ervaren) motieven nodig om tot samenwerking over te gaan van belang (Klijn et al., 1995; Dawes, 2008; Agranoff & McGuire, 1999; Pröpper et al., 2004; Provan & Milward, 2001). In deze context wordt gesproken over 'vrijwillige binding' (Klijn et al., 1995) of “een gemeenschappelijk urgentiegevoel en prioriteitstoekenning ten aanzien van de problematiek of het vraagstuk” (Pröpper et al., 2004, p.23). Bij gebrek hieraan “dreigt de samenwerking te mislukken door

de strategische onzekerheden die een rol spelen bij collectieve actie: het gevaar dat de impact van acties op anderen wordt verschoven of dat actoren zich op cruciale momenten terugtrekken en anderen de risico's geven" (Klijn et al., 1995, p.451). Via het creëren of onderstrepen van motieven voor samenwerking, kan dit terugtrekkingsgevaar worden beperkt en zelfs voorkomen. Deze motieven kunnen voor iedere organisatie een andere invulling krijgen, maar kunnen volgens Dawes (2008) onder de volgende noemers worden geschaard: noodzaak (de noodzaak om te voldoen aan wettelijke of regelgevende vereisten), asymmetrie (het vermogen om macht uit te oefenen over een andere organisatie of haar middelen), wederkerigheid (het nastreven van gemeenschappelijke of wederzijds voordelige belangen en resultaten), efficiëntie (de noodzaak om de interne kosten-batenverhouding te verbeteren), stabiliteit (de noodzaak om de omgevingsonzekerheid te verminderen) en legitimiteit (een noodzaak om reputatie of prestige aan te tonen of te verbeteren). Deze komen overeen met de motieven die Provan en Milward (2001) schetsen: "het belang van netwerkbetrokkenheid voor individuele organisaties kan worden beoordeeld op vier primaire criteria: resultaten, legitimiteit, middelenacquisitie en kosten" (p.420).

De mate waarin deze motieven voor toetreding en behoud van deelname in een netwerk en het vertrouwen aanwezig zijn, is veelal afhankelijk van de wijze waarop het netwerk tot stand is gekomen. 'Vrijwillige netwerken', die vanuit deelnemende organisaties bottom-up ontstaan, ervaren bij aanvang veelal een groter vertrouwen en erkennen de motieven voor actieve deelname aan het netwerk eerder in vergelijking tot 'verplichte netwerken', die het mandaat door een organisatie, doorgaans door een overheidsinstantie, heeft gekregen (Kenis & Provan, 2009). Het kost voor gemandateerde netwerken aldus meer inspanning om commitment te creëren onder actoren, wat met name bij de ontwikkeling van de netwerken de effectiviteit niet ten goede komt, gezien de transactiekosten voor de formele coördinatie van het netwerk bij aanvang hoog zijn.

Naast de mate van vertrouwen en de motieven voor netwerktoetreding, welke duiden op *intern* commitment jegens het netwerk, stellen Turrini et al. (2010) dat ook de steun en participatie van lokale gemeenschappen en politiek bijdraagt aan de prestaties van het netwerk. Indien zij de waarde van netwerksamenwerking erkennen en deelnemen aan activiteiten die vanuit het netwerk worden georganiseerd, zoals inspraak- en brainstormsessies om mee te denken over beleidsplannen, neemt de kans op slagvaardigheid en daarmee effectiviteit van het netwerk toe.

3.3 Netwerkmanagement als modererende variabele

In de vorige paragraaf is uiteengezet welke effectiviteitscriteria in deze studie worden meegenomen als onafhankelijke variabelen bij de bepaling van het succes van de laaggeletterdheidsnetwerken. De onderzoeksfocus ligt op de mate waarin netwerkeffectiviteit zich voor zal doen op basis van deze vier variabelen, maar de effectiviteit kan niet volledig bepaald worden zonder acht te slaan op de wijze waarop het netwerkmanagement als modererende variabele al dan niet bijdraagt aan het realiseren of vergroten van de doeltreffendheid van het netwerk. Vandaar dat in deze paragraaf wordt besproken of, en zo ja, op welke wijze een gemeente als regievoerder effectief kan sturen op het doen slagen van de netwerksamenwerking.

3.3.1 Een contingentiebenadering van netwerkmanagement

Eerder in dit hoofdstuk is gesteld dat afstemming van doelen en belangen binnen netwerken vaak tekortschiet, of in ieder geval niet vanzelf gaat. Diverse auteurs wijzen op de noodzakelijkheid om interacties binnen netwerken – al dan niet formeel – te sturen (Klijn & Koppenjan, 2016; Provan & Kenis, 2008; Kickert et al., 1997; Broekhuizen et al., 2010; Klijn et al., 1995; Agranoff & McGuire, 1999; Provan & Milward, 2001). Het bereiken van bevredigende, collectief gegenereerde netwerkresultaten wordt vrijwel onmogelijk geacht zonder enige vorm van netwerkmanagement.

Relevant bij het voorgaande te constateren is dat, in relatie tot netwerkmanagement, veelal wordt verondersteld dat netwerken gebaat zijn bij centrale controle en management. Broekhuizen et al. (2010) verwoorden dit belang van centrale regievoering als volgt: "hoewel het horizontale (egalitaire) karakter van netwerken in vele toonaarden is bezongen, blijken zij niet zonder

hiërarchische inbedding te kunnen” (p.21). Pleitbezorgers van netwerkaansturing vanuit een centrale regievoerder stellen allereerst dat het gunstig is voor de effectiviteit, omdat het vanuit een centrale positie zowel integratie als coördinatie binnen het netwerk kan vergemakkelijken (Raab et al., 2013; Provan & Milward, 2001). Ten tweede wordt veelal naar voren gebracht dat het instellen van een regievoerder mogelijkheden creëert om activiteiten van andere actoren binnen het netwerk te bewaken, te controleren en indien nodig bij te sturen, zodoende free-ridinggedrag en onderlinge concurrentie binnen het netwerk te voorkomen (Raab et al., 2013; Klijn & Koppenjan, 2016; Provan & Milward, 2001).

Kenis en Provan (2006) en Pröpper et al. (2004) bekritiseren deze smalle benadering van netwerkmanagement. Netwerken zijn namelijk niet te allen tijde gebaat bij centrale aansturing vanuit één partij. “Regievoeren is te zien als een activiteit die ook door meerdere partijen verricht kan worden. [...] Ook is het denkbaar dat alle betrokken partijen op een bepaalde manier bijdragen aan de regieactiviteiten” (Pröpper et al., 2004, p.14). Afhankelijk van het type is de ene aansturingsvorm gepaster en effectiever dan de ander. Gezien de onderlinge relatie tussen type netwerk en wijze van sturing is een contingentiebenadering op het netwerkmanagementperspectief op z’n plaats: er is niet één beste wijze van het organiseren en managen van netwerken, en ook niet elke manier van organiseren of managen is in dezelfde mate succesvol. “Vanuit een contingentieperspectief wordt het bereiken van doelen daarom het beste bereikt wanneer er een ‘fit’ is tussen het toegepaste controlemechanisme en verschillende organisatorische factoren” (Kenis & Provan, 2006, p.237). Hoe groter de inconsistentie tussen deze contingentiefactoren en een bepaalde netwerkmanagementvorm, hoe kleiner de kans dat die specifieke sturingsvorm effectief is (Kenis & Provan, 2008; Provan & Kenis, 2008).

3.3.2 (On)beperkte invloed?

Ondanks de noodzakelijke behoefte aan enige vorm van netwerksturing, is een nuancering op z’n plaats wat betreft de beheersbaarheid van de vier genoemde factoren door het netwerkmanagement. De score op de effectiviteitscriteria vormen namelijk een schatter op de effecten die het netwerkmanagement feitelijk in het netwerk aanricht, maar vormt geen volledige verklaring (Pröpper et al., 2004). In het licht hiervan is het relevant om onderscheid te maken tussen endogene en exogene factoren (Kenis & Provan, 2009; Whelan, 2011). Endogene variabelen zijn factoren die door netwerkmanagement gecontroleerd of beïnvloed kunnen worden, zoals het gebruik van middelen en de relaties tussen actoren. Exogene variabelen zijn factoren die moeilijk beheersbaar zijn, waaronder een opgelegd netwerkontwerp en de ontwikkelingsfase van het netwerk. Relevant hierbij is dat “netwerken moeten worden beoordeeld aan de hand van endogene en exogene criteria, maar het netwerkmanagement mag alleen verantwoordelijk worden gehouden voor die criteria die het instrumenteel kan beheren (‘endogene factoren’)” (Whelan, 2011, p.278). Met dit in het achterhoofd wordt hieronder verder uitgediept op welke wijze netwerkmanagement een interactie-effect teweeg kan brengen tussen de criteria – de onafhankelijke variabelen – en netwerkeffectiviteit – de afhankelijke variabele.

3.3.3 Goed netwerkmanagement

In de literatuur worden twee netwerkmanagementactiviteiten onderscheiden: netwerkstructurering en gamemanagement (Klijn et al., 1995). Laatstgenoemde betreft “het beïnvloeden van interactieprocessen tussen actoren, waarbij wordt geanticipeerd op de beperkingen en kansen die zich voordoen binnen het netwerk” (Klijn et al., 1995, p.442). Daarentegen richt de netwerkmanager zich bij netwerkstructurering op het bewerkstelligen van veranderingen binnen het netwerk zelf, zoals de netwerkstructuur.

Ondanks dat beide activiteiten enigszins een beschrijving geven van wat netwerkmanagement inhoudt, blijft in het ongewisse wanneer deze activiteiten daadwerkelijk bijdragen aan de effectiviteit van een netwerk. Vandaar dat in dit onderzoek de focus ligt op *goed* netwerkmanagement: wat kan er redelijkerwijs van het netwerkmanagement verwacht worden om een positieve invloed te hebben op

de relatie tussen de onafhankelijke variabelen en de netwerkeffectiviteit? Het probleem bij beantwoording van deze vraag is dat actoren verschillende doelstellingen nastreven die bovendien kunnen veranderen. Om deze reden kan het behalen van doelstellingen geen richtinggevend criterium zijn bij het definiëren van goed netwerkmanagement. Klijn et al. (1995) hebben daarom zes normen of activiteiten geformuleerd, die niet gericht zijn op de realisatie van netwerkdoelstellingen, maar de kwaliteit van processen binnen het netwerk. Deze betreffen het beperken van de transactiekosten, het activeren van actoren en middelen, het verenigen van conflicterende belangen, het verwerven en behouden van commitment, het managen van politiek en bestuur, en het recht doen aan de openheid en kwaliteit van de interactie.

Het beperken van transactiekosten omschrijven Klijn et al. (1995) als het waar nodig herstructureren, vermijden of beëindigen van interacties die leiden tot impasses of nadelen voor het netwerk als geheel. Bij het activeren van actoren en middelen wordt “verondersteld dat actoren bereid zijn hun middelen te investeren in een gezamenlijk proces. Netwerkmanagement moet gericht zijn op het bevorderen van die bereidheid” (Klijn et al., 1995, p.451). Het verenigen van conflicterende belangen duidt op het creëren van een situatie die voor alle betrokkenen een verbetering betekent ten opzichte van de uitgangspositie. Het netwerkmanagement dient gericht te zijn op het doorbreken van impasses die het verenigen van conflicterende belangen verhinderen. Indien conflicten resulteren uit de tegengestelde belangen, dient het netwerkmanagement in te grijpen. Het verwerven en behouden van commitment houdt in dat het netwerkmanagement deelnemers ertoe aanzet zich in te spannen voor het netwerk. Zonder enige vorm van formele of informele binding komt de samenwerking in gevaar, omdat men het risico loopt dat deelnemers zich op cruciale momenten terugtrekken en anderen met de risico’s opzadelen (Klijn et al., 1995). In zulke gevallen moet samenwerking aantrekkelijker worden gemaakt dan non-participatie. Daarnaast dient netwerkmanagement aandacht te besteden aan politieke betrokkenheid. In veel gevallen maken gemeenteraden en/of bestuurders deel uit van netwerken of is hun steun voor de in het netwerk gevormde beleidsplannen noodzakelijk. Waar dit speelt is een politiek-bestuurlijke antenne van belang “om te bepalen welke informatie relevant is en voor het kiezen van het juiste moment voor politiek-bestuurlijke afstemmingspogingen” (Klijn et al., 1995, p.452). De laatste van de zes betreft het recht doen aan de openheid en kwaliteit van de interactie. Dit is door Klijn et al. (1995) niet nader gedefinieerd en geoperationaliseerd. Wel blijkt dat “hoewel het idee van openheid en kwaliteit van interactie breed gedeeld wordt in Nederland, een grote verscheidenheid bestaat aan procesontwerpen, werkmethoden en participatiepatronen” (Klijn & Koppenjan, 2000). Het gebrek aan een duidelijke en eenduidige definitie, en het feit dat het recht doen aan de openheid en kwaliteit van de interactie zich op verschillende wijzen manifesteert, maakt dat het lastig is om dit principe valide te meten. Daarom is besloten om de zesde norm buiten de scope van het onderzoek te houden.

De eerste vijf van de zes normen sluiten respectievelijk aan op de variabelen netwerkstructuur, middelen in het netwerk, netwerkcultuur en commitment. Dit is visueel weergegeven in Tabel 2.

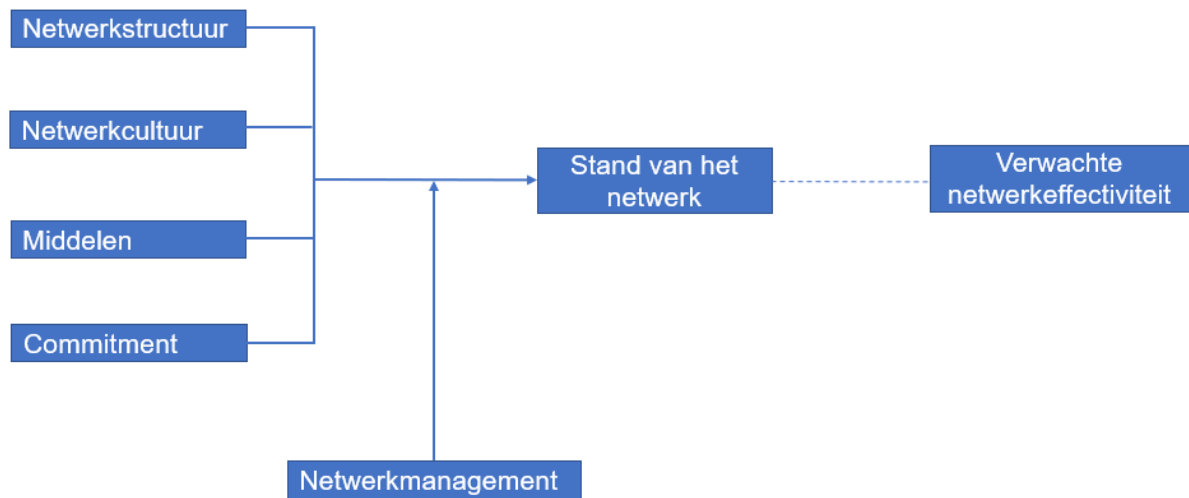
Goed netwerkmanagement	Activiteit gericht op
Het beperken van transactiekosten	Netwerkstructuur
Het activeren van actoren en middelen	Middelen
Het verenigen van conflicterende belangen	Netwerkcultuur
Het verwerven en behouden van commitment	Commitment
Het managen van politiek en bestuur	

Tabel 2. Vergelijking normen van goed netwerkmanagement (Klijn et al., 1995) met de vier variabelen.

In Tabel 2 is te zien dat twee van de vijf normen/activiteiten betrekking hebben op de variabele commitment. De eerste wijst op de betrokkenheid van de deelnemers binnen het netwerk, waar de tweede slaat op de betrokkenheid van politici en bestuurders. Deze tabel vat goed samen wat van invloed is op de netwerkeffectiviteit en op welke wijze goed netwerkmanagement intervenueert om de gewenste effecten te realiseren.

3.4 Conceptueel model

Het voorgaande resumerend is het conceptueel model in Figuur 3 tot stand gekomen. Hieruit is af te leiden dat de afhankelijke variabele (de stand van het netwerk) onderhevig is aan de inwerking van de onafhankelijke variabelen (netwerkstructuur, netwerkcultuur, middelen en commitment). De wijze waarop deze factoren van invloed zijn op het succes van het netwerk wordt bepaald door het effect dat de modererende variabele (netwerkmanagement) genereert. De wijze waarop bijvoorbeeld een gebrek aan middelen de stand van het netwerk beïnvloedt, is afhankelijk van de wijze waarop de netwerkmanager met dat middelentekort omgaat. Vervolgens wordt hieruit herleid of er sprake is van een effectief regionaal netwerk.



Figuur 3. Operationalisatie

Hoofdstuk 4 Methodologisch kader

In dit hoofdstuk komt de operationalisatie van kernbegrippen aan bod, alsmede de onderzoeksopzet, en een reflectie op de methodologische kwaliteit.

4.1 Operationalisatie

Het vorige hoofdstuk vormt de theoretische basis van dit onderzoek. Om de onderdelen van het gepresenteerde conceptueel model hanteerbaar te maken, worden deze uitgewerkt en waar mogelijk op basis van wetenschappelijke literatuur meetbaar gemaakt. De tabellen in Bijlage 2 geven de operationalisatie van deze kernbegrippen in het onderzoek weer. Gedurende de data-analyse wordt naar uitingen over of invulling van deze concepten op zoek gegaan. Om te verduidelijken waar op gelet wordt bij bestudering van het verzamelde onderzoeksmateriaal, wordt ten eerste per variabele een wetenschappelijk gefundeerde definitie gegeven. Elk van deze variabelen bestaat uit bepaalde dimensies, die ook weer zijn onderverdeeld in verschillende indicatoren. Aan de hand daarvan worden de dimensies waargenomen (Bleijenbergh, 2015). Enkele dimensies hebben subdimensies op basis van theoretische onderbouwing, zoals het geval is bij de dimensie 'good network management'. Echter is dit niet voor elke dimensie het geval. Omwille van de ontoreikende theoretische grondslag van enkele maatstaven wordt ervoor gekozen de indicatoren op een incrementele wijze tot stand te brengen. Dit houdt in dat de aanvangspositie van de operationalisatie een deductief karakter heeft, waarbij vanuit theoretische noties en de voorkennis van de onderzoeker een aantal indicatoren worden opgesteld (Bleijenbergh, 2015). Daarna wordt de operationalisatie naarmate het onderzoek vordert inductief aangevuld met zaken die zich feitelijk in de empirische werkelijkheid voordoen en geschaard kunnen worden onder de gehanteerde dimensies. Tot slot geeft de laatste kolom van de tabellen in Bijlage 2 de waarden of betekenissen weer die aan de indicatoren kunnen worden toegekend.

Ter verduidelijking van de operationalisatie wordt hier een voorbeeld gepresenteerd. In het conceptueel model wordt aannemelijk gemaakt dat de mate van commitment van invloed is op de effectiviteit van het netwerk. Er valt uit Tabel 6 af te lezen dat Klijn et al. (1995) commitment definiëren als de vrijwillige binding (van een actor of organisatie-eenheid) aan een netwerk. Bovendien laat de tabel zien dat commitment, op basis van wat besproken is in hoofdstuk 3, onder andere bestaat uit de dimensie 'vertrouwen binnen een netwerk'. Vertrouwen kan vervolgens opgedeeld worden in een drietal subdimensies (zoals contractueel vertrouwen), waarna deze op hun beurt weer worden opgesplitst naar in totaal zes meetbare indicatoren (zoals de aanwezigheid, behoefte en naleving van convenanten, contracten of overeenkomsten). Deze vormen de handvatten om uit de gehanteerde databronnen de juiste informatie te destilleren over het al dan niet aanwezige vertrouwen binnen het netwerk. Tot slot wordt op basis van deze informatie aan de indicatoren een bepaalde duiding toegekend (hoe hoger de behoefte aan convenanten, contracten of overeenkomsten, des te lager is het onderling vertrouwen), waardoor uiteindelijk getracht wordt iets te zeggen over het vertrouwen en daarmee het commitment binnen het netwerk.

4.2 Onderzoeksopzet

Deze paragraaf behandelt de onderzoeksstrategie, -methode en -techniek en verantwoordt tevens de casusselectie binnen dit onderzoek.

4.2.1 Onderzoeksstrategie

Onderzoeksstrategieën zoals een surveyonderzoek of experiment zijn niet toereikend in het licht van de diepgaande, contextuele kennis die noodzakelijk is voor beantwoording van de onderzoeksvraag. Daarom wordt ervoor gekozen een onderzoeksstrategie te hanteren die juist rijk talig materiaal oplevert en waarin de beleving en context van de netwerksituatie centraal staan (Bleijenbergh, 2015). Een casestudyonderzoek, waarin een verschijnsel in de diepte en vanuit verschillende invalshoeken benaderd wordt, leent zich hier uitstekend voor. De gedetailleerde interpretaties, omschrijvingen en verklaringen die het oplevert, maken beantwoording van de centrale hoofdvraag mogelijk.

Dit onderzoek kan getypeerd worden als een *meervoudige* casestudy (Bleijenbergh, 2015), waarin wordt getracht uitspraak te doen over de manifestatie van regionale netwerksamenwerking door het fenomeen in de natuurlijke omgeving, gedurende een bepaalde periode te bestuderen. Daar netwerksamenwerking in iedere arbeidsmarktregio in Nederland tot stand dient te komen en afhankelijk van de situatie een specifieke invulling krijgt, is het vergelijkend casestudyonderzoek een uitstekende wijze om de verschillende regionale netwerken en de potentiële effectiviteit daarvan in beeld te brengen. Dit type onderzoeksontwerp is namelijk uitermate geschikt voor het analyseren van meervoudige relaties binnen en tussen casussen (Bleijenbergh, 2015). Zo wordt geanalyseerd welke elementen de verschillende casussen gemeenschappelijk hebben of waarin de situaties wezenlijk van elkaar verschillen. Het bestuderen van meerdere casussen komt de externe validiteit van het onderzoek ten goede (Bleijenbergh, 2015). Immers, hoewel een meervoudige casusstudie niet ingezet kan worden voor statistische generalisatie (letterlijke uitkomsten van een casestudy over diverse casussen vertalen naar andere contexten en de gehele populatie), leent deze onderzoeksstrategie zich wel voor analytische generalisatie (gevonden patronen generaliseren) (Bleijenbergh, 2015). Resultaten uit dit onderzoek gebaseerd op een selectie van Nederlandse arbeidsmarktregio's bieden op deze wijze richting aan andere arbeidsmarktregio's die niet zijn onderzocht in deze casusstudie.

De kracht van het casestudydesign is gelegen in het feit dat triangulatie van methoden plaatsvindt; diverse belangrijke vormen van kwalitatieve dataverzameling komen in dit onderzoek samen, waardoor het mogelijk is een verschijnsel in de diepte te onderzoeken en waarnemingen met elkaar te vergelijken. Dit vergroot de kwaliteit van de waarneming (Bleijenbergh, 2015). De methoden die vallen onder deze onderzoeksstrategie vullen elkaar in dit onderzoek namelijk uitstekend aan en compenseren elkaars gebreken uitstekend. Zo wordt middels de triangulatie van methoden ervoor gezorgd dat het grote voordeel van bureauonderzoek – in een kort tijdsbestek beschikken over een behoorlijk aantal data – wordt geborgd, waar tegelijkertijd de nadelen van deze methode – het dienen te schikken naar de aard en omvang van het beschikbare onderzoeksmateriaal en de eenzijdigheid van de interpretatie van de data – ondervangen worden via het zelf genereren van data, in dit geval in de vorm van open interviews en participerende observaties (Verschuren & Doorewaard, 2007). De onderzoeksstrategie waarborgt tevens de sterke eigenschappen van interviews – de ruimte die het biedt om diepgang op te zoeken, de beleving van de onderzochte in kaart te brengen en mondelinge toelichting te verkrijgen op onduidelijkheden of tekortkomingen in documenten of observaties –, maar kan direct ook een grote valkuil ervan – de subjectieve en daardoor feilbare benadering van een bepaald fenomeen – compenseren. Daarnaast wordt de kracht van participerende observaties – fenomenen, gebeurtenissen en processen uit eerste hand waarnemen en informatie verkrijgen over zaken die niet in documenten of interviews benoemd worden – behouden, waar de zwakte – een verkeerde perceptie of interpretatie van het geobserveerde en de geringe mogelijkheid tot informatie over het verleden – beperkt blijft (Verschuren & Doorewaard, 2007).

4.2.2 Casusselectie: de onderzoekseenheden

Daar gekozen wordt voor een vergelijkende casestudy als onderzoeksdesign, dient tevens de selectie van de te onderzoeken casussen te worden geëxpliciteerd. Immers, hoewel een duurzame regionale netwerkinfrastructuur in alle 35 arbeidsmarktregio's gerealiseerd dient te worden (VNG & Ministerie van OCW, VWS, BZK & SZW, 2019), gaat het voorbij de omvang en tijdsperiode van dit onderzoek om alle regio's te bestuderen. Echter, het selectief opnemen van casussen dient te allen tijde voorkomen te worden (Bennett & Elman, 2006). Vandaar dat ter afbakening een theoretisch criterium wordt gehanteerd. Dit criterium raakt aan de in de theorie vaak aangehaalde *methode van overeenstemming* (Bleijenbergh, 2015), waarbij casussen worden gekozen die dusdanig veel van elkaar verschillen, behalve ten aanzien van het te verklaren verschijnsel. Echter, gezien de afhankelijke variabele in deze studie onbekend is en er juist een *voorspelling* wordt gedaan van het succes van het netwerk, kan dit criterium niet in z'n geheel worden losgelaten op dit onderzoek. Vandaar dat een variant daarop wordt gehanteerd: binnen dit onderzoek worden casussen op zo'n wijze geselecteerd opdat er sprake is van een zo groot mogelijke diversiteit wat betreft de onafhankelijke variabelen.

Zo wordt ter indicatie van het stadium waarin de regionale netwerkvorming zich bevindt, een blik geworpen op de voortgang van de ontwikkeling van een regionaal plan bij de centrumgemeenten. Daartoe wordt een intern uitgezette enquête gehanteerd, die in april jongstleden door een medewerker van Stichting Lezen en Schrijven onder de accounthouders (die gemeenten in het kader van de Vervolgaanpak laaggeletterdheid 2020-2024 Tel mee met Taal adviseren) is verspreid en waarin de stand van zaken wat betreft het regionaal plan is besproken. Daarna vinden ter verduidelijking enkele gesprekken plaats met de accounthouders om antwoorden te verifiëren en te expliciteren. Op basis daarvan komt in beeld welke regio's moeite ondervinden bij de totstandkoming van een regionaal plan – en wellicht ook met het vormgeven van een regionaal netwerk – en in welke regio's men juist voortvarend bezig is met de ontwikkeling van deze plannen. Daarnaast laat de enquête zien dat in enkele gevallen de arbeidsmarktregio het opstellen van een regionaal plan heeft overgedragen aan een externe partij, wat de vraag doet oprijzen bij wie het netwerkmanagement is belegd en wat voor effect dit heeft op het succes van het netwerk. Daarom wordt in dit onderzoek ook een arbeidsmarktregio meegenomen waarbij het schrijven van het plan is uitbesteed.

Bovendien wordt ter waarborging van de diversiteit gekeken naar de variabele commitment. Aangezien in de periode 2013-2014 in zes arbeidsmarktregio's een pilot is gestart met het programma Taal voor het leven, waarin gemeenten en organisaties (nog meer) bewust worden van de laaggeletterdheidsproblematiek en geholpen worden bij de doorvertaling naar het gemeentelijk beleid en het netwerk (Stichting Lezen en Schrijven, z.j.), is de verwachting dat in deze regio's laaggeletterdheid reeds op de agenda staat, de meerwaarde van bovenlokale samenwerking meer wordt onderstreept en wellicht de noodzaak van een laaggeletterdheidsaanpak reeds wordt ingezien. Oftewel, commitment zou door actieve sturing hierop vanuit Taal voor het leven in deze pilotregio's wellicht hoger kunnen liggen. Vandaar dat bij de selectie van arbeidsmarktregio's zowel regio's die niet hebben geparticipeerd in de pilot als regio's die wel hebben meegedaan, worden meegenomen. Daarnaast wordt voor variatiebehoud binnen de variabele commitment verschil gemaakt tussen arbeidsmarktregio's waar het aandeel laaggeletterden onder, gelijk aan of boven het landelijk gemiddelde ligt (CINOP-ECBO, ROA & Etil, 2020). Verondersteld wordt dat regio's met een hoog aandeel laaggeletterden meer motieven ervaren en deze sterker onderschrijven dan rayons waar het aandeel onder of op het gemiddelde ligt.

In het licht van de variabelen middelen en netwerkcultuur wordt onderscheid gemaakt tussen arbeidsmarktregio's met een G4-stad in hun midden en gebieden zonder. Immers, zoals in hoofdstuk 2 naar voren is gekomen, verschilt de laaggeletterdheidsproblematiek per gemeente op basis van risicofactoren. Verondersteld wordt dat randsteden als centrumgemeenten andere laaggeletterdheidsproblemen ondervinden dan omliggende gemeenten in diezelfde arbeidsmarktregio. Bovendien veronderstelt men dat G4-steden veelal over meer middelen en expertise beschikken in verhouding tot andere centrumgemeenten. Daardoor is het mogelijk dat een bepaald kracht- en spanningsveld ontstaat bij de ontwikkeling van een regionaal plan in de arbeidsmarktregio's met een randstad, wat invloed zou kunnen hebben op de onderlinge verhoudingen binnen een arbeidsmarktregio en daarmee op de netwerkcultuur.

Tot slot wordt met betrekking tot de netwerkstructuur recht gedaan aan het feit dat er verschil bestaat in omvang van arbeidsmarktregio's. Zo bestaan vijftien van de 35 regio's uit meer dan tien gemeenten (Ministerie van BZK, z.j.). Daarom wordt voor waarborging van diversiteit ervoor gekozen ook twee grote arbeidsmarktregio's mee te nemen in de analyse.

In Tabel 8 staat aangegeven welke arbeidsmarktregio's op welke hierboven geëxpliciteerde gronden worden geselecteerd:

Arbeidsmarktregio	Regiediversiteit	Commitmentdiversiteit	Middelen- en cultuur diversiteit	Structuurdiversiteit
Drenthe	Externe partij/persoon schrijft het regionaal plan	Aandeel laaggeletterden rond landelijk gemiddelde	AMR zonder een G4-stad	AMR met minder dan tien gemeenten
	De AMR bevindt zich met het regionaal plan in de beginfase			
Flevoland	Er is nog geen start gemaakt met het regionaal plan	AMR heeft deelgenomen aan de pilot Taal voor het Leven	AMR zonder een G4-stad	AMR met minder dan tien gemeenten
		Enigszins hoger aandeel laaggeletterden dan gemiddeld		
Midden-Utrecht	De AMR heeft al flinke stappen gezet met het beleidsplan	AMR heeft deelgenomen aan de pilot Taal voor het Leven	AMR met een G4-stad	AMR met meer dan tien gemeenten
		Lager aandeel laaggeletterden dan gemiddeld		
Noord-Limburg	De AMR bevindt zich met het regionaal plan in de beginfase	Hoger aandeel laaggeletterden dan gemiddeld	AMR zonder een G4-stad	AMR met minder dan tien gemeenten
West-Brabant	Regionaal plan is (bijna) af	Aandeel laaggeletterden rond landelijk gemiddelde	AMR zonder een G4-stad	AMR met meer dan tien gemeenten
Zuid-Holland Centraal	Er is nog geen start gemaakt met het regionaal plan	Enigszins lager aandeel laaggeletterden dan gemiddeld	AMR zonder een G4-stad	AMR met minder dan tien gemeenten

Tabel 8. Casusselectie

4.2.3 Onderzoeksmethoden: dataverzameling

Zoals hierboven is aangehaald, wordt dit onderzoek gekenmerkt door triangulatie van dataverzamelmethode(n); er worden semigestructureerde interviews afgenomen, documenten verzameld en waar mogelijk participerende observaties uitgevoerd (Bleijenbergh, 2015). De overweging die ten grondslag ligt aan deze methodologische keuze is dat men middels deze methodencombinatie het netwerkverschijnsel in de diepte kan onderzoeken en dat, in tegenstelling tot afzonderlijk archief-, interview- of veldonderzoek, diverse waarnemingen met elkaar vergeleken kunnen worden. Dit vergroot de kwaliteit van de waarneming, waardoor de interne validiteit wordt vergroot (Bleijenbergh, 2015).

Idealiter wordt deze studie gekenmerkt door een iteratief proces, waarbinnen dataverzameling en -analyse gelijktijdig plaatsvinden en bevindingen uit de data-analyse ertoe leiden dat, door voortschrijdend inzicht, opnieuw gerichter materiaal wordt verzameld (Bleijenbergh, 2015). Bovendien geschiedt de analyse in dit onderzoek onder ideale omstandigheden in drie fasen: in de eerste trap worden documenten bestudeerd, waarna in de opvolgende stap, mede op basis van de informatie die is verkregen uit de documentanalyse, semigestructureerde vragen worden gesteld aan respondenten om op een dieper niveau inzicht te verkrijgen in de regionale netwerken en om bepaalde opvallende zaken te verifiëren. Vervolgens kunnen participerende observaties bepaalde onbesproken informatie en onbewuste processen of verschijnselen aan het licht brengen. Op deze wijze wordt de kwaliteit van de analyse bevorderd, daar de dataverzamelmethode(n) elkaars tekortkomingen aanvullen en er een completer beeld ontstaat over het succes van de netwerken (Bleijenbergh, 2015). Dit komt de interne validiteit van het onderzoek ten goede.

Echter dienen twee beperkingen van dit iteratieve proces binnen dit onderzoek aangehaald te worden. Ten eerste, gezien de dataverzamelmethode(n) niet sequentieel maar simultaan ingezet worden door de relatief korte tijdsspanne die de dataverzameling beslaat, is de mogelijkheid tot het realiseren van een iteratief proces gering. Bovendien is het door de tijdsdruk niet mogelijk om eerst de documentanalyse uit te voeren, alvorens men overgaat tot interviews afnemen en participierend

observeren. Op deze wijze doet de kans zich voor dat bepaalde relevante inzichten en informatie niet geëxpliciteerd of zaken niet geëxpliciteerd worden, waardoor mogelijk niet alles gemeten wordt wat men wil meten, wat zorgt voor een verlaging van de interne validiteit (Bleijenbergh, 2015).

Ten tweede is het van belang te melden dat de verhouding tussen de onderzoeksmethoden niet in balans is; in dit onderzoek ligt de nadruk op de semigestructureerde interviews. De daaruit te verkrijgen inzichten vormen de basis waarop de resultaten worden gebouwd. De documentanalyse vult deze informatie waar nodig aan en maakt de beleving van de respondenten hard of brengt juist een nuancering daarop aan. De participerende observaties vormen een verrijking op zaken die lastiger meetbaar zijn via interviews of archiefonderzoek, zoals de onderlinge waardenconsensus, en bieden daardoor slechts gericht en beperkt een aanvulling op de opgedane inzichten. Kortom, de gesprekken met respondenten staan centraal in dit onderzoek, waar de andere onderzoeksmethoden waar mogelijk aanvullen, bevestigen of nuanceren.

Naast het feit dat er een vorm van triangulatie van methoden plaatsvindt, worden tevens – ten behoeve van de interne validiteit – diverse databronnen per casus gecombineerd in dit onderzoek. Zo vinden er per arbeidsmarktregio met drie (en waar externe functionarissen zijn ingezet vier) personen interviews plaats, waarbij ieder vanuit een andere positie of organisatie betrokken is bij de (totstandkoming van) aanpak van laaggeletterdheid in de regio. Hierdoor wordt vanuit verschillende gezichtspunten kennis over hetzelfde regionale netwerk gedeeld, waardoor deze ervaringen met elkaar kunnen worden vergeleken en tevens een poging gedaan kan worden om te corrigeren voor de subjectiviteit van de actoren. Op deze wijze wordt bevorderd dat de onderzoeker meet wat zij wil meten, wat de interne validiteit verhoogt. De respondenten worden gekozen vanuit enkele inhoudelijke overwegingen – zoals de mate van betrokkenheid bij de laaggeletterdheidthematiek en de ontwikkeling van het regionale plan, de mate van (ambtelijke) verantwoordelijkheid over het lokale en regionale laaggeletterdheidsbeleid en kennis over of ervaring met de bovenlokale samenwerking – en een praktische overweging: de toegankelijkheid van de personen om geïnterviewd te worden. Op basis hiervan worden per arbeidsmarktregio een adviseur-accounthouder vanuit Stichting Lezen en Schrijven, een laaggeletterdheidsfunctionaris uit de centrumgemeente en een laaggeletterdheidsambtenaar uit een regiogemeente geselecteerd. Indien een externe partij reeds betrokken is bij het schrijven van het regionale plan, wordt deze ook meegenomen bij de dataverzameling. In de resultatensectie krijgen de respondenten een respondentnummer toegekend om hun anonimiteit te waarborgen. Een geanonimiseerde lijst met alle respondenten en corresponderende functies staat in Bijlage 3.

Waar aan de keuze voor respondenten meerdere overwegingen ten grondslag liggen, wordt voor de selectie van documenten slechts één criterium gehanteerd, namelijk de inhoudelijke relevantie. Per casus worden documenten verzameld die betrekking hebben op de bovenlokale netwerksamenwerking op gebied van laaggeletterdheid. De selectie van documenten staat in Bijlage 4. Daar slechts een beperkt aantal documenten direct betrekking heeft op deze netwerken, wordt er tevens gebruikgemaakt van documenten die zijdelings verbonden zijn met dit onderwerp (Bleijenbergh, 2015). Deze documenten betreffen onder andere sparringsessies binnen de deelnemende gemeenten in een regio en conceptversies van regionale plannen. Een beperking hierbij is dat de onderzoeker afhankelijk is van de documenten die door de betrokken respondenten aangeleverd worden, waardoor mogelijk niet alle relevante stukken gedeeld worden, wat de interne validiteit zou kunnen verlagen.

De specifieke sociale situaties waar de onderzoeker participerende observaties uitvoert, zijn net als bij de documentselectie gekozen op basis van één criterium, namelijk de specifieke activiteit die plaatsvindt. Deze observaties concentreren zich op een praktijk die op verschillende plaatsen en bij verschillende personen kan plaatsvinden (Bleijenbergh, 2015), maar waarbij allen gemeenschappelijk hebben dat ze betrekking hebben op een overleg tussen de betrokken partijen in de desbetreffende arbeidsmarktregio's over de totstandkoming van het regionale plan. Hier doet zich echter een beperking voor. Omwille van de huidige coronaomstandigheden zijn veel van de vergaderingen uitgesteld of gecancelled, waardoor in sommige casussen geen observatie kan

plaatsvinden. Waar deelname aan zulke overleggen een verrijking zijn om het onderlinge vertrouwen en de consensus over waarden en doelen te meten, wordt dit slechts beperkt tot de vergaderingen die zijn omgezet in digitale bijeenkomsten. Op twee wijzen vormt dit een bedreiging voor de interne validiteit: allereerst zorgt de afwezigheid van een participerende observatie ervoor dat er minder diepgaand ingegaan kan worden op zaken die lastiger te filteren zijn uit documenten of die moeilijker te bevragen zijn middels interviews. Ten tweede, het observeren van de bijeenkomsten die wél hun doorgang vinden is beperkt, omdat deze plaatsvinden in een digitale setting, wat een andere dynamiek geeft aan een overleg dan wanneer deze een fysiek karakter heeft. Er vindt één participerende observatie plaats. Het betreft een stuurgroepbijeenkomst in Drenthe. Niet alle non-verbale communicatie (houding, gebaren of gezichtsuitdrukking) is even goed zichtbaar via de webcam. Desondanks is een nuancering op z'n plek: aangezien de observaties slechts een aanvulling vormen op de inzichten uit de andere databronnen, is de ondermijning van de interne validiteit beperkt.

4.2.4 Onderzoeksmethoden: de data-analyse

Het analyseren van de data krijgt vorm in een kwalitatieve inhoudsanalyse. De keuze voor deze onderzoeksmethode is gegrond met het eerder aangehaalde argument dat diepgang en betekenisgeving worden nagestreefd om een valide uitspraak te kunnen doen over netwerksamenwerking in de regionale context. Bij het analyseren van de bovenlokale netwerken en daarin staan percepties, ervaringen en de context centraal, waar kwantitatieve onderzoeksanalyse zich minder voor leent (Bleijenbergh, 2015). Een consequentie hiervan is echter dat de kennis die middels de kwalitatieve inhoudsanalyse vergaard wordt niet generaliseerbaar is, wat betekent dat er (1) geen universele uitspraken kunnen worden gedaan die geldend zijn voor de laaggeletterdheidsnetwerken in alle arbeidsmarktregio's en dat (2) ook niet veralgemeniseerd kan worden naar beleidsnetwerken binnen andere beleidsdomeinen. Echter weegt het belang van rijkheid en de inhoudelijke diepgang zwaarder dan de afwezige statistische generalisatie. Bovendien is het nog steeds mogelijk om bepaalde inzichten analytisch te generaliseren, zoals eerder is gesteld. "Hoe verschillende factoren met elkaar samenhangen en welke patronen daarbij ontstaan, is juist weer goed in beeld te krijgen via kwalitatief onderzoek" (Bleijenbergh, 2015, p.14).

De kwalitatieve inhoudsanalyse in dit onderzoek heeft een deductief karakter. Deze theorie gestuurde benadering geniet de voorkeur boven een inductieve benadering, daar er reeds een solide wetenschappelijke kennisbasis wat betreft netwerken tot stand is gekomen en het zinvol is om hierop voort te bouwen. Aan de hand van deze wetenschappelijke literatuur komt in combinatie met de eigen inzichten en logica van de onderzoeker een concrete operationalisatie tot stand, die handvatten biedt bij het analyseren van de data. Het streven de operationalisatie waar mogelijk te baseren op onderbouwde literatuur komt de interne validiteit ten goede, daar reeds bestaande indicatoren of dimensies hun werking in eerder onderzoek hebben bewezen.

4.2.5 Onderzoekstechniek

Het analyseren van het onderzoeksmateriaal geschiedt in dit onderzoek middels een codeerschema dat een afgeleide vormt van de operationalisatie. Gezien theorie over netwerken specifiek gericht op de aanpak van laaggeletterdheid ontbreekt en de waarnemingen in de praktijk tot nieuwe inzichten kunnen leiden met betrekking tot de operationalisatie, stelt de onderzoeker het codeerschema tijdens het onderzoeksproces bij indien het onderzoeksmateriaal daar aanleiding toe geeft. Dit verhoogt de interne validiteit, omdat middels de nieuwe codes geacht wordt dat beter gemeten kan worden wat men wil onderzoeken. Het uiteindelijke codeerschema staat in Bijlage 5. De in de operationalisatie gepresenteerde indicatoren worden omgezet naar zogeheten codes of labels, welke worden toegekend aan tekstfragmenten waar deze betrekking op hebben. Vervolgens worden aan de hand van de dimensies uit de operationalisatie categorieën onderscheiden die de betreffende indicatoren dekken. Door de verschillende tekstgedeelten te vergelijken die onder dezelfde dimensies worden ingedeeld, wordt inzicht geboden in de patronen die aan de netwerken als sociaal verschijnsel ten grondslag liggen (Bleijenbergh, 2015).

Het coderen van de fragmenten wordt door middel van het computerprogramma ATLAS.ti uitgevoerd. De keuze om computergestuurd in plaats van handmatig te coderen is allereerst gebaseerd op het feit dat het vergelijken van tekstdelen uit een grote hoeveelheid verschillende bronnen een behoorlijke tijdsinvestering kost wanneer dit niet geschiedt aan de hand van een digitaal programma. Digitaal coderen ondersteunt de onderzoeker om systematisch de codes op verschillende niveau uit elkaar te houden (Bleijenbergh, 2015). Daarnaast wordt men als onderzoeker door het online programma gedwongen zich te conformeren aan een bepaald codeerformat, waardoor de werkwijze voor anderen beter navolgbaar is. Dit vergroot de betrouwbaarheid van het onderzoek (Bleijenbergh, 2015).

4.3 Reflectie op de methodologische kwaliteit

Allereerst dient gesteld te worden dat de onderzoeker de methodologische keuzes in deze studie doordacht, bewust en weloverwogen maakt. Desondanks is geen enkel onderzoeksontwerp onfeilbaar en kent ook dit onderzoek bepaalde beperkingen. Een eerste kanttekening die gemaakt dient te worden, is het onvermijdelijke interpretatieve karakter van de kwalitatieve inhoudsanalyse (Bleijenbergh, 2015). De onderzoeker kent zelf betekenissen toe aan het talige materiaal en is tevens feilbaar, wat betekent dat bepaalde waarnemingen mogelijk ook anders geïnterpreteerd kunnen worden. Een objectieve waarneming is overigens te allen tijde niet mogelijk, omdat men als onderzoeker zijnde nooit geheel neutraal kan zijn (Bleijenbergh, 2015). Bepaalde factoren, zoals de achtergrond van de onderzoeker, de positie van de onderzoeker ten opzichte van de onderzochte onderzoekseenheden en de aanwezige aannames, voorkeuren en wereldbeelden beïnvloeden de wijze waarop men het onderzoeksveld betreedt.

Dit betekent overigens niet dat (een deel van) deze beperking niet ondervangen kan worden. In dit onderzoek wordt in de vorm van diverse memo's verantwoording afgelegd over de wijze waarop de persoonlijkheid en keuzes van de onderzoeker een rol spelen bij de data-analyse. Zo worden aantekeningen gemaakt over datgene wat feitelijk waargenomen wordt tijdens de dataverzameling, ook wel observatiememo's genoemd (Bleijenbergh, 2015). Door bepaalde gebeurtenissen of opvallende waarnemingen zo feitelijk mogelijk te noteren, wordt de onderzoeker de kans geboden hier in een later stadium van het onderzoek een interpretatie aan toe te kennen die op het eerste oog niet voor de hand liggend is. Naast de observatiememo's worden ook analytische en methodologische memo's bijgehouden, waarbij wordt gereflecteerd op respectievelijk de theorie van waaruit de onderzoeker vertrokken is en de methodologische keuzes die zijn gemaakt. Tot slot wordt gebruikgemaakt van reflectieve memo's, waarbij wordt omschreven wat er met de eigen gevoelens, wensen en overtuigingen gebeurt gedurende het verzamelen en analyseren van het materiaal (Bleijenbergh, 2015, p.112). Deze aantekeningen vormen een aanvullende informatiebron in relatie tot het sociale fenomeen dat wordt onderzocht en ondersteunen tevens de onderzoeker bij het begrijpen en interpreteren van wat respondenten vertellen. "Het maken van uitgebreide reflectieve memo's bergroot daarmee de validiteit van het onderzoek" (Bleijenbergh, 2015, p.109). Middels het bijhouden van deze vier soorten memo's wordt de onderzoeker in staat gesteld de eigen denkprocessen van een afstand te bekijken.

Naast het intensief reflecteren worden ook diverse andere maatregelen getroffen om de kwaliteit van de inhoudsanalyse te vergroten. Enkele hiervan zijn reeds aan bod gekomen, zoals het gebruik van triangulatie van methoden en bronnen. Hierdoor wordt de interne validiteit gewaarborgd (Bleijenbergh, 2015). Een andere maatregel die ondernomen wordt, betreft het computerondersteund coderen, waardoor de onderzoeker ertoe wordt aangezet een bepaald codeerformat te hanteren, wat de navolgbaarheid van de werkwijze vergroot. Dit komt de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede.

Twee maatregelen ten behoeve van de kwaliteit van de inhoudsanalyse zijn nog onbesproken gelaten. Deze betreffen het opnemen van de operationalisatie, het codeerschema en alle databronnen in de verslaglegging van het onderzoek, en het opstellen van een interviewgids met semigestructureerde vragen voorafgaand aan de interviews met de respondenten. Ingaande op het

eerste kiest de onderzoeker er bewust voor de uiteenraffing van de begrippen, codes en labels, en een verwijzing naar de respondenten, gehanteerde documenten en observatiesetting te verwerken in het onderzoeksrapport, zodoende de repliceerbaarheid en controleerbaarheid te vergroten (Bleijenbergh, 2015). Wat betreft het tweede kiest de onderzoeker ervoor voorafgaand aan de interviews een interviewgide op te stellen, zodat alle respondenten binnen het onderzoek dezelfde vragen krijgen voorgelegd, ten einde de betrouwbaarheid van de dataverzameling te vergroten. Een ander voordeel van gebruik van een interviewgide met halfgestructureerde vragen is dat de onderzoeker zelf aardig kan sturen “welke informatie tijdens het gesprek in ieder geval aan bod zal komen zonder de respondent vast te pinnen op een specifieke verwoording daarvan” (Bleijenbergh, 2015, p.74). Echter, een potentieel gevaar hierbij is dat de voorstructurering het gesprek in een bepaalde richting stuurt, waardoor er minder ruimte wordt gelaten onverwachte zaken uit te diepen. Dit kan de interne validiteit negatief beïnvloeden. Om de impact hiervan te verkleinen, wordt desgewenst doorgevraagd op interessante onderwerpen en wordt de mogelijkheid geboden waar nodig van de interviewgide af te wijken. Enerzijds zorgt dit voor verdieping binnen de gesprekken, waar anderzijds sociaalwenselijke antwoorden zoveel mogelijk worden omzeild. Dit leidt tot een verbetering van de interne validiteit (Bleijenbergh, 2015). Ook de interviewgide staat in de appendix, in Bijlage 6, ten einde de controleerbaarheid en repliceerbaarheid van de studie te vergroten.

Tot slot wordt stilgestaan bij de interventies die gepleegd worden in het kader van de beperkte externe validiteit met betrekking tot de resultaten van dit onderzoek. Zoals eerder gesteld is in dit hoofdstuk, verkrijgt men middels een casestudyonderzoek geen veralgemeniseerbare kennis, maar is slechts analytische generalisatie mogelijk, waarbij louter terugkerende patronen en inconsistenties gegeneraliseerd worden (Bleijenbergh, 2015). Zodoende zijn de resultaten van het onderzoek ook interessant voor niet-onderzochte eenheden (arbeidsmarktregio's). Om deze analytische generalisatie te vergroten, wordt ten eerste ervoor gekozen meerdere casussen te bestuderen in plaats van één specifieke. Hierdoor is het mogelijk observaties met elkaar te vergelijken en in kaart te brengen welke situaties en wat voor sociale verschijnselen zich in meerdere regio's voordoen en wat hierin de gemene deler is. Op deze wijze kan men er rekening mee houden dat in regio's waar deze gedeelde situationele factor aanwezig is, eenzelfde sociaal verschijnsel zich zou kunnen voordoen. Ten tweede is het een bewuste keuze om een – voor casestudybegrippen – relatief groot aantal casussen te betrekken in het onderzoek. De reden die hieraan ten grondslag ligt, is een afweging tussen de beperkte tijdspanne waarin het onderzoek wordt uitgevoerd en de wens om het onderzoek mede relevant te laten zijn voor andere arbeidsmarktregio's. Immers, bevindingen die betrekking hebben op alle zes de regio's kunnen mogelijk duiden op een algemeen patroon die zich Nederland breed voordoet. En resultaten die verband lijken te houden met caseselectiecriteria, zoals de fase waarin de ontwikkeling van het regionaal plan zich bevindt, zouden mogelijk ook van toepassing kunnen zijn op niet-onderzochte regio's die dezelfde waarde hebben wat betreft het desbetreffende selectie criterium, bijvoorbeeld de arbeidsmarktregio's die zich met het regionaal plan in de beginfase bevinden.

Hoofdstuk 5 Resultaten

In dit hoofdstuk komen de bevindingen uit het onderzoek aan bod. Aan de hand van de verzamelde data wordt een beeld geschetst van de stand van de bovenlokale netwerksamenwerking op het gebied van laaggeletterdheid. De zes casussen worden sequentieel behandeld, waarna in de laatste paragraaf een vergelijking volgt. Zo wordt getracht een overkoepelende blik te werpen op de regionale netwerksamenwerking op gebied van laaggeletterdheid.

5.1 Arbeidsmarktregio West-Brabant

In onderstaande subparagrafen worden de netwerkstructuur, de middelen, de netwerkcultuur, het commitment en het netwerkmanagement van arbeidsmarktregio West-Brabant besproken.

5.1.1 Netwerkstructuur

In onderstaande tabel wordt een samenvatting van de data gepresenteerd, waarna er dieper op een aantal opvallende bevindingen wordt ingegaan en zaken worden toegelicht.

Dimensie	Indicator	Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3
1. Netwerkstabiliteit	1.1 In- en uitstroom binnen partijen	Ja	Ja	Geen zicht op
	1.2 In- en uitstroom van partijen	Nee	Nee	Nee
2. Netwerkcompositie	2.1 Aantal deelnemende partijen	17	Onduidelijk	Onduidelijk
	2.2 Aanwezigheid van actoren buiten de gemeentelijke WEB-functionarissen	Ja	Ja	Ja
3. Netwerkdiseïn	3.1 Aanwezigheid van een centrale aansturingseenheid	Ja	Ja	Ja
	3.2 Aanwezigheid van externe aansturing	Nvt	Nvt	Nvt

Tabel 10. Netwerkstructuur West-Brabant

Naar aanleiding van de interviews blijkt dat er in de regio West-Brabant sprake is van een groot verloop onder functionarissen, mede doordat het dossier makkelijk wordt ‘overgegooid’ van ambtenaar naar ambtenaar:

“Vanuit gemeenten zijn er echt héél veel wisselingen. Veel mensen zijn tijdelijk, dat ze gewoon iemand opvangen. Of het dossier wordt weer gewisseld. Het is een heel erg gemakkelijk te wisselen dossier. Kleine gemeentes hebben voor dit dossier bijvoorbeeld maar twee uur. Dan gaat dat soms van de ene ambtenaar naar de andere. Dat vind ik écht een probleem. Soms heb je in een jaar met drie contactpersonen te maken” (Respondent 1).

Zo bekleedt Respondent 3 zelf sinds kort een interimfunctie en neemt ze het laaggeletterdheidsdossier niet structureel voor haar rekening. Respondent 2 beaamt dat de verantwoordelijkheid voor dit thema inderdaad regelmatig wordt doorgegeven en dat het te maken heeft met de beperkte capaciteit bij gemeenten:

“Bij de ambtenarij zie je nog weleens verschuivingen in portefeuilles van mensen die dit een tijdje doen als onderwerp en het dan weer loslaten. En in kleinere gemeenten heb je vooral te maken met ambtenaren die dit als één van de vele onderwerpen onder hun hoede hebben” (Respondent 2).

Echter is een nuance op de negatieve impact van de stoelendans binnen de regio op z’n plaats:

“Het zijn vaak ook wel mensen die een hoop dingen kunnen en die gewend zijn om heen en weer te springen tussen onderwerpen. [...] Of snel doorhebben waar het over gaat. En ook wel mensen die vaak binnen hun portefeuille allerlei andere onderwerpen van het sociaal domein onder zich hebben [en

daardoor] contact hebben met partners die voor dit onderwerp weer relevant kunnen zijn. Dus in die zin kan het ook een meerwaarde zijn” (Respondent 2).

Dus de transactiekosten die gepaard gaan met een wisseling kunnen beperkt blijven, gezien de vervanging veelal over enige kennis met betrekking tot het onderwerp beschikt.

Wat wel debet is aan vergrote transactiekosten, is dat het bovenregionale overleg naar verloop van tijd een onwerkbare omvang aannam. Waar op dit moment afgevaardigden van de veertien gemeenten, Stichting Lezen en Schrijven, een vertegenwoordiger van de bibliotheken en twee medewerkers van de roc's deelnemen aan het overleg, namen voorheen ook maatschappelijke partners hier deel aan. Het UWV en de SW-bedrijven zitten bijvoorbeeld niet meer bij het bovenregionale overleg: *“het werden te grote groepen en te veel verspreid van elkaar, waardoor ze gewoon te weinig eruit haalden. [...] Dus die [partners] proberen we echt op een andere manier erbij te betrekken”* (Respondent 1). Door de grootte van het netwerk koos men ervoor om de maatschappelijke partners niet standaard een zetel te geven in het bovenlokale overleg, maar ze wel her en der plaats te laten nemen in de lokale netwerken. Ook kunnen ze op bepaalde agendapunten aansluiten bij de werkgroep, die een fluctuerende samenstelling kent. *“Het is niet zo’n geformaliseerd netwerk waarin je altijd met dezelfde mensen aan tafel zit. Sterker nog, ik denk dat de idee van het netwerk is dat je steeds andere partners erbij haalt”*, stelt Respondent 2. Dit is conform de in hoofdstuk 3 besproken theorie: een bepaalde mate van flexibiliteit geeft ruimte aan het netwerk om in te spelen op ontwikkelen en verschillende behoeftes.

Wat betreft de aansturing blijkt dat de centrumgemeente sterk de regie weet te pakken en vanuit deze centrale positie het netwerk aanstuurt. *“Maar ze probeert het wel te verdelen. [...] Het kan niet allemaal bij haar liggen. Daarom is er ook een werkgroep gekomen om een aantal dingen te verdelen”* (Respondent 1). De centrumgemeenteambtenaar bevestigt dat ze de aanjaging en aansturing faciliteert, maar wil daarmee niet gezegd hebben het netwerk te leiden. *“Leiden vind ik een te groot woord. Ik denk wel dat je trekker bent [...] van het geheel”* (Respondent 2).

5.1.2 Middelen

Net zoals in de voorgaande subparagraaf wordt in onderstaande tabel een samenvatting van de data gepresenteerd, waarna bepaalde opmerkelijke zaken en toelichtingen aan bod komen.

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3
4. Financiële middelen	4.1 Omvang van budgetten	4.1.1 Toereikendheid van middelen	Toereikend	Ontoereikend	Gedeeltelijk toereikend
	4.2 Aanwending van budgetten	4.2.1 Bereidheid financiële middelen in te zetten	Wisselend aanwezig	Minimaal aanwezig	Minimaal aanwezig
5. Expertise	5.1 Omvang van kennis	5.1.1 Toereikendheid van kennis over thematiek	Toereikend	Gedeeltelijk toereikend	Gedeeltelijk toereikend
		5.1.2 Toereikendheid van kennis over partijen onderling	Gedeeltelijk toereikend	Gedeeltelijk toereikend	Gedeeltelijk toereikend
	5.2 Aanwending van kennis	5.2.2 Bereidheid kennis in te zetten (kennisdeling)	Minimaal aanwezig	Gedeeltelijk aanwezig	Minimaal aanwezig

Tabel 11. Middelen West-Brabant

Er wordt wisselend gedacht over de toereikendheid van het WEB-budget en de decentralisatie-uitkering vanuit het Rijk. Enerzijds wordt gesteld dat het een wél en het ander niet in verhouding staat tot de taak die er ligt. Zo wordt het WEB-budget wél als toereikend beschouwd, maar de decentralisatie-uitkering vanuit het Rijk niet (Respondent 3). Daarentegen is er ook sprake van onderbesteding: *“voor dit jaar hebben we eigenlijk zelfs moeite om het echt goed uit te kunnen geven. Ook vanwege corona zijn een aantal dingen gewoon vertraagd”* (Respondent 1). Toch is er een gemene

deler te ontdekken in de beoordeling van de omvang van de financiële middelen: elke respondent haalt aan dat er een discrepantie bestaat tussen de (personeels)budgetten van de grotere gemeenten en de kleinere gemeenten. *“De grotere gemeentes hebben lokaal wat meer uren”* (Respondent 1). Respondent 2 beaamt dit: *“Ik realiseer mij wel dat wij het in Breda [...] ook wel makkelijker hebben misschien dan andere gemeenten. Want ik heb ook gewoon eigen geld voor het uitvoeren van het actieplan Taal, [...] omdat ons college het onderwerp belangrijk vindt en daar extra middelen voor beschikbaar heeft gesteld”* (Respondent 2).

Dat Breda als grote gemeente meer middelen heeft, neemt niet weg dat regiogemeenten geen eigen middelen mogen inzetten voor de aanpak. Toch blijkt dat de bereidheid om eigen financiële middelen vrij te maken wisselend, maar veelal beperkt is:

“Niet allemaal, maar een aantal doen inderdaad een aanvullend budget vanuit sociaal domein. [Anderen] zeggen dat er geen geld is. Soms vinden ze het niet nodig., [...] maar vaak is het argument: ‘wij hebben er geen geld voor, het is al belegd’” (Respondent 1).

Toch acht niet iedereen de lage bereidwilligheid om gemeentelijke budgetten in te zetten problematisch, omdat het netwerk niet altijd zozeer gebaat is bij een financiële bijdrage, maar wel bij een persoonlijke bijdrage:

“Ik ben al geholpen als mijn afdeling schuldhulpverlening de training Herkennen en Doorverwijzen laat doen door het taalhuis dit jaar. [...] Ik heb bijna liever dat ze hun inzet dáárop plegen, dan dat ik heel hard ga insteken op dat ze daar extra geld voor beschikbaar maken” (Respondent 2).

Uit bovenstaand citaat blijkt dat expertise rondom het thema laaggeletterdheid op bovenlokaal niveau van belang is om de aanpak ervan op lokaal niveau te laten inbedden. De noodzakelijke kennis is bij de deelnemers van het bovenlokale WEB-overleg grotendeels aanwezig, maar hierbij vormen de ambtelijke wisselingen wel een belemmering. Wanneer een beleidsambtenaar nieuw is op het dossier, start hij of zij met een onvermijdelijke kennisachterstand voor wat betreft het thema laaggeletterdheid en de samenwerking (Respondent 3). Ook de beperkte personeelscapaciteit maakt dat de kennis over de thematiek nog oppervlakkig blijft. Ambtenaren zijn vaak maar twee uur in de week met laaggeletterdheid bezig, waardoor men niet altijd op de hoogte is van de landelijke ontwikkelingen of educatie-inhoudelijke zaken, zoals het verschil tussen NT1 en NT2 (Respondent 1).

Ook wat betreft de kennis over de partijen die elkaar op bovenlokaal niveau treffen, is er ruimte voor verbetering. Partijen weten elkaar nog niet altijd te vinden of hebben nog geen weet van de wijze waarop ze elkaar van dienst kunnen zijn in het netwerk. Bij personen die elkaar in andere hoedanigheden tegenkomen in het sociaal domein of in het verleden met elkaar te maken hebben gehad, is deze kennis er vaak wel (Respondent 2). Ondanks deze kennis doet zich soms de situatie voor waarin men weet heeft van elkaar, maar waarbij het niet lukt om elkaar te vinden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Werkplein en het roc. Het Werkplein regelt de taken omtrent werk en inkomen voor zes gemeenten en het roc heeft educatieaanbod. Dit weten ze van elkaar, maar toch blijkt het aantal doorverwijzingen vanuit het Werkplein naar het roc beperkt (Respondent 1).

Niet alleen wordt de kennis over elkaar niet altijd geactiveerd; men voorziet met name verbetering in de mate waarin er van elkaar geleerd wordt en kennis over de problematiek, (geslaagde) aanpakken of ‘briljante mislukkingen’ (Respondent 1) gedeeld worden. *“[Dat gebeurt] echt nog heel weinig. [...] Er wordt wel over de WEB in ieder geval heel veel vergaderd, [maar] het is eigenlijk meer informatie-uitwisseling”* (Respondent 1). Kennisdeling vindt oppervlakkig, incidenteel en ad hoc plaats. Vaak is er een aanleiding nodig om kennis uit te wisselen (Respondent 2). Kennisuitwisseling gebeurt nu vooral op casusniveau als zich een probleem of kwestie voordoet (Respondent 3). Hierbij speelt mee dat er bij gemeenten tot op heden voornamelijk een prioritaire focus ligt op de lokale planvorming in plaats van de daadwerkelijke uitvoering van de aanpak, waardoor er weinig beleidservaringen of uitvoeringskwesties zijn om te delen:

“ik denk dat in deze tijd, waarin de aandacht toch vooral is uitgegaan naar de lokale werkplannen, dat voor de échte uitvoering – als in: hoe geef je dat dan handen en voeten? – dat dat een beetje op de tweede plaats is gekomen” (Respondent 2).

5.1.3 Netwerkcultuur

In onderstaande tabel wordt een samenvatting gegeven van de data, waarna een toelichting volgt.

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3
6. Consensus	6.1 Doelconsensus	6.1.1 Mate van overeenstemming tussen het doel van het netwerk en het doel van afzonderlijke partij	Op hoofdlijnen	Op hoofdlijnen	Op hoofdlijnen
	6.2 Waardenconsensus	6.2.1. Reactie op waardenuitingen van een andere partij	Niet gecodeerd	Niet gecodeerd	Niet gecodeerd
7. Gedeelde geschiedenis	7.1 Eerdere samenwerking	7.1.1 Samenwerking op andere gebieden (binnen het sociaal domein)	Ja	Ja	Geen zicht op
		7.1.2 Aantal partijen waarmee nog niet eerder is samengewerkt	Niet gecodeerd	Niet gecodeerd	Niet gecodeerd
	7.2 Eerdere (persoonlijke) conflicten	7.2.1 Aanwezigheid van eerdere conflicten tussen partijen	Ja, met name persoonlijk conflict	Ja, met name persoonlijk conflict	Nee, alleen meningsverschillen

Tabel 12. Netwerkcultuur West-Brabant

Op basis van de gesprekken komt een eenduidig beeld naar voren van de concrete invulling van de laaggeletterdheidsaanpak; deze is belegd bij de individuele gemeenten en hun partners. Daardoor is er minder behoefte aan een gezamenlijke, inhoudelijke focus op arbeidsmarktregionaal niveau:

“Ik ben niet zo’n voorstander van zo’n [regionaal] plan helemaal dicht te timmeren. Doe maar de hoofdlijnen. Dat is niet om je er makkelijk van af te maken, maar wel [...] om gemeenten de vrijheid te kunnen geven. [...] Iedereen werkt natuurlijk ook vanuit zijn eigen stuk van de puzzel” (Respondent 2).

Sommige gemeentes lopen bijvoorbeeld veel harder voor de schuldenaanpak, waar een andere gemeente zich richt op de werkgevers. Dat heeft er ook mee te maken dat een kleine gemeente andersoortige laaggeletterdheidproblematiek kent dan een grote stad (Respondent 3). Wel worden de hoofddoelstellingen uit de bestuurlijke afspraken – groter bereik van NT1, een duurzame scholingsinfrastructuur, monitoring en kennisdeling – door alle gemeenten onderstreept. Dat er vervolgens verschillen zijn qua invulling van de Rijksdoelen wordt niet problematisch geacht. Het stelt de gemeenten juist in staat van elkaar te leren: *“soms vinden ze elkaar juist ook wel een beetje, omdat [...] je natuurlijk hartstikke goed voorbeelden kunt delen met elkaar”* (Respondent 1). Doordat de accenten niet op bovenlokaal niveau worden gelegd, is er over het algemeen weinig voer voor inhoudelijke disconsensus, confrontatie en conflict.

Dat neemt overigens niet weg dat er zich in het verleden geen conflicten hebben voorgedaan. Zo zijn er gespannen verhoudingen ontstaan in West-Brabant toen de verplichte winkelnering van scholingstrajecten bij het roc wegviel en gemeenten zelf mochten gaan bepalen waar ze educatieaanbod inkopen. De West-Brabantse gemeenten hebben destijds besloten dat er ook een gedeelte van het budget naar de bibliotheken gaat. *“De bibliotheken krijgen nu 20% en het roc 70% [van het geld]. Dan is er nog een stukje over. En over dat percentage wordt elk jaar wel gesteggeld”* (Respondent 1). Daarnaast is de onderlinge spanning toegenomen nadat het roc in een overleg met de

educatieambtenaren neerbuigend was ten aanzien van het bibliotheekwezen en geen vertrouwen toonde in de vrijwilligers die er worden getraind en werkzaam zijn. Dat heeft gezorgd voor een onwerkbaar situatie. *“Dat was vrij heftig. [...] Ik denk dat de samenwerking bij de taalhuizen, waarin het roc en de bibliotheek veel moeten samenwerken, toen ook echt heel slecht liep”* (Respondent 1). Aan deze grimmige sfeer liggen niet zozeer inhoudelijke standpuntverschillen ten grondslag. Het is juist afhankelijk van *“wie er zitten en hoe ze met elkaar samenwerken. Want [...] het zijn hele goede mensen en tóch kunnen ze dan op een bepaalde manier niet goed met elkaar overweg”* (Respondent 1). Het belang van een persoonlijke klik wordt beaamd: *“het is niet zozeer dat het zo verschilt qua visie of dat je inhoudelijk heel erg verschilt. Het kan ook weleens gewoon niet klikken tussen mensen of dat stijlen niet aansluiten, dat het daardoor soms wat uit de bocht vliegt”* (Respondent 2). Zo was er een bevoegen bibliotheekmedewerker die zijn ziel en zaligheid in het werk had zitten. Deze persoon moest samenwerken met een gemeenteambtenaar die het laaggeletterdheidsdossier als één van de vele taken doet en niet op de hoogte was van alle details. Dat zorgt voor wrijving (Respondent 2). Wat meespeelt in de moeizame relatie tussen bibliotheken en gemeenten, is de decentralisatie van de aanpak, waarbij na jaren aanjagen niet langer de bibliotheken in de lead zijn; de regie ligt nu bij gemeenten. Daardoor is er soms frustratie bij eerstgenoemde partij (Respondent 1).

Maar niet alleen op regionaal niveau heeft het gebotst. Ook op lokaal niveau doen confrontaties zich voor: *“ik weet dat partners soms vinden dat gemeentes te veel zelf bepalen en hen te weinig vragen om input. Dat vind ik op ook wel vervelend om te horen”* (Respondent 1). Ondanks dat er incidenteel onenigheid was in het verleden, heeft eerdere samenwerking op andere gebieden binnen het sociaal domein juist een positieve uitwerking gehad op het laaggeletterdheidsnetwerk. Zoals eerder gesteld zijn ambtenaren in kleine gemeenten op meerdere domeinen actief. *“[Daardoor] zie je soms wel dezelfde mensen uit gemeenten actief op verschillende onderwerpen [...] En dat helpt natuurlijk wel”* (Respondent 2). Bovendien zijn gemeenten sinds 2015 wettelijk verplicht periodiek contact te hebben binnen de regio over volwasseneneducatie, waardoor zich inmiddels een samenwerkingsgeschiedenis heeft ontwikkeld.

5.1.4 Commitment

Tot slot wordt aan de hand van onderstaande tabel de variabele commitment besproken.

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3
8. Vertrouwen	8.1 Contractueel vertrouwen	8.1.1 Aanwezigheid van overeenkomsten	Nee	Ja	Geen zicht op
		8.1.2 Behoeftte aan overeenkomsten	Afwezig	Minimaal aanwezig	Afwezig
		8.1.3 Naleving van overeenkomsten	Nvt	Onduidelijk	Geen zicht op
	8.2 Betrouwbaarheid	8.2.1 Mate waarin afspraken worden nagekomen	Nvt (geen afspraken regionaal)	Nvt (geen afspraken regionaal)	Nvt (geen afspraken regionaal)
		8.2.2 Mate waarin gevoelige informatie wordt gedeeld	Geen zicht op	Niet gecodeerd	Niet gecodeerd
	8.3 Afwezigheid van opportunistisch gedrag	8.3.1 Ervaren aanwezigheid misbruik van netwerk, actoren of middelen	Ja	Niet gecodeerd	Nee
9. Intern commitment	9.1 Motieven voor samenwerking	9.1.1 Aanwezigheid van motieven voor samenwerking	Wederkerigheid	Noodzaak Wederkerigheid Legitimiteit	Wederkerigheid Asymmetrie
	9.2 Prioriteit	9.2.1 Ervaren prioriteit binnen het netwerk	Relatief laag	Wisselend	Relatief laag
10. Extern commitment	10.1 Politieke betrokkenheid	10.1.1 Deelname van politieke	Wisselend	Ja	Ja

		functionarissen in het netwerk			
		10.1.2 Opname van aanpak laaggeletterdheid in bestuurlijk akkoord	Ja	Ja	Ja
	10.2 Prioriteit	10.2.1 Ervaren prioriteit buiten het netwerk	Wisselend	Wisselend	Niet gecodeerd

Tabel 13. Commitment West-Brabant

Wat betreft het commitment blijkt allereerst dat gemeenten meer behoefte hebben zaken op gemeentelijk niveau te beleggen en vast te leggen. De regionale samenwerking wordt juist op een lichte – maar niet vrijblijvende basis – opgetuigd. De uitvoering van de laaggeletterdheidsaanpak komt uiteindelijk ter verantwoording van de gemeenteraden in de regio, waardoor afspraken en overeenkomsten op lokaal niveau een meetbaar effect moeten sorteren, minder op regionaal niveau (Respondent 3). Bovendien, het maken van afspraken brengt transactiekosten voor het netwerk met zich mee:

“Het is goed om mensen commitment te laten uitspreken en dat we het vastklikken, maar tegelijkertijd [...] moet je er ook altijd achteraan hollen om te checken of dat gebeurt. Want waar doe je het anders voor? En de vraag is dan ook weer waar je je energie in wilt gaan steken” (Respondent 2).

Daarnaast wordt de schaal waarop wordt samengewerkt niet effectief geacht voor het sluiten van overeenkomsten: *“voor alle partijen binnen een gemeente hebben we [...] praktisch afgesproken wat ze gaan doen met elkaar. Dat vind ik zinvol. Maar als je een groot convenant sluit met veertien gemeenten en alle partijen, wordt het veel minder praktisch uiteindelijk”* (Respondent 1). Dat neemt niet weg dat op een bovenlokaal niveau geen enkel voornemen tot samenwerking is vastgelegd. *“Wij hebben als regio een intentieovereenkomst gesloten een aantal jaar geleden, ook met de formele aanbieders in het kader van de WEB. [...] [En] je hebt natuurlijk de taalakkoorden”* (Respondent 2).

Tevens zijn contracten, convenanten en overeenkomst niet altijd de wijze waarop commitment verkregen wordt. Soms moet men elkaar ook kunnen aanspreken op de betrokkenheid, ook al is het niet contractueel vastgelegd (Respondent 2). Een andere informele manier waarop voor commitment gezorgd wordt, is gezamenlijke bijeenkomsten organiseren wanneer daar vraag naar is:

“Door corona, omdat we elkaar nu minder zien, merk ik dat bepaalde partijen het lastiger vinden om te voelen waar ze nu staan. Dus is het juist dit jaar belangrijk om een bijeenkomst te doen om inderdaad weer die feeling te krijgen met elkaar” (Respondent 1).

Ondanks de afwezigheid van strikte afspraken en overeenkomsten, blijkt dat commitment toch via een zijroute wordt ‘afgedwongen’. *“Gemeenten moeten natuurlijk gewoon meedoen [in het WEB-overleg], al was het maar in de verdeling van de WEB-middelen”* (Respondent 2). Deze door Dawes (2008) in hoofdstuk 3 getypeerde ‘noodzaak’ vormt één van de aanwezige motieven voor deelname aan het netwerk. Buiten de extrinsieke motivatie, blijken ook diverse intrinsieke factoren aanwezig te zijn. *“Er zit bij een héél aantal mensen ook intrinsieke motivatie om iets te doen. Er zitten vaak mensen die oprecht wel inhoudelijke meerwaarde zien”* (Respondent 2). Dit motief van regionale samenwerking wordt door alle drie de respondenten aangehaald. Zo stelt Respondent 1: *“met elkaar kun je véél meer dingen doen als je kijkt naar de hele opgave die er ligt”* (Respondent 1). Dit correspondeert met de motiverende factor ‘wederkerigheid’ (Dawes, 2008), zoals in hoofdstuk 3 is benoemd. Naast schaalvoordelen is tevens een andere vorm van wederkerigheid terug te zien. Het wordt namelijk als prettig ervaren dat op het moment dat men in de uitvoering ergens tegenaan loopt, er met elkaar gespard en gedeeld kan worden om te zorgen dat de kwaliteit van de aanpak bestendig blijft (Respondent 3). Naast wederkerigheid wordt ‘legitimiteit’ (Dawes, 2008) aangevoerd als reden tot

samenwerking. *“Vanuit de politiek is het een mooi onderwerp om je af en toe op te laten gelden”* (Respondent 2). En ook de motivator ‘asymmetrie’ (Dawes, 2008), wat inhoudt dat er gebruik wordt gemaakt van de positie en middelen van een bepaalde partij binnen het netwerk, is herkenbaar in deze casus. Men zoekt graag de samenwerking op met Breda, als grootste gemeente binnen het netwerk, omdat dat die gemeente meer middelen tot haar beschikking heeft (Respondent 3). Dat vier van de zes motieven aanwezig zijn, draagt bij aan het intern commitment.

Daarentegen blijkt dat de ervaren prioriteit van de deelnemende ambtenaren relatief laag is. Doordat ambtenaren vaak lokaal al meerdere dossiers en taken voor hun rekening nemen dan alleen laaggeletterdheid, verkrijgt regionale samenwerking minder prioriteit (Respondent 3). Dat was niet zo omdat er geen heil werd gezien in de samenwerking of geen belang werd gehecht aan het onderwerp, maar omdat men bezig was de individuele trajecten voor die gemeente te organiseren. De toegenomen werkdruk op het sociaal domein na de decentralisaties uit 2015 en de eerder besproken beperkte persoonscapaciteit draagt ook bij aan de lage prioriteit: *“vooral de ambtenaren van de wat kleinere gemeenten hebben heel veel dossiers. En dan is het ook nog best wel een complex dossier met heel weinig uren. Dan sneuvelt het nu best vaak in de prioriteiten”* (Respondent 1). Daardoor is het een uitzonderlijke situatie als alle gemeenten vertegenwoordigd zijn in een overleg. Wel stellen alle drie de respondenten dat de gedrevenheid van de persoon het verschil kan maken. Wanneer gedrevenheid ontbreekt, doet zich nog weleens opportunistisch gedrag voor: *“soms onttrekken ze zich juist aan de samenwerking. Dat vind ik bij een andere gemeente. Je onttrekt je eigenlijk aan de overleggen, zodat je toch wat meer je eigen plan kunt trekken”* (Respondent 1). Of men vertoont juist free-ridergedrag (Respondent 3).

Naast het ambtelijk commitment, speelt ook de betrokkenheid en ambitie van de wethouders een belangrijke rol: *“ik denk dat dit een netwerk is waar je alle wethouders in principe prima voor aan tafel kan krijgen, waar iedereen ook komt”* (Respondent 2). Maar ook dit fluctueert. Zo bepalen de persoonlijke affiniteit – vinden we het belangrijk of niet? – en de actualiteit – waar ontploffen de bommetjes? – of wethouders actief betrokken zijn of niet (Respondent 3). Wat daarentegen een meer stabiele factor vormt in de mate van extern commitment, is het feit dat het thema laaggeletterdheid een thema is waar men zich relatief gemakkelijk aan bindt; het vormt geen controversieel thema. Daarentegen zorgt het gebrek aan incidenten en ontploffende bommetjes ervoor dat het soms moeilijk is de aandacht gefixeerd te houden op het thema laaggeletterdheid. (Respondent 3). Dat is met name merkbaar wanneer overleggen concurreren met elkaar, waardoor wethouders soms niet of korter aanwezig zijn bij een bijeenkomst.

Onverlet gelaten dat de politieke betrokkenheid van wethouders zeer afhangt van de persoon die de zetel bekleedt, staat de laaggeletterdheidsproblematiek wel op het netvlies van de meeste gemeenteraden. Na de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 stond laaggeletterdheid, al dan niet in andere termen, verwoord in vrijwel alle coalitieprogramma’s (Respondent 1). Bovendien heeft de gemeenteraad van Breda bepaald dat er jaarlijks €200.000 extra wordt ingezet op taalbeleid (Respondent 2).

5.1.5 Netwerkmanagement

In het voorgaande is besproken dat de regio West-Brabant te maken heeft met een aantal uitdagingen die de effectiviteit van het netwerk kunnen ondermijnen. Deze subparagraaf behandelt per netwerkmanagementactiviteit de wijze waarop er met genoemde zaken wordt omgegaan.

Beperken van transactiekosten

Een van de uitdagingen is dat het West-Brabantse netwerk wordt gekenmerkt door een (voormalig) onwerkbaar grootte en een regelmatige wisseling van de wacht onder ambtenaren. Dit kan leiden tot vergroting van de transactiekosten, wat de netwerkeffectiviteit niet ten goede komt. Zoals eerder besproken is er ingegrepen in het (te) grote netwerk door het aantal deelnemers te beperken; de

maatschappelijke partners zitten niet langer standaard aan tafel bij het regio-overleg, ook met het oog op de decentralisatie van de aanpak. Er is hier duidelijk sprake van netwerkstructurering (Klijn et al., 1995).

Onverlet gelaten dat het netwerk inmiddels een behapbare omvang aanneemt, nemen paradoxaal genoeg de transactiekosten toe. De centrumgemeente investeert namelijk behoorlijk in het kennisniveau van nieuwe beleidsambtenaren, zodat de transactiekosten veroorzaakt door een beperkte overdracht worden verlaagd. *“Zeker de afgelopen paar jaar is ze heel hard aan het trekken om iedereen steeds weer geïnformeerd te houden”* (Respondent 1). Dit wordt beaamd: *“het is een kwestie van heel veel investeren. Ik hang net op met de gemeente Rozendaal die ook iemand nieuw heeft. [...] Als zich iemand nieuw aandient, dan neem je die mee. En dat kost tijd”* (Respondent 2). Kortom, er is sprake van transactiekostenbeperking vanuit de centrumgemeente, al leidt het opnieuw tot andersoortige transactiekosten.

Activeren van actoren en middelen

Eerder is aangehaald dat de (additionele) financiële middelen tekortschieten of niet volledig worden aangewend. Met name de beperkte personeelscapaciteit vormt een probleem; men heeft (te) weinig betaalde uren om aandacht te schenken aan laaggeletterdheid. Het is echter niet aan de centrumgemeente of een andere externe partij om de financiële capaciteit van een regiogemeente op te hogen door additionele middelen beschikbaar te stellen. De gemeentelijke begroting is een lokale aangelegenheid. Dat maakt dat er geen rol is weggelegd voor het netwerkmanagement om middelen of actoren direct te activeren. De financiële middelen vormen aldus een exogene variabele (Kenis & Provan, 2009; Whelan, 2011). Dat betekent niet dat de centrumgemeente uitgespeeld is. Immers, vanuit de WEB-wetgeving zijn centrumgemeenten verplicht de financiële kaders te bewaken en ervoor te zorgen dat de middelen een gewenst effect sorteren (Respondent 3). De centrumgemeente is namelijk de eindverantwoordelijke als het gaat om de WEB-gelden. Kortom, bijsturing op de aanwending is mogelijk, maar niet op de extra inzet van middelen.

Wat ook aan bod kwam in paragraaf 5.1.2 is de ruimte voor verbetering op gebied van kennis(uitwisseling). De inhoudelijke expertise is grotendeels aanwezig, maar elkaar vinden en weten van elkaar waar men mee bezig is, kan beter. Voor het activeren van actoren om deze kennis te delen is niet zozeer een rol weggelegd voor de centrumgemeenteambtenaar, maar juist voor taalpartners, zoals Stichting Lezen en Schrijven. *“Ik pak veel op. Ik probeer de centrumgemeente te informeren over wat er in de regio leeft. [...] Ik probeer echt die verbinding te zijn”* (Respondent 1). Er wordt bevestigd dat ‘schakelpartijen’ worden ingezet op het moment dat bepaalde kennis ontbreekt: *“praktisch gezien is dat je ook je taalhuis inzet [...] en [Stichting] Lezen en Schrijven”* (Respondent 2). Om kennisdeling nog meer te stimuleren en een vertaalslag te maken, is men voornemens een taalnetwerkcoördinator aan te stellen. Deze persoon moet de koppeling maken van theorie naar praktijk, samenwerking bevorderen, uitwisseling faciliteren en in de uitvoering personen en werkwijzen verbinden (Respondent 1; Respondent 3).

Conflicterende belangen verenigen

In paragraaf 5.1.3 is besproken dat zich regionale conflictueuze situaties hebben voorgedaan rondom het onbestemde gedeelte van de WEB-gelden, de gespannen verhoudingen tussen het roc en het bibliotheekwezen en de nieuwe rol die de bibliotheek inneemt in de nieuwe aanpak. Op basis van de data blijkt dat in alle gevallen is ingezet op het verenigen van conflicterende belangen, maar dat de situatie bepaalt op welke wijze het gebeurt. Zo werd bij het beslechten van de gespannen relatie tussen het roc en de andere partners een sessie georganiseerd vanuit de centrumgemeente, om zodoende met elkaar de diepte in te duiken en de verhoudingen te herstellen (Respondent 1). Daarentegen trekt de centrumgemeente haar handen af van meningsverschillen tussen partners op subregionaal niveau. Uitgangspunt is dat de partijen allereerst met elkaar naar een oplossing zoeken. *“Dat moeten ze eigenlijk ook subregionaal proberen op te lossen. [...] Niet alles in de werkgroep gooien. [...] De centrumgemeente wil het [conflict] meenemen in grotere besprekingen als een van de signalen, maar niet om te bemiddelen of iets dergelijks”* (Respondent 1). Er wordt bevestigd dat de

centrumgemeenteambtenaar een terughoudende positie inneemt: *“je probeert dat als netwerk samen op te lossen. [...] Er was bijvoorbeeld iemand van de bibliotheek die zei: ‘zal ik eens een praatje gaan maken om te kijken wat er nou achter [het conflict] zit?’”* (Respondent 2). Indien het een regionale aangelegenheid betreft, wordt wel opgeschaald en wordt de centrumgemeenteambtenaar erbij gehaald (Respondent 3).

Bijzonder is te benoemen dat het actief verenigen van conflicterende belangen niet altijd de effectiefste wijze van conflictbeslechting is. Zoals eerder aangehaald speelt het ontbreken van een persoonlijke klik tussen bepaalde actoren een belangrijke rol bij meningsverschillen. Informeel contact heeft uiteindelijk bijgedragen aan het versterken van de onderlinge verhoudingen. De partners hebben in het kader van een uitwisseling een internationale reis gemaakt, waarbij het informele contact tijdens de maaltijden en het reizen een positief effect heeft gehad op de relaties onderling. *“Het ging niet alleen maar over werk. Dat heeft die band wel echt versterkt, waardoor dingen eerder en makkelijker uit te spreken waren. [...] Ik merk dat informeel contact heeft geholpen”* (Respondent 1).

Verwerven en behouden van commitment

Alhoewel het netwerk niet gegrond is op een samenwerkingsovereenkomst, voorziet men geen grote problemen met het onderlinge vertrouwen tussen de partijen. Daarentegen is het intern commitment relatief laag. Om de nadelige effecten daarvan te beperken worden deelnemers waar nodig (preventief) aangesproken op hun betrokkenheid binnen het netwerk. *“Soms moet je elkaar daarop aanspreken en dat moet je natuurlijk wel kunnen doen, ook al is het niet contractueel vastgelegd”* (Respondent 2). Zo vormde de constatering dat het lastig is om zorg en welzijn bij de aanpak te betrekken een reden om welzijnsinstellingen te wijzen op hun eerder beloofde commitment: *“dan heb je een aanleiding om ze te wijzen op de afspraak die ze ooit hebben gemaakt op hoofdlijnen binnen een taalakkoord”* (Respondent 2). Deze aanjagende rol vanuit de centrumgemeente wordt beaamd: *“zij [is] echt héél hardnekkig in constant iedereen proberen mee te nemen en te vragen of ze ook mee willen denken”* (Respondent 1). Deze taak is overigens niet per definitie belegd bij de centrumgemeente. *“Liever niet zelfs, want [...] het moet juist niet alleen maar van mij komen. Ik ben niet zo hiërarchisch ingestoken. [...] Je kunt ook kijken: wie heeft de beste entree?”* (Respondent 2).

Toch wordt er nog vaak naar de centrumgemeente gekeken om deze rol als aanjager, verbinder en afdwinger van commitment op zich te nemen. En er wordt meer van de centrumgemeente verwacht, waardoor er misverstanden ontstaan; mensen krijgen het idee dat het hebben van regie inhoudt dat de centrumgemeente alles doet. Respondent 2 bevestigt: *“als je niet uitkijkt, [wordt] er wel naar je gekeken als centrumgemeente van: ‘goh, kan je dit, kan je dat, kan je zus, kan je zo?’”* (Respondent 2).

Overigens is de invloed die het netwerkmanagement heeft op de externe betrokkenheid beperkt. Men moet het treffen met de politieke kopstukken (Respondent 1). Op de gedrevenheid, intrinsieke motivatie en inzet van deze personen is lastiger te sturen. Het betreft aldus een exogene factor (Kenis & Provan, 2009; Whelan, 2011).

5.2 Arbeidsmarktregio Flevoland

In onderstaande subparagrafen worden de netwerkstructuur, de middelen, de netwerkcultuur, het commitment en het netwerkmanagement van arbeidsmarktregio Flevoland besproken.

5.2.1 Netwerkstructuur

In onderstaande tabel wordt een samenvatting van de data gepresenteerd, waarna er dieper op een aantal opvallende bevindingen wordt ingegaan en zaken worden toegelicht.

Dimensie	Indicator	Respondent 4	Respondent 5	Respondent 6
1. Netwerkstabiliteit	1.1 In- en uitstroom binnen partijen	Ja	Ja	Ja
	1.2 In- en uitstroom van partijen	Nee	Nee	Nee
2. Netwerkcompositie	2.1 Aantal deelnemende partijen	7	7	Niet gecodeerd

	2.2 Aanwezigheid van actoren buiten de gemeentelijke WEB-functionarissen	Incidenteel	Onduidelijk	Niet gecodeerd
3. Netwerkdisein	3.1 Aanwezigheid van een centrale aansturingseenheid	Nee; weinig aansturing	Nee; weinig aansturing	Nee; weinig aansturing
	3.2 Aanwezigheid van externe aansturing	Nee	Nee	Nee

Tabel 14. Netwerkstructuur Flevoland

Vooraf dient gesteld te worden dat de netwerkvorming nog op gang moet komen in de regio Flevoland. *“Daar waar gezamenlijk gesproken wordt over de aanpak van laaggeletterdheid, zit het vooral in de verdeling van de WEB-gelden. [...] Voor de rest is het overleg vooral een stand van zaken of kennisuitwisseling”* (Respondent 4). Door het regio-overleg, het netwerk van de provinciale bibliotheek en de provincie lijkt er nu een beweging ingezet te worden, waarbij men meer de samenwerking opzoekt. Maar het is nog te vroeg om te spreken van een samenwerkingsnetwerk. *“Dat zou wel kunnen ontstaan, maar dat is er nog niet”* (Respondent 5).

Wat betreft de dimensies blijkt allereerst dat er een verloop gaande is onder functionarissen. *“In Flevoland heb ik in elke gemeente te maken gehad met een wisseling van de wacht. En op dit moment is het zelfs zo dat van de vijf gemeente[ambtenaren] er twee langdurig ziek zijn en één een andere functie heeft”* (Respondent 4). De ambtenaar van Urk is vertrokken en in Dronten heeft een tijdelijke gemeentecontactpersoon het laaggeletterdheidsdossier als vervanging (Respondent 5). Daardoor ontbreekt het aan continuïteit binnen het WEB-overleg. Net als Respondent 1 van de regio West-Brabant stelt Respondent 5 dat het te maken heeft met het feit dat het een makkelijk te wisselen taak is: *“het is ook een dossier dat vaak van de een naar de ander door wordt gegeven. [...] Het is altijd een ondergeschoven kindje wat dat betreft geweest”* (Respondent 5).

Op dit moment zitten bij het educatieoverleg slechts de vijf WEB-ambtenaren, Stichting Lezen en Schrijven en soms de provinciale ondersteuningsinstantie van bibliotheken (POI) aan tafel. Andere partners zijn op bovenlokaal wel aanwezig. Zo nemen het roc van Amsterdam, Invivio en roc Friese Poort als taalaanbieders, tezamen met het UWV, deel aan het netwerk Regionaal Werkbedrijf Flevoland, dat gericht is op de beroepsonderwijskant. Echter, hun directe medewerking binnen de aanpak van laaggeletterdheid vindt lokaal plaats, in de afzonderlijke gemeenten (Respondent 6). *“Die [partijen] zitten niet als centrale partner aan tafel bij dit [regionale] overleg. [...] Ze worden waarschijnlijk wel gevraagd door hun eigen gemeente om input te leveren en spelen daar ook wel een rol, maar niet bij de totstandkoming van het plan”* (Respondent 4). Respondent 5 beaamt dit: *“volgens mij is het toch allemaal wel erg lokaal georganiseerd. We ondernemen bijvoorbeeld ook niet een gezamenlijk onderzoek of gezamenlijke activiteiten”* (Respondent 5).

Wat betreft de aansturing van het WEB-overleg blijkt dat het allerm minst een centralistisch karakter heeft. *“Er zit natuurlijk helemaal geen hiërarchische relatie tussen een centrumgemeente en een regiogemeente. [...] Zo is het ook nooit vastgelegd”* (Respondent 4). Bovendien tracht de centrumgemeente bewust een gelijkwaardige functie te bekleden. Daardoor wordt er soms een gebrek aan aanjaging, aansturing en coördinatie vanuit de centrumgemeente waargenomen. De centrumgemeente is terughoudend wat betreft bovengenoemde taken:

“Ze [de centrumgemeente] hebben wel een coördinerende rol, maar ik zou het niet een zware coördinerende rol noemen. [...] Misschien [pakken ze] daarin een wat afwachtende rol. [...] Ik merk in ieder geval niet dat ze een hele stevige rol pakken hierin. [...] Ik vind het initiatief dat vanuit daar komt wel minimaal” (Respondent 6).

De centrumgemeente zelf kan zich wel in het geschetste beeld vinden: *“vooropgesteld, mijn regievoering zou ook wat strakker kunnen. [...] Ik beperk het [de coördinatie] ook te veel tot de formele kant, denk ik, en minder tot de inhoudelijke kant. Ik zit meer op de financiën en dergelijken”* (Respondent 5). Enerzijds heeft ze wel het idee dat de coördinerende functie als centrumgemeente sterker ingevuld kan worden, maar anderzijds acht ze het van belang inhoudelijk niet té sturend te zijn. Men is binnen de laaggeletterdheidsaanpak nu eenmaal erg lokaal bezig (Respondent 5).

5.2.2 Middelen

Net zoals in de voorgaande subparagraaf wordt in onderstaande tabel een samenvatting van de data gepresenteerd, waarna bepaalde opmerkelijke zaken en toelichtingen aan bod komen.

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 4	Respondent 5	Respondent 6
4. Financiële middelen	4.1 Omvang van budgetten	4.1.1 Toereikendheid van middelen	Toereikend	Gedeeltelijk toereikend	Ontoereikend
	4.2 Aanwending van budgetten	4.2.1 Bereidheid financiële middelen in te zetten	Aanwezig	Aanwezig	Niet gecodeerd
5. Expertise	5.1 Omvang van kennis	5.1.1 Toereikendheid van kennis over thematiek	Ontoereikend	Gedeeltelijk toereikend	Gedeeltelijk toereikend
		5.1.2 Toereikendheid van kennis over partijen onderling	Toereikend	Onduidelijk	Toereikend
	5.2 Aanwending van kennis	5.2.2 Bereidheid kennis in te zetten (kennisdeling)	Minimaal aanwezig	Afwezig	Wisselend aanwezig

Tabel 15. Middelen Flevoland

Allereerst valt op dat er door de respondenten wisselend wordt gedacht over de toereikendheid van budgetten. Enerzijds wordt gesteld dat de mate waarin de middelen voldoende zijn, afhankelijk is van het ambitieniveau in de regio:

“Voor de ambitie die er is, is het genoeg. Maar als de NT1’ers ook bereikt willen worden, dan is het niet genoeg. [...] Dus het is gekoppeld aan de ambitie die je hebt als gemeente. En die ambitie ligt niet zo heel hoog, zeker niet als het gaat om het bereiken van de NT1-doelgroep” (Respondent 4).

Waar Respondent 4 de budgetten toereikend acht voor de doelen die men stelt, halen de andere respondenten aan dat enkele gemeenten bij voorbaat te weinig financiële middelen hebben. Er zit namelijk een vaste verdeelsleutel op de arbeidsmarktregionale Rijksuitkering, waarbij de grootte van de gemeente leidend is. Daardoor verschilt het heel erg wat gemeenten aan educatiebudget ontvangen: *“wij krijgen nog wel een behoorlijk budget, maar voor Dronten of Urk is dat een heel ander budget waar je het over hebt. Als wij bij wijze van spreken €90.000 krijgen, dan krijgt een andere gemeente misschien €9.000”* (Respondent 6). Al is er in kleinere gemeenten sprake van andersoortige problematiek, vormt het summiere bedrag voor diverse gemeenten een opgave. Ook omdat men in het sociaal domein geconfronteerd wordt met de uitdaging om het financieel goed rond te krijgen (Respondent 6). Daar komt bovenop dat de gemeenten geconfronteerd worden met een sigaar uit eigen doos: *“het was natuurlijk grappig dat ze spreken over de intensivering van middelen, terwijl het eigenlijk helemaal geen intensivering is. Want onze reguliere WEB-middelen zijn gedaald met €10.000 gedaald”* (Respondent 6). Kortom, in het licht van het realiseren van de landelijke ambitie om meer NT1’ers te bereiken, wordt het budget niet toereikend bevonden.

Toch dient zich een op het oog tegenstrijdige situatie aan, waarin er onderbesteding van middelen is. Over de mate waarin de financiering overeenkomstig is aan de doelen wordt namelijk gezegd: *“dat is een moeilijke. Ik vind van niet, maar we houden wel over”* (Respondent 5). Men mag vanuit de WEB-gelden namelijk geen werving bekostigen, alleen educatietrajecten. Cursisten kunnen daarom niet geworven worden, waardoor klassen niet gevuld worden. Daardoor is het mogelijk dat Dronten geld overhoudt op het aanbestede gedeelte, maar er tegelijkertijd wel wachtlijsten zijn en er vraag is naar extra budget (Respondent 5). Oftewel, de bereidheid om middelen in te zetten is er wel, maar de mogelijkheid niet. Deze problematiek is wel afhankelijk van de gemeentegrootte; waar Dronten problemen ondervindt, speelt Lelystad quitte.

Een andere opvallende bevinding is de paradoxale situatie, waarin het Rijk inzet op regionale planvorming, maar gemeente Noordoostpolder ervoor heeft gekozen voor zichzelf de ruimte te creëren om de WEB-middelen naar eigen behoefte te besteden. *“Dus eigenlijk hebben ze gezegd van: [...] we willen er nu voor kunnen kiezen om al het geld in te zetten zoals wij dat willen en dus geen rekening meer te hoeven houden met wat we regionaal hebben afgesproken”* (Respondent 4).

Een laatste financieel pijnpunt dat zowel Respondent 4 als Respondent 5 aanhalen, is de gebrekkige personeelscapaciteit bij met name de centrumgemeente:

“Ik heb hiernaast nog een flink dossier op dit moment. Ik vind de regio naast het reguliere lokaal best lastig. Als je het écht goed wilt doen en als je écht een fatsoenlijk plan wilt maken, dan vind ik dat eigenlijk een hele taak erbij, waardoor andere dingen gewoon in het gedrang komen. Je hebt ook gewoon je kwartaaloverleggen, subsidiedingen en lopende zaken” (Respondent 5).

Het urentekort is ook van invloed op de aanwezige kennis bij de educatieambtenaren. De kennis over de laaggeletterdheidproblematiek wordt grotendeels ontoereikend geacht, omdat het slechts een onderdeel van de portefeuille vormt. *“Je hebt in eerste instantie te maken met een ambtenaar die te maken heeft met vaak onderwijs, soms sociaal domein. Daarbinnen is dan volwasseneneducatie een stukje en dáárbinnen is laaggeletterdheid een nog kleiner stukje”* (Respondent 4). De andere respondenten vullen aan dat de noodzakelijke kennis wel aanwezig, maar niet voldoende is. Bovendien is het altijd lastig om te weten in hoeverre je zicht hebt op de problematiek, omdat laaggeletterden een doelgroep vormen die lastig te monitoren is (Respondent 6). Daarnaast vormt de beperkte capaciteit binnen het sociaal domein lokaal een obstakel om de kennis over elkaar daadwerkelijk aan te wenden ter verbetering van de dienstverlening. *“Er is ook altijd wel een spanningsveld: wat is dan prioriteit? [...] Een collega van werk en inkomen binnen de gemeente moet namelijk al kijken naar huiselijk geweld en naar radicalisering”* (Respondent 5).

Ook vindt er tussen de WEB-ambtenaren onderling beperkt kennisdeling plaats: *“er wordt wel wat verteld wat er gedaan wordt. Maar dat is niet altijd de definitie van kennis natuurlijk. Is het gestructureerd, is het consequent en leer je er ook van? Dat deel, dat laatste, zit er niet echt in”* (Respondent 4). Zo wordt bijvoorbeeld wel gedeeld dat Noordoostpolder een taalmakelaar heeft ingehuurd, maar wordt er vanuit de gemeenten weinig eigenaarschap getoond om te leren van elkaars lokale activiteiten (Respondent 4). Het initiëren en faciliteren van kennisverwerking en -deling ligt momenteel voornamelijk bij Stichting Lezen en Schrijven (Respondent 4; Respondent 6). Hieraan draagt bij dat niet iedere ambtenaar even gemotiveerd is praktijken te delen: *“je merkt dat de ene gemeente met meer enthousiasme met input komt dan de andere gemeente”* (Respondent 6).

De centrumgemeenteambtenaar ziet daar een rol voor haarzelf weggelegd: *“daar zou ik wel meer op kunnen doorpakken. Want het mag eigenlijk niet zo zijn dat een roc een nieuw project gaat doen, terwijl de regiocoördinator dat niet weet. Daarvan vind ik dan dat ik dat zou moeten weten”* (Respondent 5). Enerzijds wijt ze de gebrekkige kennisdeling aan haar eigen rolinvulling, maar anderzijds speelt ook hier de beperkte personeelscapaciteit een rol. Wil je het echt goed doen, dan heb je meer uren nodig als regiocoördinator of juist een splitsing van regionale en lokale taken (Respondent 5).

5.2.3 Netwerkcultuur

Om een uitspraak te doen over de netwerkcultuur van het netwerk, wordt in onderstaande tabel een samenvatting gepresenteerd van de data. Hierna volgt een toelichting.

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 4	Respondent 5	Respondent 6
6. Consensus	6.1 Doelconsensus	6.1.1 Mate van overeenstemming tussen het doel van het netwerk en het	Laag	Laag (verwacht); geen behoefte	Laag (verwacht); geen behoefte

		doel van afzonderlijke partij			
	6.2 Waardenconsensus	6.2.1. Reactie op waardenuitingen van een andere partij	Hoog	Hoog	Hoog
7. Gedeelde geschiedenis	7.1 Eerdere samenwerking	7.1.1 Samenwerking op andere gebieden (binnen het sociaal domein)	Geen zicht op	Nee	Nee
		7.1.2 Aantal partijen waarmee nog niet eerder is samengewerkt	Nvt	Nvt	Nvt
	7.2 Eerdere (persoonlijke) conflicten	7.2.1 Aanwezigheid van eerdere conflicten tussen partijen	Niet gecodeerd	Nee	Niet gecodeerd

Tabel 16. Netwerkcultuur Flevoland

Allereerst is de (verwachte) doelconsensus laag. Tot op heden is het bepalen van gezamenlijke doelstellingen nog niet aan de orde geweest, mede door het feit dat het regionaal plan nog geschreven moet worden. Maar ook de vele ambtelijke wisselingen spelen mee: *“in het vorige overleg [...] is hier helemaal niet over gesproken. De andere drie gemeenten hadden nog niets ingeleverd hierover, omdat ze dus ziek waren of weggingen. Dus er is daar nog geen discussie over geweest”* (Respondent 4). Respondent 6 beaamt dit en vult aan dat de functie van het regionaal WEB-overleg wellicht ergens anders ligt dan doelbepaling: *“dat [het vaststellen van regionale doelen] is er nu toe eigenlijk niet. Het [WEB-overleg] is eigenlijk puur ingericht als kennisdeling en om inspiratie op te doen”* (Respondent 6).

Bovendien, vergelijkbaar met West-Brabant, is er in Flevoland een lagere regionale ambitie en heeft men meer de behoefte doelen lokaal vorm te geven. Respondent 5 legt uit: *“we doen regionaal wat moet en lokaal doen we dingen afgestemd op onze eigen doelgroep. En dat is ook wel ingegeven door de grote verschillen tussen de diverse gemeentes”* (Respondent 5). Zo is bijvoorbeeld Almere een stad van ruim 200.000 inwoners met veel overloop uit de randstad. Daarentegen zijn Dronten, Noordoostpolder en Urk kleine gemeentes met een hele andere cultuur, waar met name Urk een vreemde eend in de bijt is (Respondent 4). Daarnaast verschilt de omvang en populatie laaggeletterden behoorlijk. In Lelystad is naar schatting 16% van de bevolking laaggeletterdheid en is er sprake van oververtegenwoordiging van laaggeletterden onder migranten (41%). Daarentegen kampt ‘slechts’ 7% van de inwoners van buurgemeente Dronten met laaggeletterdheid en is het percentage onder migranten bijna de helft lager (23%) (CINOP-ECBO, ROA & Etil, z.j.). Bovendien verschillen gemeenten als organisatie zijnde:

“Ik vind dat wij al behoorlijk verschillen van Almere. In die zin [...] dat wij wat flexibeler zijn als het gaat om het inzetten van het non-formele naast het formele. Wij vinden juist dat de mogelijkheid er zou moeten zijn om naast het non-formele traject een formeel traject in te zetten. [...] Vanuit het roc kreeg ik te horen dat ze in Almere [hier] veel strikter mee omgaan: óf iemand maakt hier gebruik van, óf daarvan” (Respondent 6).

Ondanks dat men het idee heeft veel van elkaar te verschillen, blijken bepaalde waarden en gedachten juist in overeenstemming te zijn. Zo zijn Respondent 4 en Respondent 5 het erover eens dat arbeidsmigranten geen prioriteit moeten vormen in het beleid. *“[In] Noordoostpolder [...] heb je een hele grote groep arbeidsmigranten, die dan wel gebruikmaken van het aanbod. [...] Dat is niet een hele duurzame investering, want ze gaan straks weer weg”* (Respondent 4). Respondent 5 beaamt: *“natuurlijk hebben we verschillende doelgroepen, maar we vinden wel dat iemand in de bijstand of een VSV'er [vroegtijdig schoolverlater] gevoelsmatig toch meer prioriteit heeft dan die Poolse of Roemeense werknemer die [...] na een tijd weg is”* (Respondent 6). Ook is er een consensus over het belang van het bereiken van de NT1-groep. Respondent 4 zegt namelijk: *“wij zijn ooit in het leven*

geroepen om NT1'ers te bedienen. [...] Die ambitie hebben wij vooral als Stichting Lezen en Schrijven" (Respondent 4). Respondent 5 stelt hetzelfde: "als je kijkt naar speerpunten, dan willen we allemaal wel iets met NT1" (Respondent 5).

Opvallend in bovenstaande tabel is dat het aantal partijen waar nog niet eerder mee is samengewerkt niet van toepassing is op deze casus, wat ook het geval was bij de regio West-Brabant. Dat heeft ermee te maken dat een periodiek educatieoverleg tussen de ambtenaren een WEB-verplichting is sinds 2015. Daar er verder geen maatschappelijke partners deel uitmaken van het regionale netwerk, is er ook geen sprake van partijen waarmee nog niet eerder is samengewerkt. Waar de gemeenten al sinds 2015 met elkaar in overleg treden, geldt dat niet voor de ambtenaren binnen die gemeenten. Dat heeft mede te maken met het verloop: "het is een dossier dat vaak van de een naar de ander door wordt gegeven" (Respondent 5). Bovendien behoort laaggeletterdheid bij elke ambtenaar tot een andere portefeuille. Zo is Respondent 5 beleidsadviseur onderwijs en Respondent 6 beleidsadviseur sociaal domein, waardoor ze elkaar niet gauw op een ander onderwerp treffen.

5.2.4 Commitment

Tot slot wordt aan de hand van onderstaande tabel de variabele commitment uitgelicht.

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 4	Respondent 5	Respondent 6
8. Vertrouwen	8.1 Contractueel vertrouwen	8.1.1 Aanwezigheid van overeenkomsten	Nee	Nee	Nee
		8.1.2 Behoeftte aan overeenkomsten	Afwezig	Minimaal aanwezig	Afwezig
		8.1.3 Naleving van overeenkomsten	Nvt	Nvt	Nvt
	8.2 Betrouwbaarheid	8.2.1 Mate waarin afspraken worden nagekomen	Nvt (geen afspraken regionaal)	Nvt (geen afspraken regionaal)	Nvt (geen afspraken regionaal)
		8.2.2 Mate waarin gevoelige informatie wordt gedeeld	Afwezig; geen behoefte	Niet gecodeerd	Afwezig; geen behoefte
	8.3 Afwezigheid van opportunistisch gedrag	8.3.1 Ervaren aanwezigheid misbruik van netwerk, actoren of middelen	Afwezig	Niet gecodeerd	Afwezig
9. Intern commitment	9.1 Motieven voor samenwerking	9.1.1 Aanwezigheid van motieven voor samenwerking	Noodzaak	Noodzaak	Wederkerigheid
	9.2 Prioriteit	9.2.1 Ervaren prioriteit binnen het netwerk	Relatief laag	Wisselend	Wisselend
10. Extern commitment	10.1 Politieke betrokkenheid	10.1.1 Deelname van politieke functionarissen in het netwerk	Nvt	Nvt	Nvt
		10.1.2 Opname van aanpak laaggeletterdheid in bestuurlijk akkoord	Nee; wel behoefte	Ja	Niet gecodeerd
	10.2 Prioriteit	10.2.1 Ervaren prioriteit buiten het netwerk	Wisselend	Wisselend	Wisselend

Tabel 17. Commitment Flevoland

Aan de hand van de tabel is te zien dat de onderlinge samenwerking niet wordt vastgelegd in overeenkomsten, contracten of convenanten, en dat daar tot op heden ook geen behoefte aan is. Enerzijds heeft dit ermee te maken dat men, evenals in West-Brabant, de bovenlokale samenwerking liever licht optuigt en de invulling van de aanpak lokaal belegt. "Ik denk dat alle gemeenten uiteindelijk

zo autonoom mogelijk willen werken. Ze snappen de verplichting tot de totstandkoming van een regionaal plan, maar om de samenwerking [...] ook nog eens vast te leggen in een samenwerkingsovereenkomst, zie ik niet gebeuren" (Respondent 4). Ook Respondent 5 geeft aan dat de samenwerking verder niet is vastgelegd en dat het regionaal plan volstaat: *"het regionaal plan is er. Verder zijn er gewoon raamovereenkomsten voor de aanbesteding"* (Respondent 5). Daarentegen verwacht men wel dat in de uitvoering uiteindelijk overeenkomsten worden gesloten met regionaal opererende partners. Met name omdat de verantwoordelijkheid van de aanpak bij de gemeenten afzonderlijk ligt. *"Ik denk namelijk dat het eigenaarschap gevoeld wordt door de gemeenten. En de gemeente wil af van het eigenaarschap door het te beleggen [...] bij een andere partij"* (Respondent 4). Te denken valt aan de GGD of het UWV, die regionaal werken.

Een andere reden voor de afwezigheid van regionale samenwerkingsovereenkomsten is – overeenkomstig de argumentatie bij West-Brabant – de beperkte ervaren meerwaarde en vergrote transactiekosten ervan:

"Vaak leveren convenanten ook niet persé acties op. [...] Soms is het goed om uit te dragen dat je ergens voor staat, maar ik denk altijd: wat voor effect heeft dat? [...] Ik denk dat als je een convenant sluit en je wilt echt concreet acties, dan moet je voorwaarden opstellen. [...] Maar dan heb je ook iemand nodig die dat gaat monitoren" (Respondent 6).

Het feit dat de aanpak en samenwerking nauwelijks regionaal belegd zijn, zorgt niet alleen voor een afwezige behoefte aan regionale overeenkomsten. Ook is het onderling contact beperkt, waardoor van het delen van gevoelige informatie geen sprake is. *"Volgens mij is de enige informatie-uitwisseling die er feitelijk is tussen de regiogemeenten en centrumgemeente, dat ze verantwoording moeten afleggen over de besteding van middelen. Maar daar zit geen gevoeligheid in"* (Respondent 4).

De reden dat men deelneemt aan het bovenlokale educatieoverleg is in Dawes' (2008) termen 'noodzaak'; het is verplicht om als contactgemeente de verantwoording te doen namens de andere gemeenten. Maar vaak blijft het ook daarbij: *"dat ambtenaren bij elkaar kwamen, was volgens mij hoofdzakelijk een technische financiële aangelegenheid. [...] En heel eerlijk, zoals het nu gaat, is het ook: 'oh ja, het regio-overleg moet ook nog'"* (Respondent 5). Ook Respondent 4 stelt dat de samenwerkingsambitie blijft bij informatie-uitwisseling in het kader van de verantwoording van WEB-gelden. *"De enige echte reden dat ze meedoen met dat regionale overleg is puur het feit dat ze vanuit de WEB-regelgeving met die aanbesteding gedwongen zijn om enigszins te communiceren"* (Respondent 4). Dit is ook merkbaar aan de minimale bereidheid om echt iets gezamenlijk op te pakken. Dit heeft ook te maken met de discrepantie tussen de beleidstheorie achter het Rijksbeleid en de beleidspraktijk: *"we hebben ooit besloten om arbeidsmarktregio's in te richten en een centrumgemeente daaraan te koppelen. En vervolgens gooit de overheid wat werkzaamheden over de schutting. Maar dat arbeidsmarktregionaal denken zit er helemaal niet zo in"* (Respondent 4). Respondenten vinden het daarom lastig te benoemen wat het regionale plan hen brengt. *"De meerwaarde zou kunnen zijn dat je gezamenlijk activiteiten onderneemt op communicatief gebied. [En] je zou de coördinatie gezamenlijk kunnen inkopen. Maar inhoudelijk blijf ik het toch een lastige vinden"* (Respondent 4). Respondent 6 beaamt: *"het lastige vind ik eigenlijk dat ik me wel heel erg afvraag wat de meerwaarde is van het regioplan voor onze arbeidsmarktregio"* (Respondent 6).

Toch is niet iedereen er zo stellig in dat alleen noodzaak de samenwerking kenmerkt. Respondent 6 ziet ook een wederkerigheidsmotief (Dawes, 2008), omdat men altijd van elkaar kan leren in de manier waarop dingen worden aangepakt. *"En als het gaat om aanbesteding: voor bepaalde partijen geeft een bepaalde schaalgrootte natuurlijk wel voordeel"* (Respondent 6). Echter, alle respondenten stellen dat, ook ondanks deze voordelen, het intern commitment wisselend aanwezig of zelfs afwezig is. Enerzijds is het afhankelijk van de prioriteit die elke gemeente er aan geeft (Respondent 6). *"Er zijn verschillen in hoeveel aandacht er voor het dossier is geweest de afgelopen jaren. In Almere is het jarenlang een dossier geweest dat dan weer wat meer, dan weer wat minder aandacht kreeg"* (Respondent 5). Daarentegen stelt Respondent 4 dat er structureel te weinig aandacht is voor het onderwerp:

“Dat ligt aan eigenaarschap, want er is niemand verantwoordelijk voor deze doelgroep. Er zijn wel mensen die zeggen dat ze er zijn om laaggeletterdheid te bestrijden en [er] ook [zijn] voor de NT1’ers. [...]. Maar als puntje bij paaltje komt, bereiken ze daar maar heel weinig in en worden ze uiteindelijk niet afgerekend op het aantal NT1’ers dat ze geholpen hebben in een goed traject” (Respondent 4).

Niet alleen is er intern matige en fluctuerende betrokkenheid bij de laaggeletterdheidsaanpak. Het extern commitment verschilt ook per gemeente en is afhankelijk van de politieke wind die er waait. Zo heeft de gemeenteraad van Lelystad laaggeletterdheid opgenomen in het raadsprogramma en was er tot voorkort draagvlak bij de wethouders, maar is er een nieuwe coalitie aangetreden, waarna nu de politieke affiniteit met laaggeletterdheid nog moet blijken: *“wij hebben een andere coalitie, dus het is even wachten hoe het uitpakt. De afgelopen weken is er van alles gebeurd, dus we moeten nog afwachten wat voor nieuwe wethouders we krijgen”* (Respondent 6). Een goed voorbeeld hoe de politiek in Lelystad impact heeft op het regionale netwerk doet zich voor in Almere. In Flevoland hebben alle gemeenten behalve Almere een Huis voor Taal. De reden daarvoor was dat er weinig draagvlak voor was: *“ambtelijk is het wel geprobeerd, en Stichting Lezen en Schrijven is daar ook nog actief in geweest, [...] maar [het is] niet echt van de grond gekomen. Politiek gezien was er weerstand”* (Respondent 5). Desondanks is er op een hoger politiek niveau, namelijk de provincie, wel sprake van relatief aanwezige betrokkenheid bij het onderwerp. Zo hebben de Provinciale Staten kortgeleden een motie aangenomen om onderzoek te doen naar laaggeletterdheid in de regio (Respondent 6).

5.2.5 Netwerkmanagement

In het voorgaande is besproken dat de regio Flevoland te maken heeft met een aantal uitdagingen die de effectiviteit van het netwerk kunnen ondermijnen. Deze subparagraaf behandelt per netwerkmanagementactiviteit de wijze waarop er met genoemde zaken wordt omgegaan.

Beperken van transactiekosten

Een van de uitdagingen waar Flevoland mee te maken heeft gekregen, is het grote verloop onder functionarissen en de discontinuïteit van het netwerk daardoor. Men heeft nog geen direct zicht op de gevolgen ervan en kan wisselingen van de wacht niet voorkomen, maar gevreesd wordt voor kennisverlies. Desondanks wordt er op regionaal niveau (nog) niet actief ingezet op het inwerken van ambtenaren bij elke wisseling. *“Ik denk dat daarin de centrumgemeente wel iets te ver van de gemeenten afstaat. We opereren natuurlijk echt apart als gemeente zijnde”* (Respondent 6). Het zorgen voor een goede overdracht naar de vervangende functionaris wordt als een lokale aangelegenheid beschouwd. Respondent 4 bevestigt dat er op regionaal niveau niet wordt ingezet op het beperken van transactiekosten, maar nuanceert dat de centrumgemeente wel enigszins behoedt voor een eventuele vertraging in het schrijven van een regioplan: *“bij het laatste gesprek heeft de regiegemeente op zich genomen om de vervangers of de managers te vragen naar de speerpunten van hun gemeente, die in dat plan moeten terugkomen”* (Respondent 4). Opvallend om te vermelden is dat er desondanks vertraging zit in het opstellen van het regioplan.

Eerder is ook besproken dat er van bovenlokale coördinatie, aansturing en besluitvorming, al dan niet centraal, amper sprake is. Dit kan de transactiekosten verhogen. Echter, het beperken van de transactiekosten wordt niet als een regionale netwerkmanagementactiviteit gezien, daar de focus ligt op de lokale context. Gezegd kan worden dat ieder lokaal netwerk z’n eigen netwerk managet. Bovendien is de huidige rolinvulling van de centrumgemeente beperkt tot de randvoorwaardelijke aspecten, waardoor niet actief wordt ingezet op het verminderen van de transactiekosten. Kortom, er wordt summier ingezet op het beperken van deze kosten.

Activeren van actoren en middelen

In paragraaf 5.2.2 is besproken dat de financiële middelen en geringe personeelscapaciteit ontoereikend zijn voor de eigenlijke doelstellingen van de landelijke aanpak, zoals het bereiken van

NT1'ers. Bovendien zorgen de beperkte aanwendingsmogelijkheden van de WEB, waardoor bijvoorbeeld werving uit andere potjes betaald moet worden, voor een situatie van onderbesteding. Ondanks dat het niet mogelijk is om de WEB-middelen te vergroten of voor andere doeleinden in te zetten, zijn gemeenten afzonderlijk wel bezig met acquisitie van aanvullende gelden. In enkele gemeenten worden extra budgetten vrijgemaakt. Zo wordt in Lelystad het Huis voor Taal deels gefinancierd vanuit het armoedebelief (Respondent 4). Echter, zoals eerder besproken, is het voor de centrumgemeente niet mogelijk invloed uit te oefenen op de portemonnee van regiogemeenten. *"Welke middelen een gemeente extra inzet en voor welke doelgroep, dat is geheel vrij aan de gemeenten zelf. Daar zit zeker geen sturing op vanuit de centrumgemeente"* (Respondent 4). Respondent 6 bevestigt: *"dat is niet aan de regio. Het is echt aan de gemeente zelf om dat te regelen. Ze kunnen niet vanuit de regio zeggen: 'we willen dat er vanuit onderwijs geld wordt vrijgemaakt voor laaggeletterdheid'"* (Respondent 6).

Ondanks dat gemeenten zelf sturen op de inzet van extra middelen, wordt er met de gemeenten gezamenlijk ook gezocht naar oplossingen. Zo wordt op regionaal niveau geprobeerd gemeentelijke over- en onderbesteding onderling te compenseren. *"Dan wordt er meestal tussen de partners onderling gecommuniceerd dat de een het van de ander overneemt. En er wordt ook weleens wat doorgeschoven naar een ander jaar"* (Respondent 4). Toch zitten aan deze maatregelen beperkingen. *"Als je in de aanbesteding een kavel hebt aanbesteed, bijvoorbeeld Urk en Noordoostpolder, dan kan je daar nog wel wat schuiven [...], maar geld dat Lelystad of Dronten over heeft, kan niet ineens aan Almere besteed worden"* (Respondent 5). Bovendien is de sturende invloed van de centrumgemeente hierop beperkt.

Waarvan wel wordt geacht dat sturing mogelijk is, is bij het aanjagen van kennisdeling tussen gemeenten. De kennis bij de netwerkdeelnemers is nog niet op het gewenste niveau, zoals eerder aangehaald. Er is behoefte aan een partij die aanstuurt op kennisdeling. *"[Kennisdeling] zou nog wel beter kunnen. En dan heb je echt nodig dat iemand daarin in de lead is"* (Respondent 6). Echter, het is niet de centrumgemeente die het voortouw neemt wat betreft het activeren van kennis en actoren op regionaal niveau. *"Ze ondersteunen meer op centrumniveau [gemeenteniveau] en niet echt op regieniveau"* (Respondent 4). In plaats daarvan betrekken regiogemeenten zelf actief organisaties met een bepaalde expertise bij de overleggen, zodoende de kennislacune op te lossen: *"op het moment dat we er geen kennis over hebben, sluit bijvoorbeeld Stichting Lezen en Schrijven ook aan. Dus we proberen juist op de momenten dat wij niet de expertise hebben die partijen in te schakelen"* (Respondent 6). Respondent 4 beaamt dat Stichting Lezen en Schrijven in dit soort gevallen de rol van kennisfacilitator en aanjager op zich neemt. *"Ik heb natuurlijk ook wel het een en ander geïnitieerd. [...] En ik mag dan ook vertellen in het overleg [...] hoe ik iets zie, hoe ik de voortgang zie en hoe ik het graag zou willen borgen"* (Respondent 4).

Conflicterende belangen verenigen

Een sterke netwerkcultuur heeft zich (nog) niet ontwikkeld in Flevoland (Respondent 4; Respondent 6). Dit wordt niet direct problematisch geacht, maar men is wel op zoek naar één of meer gemene delers in de lokale laaggeletterdheidsaanpakken. *"We zijn vooral aan het kijken: waar kunnen we elkaar vinden? Om daar duidelijkheid over te krijgen, hebben we wel sturing nodig. Het wordt tijd dat iemand die rol gaat oppakken"* (Respondent 6). Respondent 5 ziet dit als een verantwoordelijkheid van de centrumgemeente, maar stelt dat ze tot op heden weinig onderneemt op dit thema: *"ik zou er zelf wat meer aan kunnen doen om de relatie sterker te maken. [...] Mijn regievoering zou ook wat strakker kunnen"* (Respondent 5). Tot nu toe zit er geen 'dwingend' karakter in het ontwikkelen van een bepaalde visie of om een bepaalde richting op te gaan (Respondent 4). In het kader daarvan overweegt men een regiocoördinator aan te stellen (Respondent 5; Respondent 6). Daarmee wordt het netwerkcultuurmanagement uitbesteed aan de coördinator.

Verwerven en behouden van commitment

In Flevoland is de arbeidsmarktregionale samenwerking licht opgetuigd en is de aandacht gericht op de lokale praktijk. Hierdoor is er geen behoefte aan regionale convenanten of afspraken, is de interne prioriteit die gegeven wordt aan het thema laag en de politieke betrokkenheid wisselend.

Vooropgesteld, het beïnvloeden van de motivatie of betrokkenheid kent z'n beperkingen. Er zijn namelijk weinig mogelijkheden om de extrinsieke motivatie van deelnemers te vergroten. Zoals eerder gesteld gaat er met de regionale samenwerking geen grote extra investering gepaard. Daardoor is er geen financiële prikkel om samen te werken. Men zou zich nog kunnen richten op de intrinsieke motivatie, maar ook daar zijn de kansen om dit te stimuleren beperkt. De term 'intrinsiek' duidt immers op een gevoel dat vanuit de persoon zelf moet komen, wat het lastig kan maken om hierop te sturen. In deze context is men geneigd te spreken van een exogene variabele (Kenis & Provan, 2009; Whelan, 2011). Toch is enige vorm van aansturing op commitment mogelijk en wordt hiervoor met name naar de centrumgemeente gekeken. Echter, tot op heden blijkt ingrijpen afwezig te zijn (Respondent 4; Respondent 5; Respondent 6). Er vindt geen actief netwerkmanagement plaats op het verkrijgen van commitment van deelnemers. Zo laat men makkelijk gebeuren dat bepaalde gemeenten niet vertegenwoordigd zijn in regionale overleggen en mensen afwezig zijn. *"Bepaalde plekken [zijn] nog niet opgevuld door de gemeenten en zij namen dus ook niet deel aan het laatste overleg. Je ziet ook dat dat heel makkelijk gebeurt. Dus daar sturen ze [de centrumgemeente] niet heel goed op"* (Respondent 6). De reden dat niet actief wordt gestuurd op betrokkenheid is gelegen in de persoonlijke invulling van de centrumgemeenterol (Respondent 4; Respondent 5):

"Voor dit soort aspecten ben je heel erg afhankelijk van de persoon. Als je naar Utrecht of Amsterdam kijkt, daar zitten hele ervaren mannen met een bepaalde visie op laaggeletterdheid en op samenwerking. Zij pakken véél meer de regie [...] bij de totstandkoming van een regionale ambitie" (Respondent 4).

Respondent 5 kan zich in dit beeld vinden en beaamt dat die visie op samenwerking ontbreekt: *"daar wordt op dit moment niet echt op gestuurd. Dat durf ik wel te zeggen. [...] Dan zou ik er echt helemaal voor moeten gaan. Daarom overweeg ik ook om de regionale taak [...] uit te besteden"* (Respondent 5). Kortom, er wordt niet actief gestuurd op het verkrijgen en vergroten van commitment, maar men is voornemens deze netwerkmanagementactiviteit te beleggen bij de (nog aan te stellen) coördinator.

5.3 Arbeidsmarktregio Noord-Limburg

In onderstaande subparagrafen worden de netwerkstructuur, de middelen, de netwerkcultuur, het commitment en het netwerkmanagement van arbeidsmarktregio Noord-Limburg besproken.

5.3.1 Netwerkstructuur

De onderstaande tabel biedt een versimpelde weergave van de data. Vervolgens wordt een aantal opvallende bevindingen nader besproken.

Dimensie	Indicator	Respondent 7	Respondent 8	Respondent 9
1. Netwerkstabiliteit	1.1 In- en uitstroom binnen partijen	Ja	Nee	Ja
	1.2 In- en uitstroom van partijen	Nee; wel op lokaal niveau	Nee	Nee
2. Netwerkcompositie	2.1 Aantal deelnemende partijen	7	7	7
	2.2 Aanwezigheid van actoren buiten de gemeentelijke WEB-functionarissen	Incidenteel	Incidenteel	Incidenteel
3. Netwerkdisein	3.1 Aanwezigheid van een centrale aansturingseenheid	Nee	Grotendeels	Grotendeels
	3.2 Aanwezigheid van externe aansturing	Nee	Nee	Nee

Tabel 18. Netwerkstructuur Noord-Limburg

Net als in Flevoland is er in de arbeidsmarktregio Noord-Limburg geen sprake van een samenwerkingsverband in termen van de netwerkbenadering. Hieraan ligt de wens om lokaal de samenwerking te beleggen aan ten grondslag: *“je moet goed kijken wat belangrijk [is] binnen de eigen lokale gemeenschap. [...] We zijn niet voor niets bezig met allerlei decentralisaties, omdat we juist merken dat lokaal toch hele andere behoeften leven dan misschien landelijk of regionaal wenselijk is”* (Respondent 7).

Uit de tabel blijkt dat de mate van verloop onder WEB-functionarissen anders wordt ervaren. De een stelt dat er door de stabiliteit van de afgelopen vijf jaar juist een goede werkrelatie is ontstaan: *“de laatste jaren is het bijzonder stabiel. [...] Ik merk dat we goed op elkaar ingespeeld zijn nu”* (Respondent 8). Terwijl een ander duidelijk maakt dat dat er juist wel sprake was van verloop en dat er momenteel zelfs nog positieverschuivingen plaatsvinden: *“op het dossier van WEB-ambtenaren zijn er wisselingen geweest de afgelopen jaren. Daar vloog in en er vloog uit. En er zijn nog wisselingen gaande”* (Respondent 7). Tot slot is er een respondent die stelt dat er wel wisselingen zijn geweest in het verleden, maar niet recentelijk: *“sinds dat ik gestart ben, hebben er geen wisselingen meer plaatsgevonden. Vóór mij hebben er twee collega’s in twee jaar tijd op gezeten”* (Respondent 9).

Buiten de ambtelijke wisseling van de wacht, hebben er bij de lokale partners ook verschuivingen plaatsgevonden, die impact hebben gehad op de bovenlokale samenwerking. Zo heeft een welzijnsorganisatie plaats moeten maken voor een nieuwe welzijnsaanbieder. Dat betekent *“elkaar opnieuw leren kennen: wat doen we precies? Wie heeft welke focus of aandacht? Dus het heeft ook invloed gehad op kleine welzijnsorganisaties en andere gemeenten die daar actief zijn”* (Respondent 7). Ook was er bij de lokale bibliotheekorganisatie een vertrekkend directeur, waarna de nieuwe directeur weer is vervangen door een interimmer. Pas sinds een half jaar is er weer iemand vast in dienst. Daardoor staan de regionale ontwikkelingen op een lager pitje:

“Dat zorgt nogal voor heel veel vertraging in de regio. Als gemeente wil je graag verantwoordelijkheid of taken bij een organisatie neerleggen, die eigenlijk nog niet in staat was om dat op te gaan nemen. [...] Dan kun je niet op regionaal niveau zeggen: ‘dan gaan we nu dit allemaal met elkaar doen’. [...] Je kunt dan niet gezamenlijk doorpakken” (Respondent 7).

Wat betreft de compositie van het netwerk kunnen, net als in West-Brabant, bepaalde regionaal opererende partijen aansluiten bij het regionale WEB-overleg als een bepaald voor hen relevant onderwerp op de agenda staat:

“In principe hebben we overleg tussen de deelnemende regiogemeenten, maar bijvoorbeeld bij de formele inkoop werken wij met Gilde Educatie. Het kan zijn dat die een keertje uitgenodigd wordt. Als er een andere organisatie is die voor een specifiek agendapunt komt, kan dat wel, maar dat gebeurt niet heel vaak. Dat komt misschien ook omdat wij niet echt dat regionale netwerk hebben. Dan geef je ook een andere invulling aan zo’n overleg” (Respondent 9).

Opvallend is dat Stichting Lezen en Schrijven, net als andere organisaties, niet standaard aan de vergadertafel zit – dat in tegenstelling tot West-Brabant en Flevoland. *“Sommige gemeenten vinden het niet fijn dat Stichting Lezen en Schrijven bij alle overleggen aanwezig is. Dus alleen als wij echt een bijdrage kunnen leveren [...], dan mogen we aanschuiven”* (Respondent 7). Dit heeft te maken met het feit dat de organisatie niet altijd onafhankelijk wordt beschouwd, omdat ze ook eigen projecten en programma’s draaien, zoals Voel je goed!, die gemeenten kunnen inzetten.

Tot op heden zijn de regietaken op verschillende wijzen belegd. De aanjagende functie wordt bekleed door Stichting Lezen en Schrijven, die met name lokaal actief is. De ondersteunende taken, zoals overleggen faciliteren en agenda’s opzetten, worden centraal uitgevoerd door de WEB-ambtenaar van de centrumgemeente, geholpen door een administratieve ondersteuner die werkzaam is in diezelfde gemeente (Respondent 8; Respondent 9).

5.3.2 Middelen

Net als in de voorgaande subparagraaf wordt in onderstaande tabel een samenvatting van de data gepresenteerd, waarna bepaalde opmerkelijke zaken en toelichtingen aan bod komen.

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 7	Respondent 8	Respondent 9
4. Financiële middelen	4.1 Omvang van budgetten	4.1.1 Toereikendheid van middelen	Ontoereikend	Ontoereikend	Ontoereikend
	4.2 Aanwending van budgetten	4.2.1 Bereidheid financiële middelen in te zetten	Aanwezig	Afwezig	Beperkt aanwezig
5. Expertise	5.1 Omvang van kennis	5.1.1 Toereikendheid van kennis over thematiek	Gedeeltelijk toereikend	Gedeeltelijk toereikend	Gedeeltelijk toereikend
		5.1.2 Toereikendheid van kennis over partijen onderling	Onduidelijk	Niet gecodeerd	Onduidelijk; ontoereikend op lokaal niveau
	5.2 Aanwending van kennis	5.2.2 Bereidheid kennis in te zetten (kennisdeling)	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig

Tabel 19. Middelen Noord-Limburg

Uit bovenstaande tabel blijkt dat alle respondenten stellen dat de budgetten onvoldoende soelaas bieden om laaggeletterd aan te pakken. Zoals eerder aangegeven in de paragraaf over Flevoland is er sprake van gestage afbouw van de rijksmiddelen. En zeker met de taak die er ligt – de arbeidsmarktregio kent een laaggeletterdheidspercentage van 16%, Venlo zelfs 23% (CINOP-ECBO, ROA & Etil, z.j.) – is het ontoereikend (Respondent 8). Met name voor de kleinere gemeenten is het WEB-budget beperkt. *“Volgens mij heeft Gennep €45.000 en Bergen €30.000. Dat is gewoon peanuts!”* (Respondent 8). Dat terwijl de WEB-taken verzwaard zijn, doordat de verplichte winkelnering bij roc's is losgelaten en er meerdere inkoopmogelijkheden zijn. *“Voorheen kreeg je gewoon geld en kon je alleen maar inkopen bij roc's. [...] Dus het enige wat je kon doen, was bepaalde producten van de plank van hun kruidenierswinkel kiezen”* (Respondent 8). Ook de decentralisatie-uitkering om de regiefunctie vorm te geven wordt schamel bevonden. *“Je kunt niet verwachten dat je daar super veel mee kunt doen. Volgens mij is het voor de hele regio €120.000 euro. Als je daar de extra persoon [regiocoördinator] van moet betalen [...], dan is het al vrij snel op”* (Respondent 7).

Buiten het WEB-budget en de extra regiegelden is ook de personeelscapaciteit zeer beperkt bij de regiogemeenten. *“Ik [heb] best wel wat uren voor dit [dossier]. Maar wat een probleem is voor kleinere gemeenten is dat beleidsadviseurs daar héél veel verschillende thema's moeten doen”* (Respondent 8). Respondent 9 beaamt dit en stelt dat daardoor de focus verschuift naar andere zaken of dossiers: *“we hebben wel onze plannen, maar zoals ik al aangaf komt laaggeletterdheid niet helemaal bovenaan binnen”* (Respondent 9).

Waar men eensgezindheid is over de toereikendheid van middelen, blijkt dat over de bereidheid deze middelen en aanvullende gemeentelijke gelden in te zetten er minder overeenstemming is. Enerzijds wordt aangehaald dat de gemeenten de middelen goed weten in te zetten: *“als ze zien dat er ergens budget over is, weten ze het ook op een slimme manier efficiënt toe te passen, door extra projecten op te zetten of te kijken waar [ze] extra op kunnen inkopen”* (Respondent 7). Daarentegen stelt Respondent 8 dat die inzet momenteel nog niet aan de orde is. Waar de gemeenteraad €150.00 extra heeft vrijgemaakt, worden de verbindingen met andere sociaaldomein-terreinen niet voldoende gelegd (Respondent 8). Respondent 9 bevestigt: *“nu vindt er überhaupt niet altijd inzet plaats, omdat projecten tijdelijk [zijn] of groepen niet in aanmerking komen, want niet iedereen komt in aanmerking voor inzet van die WEB-middelen”*. Zo zijn WEB-trajecten uitgesloten voor inburgeringsplichtigen. Daardoor blijft er gedeeltelijk geld op de plank liggen. Ook worden in beperkte mate andere budgetten in het sociaal domein aangewend. *“[Ontschotting] is het ideaalbeeld, maar in de praktijk denken we toch nog heel vaak in potjes”* (Respondent 9).

Dat het leggen van de verbindingen met andere terreinen nog niet soepel verloopt, is ook te zien aan de beperkte kennis over de thematiek bij de ambtenaren in het sociaal domein. Waar de WEB-ambtenaren over het algemeen voldoende expertise hebben opgebouwd, staat dit in schril contrast met de kennis bij hun lokale collega's. *"Een enkeling heeft het heel goed door, terwijl anderen zoiets hebben van: 'waar hebben we het eigenlijk over? [...] Zijn er echt zo veel schoolverlaters met een te laag taalniveau?"* (Respondent 7). Dit komt overeen met de conclusie die getrokken is naar aanleiding van een lokale sparringsessie in de gemeente Venray: *"[...] intern moeten de collega's nog veel kennis tot zich nemen met betrekking tot het thema laaggeletterdheid. Gezien de ontwikkelingen en wisselingen in de gemeente op het dossier WEB is dit geen uitzonderlijke situatie"* (Stichting Lezen en Schrijven, 2020).

Waar Respondent 7 het kennistekort met name waarneemt bij de collega's van de WEB-ambtenaren, zien Respondent 8 en Respondent 9 ook een gebrek aan dieperliggende kennis over laaggeletterdheid bij de educatieambtenaren zelf. *"Ik denk dat er voldoende bewustzijn is bij deze deelnemers [...], maar het ontbreekt hen aan capaciteit om nieuwe ontwikkelingen goed bij te houden. [...] Die diepgaande kennis er niet, bewustzijn wel"* (Respondent 8). Debet hieraan is het beperkte aantal uren dat regioambtenaren kunnen besteden aan dit dossier en het personeelsverloop in de afgelopen jaren (Respondent 8). Een van de respondenten die zelf nog niet zo lang werkzaam is op het laaggeletterdheidsdossier, beaamt dat de kennis steeds meer begint te komen, maar dat het een kwestie van tijd is: *"ik moet zeggen dat ikzelf intern daar nu meer aandacht aan besteed dan een jaar geleden. [...] Je leert steeds meer bij, ook als ambtenaar zijnde. En je ziet ook steeds meer samenhang met andere onderwerpen"* (Respondent 9).

Over de kennis die de WEB-ambtenaren van elkaar hebben, wordt weinig bekend op basis van de gesprekken. Wel stelt Respondent 9 dat op lokaal niveau de ambtenaren elkaar nog lastig weten te vinden. Zo komt ze in het deelproject Maatschappelijke diensttijd de ambtenaren van het educatieoverleg weer tegen, maar is de voorkennis over elkaar summier en vindt er ook geen samenwerking met elkaar plaats (Respondent 9).

Daar gelaten dat er getwijfeld wordt over de omvang van de kennis bij de WEB-functionarissen, wordt de kennis die er is wel gedeeld. Bijvoorbeeld hoe men de WEB-middelen op een goede manier kan inzetten en op welke wijze andere ambtenaren daarvan kunnen leren (Respondent 7). Het is zelfs een standaard onderdeel van het WEB-overleg. *"Good practices komen aan bod. [...] Ieder overleg hebben wij het agendapunt 'rondje langs de velden' op de agenda staan. Dan kunnen gemeenten de recente ontwikkelingen toelichten"* (Respondent 9). In deze kennisdeling blijkt de centrumgemeenteambtenaar het voortouw te nemen. *"Ik denk dat ik de spil ben. Ik ben ook diegene die landelijk ophaalt en doorgeeft, [...] bijvoorbeeld bij zo'n conferentiedag zoals in februari. Als contactgemeente probeer ik er wel voor te zorgen dat die andere gemeenten goed geïnformeerd zijn"* (Respondent 8). Respondent 9 bevestigt de centrale rol hierin vanuit de centrumgemeente en legt uit dat het te maken heeft met het hogere aantal uren dat de centrumgemeente heeft (Respondent 9).

5.3.3 Netwerkcultuur

Nadat de middelen van het netwerk zijn besproken, wordt er een blik geworpen op de cultuur. Onderstaande tabel biedt een samenvatting. Hierna volgt een toelichting.

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 7	Respondent 8	Respondent 9
6. Consensus	6.1 Doelconsensus	6.1.1 Mate van overeenstemming tussen het doel van het netwerk en het doel van afzonderlijke partij	Relatief laag; weinig behoefte	Relatief laag; weinig behoefte	Geen zicht op
	6.2 Waardenconsensus	6.2.1. Reactie op waardenuitingen van een andere partij	Wisselend aanwezig	Wisselend aanwezig	Niet gecodeerd

7. Gedeelde geschiedenis	7.1 Eerdere samenwerking	7.1.1 Samenwerking op andere gebieden (binnen het sociaal domein)	Geen zicht op	Wisselend;	Wisselend;
		7.1.2 Aantal partijen waarmee nog niet eerder is samengewerkt	Nvt	Nvt	Nvt
	7.2 Eerdere (persoonlijke) conflicten	7.2.1 Aanwezigheid van eerdere conflicten tussen partijen	Afwezig	Afwezig	Afwezig

Tabel 20. Netwerkcultuur Noord-Limburg

Naar aanleiding van de data blijkt dat het formuleren van gemeenschappelijke doelstellingen nog geen hoge prioriteit heeft. De focus ligt momenteel meer bij het opzetten en optimaliseren van de lokale samenwerkingsinfrastructuur, omdat het opbouwen van het lokale netwerk nog volop aan de gang is.

“Venray en Horst hebben net pas een taalhuis. [...] Peel en Maas [...] willen ook zo’n soort huis van taal. Ook dat is nog niet helemaal van de grond gekomen. In Beesel hebben ze [...] pas vorig jaar een taalhuis geopend of een taalpunt” (Respondent 8).

Bovendien, vergelijkbaar met Flevoland is het credo: regionaal wat moet, lokaal wat kan. *“Wij moeten zélf het beleid maken. Het is toch aan de gemeenten om het te gaan oppakken [...], omdat je moet kijken naar jouw lokale situatie en daar je beleid op moet afstemmen. En het zijn zeven totaal verschillende gemeenten”* (Respondent 8). Het algemene doel van alle gemeenten zal het aanpakken van laaggeletterdheid zijn, maar de manier waarop is afhankelijk van de lokale context en wensen (Respondent 7). Zo leggen Peel en Maas, Horst, Venray en Venlo de focus op het scholen van long-stay arbeidsmigranten, vanwege de grote populatie in die gemeenten. Daarentegen is deze doelgroep nauwelijks aanwezig in Beesel, Bergen en Gennep (Respondent 8; CINOP-ECBO, ROA & Etil, z.j.). Ook blijkt uit de verslaglegging van de sparringsessies die in drie gemeenten zijn georganiseerd, dat de regionale ambities uiteenlopen en slechts op bepaalde punten overlappen. Waar het regionaal plan voor Venray louter dient te voorzien in kennisdeling, vindt Horst dat de regio ook een rol behoort te spelen in de preventieve aanpak, de arbeidsmigrantenscholing en de koppeling met het gezondheidsdomein (Brouwer, 2020). Daarentegen legt Bergen de focus op toegankelijke overheidscommunicatie en sterker dan Horst op het gezondheidsdomein. Men vraagt zich door de demografische verschillen überhaupt af *“in hoeverre het erg [is] als een gemeente toch een ander beeld of een andere visie heeft ten opzichte van de rest”* (Respondent 7). Echter, het betekent niet dat er op dit moment geen enkele consensus tot stand is gebracht. Op hoofdlijnen, zoals geformuleerd in de bestuurlijke afspraken (onder andere een groter bereik van NT1), is men het met elkaar eens (Respondent 7; Respondent 8).

Wat betreft de eerdere samenwerking blijkt dat de gemeenten sinds de wijziging van de WEB in 2015 periodiek bij elkaar komen, maar dat de vele functiewisselingen een gedeelde geschiedenis beperken. Desondanks werkt een aantal gemeenten onderling in andere verbanden samen, waarvan geen van de respondenten onderdeel uitmaakt. *“De strategisch adviseur komt deze collega’s ook weer tegen in het arbeidsmarktbeleid of in de inburgering, maar ikzelf heb dat minder”* (Respondent 8). Respondent 9 beaamt: *“een paar die in het regionaal WEB-overleg zitten, zitten ook in de regionale werkgroep Participatiewet. Maar daar zit ik dan zelf niet in”* (Respondent 9).

Niet alleen zorgt het verloop voor een beperkte mate van eerdere samenwerking. Door de discontinuïteit hebben zich ook weinig conflicten voorgedaan tussen de WEB-ambtenaren. *“Omdat er wisselingen zijn geweest op dat dossier, [zijn er] daardoor nog niet echt conflicten geweest. Volgens mij zitten nog niet veel mensen al lang op dit dossier”* (Respondent 7). Ook de focus op de lokale samenwerking beperkt de mogelijkheid tot conflictueuze situaties; de inhoud is een gemeentelijke aangelegenheid en daarom zijn meningsverschillen geen reden tot conflict. *“De positie van*

arbeidsmigranten en de aanpak daarin, daarin zie je een nuance [...], maar [...] we schoppen elkaar niet de tent uit over bepaalde onderwerpen” (Respondent 9).

5.3.4 Commitment

Tot slot wordt aan de hand van onderstaande tabel de variabele commitment uitgelicht.

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 4	Respondent 5	Respondent 6
8. Vertrouwen	8.1 Contractueel vertrouwen	8.1.1 Aanwezigheid van overeenkomsten	Geen zicht op	Ja	Ja
		8.1.2 Behoeftte aan overeenkomsten	Nee	Ja	Niet gecodeerd
		8.1.3 Naleving van overeenkomsten	Geen zicht op	Goed	Goed
	8.2 Betrouwbaarheid	8.2.1 Mate waarin afspraken worden nagekomen	Nvt	Nvt	Nvt
		8.2.2 Mate waarin gevoelige informatie wordt gedeeld	Hoog; informatie niet zo gevoelig	Niet gecodeerd	Hoog; informatie niet zo gevoelig
	8.3 Afwezigheid van opportunistisch gedrag	8.3.1 Ervaren aanwezigheid misbruik van netwerk, actoren of middelen	Afwezig	Niet gecodeerd	Afwezig
9. Intern commitment	9.1 Motieven voor samenwerking	9.1.1 Aanwezigheid van motieven voor samenwerking	Wederkerigheid	Wederkerigheid Noodzaak	Wederkerigheid
	9.2 Prioriteit	9.2.1 Ervaren prioriteit binnen het netwerk	Relatief laag	Relatief laag, wel groeiende	Relatief laag
10. Extern commitment	10.1 Politieke betrokkenheid	10.1.1 Deelname van politieke functionarissen in het netwerk	Nvt	Nvt	Nvt
		10.1.2 Opname van aanpak laaggeletterdheid in bestuurlijk akkoord	Ja	Ja	Geen zicht op
	10.2 Prioriteit	10.2.1 Ervaren prioriteit buiten het netwerk	Relatief laag	Niet gecodeerd	Neutraal

Tabel 21. Commitment Noord-Limburg

In de regio Noord-Limburg is ter vastlegging van de bovenlokale samenwerking tussen de WEB-ambtenaren een convenant gesloten, waarin de verantwoording over de verdeling van de middelen, de taken van de contactgemeente, het doel van de samenwerking, het ambtelijk overleg en de communicatie is vastgelegd (Respondent 8; Respondent 9). Dit document is ondertekend door de wethouders van de zeven gemeenten en heeft een juridische basis. *“Het convenant is altijd door juristen onderbouwd om alle risico’s, met name voor de centrumgemeente, af te dekken”* (Respondent 8). In deze quote ligt ook direct de behoefte verwoord die ten grondslag ligt aan het convenant; men wil coöperatie op deze wijze afdwingen, zodat niet alle taken op het bordje van een enkeling, veelal de centrumgemeente, komt te liggen. Bij de behoefte aan overeenkomsten is een kanttekening op z’n plaats. Het afsluiten van zulke regionale overeenkomsten heeft niet de hoogste prioriteit gehad. *“Voor sommige partijen was het al lastig om lokale dingen voor mekaar te krijgen. Met Horst-Venray bijvoorbeeld zijn we bijna drie jaar bezig geweest. [...] Vooral als je in gemeenten nog wisseling van de wacht hebt gehad op dat dossier”* (Respondent 7).

Overigens wordt de aanwezigheid van het convenant, ondanks het dwingende karakter, niet als voldoende voorwaarde gezien voor een succesvolle uitwerking van de samenwerking. De zeggingskracht van een convenant wordt niet groot geacht zolang er geen actieplannen of acties aan gekoppeld worden (Respondent 7). Dat betekent niet dat het convenant niet goed wordt nageleefd. De respondenten ervaren namelijk geen problemen met de naleving. Ook ervaart men geen opportunistisch gedrag bij de functionarissen:

“Eigenlijk alle personen die op het WEB-dossier zitten, zijn qua persoonlijkheid al niet tot dat soort zaken in staat. [...] Deze sector kenmerkt zich op een andere wijze dan hardere sectoren [...] Kijk maar naar de missies en visies van [organisaties rondom] welzijn, armoedebestrijding en dat soort partijen. Die hebben meestal toch één passie en dat is de burger helpen (Respondent 7).

Toch is een kanttekening op z'n plaats. Respondent 7 stelt namelijk dat wanneer er geld gekoppeld wordt aan een bepaald thema, ineens toch meer partijen in de bres springen om iets met laaggeletterdheid te doen. “Je hebt altijd ook gevallen van follow the money. Daarmee moeten we aan de slag. [...] Zodra er geen geld aan gekoppeld wordt, [is] dat een grotere uitdaging voor partijen om er iets mee te doen” (Respondent 7). Dit duidt mogelijk op opportunistisch gedrag.

In lijn met het vorige blijkt dat ambtenaren mede door verplichting gedreven zijn om een bijdrage te leveren. *“Het is sowieso een wettelijke verplichting vanuit de WEB om aan te sluiten. [...] Laat ik vooropstellen, als het vanuit de WEB in 2015 niet verplicht was gesteld, dan weet ik niet of die samenwerking er was gekomen”* (Respondent 9). Hierin is het noodzaakmotief (Dawes, 2008) te herkennen; de wettelijke verplichting tot verantwoording van de lokale gelden door de centrumgemeente noodzaakt tot enige vorm van samenwerking. Dat neemt niet weg dat men ook andere redenen aanvoert om deel te nemen aan het bovenlokale netwerk. Zo is ook de wederkerigheid (Dawes, 2008) een veelgehoord motief. Met name schaalvoordelen bij de gezamenlijke inkoop van trajecten vormen een meerwaarde tot samenwerking, met name vanwege de beperkte capaciteit van kleine gemeenten. *“Om volume te kunnen maken, zullen we vooral moeten samenwerken. Beesel bijvoorbeeld heeft zelfs ooit gehad dat ze geen enkel formeel traject hadden. [...] Nu kunnen ze meeliften op wat wij samen inkopen”* (Respondent 8). Bovendien is de inkoop van formele trajecten überhaupt niet haalbaar op gemeentelijk niveau (Respondent 9). Daarnaast behoort ook de kennisdeling tot het wederkerigheidsmotief; het uitwisselen van informatie en kennis wordt als prettig en noodzakelijk ervaren (Respondent 8; Respondent 9). Een andere reden die behoort tot die wederkerigheid, is het optimaliseren van de dienstverlening: *“het zorgen dat de mensen voor wie ze het doen, beter in hun vel komen te zitten en een betere bijdrage kunnen leveren aan de maatschappij”* (Respondent 7).

Ondanks de verscheidende intrinsieke motieven blijkt dat de ambtelijke prioriteit voor het laaggeletterdheidsdossier relatief laag is, met name in de opstartfase:

“Vanaf het begin liep het moeizaam. In het begin was het echt wel een beetje achteroverleunen. [...] De initiatieven komen nog vaak uit Venlo [...] en het is ook wel eens vaker dat mensen niet kunnen aanschuiven, omdat ze te veel andere zaken op hun bordje hebben” (Respondent 8).

Deze beperkte regionale aandacht voor het thema heeft aldus ook te maken met de hoeveelheid andere thema's die de WEB-ambtenaren van de regiogemeenten in hun portefeuille hebben zitten. Respondent 9 vult aan: *“de kleinere gemeenten [...] hebben zo veel taken. En [...] ik vind laaggeletterdheid absoluut belangrijk, maar het heeft niet mijn hoogste prioriteit en komt er een beetje bij. [...] [Het] komt in de waan van alledag vaak niet bovenaan op mijn lijstje”* (Respondent 9).

Een andere aangevoerde reden voor de relatief lage prioriteit is het feit dat veel gemeenten in Noord-Limburg nog bezig zijn de lokale infrastructuur vorm te geven. *“Dus die [...] zijn niet bezig met de regioplannen die eraan gaan komen. [Zij] zijn bezig de plannen die we vorig jaar hebben opgesteld [...] tot uitvoering te brengen en te vertalen naar activiteiten en dergelijken”* (Respondent 7). Daarbij blijkt dat gemeenten ook nog zoekende zijn naar de meerwaarde van regionale samenwerking. *“Ik*

denk dat het nog met elkaar verkennen is: wat is dan handig en wat is wijsheid om op regionaal niveau goed te organiseren en wat is beter om lokaal goed neer te gaan zetten?” (Respondent 7).

Niet alleen de interne prioriteit kan hoger, want ook de politieke betrokkenheid op deze netwerksamenwerking kent verbeterpunten. Waar in de meeste gemeenten de laaggeletterdheidsaanpak is opgenomen in een coalitieakkoord of kadernota en de Venlose gemeenteraad €150.000 extra heeft vrijgemaakt (Respondent 7; Respondent 8), geldt dit in mindere mate voor de persoonlijke betrokkenheid van de desbetreffende wethouders bij het bovenlokale netwerk. *“Dat het college het heeft ondertekend, wil niet zeggen dat er veel gebeurt” (Respondent 7).*

5.3.5 Netwerkmanagement

In het voorgaande is besproken dat de regio Noord-Limburg te maken heeft met een aantal uitdagingen die de effectiviteit van het netwerk kunnen ondermijnen. Deze subparagraaf behandelt per netwerkmanagementactiviteit de wijze waarop er met genoemde zaken wordt omgegaan.

Beperken van transactiekosten

In de voorgaande subparagrafen is besproken dat de regionale samenwerking in Noord-Limburg bestaat uit een beperkt aantal deelnemers – louter gemeenten – wat gunstig is voor het minimaliseren van de coördinatiekosten. Daarentegen dragen de vele wisselingen op zowel regionaal als lokaal niveau bij aan discontinuïteit en vergroting van transactiekosten. Enerzijds is het lastig dat de netwerkmanager niet kan voorkomen dat men van functie wisselt. Dossierverschuivingen en wisselingen van de wacht zijn exogene variabelen (Kenis & Provan, 2009; Whelan, 2011).

Anderzijds kan goed netwerkmanagement wel bijdragen aan het voorkomen of beperken van de nadelige gevolgen van die wisselingen. Hiervan is enigszins sprake in Noord-Limburg. Wat heeft bijgedragen aan het beperken van transactiekosten, is het organiseren van sparringsessies in de regiogemeenten door Stichting Lezen en Schrijven. Zo’n sparringsessie was hoofdzakelijk gericht op het ophalen van input voor het regionale educatieplan. Daarnaast was het bedoeld om *“even het probleem van laaggeletterdheid op te frissen, omdat het wat dieper is weggezakt en omdat op mijn functie best wat wisselingen zijn geweest de afgelopen jaren” (Respondent 9).* Respondent 7 bevestigt en licht toe dat de centrumgemeente *“heel veel input aan het verzamelen [is], waar de nieuwe persoon mee aan de slag kan. Het is niet de bedoeling dat als een nieuwe persoon start, dat ie helemaal op nul staat” (Respondent 7).*

Echter, zo’n sparringsessie is een incidentele activiteit, gericht op het regionale educatieplan. Het ontbreekt aan structurele actie om transactiekosten te beperken. De functieoverdracht is niet (afdoende) geborgd in de gemeentelijke organisaties. Zo was de start op het laaggeletterdheid dossier voor Respondent 9 een nulpunt om te beginnen; er was nauwelijks gedocumenteerd en geen overdracht geregeld. Men voorziet voor juiste documentatie en informatie een taak voor de afzonderlijke gemeenten, niet de centrumgemeente. Zo heeft Respondent 9 buiten haar eigen gemeente om niet veel navraag gedaan op regionaal niveau naar aanvullende informatie (Respondent 9). Daarnaast is het niet de wens om ondersteuning tijdens wisselingen regionaal te beleggen: *“het is mooi als we het lokaal goed van de grond krijgen. Ik denk ook niet dat het de ambitie was om alles regionaal te organiseren. Niet alleen het ambitieniveau, maar ook de mogelijkheden niet hebben om dat te doen” (Respondent 7).* Kortom, regionaal is er geen sprake van het structureel beperken van transactiekosten tijdens wisselingen; dat is een lokale aangelegenheid.

Activeren van actoren en middelen

Eerder is besproken dat, evenals de vorige casussen, Noord-Limburg kampt met een structureel tekort aan financiële middelen en personeelscapaciteit. Daarnaast blijft er geld op de plank liggen en vindt er nog geen ontschotting plaats. Uit de gesprekken blijkt dat er geen regionale regierol is voor het activeren van actoren en middelen. Zoals eerder benoemd is, is de centrumgemeente niet in de positie om aan te sturen op het vrijmaken van gemeentelijke budgetten bij de regiogemeenten. In die zin zijn de afzonderlijke gemeenten zelf verantwoordelijk voor het activeren van extra gelden en het inzetten

op ontschotting. *“Juist verbindingen leggen zou ook de taak van een collega moeten zijn lokaal. [...] Ik doe wat ik kan, maar ik kan niet vanuit mijn verantwoordelijkheid voor de WEB nog veel meer doen”* (Respondent 8). Aldus is de wijze waarop gemeenten omgaan met de tekorten en onderbestedingen een lokale aangelegenheid. Zo organiseren Bergen en Gennep het laaggeletterdheidsbeleid samen met het inburgeringsdossier, zodat ze volume kunnen maken (Respondent 8). En zo hebben de gemeenten Horst aan de Maas en Peel en Maas nog wat andere budgetten beschikbaar, met name voor arbeidsmigranten. Daar wordt een creatieve invulling gegeven aan de bestedingskaders (Respondent 8; Respondent 9). Doordat het een lokale aangelegenheid is, is de mate waarin een regiogemeenteambtenaar kan sturen op bijvoorbeeld ontschotting beperkt. Men is *“afhankelijk van in hoeverre de collega-ambtenaar op het andere dossier dat [ontschotting] ook als een meerwaarde ziet en ervaart”* (Respondent 7). Het kan namelijk niet van hogerhand afgedwongen worden. Kortom, de bewegingsruimte om te sturen op het activeren van actoren om financiële middelen vrij te maken, is enigszins beperkt.

Dat men vanuit de centrumgemeente niet kan aansturen op het vrijmaken van budgetten of het bepalen van de aanwending ervan, betekent allerm minst dat de regio buiten spel staat. Om het probleem van tekorten en onderbesteding te verhelpen, werken gemeenten onderling samen, op basis van een solidariteitsprincipe: *“in principe ben je verantwoordelijk voor je eigen budget, maar op het moment dat er geld over is, dan kijken we solidair. [...] Dan wordt de onderbesteding van twee gemeentes gebruikt om de overbesteding van andere gemeentes op te lossen”* (Respondent 8). Het solidariteitsprincipe vormt in deze context het middel om actoren en middelen te activeren. Er vindt hierbij geen aansturing plaats vanuit de centrumgemeente; ambtenaren regelen dit onderling.

Daarnaast is aangehaald dat de noodzakelijke kennis aanwezig is, maar de diepgaande expertise over de thematiek rondom laaggeletterdheid ontbreekt. Net als bij de financiële middelen vindt men de centrumgemeente niet de aangewezen partij om deze kennis te faciliteren. Enerzijds omdat iedere gemeente het laaggeletterdheidsdossier anders heeft georganiseerd en iedere lokale context uniek is en een ander taalnetwerk kent. *“In iedere gemeente is het netwerk weer anders en is de opzet en de indeling van de gemeente intern anders, dus dan is het ook heel lastig om vanuit Venlo te zeggen: ‘nou, Venray ...’”* (Respondent 9). Het (stimuleren van het) verkrijgen van expertise over de thematiek wordt beschouwd als een lokale kwestie. Volgens Respondent 8 was het een eyeopener voor de beleidsambtenaar van Venray dat er nog veel kenniswinst te behalen was in haar gemeente. *“Zij is nu bezig met een compleet communicatieplan op te stellen van training en scholing over wat er nog allemaal nodig is voor collega’s rond dit thema”* (Respondent 7). Anderzijds wordt ook Stichting Lezen en Schrijven als katalysator van kennis beschouwd. Er wordt met name op kennisverwerving gestuurd door deze organisatie, onder andere door trainingen Herkennen en Doorverwijzen of sparringssessies aan te bieden. De centrumgemeente stuurt hier niet op aan: *“het is niet mijn verantwoordelijkheid om dat te doen. Daar pakt met name [de adviseur] op door”* (Respondent 8). Wel ondersteunt de centrumgemeente om dit soort faciliteiten onder de aandacht te brengen bij de regiogemeenten: *“ik reik van alles aan, maar of ze er iets mee doen, is aan hen. [...] En soms moet ik ook echt aangeven: ‘jongens, kom op! Stichting Lezen en Schrijven kán ons zo faciliteren. Maak er gebruik van’”* (Respondent 8). Oftewel, voor het sturen op kennisverwerving is een rol weggelegd voor Stichting Lezen en Schrijven, maar de centrumgemeente moedigt waar nodig aan.

Conflicterende belangen verenigen

Zoals eerder beschreven bevinden de lokale taalinfrastructuren in Noord-Limburg zich nog in een opbouwfase, waardoor er tot op heden weinig aandacht is uitgegaan naar de regionale netwerkvorming. Gezamenlijke doelstellingen zijn nog niet geformuleerd of überhaupt ter sprake gekomen en van een onderlinge sterke relatie tussen de beleidsambtenaren is geen sprake; men ziet elkaar voornamelijk alleen bij het regionale WEB-overleg. Daardoor zijn er ook geen conflicterende belangen in beeld en doen zich geen redenen tot conflict voor. Vandaar dat er (nog) niet actief gestuurd wordt op het verenigen van conflicterende belangen. Wel vormt het eerder aangehaalde solidariteitsprincipe, het geven en nemen tussen de gemeenten, een aanknopingspunt om in de toekomst conflicterende belangen te verenigen (Respondent 8).

Verwerven en behouden van commitment

In paragraaf 5.3.4 is besproken dat ondanks de vele motieven die men aanvoert voor de regionale samenwerking zowel de ambtelijke als de politieke prioriteit die gegeven wordt aan het thema laag is. Debet hieraan is volgens de respondenten de beperkte personeelscapaciteit en het feit dat de focus ligt op opbouw en versterking van de lokale taalnetwerken. Vanwege deze redenen is er nog niet ingezet op het versterken van de betrokkenheid bij het regionale netwerk. *“In de regio [...] hebben ze met z’n allen aangegeven dat ze niet de mogelijkheid hebben om het regioplan te schrijven, [...] dus daar wordt apart iemand voor geworven”* (Respondent 7). Men is aldus voornemens een regiocoördinator aan te stellen die de kartrekkersfunctie op zich neemt en onder meer inzet op commitment bij de betrokkenen. *“Mede met name door die kartrekker willen we meer aandacht daarvoor vragen. Dat doen we bijvoorbeeld ook via PO sociaal domein, om dat bestuurlijk draagvlak te krijgen om het op die manier wat hoger op de agenda te krijgen”* (Respondent 9). Kortom, tot nog toe is men niet actief bezig met het verwerven van commitment, maar is het wel geagendeerd en wordt een regiocoördinator aangetrokken om dit onder andere op te pakken.

5.4 Arbeidsmarktregio Midden-Utrecht

In onderstaande subparagrafen worden de netwerkstructuur, de middelen, de netwerkcultuur, het commitment en het netwerkmanagement van arbeidsmarktregio Midden-Utrecht besproken.

5.4.1 Netwerkstructuur

Midden-Utrecht is ingedeeld in subregio's, waarbij van iedere subregio een afgevaardigde deelneemt aan het regionale WEB-overleg. Binnen de subregio's vindt op z'n beurt netwerksamenwerking plaats met diverse partners en taalaanbieders. Echter, omdat het buiten de scope van het onderzoek valt om iedere subregio afzonderlijk te onderzoeken en gezien de focus ligt op de arbeidsmarktsamenwerking als geheel, worden de subregionale samenwerkingen buiten beschouwing gelaten. De onderstaande tabel biedt daarom een versimpelde weergave van de data over de netwerkstructuur van het WEB-overleg.

Dimensie	Indicator	Respondent 10	Respondent 11	Respondent 12	Respondent 13
1. Netwerkstabiliteit	1.1 In- en uitstroom binnen partijen	Ja	Ja	Ja	Ja
	1.2 In- en uitstroom van partijen	Nee	Nee	Nee	Nee
2. Netwerkcompositie	2.1 Aantal deelnemende partijen	12	5	Onduidelijk	5
	2.2 Aanwezigheid van actoren buiten de gemeentelijke WEB-functionarissen	Incidenteel	Incidenteel	Incidenteel	Incidenteel
3. Netwerkdisein	3.1 Aanwezigheid van een centrale aansturingseenheid	Ja	Nee	Ja	Ja
	3.2 Aanwezigheid van externe aansturing	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt

Tabel 22. Netwerkstructuur Midden-Utrecht

Alle respondenten geven aan dat er een groot verloop onder ambtenaren is. Zo heeft men vanuit Houten binnen twaalf maanden vier mensen aan tafel gehad. *“Dat is een ramp. [...] Ik heb dit dossier nu vanaf 2012 en [...] allerlei collega's zijn allemaal minstens twee keer vervangen. Dus er zit héél weinig continuïteit in wat je opbouwt”* (Respondent 11). Respondent 12 zit zelf nog niet zo lang op dit dossier en beaamt de negatieve consequenties (Respondent 12). Dit is conform de theorie, waarin wordt gesteld dat verloop binnen het netwerk de transactiekosten vergroot. Echter, de positiewisselingen worden niet altijd problematisch beschouwd. Zoals eerder in hoofdstuk 3 is behandeld, is een bepaalde mate van flexibiliteit juist gunstig voor een netwerk. Respondent 12

nuanceert het negatieve effect en legt uit dat een wisseling ook voor kansen zorgt (Respondent 12). Wanneer men lang eenzelfde functie heeft, kan men vastgeroest raken. Als een wisseling zich voordoet, is er ruimte voor nieuwe ideeën. Respondent 10 vult aan dat de materie ook relatief gemakkelijk eigen wordt gemaakt, doordat vervangend personeel veelal reeds werkzaam is binnen een andere afdeling van het sociaal domein en daardoor vaak weet waarover gepraat wordt (Respondent 10).

Gekeken naar de netwerkcompositie vormt steeds één gemeente van de vijf subregio's de vertegenwoordigde partij die deelneemt aan het regionale educatieoverleg en ruggenspraak heeft met de andere gemeenten op subregionaal niveau. Eens per kwartaal komt men bij elkaar en wordt voornamelijk de regionale opdracht voor het formele aanbod besproken (Respondent 11). Zo nu en dan sluiten gastorganisaties aan als een bepaald thema op de agenda staat, vergelijkbaar met de situatie in onder meer West-Brabant (Respondent 10). Daarnaast vindt er in de regio naast het WEB-overleg weleens een taalaanbiedersoverleg plaats. Zo is bijvoorbeeld eind juni een updatesessie georganiseerd voor de taalaanbieders en gemeenten, en hebben er ook twee kennissessies plaatsgevonden over impactmeting en het bereiken van NT1-ouders (Respondent 13). Echter, daar het regionale netwerk over het algemeen in het teken staat van de afstemming en verdeling van het budget, is hier slechts incidenteel sprake van. De inhoudelijke samenwerking ligt toch meer in de subregio's, zoals Lekstroom, waar de bibliotheek, het taalhuis, de sociale dienst, Stichting Lezen en Schrijven en taalaanbieder NLEducatie met de vijf subregionale gemeentes samenwerken (Respondent 12).

Wat verder uit bovenstaande tabel naar voren komt, is dat de aansturing niet belegd is bij het netwerk zelf. Vanuit centrumgemeente Utrecht nemen twee personen plaats aan de vergadertafel: de contactpersoon en de projectleider laaggeletterdheid die werkzaam is voor de gehele regio. Laatstgenoemde is vanuit het decentralisatiebudget aangesteld en leidt de gesprekken tussen de gemeenten in de subregionale vergaderingen, levert teksten aan voor het regionale programma, houdt een vinger aan de pols en organiseert lokale klankbordgroepen (Respondent 11; Respondent 13). De contactpersoon verzorgt de verantwoording naar het Rijk en zoekt mogelijkheden in de regio, maar zegt over de aansturende rol hierin: *“sturing vind ik [...] zo’n heel groot woord. Maar je probeert natuurlijk wel te coördineren. Neem even een effectmeting. Als je dat nou voor een regio wilt regelen, dan is het natuurlijk handig als je dat ongeveer vergelijkbaar doet”* (Respondent 11). Oftewel, de centrale aansturing is opgedeeld; de aanjagende en coördinerende functie ligt bij de projectleider, terwijl de contactambtenaar de procesbewaker is. De contactpersoon stelt over de reden voor het opsplitsen van de centrumgemeentetaken: *“dat heb ik redelijk bewust buiten mijn bevoegdheid [...] of voorzitterschap gebracht met het idee: ‘jullie moet zelf verzinnen welke kant je op wilt [met de aanpak]. Wij gaan er niet over’”* (Respondent 11).

Toch is een kanttekening op z'n plaats. Ondanks het streven om als contactambtenaar zo min mogelijk op subregionaal/lokaal niveau zich te bemoeien met de aanpak, blijkt dat andere respondenten toch deze persoon als spin in het web of kartrekker zien (Respondent 10; Respondent 13). Deze rol wordt overigens gewaardeerd, mede doordat andere gemeenten ontlast worden (Respondent 12). Dat schatte de contactpersoon zelf goed in: *“ik denk dat de meesten gewoon blij zijn dat Utrecht het voortouw neemt”* (Respondent 11).

Een tweede kanttekening is dat het niet het enige motief was voor het aanstellen van de projectleider. Ook wilt men de machtsverhoudingen in evenwicht brengen:

“Een belangrijke reden is natuurlijk dat er ook weleens een kritische noot wordt geplaatst dat het te veel vanuit Utrecht zou worden bepaald. [...] Het is natuurlijk niet zo raar, want gemeente Utrecht is een grote gemeente. [...] Dus het is niet zo raar dat Utrecht daarin enerzijds een voorbeeldrol heeft, maar ook meer invloed heeft ten aanzien van het hele programma” (Respondent 13).

5.4.2 Middelen

Net zoals in de voorgaande subparagraaf wordt in onderstaande tabel een samenvatting van de data gepresenteerd, waarna bepaalde opmerkelijke zaken en toelichtingen aan bod komen.

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 10	Respondent 11	Respondent 12	Respondent 13
4. Financiële middelen	4.1 Omvang van budgetten	4.1.1 Toereikendheid van middelen	Gedeeltelijk toereikend	Ontoereikend	Ontoereikend	Ontoereikend
	4.2 Aanwending van budgetten	4.2.1 Bereidheid financiële middelen in te zetten	Niet gecodeerd	Wisselend aanwezig	Wisselend aanwezig	Wisselend aanwezig
5. Expertise	5.1 Omvang van kennis	5.1.1 Toereikendheid van kennis over thematiek	Toereikend	Wisselend toereikend	(Inmiddels) toereikend	Gedeeltelijk toereikend
		5.1.2 Toereikendheid van kennis over partijen onderling	Toereikend	Niet gecodeerd	Geen zicht op	Groeiende
	5.2 Aanwending van kennis	5.2.2 Bereidheid kennis in te zetten (kennisdeling)	Wisselend aanwezig	Aanwezig	Aanwezig; grotendeels in de subregio	Groeiende

Tabel 23. Middelen Midden-Utrecht

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de financiële middelen die beschikbaar zijn voor het aanpakken van laaggeletterdheid ontoereikend zijn. Uitzondering is Respondent 10, die aangeeft dat de WEB-gelden voor educatietrajecten toereikend zijn. De andere respondenten stellen dat met name de decentralisatie-uitkering en personeelsbudgetten te laag zijn. *“Ik merk wel dat ze natuurlijk iets meer willen doen, maar dan komt het probleem dat je dan in menskracht middelen wilt binnenhalen”* (Respondent 10). Die menskracht mag niet uit de WEB-gelden betaald worden. Ook Respondent 11 voorziet hierdoor problemen: *“mijn collega uit Zeist heeft meer problemen dan ik, want [...] die heeft er drie uur of vier uur voor. Dat is bijna een onmogelijke opgave. Dus ik heb zeer veel waardering voor mijn collega’s uit de regio”* (Respondent 11). *“Er is logischerwijs een behoorlijke koudwatervrees. We hebben onze handen al vol, want we hebben maar beperkte uren”* (Respondent 13). Ook hebben de nieuwe eisen die het Rijk stelt aan de financiering van de laaggeletterdheidsaanpak, zoals het opzetten van een monitoringssysteem en kwaliteitskader, in combinatie met de bezuinigingen ertoe geleid dat het beleid buiten proporties is geraakt (Respondent 11). Ook staat de taak en het beschikbare budget niet in verhouding tot elkaar. Het Rijk geeft een zwengel aan nieuw beleid, terwijl gemeenten worden gekort. Zo heeft een van de regiogemeenten €8000 minder ontvangen (Respondent 12). Hoe harder men op de trommel gaat slaan om meer mensen naar aanbod te leiden, hoe lastiger dat is aan de andere kant, waar de scholing plaatsvindt. Er is reeds een tekort en dat tekort wordt versterkt door de nieuwe eisen.

Om toch aan de nieuwe voorwaarden te voldoen worden er door enkele gemeenten eigen middelen vrijgemaakt voor de laaggeletterdheidsaanpak. Centrumgemeente Utrecht heeft bijvoorbeeld tussen de 50% en 60% gemeentegeld beschikbaar voor subsidies aan partners, zoals Prago, de volksuniversiteit en de taalhuizen. Ook heeft het nieuwe college er nog eens €250.000 extra ingestoken (Respondent 11). Daarentegen is het gemeentelijk budget bij de regiogemeenten vaak te smal en moet de laaggeletterdheidsaanpak concurreren met zware thema’s binnen het sociaal domein, zoals jeugdzorg, doordat de begroting gigantisch onder druk staat (Respondent 11). Respondent 12 bevestigt de beperkte mogelijkheid voor inzet van eigen middelen voor de laaggeletterdheidsbestrijding, maar haalt aan dat de gemeentelijke middelen ook op andere terreinen, zoals het sociaal domein, tekortschieten (Respondent 12). Opmerkelijk is dat er ondanks deze tekorten en bezuinigingen toch nog onderbesteding voordoet in sommige gemeenten. Debet hieraan zijn de personeelsswisselingen, waardoor bepaalde budgetten niet worden aangesproken, omdat er bijvoorbeeld nog geen vervanger is (Respondent 13).

Wat betreft de kennis over elkaar en de problematiek blijkt deze op bepaalde fronten (inmiddels) afdoende aanwezig te zijn, maar op andere gebieden niet. Zo had de subregio van Respondent 12 voorheen geen zicht op de financierings- en prestatieafspraken die de centrumgemeente met de grootste taalaanbieder van de arbeidsmarktregio, NLeducatie, heeft gemaakt. Dat terwijl 60% van het budget van de gemeente waar Respondent 12 werkzaam is bij de centrumgemeente blijft om te besteden aan formele educatie. Dus waar de kennis over de problematiek aanwezig was, gold dat niet voor de financiële bedrijfsvoering. Inmiddels is dit kennistekort zo goed als verdwenen, maar heeft Respondent 12 zelf die kennis moeten verwerven (Respondent 12). Waar het bij sommige (met name nieuwe) ambtenaren ook aan ontbreekt, is de kennis over het lokale speelveld: wat vindt de wethouder eigenlijk? Wat doen we in de regio en wat wordt er dan van mij verwacht? Oftewel, *“een scala aan dingen waar je ook als ambtenaar van Zeist mee geconfronteerd wordt. En als je er maar vier uur voor hebt, dan snap ik wel dat dat best een puntje is”* (Respondent 11). Daarentegen beschikt de projectleider juist over expertise wat betreft het speelveld, maar niet over de diepere kennis over de thematiek, wat samenhangt met de rol die de persoon speelt binnen het netwerk (Respondent 13).

Stichting Lezen en Schrijven vormt voornamelijk een bron en katalysator van kennis (Respondent 12; Respondent 13). Zij organiseert geregeld bijeenkomsten om expertise, voorbeelden en leerpunten te delen. Deze kennisdeling vindt zowel binnen de subregio als in het WEB-overleg plaats (Respondent 12). Wel geeft Respondent 13 aan dat de kennisdeling zich in een beginfase bevindt en sommige ambtenaren hun weg daarin nog moeten verkennen: *“het is echt oriënterend. Het is eerst zaak elkaar weten te vinden”* (Respondent 13). Bepaalde personen zijn hier verder in dan anderen, waardoor bepaalde ambtenaren hun kennis al weten in te zetten. Het is dus ook deels afhankelijk van de persoon (Respondent 10).

5.4.3 Netwerkcultuur

In deze subparagraaf wordt de netwerkcultuur van het netwerk van Midden-Utrecht besproken aan de hand van onderstaande tabel.

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 10	Respondent 11	Respondent 12	Respondent 13
6. Consensus	6.1 Doelconsensus	6.1.1 Mate van overeenstemming tussen het doel van het netwerk en het doel van afzonderlijke partij	Op hoofdlijnen	Laag; weinig behoefte	Laag; weinig behoefte	Op hoofdlijnen
	6.2 Waardenconsensus	6.2.1. Reactie op waardenuitingen van een andere partij	Relatief hoog	Relatief hoog	Relatief hoog	Relatief hoog
7. Gedeelde geschiedenis	7.1 Eerdere samenwerking	7.1.1 Samenwerking op andere gebieden (binnen het sociaal domein)	Ja	Niet gecodeerd	Wisselend	Niet gecodeerd
		7.1.2 Aantal partijen waarmee nog niet eerder is samengewerkt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt
	7.2 Eerdere (persoonlijke) conflicten	7.2.1 Aanwezigheid van eerdere conflicten tussen partijen	Nee	Nee	Nee	Nee

Tabel 24. Netwerkcultuur Midden-Utrecht

De bovenstaande tabel laat zien dat de doelen van de afzonderlijke regio's uiteenlopen. Iedere subregio – en daarbinnen iedere gemeente – heeft z'n eigen problematiek, wat vraagt om eigen focuspunten binnen de aanpak van laaggeletterdheid. Een aanpak die men voorstaat in een grote stad, kan men niet direct kopiëren naar een plattelandsgemeente (Respondent 12). Zo gaat gemeente Utrecht bijvoorbeeld zzp'ers benaderen, wat ook denkbaar is in de subregio Lekstroom, alleen is de grote concentratie zzp'ers in een stad als Utrecht niet vergelijkbaar met steden en dorpen in de regio. Daarom geeft iedere subregio weer een andere invulling aan de overstijgende doelen die verwoord staan in de bestuurlijke afspraken van het Rijk en de VNG, en sluiten sommige subregio's aan bij ideeën en andere niet. Zo haken bijvoorbeeld drie van de vijf subregio's aan bij het OCW-voorstel rondom het combineren van de vroeg voorschoolse educatie (vve) met het scholen van betrokken ouders (Respondent 11). Van de twee andere subregio's geeft een gemeente aan niet te weten of ze voldoende vve-kinderen hebben om aan het project mee te doen en zijn ze daar juist voornemens om de aanpak te combineren met werk en inkomen, omdat ze de schulphulpverlening als kansrijke vindplaats zien (Respondent 13). Respondent 11 legt uit: *“wij gaan er in principe vanuit dat iedere gemeente en iedere subregio zelf bepaalt wat zij relevant vinden. Zij moeten het verantwoorden naar hún gemeenteraden. [...] Wie zijn wij dan om daar iets van te vinden?”* (Respondent 11). Wat bovendien meespeelt, zijn de bestaande netwerken en organisaties die betrokken zijn bij de lokale uitvoering. Als die van regio tot regio of van gemeente tot gemeente verschillen, kan dat een belemmering vormen om op hoger niveau concrete invulling aan de aanpak te geven. *“In Utrecht heb je buurtteams met een goed bereik. In Nieuwegein heb je een andere soort instelling, die mensen in hun hulp ondersteunen. Dus de bestaande structuren zullen heel erg bepalend zijn”* (Respondent 10). Wel is een kanttekening op z'n plaats. Dat elke gemeente een eigen focus aanbrengt, betekent niet dat ze hier geen gezamenlijkheid in vinden. Zo is het betrekken van werknemers een doelstelling die diverse respondenten aanhalen (Respondent 10; Respondent 11; Respondent 12).

Bovendien, dat er uiteindelijk sprake is van doeldifferentiatie betekent niet direct dat men qua waardenoordelen verschilt. Respondent 13 legt uit: *“we hebben dus die overstijgende waarden uit de bestuurlijke afspraken. Een uitgangspunt is bijvoorbeeld dat we zoveel mogelijk volwassenen in staat willen stellen om de taal- en digitale vaardigheden te verbeteren. Dat [...] onderschrijven we allemaal”* (Respondent 13). Bovendien wordt een goede doorstroom vanuit de inburgering als belangrijke waarde gezien. Zo stellen meerdere respondenten dat het belangrijk is binnen de aanpak de koppeling te maken met (voormalige) statushouders (Respondent 12). Respondent 11 en Respondent 13 vinden het ook van belang om de gemeenschappelijkheid te zoeken in deze beleidsdossiers. *“Als bij een taalhuis mensen komen met taalvragen en het zijn per ongeluk inburgeraars, dan ben je gek als je die mensen wegstuurt. Dus de werkelijkheid vraagt om nieuwe antwoorden. [...] Hoe kun je dat nou zo bij elkaar brengen?”* (Respondent 11). Doordat dit programma en de inburgering door vijftien gemeentes moet worden gedragen, ervaart men steeds meer redenen om elkaar op te zoeken (Respondent 13).

Wat verder uit de data naar voren komt, is dat er op dit dossier al geruime tijd samen wordt gewerkt. Zo is er reeds in 2014 een convenant gesloten tussen de vijftien arbeidsmarktregiogemeenten om samen te werken. Dit betekent overigens niet dat er een gemeenschappelijke geschiedenis is gevormd tussen de netwerkleden. *“[Dat is] afhankelijk van hoe lang ze op een plek zitten”* (Respondent 10). Door het verloop onder functionarissen worden het opbouwen van een gedeelde historie en onderlinge banden in het kader van relatiemanagement bemoeilijkt (Respondent 11). Bij voorbaat is de mate waarin er in het verleden op andere terreinen samengewerkt wordt afhankelijk van de desbetreffende ambtenaar. Voornamelijk ambtenaren van kleine gemeenten die al langer binnen het sociaal domein werkzaam zijn en die vaak veel dossiers onder hun hoede hebben, kennen elkaar ook van andere overleggen (Respondent 10). Een ambtenaar heeft bijvoorbeeld het laaggeletterdheid dossier pas vorig jaar overgenomen, maar heeft vanuit de betrokkenheid van al die onderwerpen die ze gehad heeft al kennisgemaakt met het thema laaggeletterdheid (Respondent 10; Respondent 12).

Opvallend is de dynamiek die ontstaat door deelname van Utrecht als grote gemeente binnen de samenwerking. Utrecht bekleedt enerzijds een voorbeeldfunctie, maar anderzijds is er ook verstoring van de machtsbalans, door de grootte en de bevoegdheden van Utrecht. Respondent 13

legt uit dat er wisselend wordt gedacht over de aanwezigheid van Utrecht binnen de samenwerking. Er zijn partijen die het gevoel hebben dat het al gauw een Utrechts feestje wordt. Desondanks zijn er geen vervelende woordenwisselingen over de inhoud en invulling van de beleidsplannen geweest. Met name doordat de focus op het lokale ligt en gemeenten van elkaar verschillen. Respondent 11 stelt in het kader hiervan dat er geen sprake is van meningsverschillen, maar van accentverschillen. *“Meningsverschillen vind ik te groot, maar de ene gemeente kiest voor bijvoorbeeld aansluiten bij de doelgroep van de bijstand. Wij kiezen heel erg voor: iedereen die wil leren, willen we faciliteren”* (Respondent 11). Respondent 10 beaamt: *“ik zou niet willen zeggen meningsverschillen, maar wel een andere kijk op zaken. Want als je kijkt naar de bevolking van de stad Utrecht en als je kijkt naar Lopik, dan is dat een totale andere”* (Respondent 10). Daardoor hoeft het ook niet honderd procent met elkaar eens te zijn, zonder dat daar gedoe door ontstaat (Respondent 12).

5.4.4 Commitment

Tot slot wordt aan de hand van onderstaande tabel de variabele commitment uitgelicht.

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 10	Respondent 11	Respondent 12	Respondent 13
8. Vertrouwen	8.1 Contractueel vertrouwen	8.1.1 Aanwezigheid van overeenkomsten	Nee; alleen lokaal	Ja	Nee	Nee
		8.1.2 Behoeftte aan overeenkomsten	Afwezig	Aanwezig	Afwezig	Afwezig
		8.1.3 Naleving van overeenkomsten	Nvt	Goed	Nvt	Nvt
	8.2 Betrouwbaarheid	8.2.1 Mate waarin afspraken worden nagekomen	Nvt (geen afspraken regionaal)	Nvt (geen afspraken regionaal)	Nvt (geen afspraken regionaal)	Nvt (geen afspraken regionaal)
		8.2.2 Mate waarin gevoelige informatie wordt gedeeld	Geen zicht op	Niet gecodeerd	Niet gecodeerd	Niet gecodeerd
	8.3 Afwezigheid van opportunistisch gedrag	8.3.1 Ervaren aanwezigheid misbruik van netwerk, actoren of middelen	Nee	Nee	Niet gecodeerd	Niet gecodeerd
9. Intern commitment	9.1 Motieven voor samenwerking	9.1.1 Aanwezigheid van motieven voor samenwerking	Wederkerigheid	Efficiëntie Asymmetrie	Wederkerigheid Efficiëntie Noodzaak	Wederkerigheid Asymmetrie
	9.2 Prioriteit	9.2.1 Ervaren prioriteit binnen het netwerk	Wisselend; afhankelijk van de persoon	Relatief laag	Relatief laag	Relatief laag; ook wisselend
10. Extern commitment	10.1 Politieke betrokkenheid	10.1.1 Deelname van politieke functionarissen in het netwerk	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt
		10.1.2 Opname van aanpak laaggeletterdheid in bestuurlijk akkoord	Ja	Ja	Ja	Ja
	10.2 Prioriteit	10.2.1 Ervaren prioriteit buiten het netwerk	Hoog	Hoog; wel wisselend	Hoog	Hoog; wel wisselend

Tabel 25. Commitment Midden-Utrecht

Uit de tabel is af te lezen dat alleen Respondent 11 stelt dat er een regionale overeenkomst is gesloten. Deze is bekrachtigd door de vijftien colleges en vormt de juridische basis waarop de samenwerking is gebouwd (Respondent 11). *“Wij willen alle ruimte laten aan de gemeenten of de subregio's om dat*

naar hun eigen believen te organiseren, maar het moet wel passen in de wet. Anders kunnen wij dat niet verantwoorden" (Respondent 11). Andere respondenten stellen daarentegen dat er geen sprake is van zo'n convenant. Waar Respondent 11 de verantwoording van de WEB-gelden aanhaalt als argument voor regionale convenanten, stelt Respondent 10 juist dat die niet gewenst zijn: *"anders heb je een eenheidsworst. En niet iedereen heeft daar zin in, want lokaal de omgeving, de problematiek, daar ga je naar handelen"* (Respondent 10). Daarnaast stellen de respondenten dat er geen behoefte is aan regionale overeenkomsten. Respondent 12 legt uit dat het convenant uiteindelijk ook geen status en bindend karakter heeft en dat de rijksuitkering er automatisch toe leidt dat gemeenten móeten samenwerken om deze middelen te verdelen. Bovendien, doordat je als gemeente meebetaalt aan de aanpak, wil je ook weten waar het geld heengaat en daar invloed op uitoefenen (Respondent 12). Daarmee is deelname ook in het eigenbelang, wat een prikkel vormt om betrokken te zijn.

Ondanks dit eigenbelang, wordt er geen opportunistisch of egoïstisch gedrag waargenomen door de gemeenten die aan tafel zitten in het overleg. *"Ze zijn eerlijk en oprecht bezig. [...] Ik heb nooit de behoefte gehad om te denken: 'hé, wat doen ze raar'"* (Respondent 10). Wel heeft Respondent 11 ooit moeten uitleggen waar de grenzen van de wet liggen. Een aantal regiogemeenten wilde graag geïntegreerde trajecten voor de jeugd inkopen via de WEB, wat wettelijk niet mogelijk is en daarom uit bijvoorbeeld het participatiefonds betaald moet worden. *"Dat is een lastige boodschap. [...] Gemeenten willen dan heel graag iets in de WEB opgenomen hebben, maar dat kan dus niet. Daar kunnen ze best teleurgesteld over zijn"* (Respondent 11). Maar dat leidt vervolgens niet tot opportunistisch gedrag of het zoeken naar mazen in de wet.

Wat wellicht meespeelt in de afwezigheid van opportunistisch gedrag, is het feit dat respondenten ondanks de lokale superioriteit diverse redenen tot samenwerking benoemen. Met name wederkerigheid (Dawes, 2008), in de zin van kennisdeling, wordt aangehaald. *"Ik denk dat het belangrijkste is ervaringen te delen"* (Respondent 11). Respondent 12 haalt een praktijkvoorbeeld aan. Zo wil een regiogemeente een project starten voor achttienjarige jongeren, een groep voor wie veel verandert bij het bereiken van die leeftijd. De ambtenaar van Lopik gaf vervolgens aan dat zij een dergelijk project al draaien. Een ander voorbeeld is het project Taal en Tablets, die zich nu langzamerhand verder begint uit te rollen, omdat er steeds meer gemeenten zijn die daar belangstelling voor hebben (Respondent 13).

Naast de wederkerigheid worden ook andere motieven aangehaald. Zo geeft efficiëntie (Dawes, 2008), de (personeels-)kosten beperken door het besparen van werk, een reden voor samenwerking. Ook wordt ontzorging als motief aangevoerd; de centrumgemeente kan zaken namens de regio opnemen (Respondent 12). Respondent 13 geeft aan dat tijd bespaard wordt, omdat niet overal het wiel opnieuw uitgevonden hoeft te worden. In het verlengde hiervan is asymmetrie (Dawes, 2008) ook een veel gehoord motief, omdat men kan profiteren van de middelen en het voorwerk van centrumgemeente Utrecht. *"Sommige gemeenten zeggen letterlijk: 'wij leunen graag op Utrecht, dus zeg maar wat jullie willen, dan kijken wij wel of we willen meegaan'. [...] Ik denk dat de meeste gewoon blij zijn dat Utrecht het voortouw neemt"* (Respondent 11). Respondent 13 beaamt dit: *"wij zijn heel blij dat Utrecht al die ervaring heeft, dat we daar natuurlijk bij terecht kunnen als we dingen initiëren"* (Respondent 13). Tot slot wordt ook de noodzaak (Dawes, 2008) gevoeld. De financieringsstructuur vanuit het Rijk maakt dat gemeenten genoodzaakt zijn om samen te werken (Respondent 12). Desondanks is regionale samenwerking nog geen vanzelfsprekendheid: *"gemeenten zijn nog niet gewend om op dit soort overstijgende programma's samen te werken. [...] En er wordt natuurlijk vooral gekeken naar: wat is de meerwaarde van onze samenwerking? In zoverre is het toch wel voor veel gemeentes nog steeds een zoektocht hoe ze die samenwerking kunnen vormgeven"* (Respondent 13).

Bovendien, blijkt dat de prioriteit die gegeven wordt aan dit thema wisselend en veelal laag is. Respondent 10 haalt aan dat de gedrevenheid van de desbetreffende ambtenaar bepalend is: *"mensen die zeer betrokken zijn en dat ook uitstralen, dat is zo van belang, want dat zet ook jou aan tot actie. [...] In Nieuwegein heb je een ambtenaar die niet wacht tot de centrumgemeente Utrecht iets doet"* (Respondent 10). Respondent 13 is het hier deels mee eens, maar nuanceert de stelling dat de aanpak valt of staat met de persoon die de functie bekleedt: *"zo zwart-wit zou ik het niet willen stellen, want dan zou het toch lijken alsof er veel willekeur is"* (Respondent 13). Wat daarentegen bepalender is, is

de aanwezigheid van andere urgente beleidsdossiers. *“De nieuwe inburgering is een behoorlijk groot dossier. Dan is laaggeletterdheid weer wat minder sexy”* (Respondent 13). Het laaggeletterdheidsdossier raakt daardoor gauw ondergesneeuwd, met name omdat het vaak slechts een klein onderdeel uitmaakt van het gehele takenpakket. Het zakt vaak weg in de prioriteiten die zich op een andere manier manifesteren, zoals het wmo-dossier (Respondent 11).

Waar de interne prioriteit nog erg afhangt van de urgentie bij andere dossiers, wordt door alle respondenten een bepaalde politieke betrokkenheid ervaren, al dan niet in alle gemeenten. Drie respondenten halen aan dat voornamelijk de politiek in Utrecht het thema geprioriteerd heeft. Zo zijn er eigen middelen ingezet – het nieuwe college heeft €250.000 euro extra geïnvesteerd – en is er een Rekenkameronderzoek geïnitieerd over de effectiviteit van de aanpak in de gemeente. Bovendien zijn er tien punten over dit thema opgenomen in het Utrechtse coalitieakkoord (Respondent 10; Respondent 11; Respondent 12). Overigens is Utrecht niet de enige gemeente die het geprioriteerd heeft. Ook een kleinere gemeente, zoals Lopik, zetten eigen middelen in, omdat de rijksbijdrage ontoereikend wordt geacht (Respondent 10; Respondent 12). Buiten de financiële inzet wordt ook persoonlijk commitment gevoeld, doordat de gemeenteraad geregeld kritische vragen stelt en diverse nota's over dit thema zijn opgesteld (Respondent 12).

Desondanks geldt ook bij het politiek commitment dat de aanwezigheid van andere dossiers bepalend is. *“Want als een wethouder ook verantwoordelijk is voor hele zware jeugdzorg en daar het geld voor nodig heeft, dan heeft hij of zij geen tijd of zin of energie om zich heel erg te storten op zo'n thema [als laaggeletterdheid]”* (Respondent 11). Respondent 13 beaamt dit en stelt dat hier en daar veel politiek engagement is, maar ergens anders juist weinig. En hier en daar gebeurt er ook heel weinig. *“We hebben ook hele kleine gemeentes. [...] Die zijn blij dat ze een taalhuis voor mekaar hebben”* (Respondent 13).

5.4.5 Netwerkmanagement

In het voorgaande is besproken dat de regio Midden-Utrecht te maken heeft met een aantal uitdagingen die de effectiviteit van het netwerk kunnen ondermijnen. Deze subparagraaf behandelt per netwerkmanagementactiviteit de wijze waarop er met genoemde zaken wordt omgegaan.

Beperken van transactiekosten

Eerder is besproken dat arbeidsmarktregio Midden-Utrecht gekenmerkt wordt door een groot verloop onder functionarissen, maar dat verschuivingen wisselend worden ontvangen. Enerzijds biedt het verloop ruimte voor een frisse blik, waar anderzijds veel tijd gemoeid is met het verkrijgen van de benodigde kennis. Men beperkt graag deze negatieve consequentie. Op basis van de interviews blijkt dat er op regionaal niveau enigszins getracht wordt de transactiekosten als gevolg van een wisseling te beperken. Zo wordt er mede vanwege de wisselingen ieder jaar een memo uitgestuurd naar de contactpersonen van de vijf subregio's, waarin de kaders van de wetgeving en verantwoording staan uitgelegd en helder wordt wat de 'spelregels' van regionale samenwerking in verhouding tot eigen bewegingsruimte zijn (Respondent 11). Daarnaast levert de centrumgemeente belangrijke dossiers aan en wordt er persoonlijk contact gezocht na een wisseling (Respondent 13). Echter, hoofdzakelijk ziet men deze netwerkmanagementactiviteit van transactiekostenbeperking veelal als een subregionale aangelegenheid van de leidinggevende binnen de gemeente (Respondent 13). De afzonderlijke subregio's opereren relatief autonoom binnen de regionale samenwerking. Beperking van de transactiekosten vormt hier geen uitzondering op. Zo wordt er in de werkgroep van de subregio's gezorgd voor een continue aanvoer van kennis en nieuwe ideeën door bijvoorbeeld het taalhuis en Stichting Lezen en Schrijven (Respondent 12). De reden dat het subregionaal wordt opgepakt, is niet de onwil vanuit de centrumgemeente om het op te pakken, maar gebrek aan capaciteit en kennis over het lokale: *“ik kan geen veertien collega's continu inwerken. En bovendien, ik ken de lokale context niet. Dus ik zou het niet kunnen. Ik kan ze hooguit een uurtje bijpraten over hoe de wetgeving eruitziet. Verder niet. Dat is wel een probleem”* (Respondent 11). Het probleem schuilt

er in dat een degelijke overdracht niet overal geborgd is en de transactiekosten daardoor bestendig blijven.

Activeren van actoren en middelen

In paragraaf 5.4.2 is besproken dat de taak rondom de aanpak van laaggeletterdheid verhoudingsgewijs te groot is voor de beschikbare personeelscapaciteit en decentralisatie-uitkering. Bovendien concurreert laaggeletterdheid met andere beleidsthema's. Eerder is benoemd dat de bewegingsruimte om als regionale of subregionale netwerkmanager hierop in te spelen beperkt is. *"Want diegenen die daar [bovenregionaal] aan tafel zitten, gaan daar niet over. Dat zijn de raadsleden die er over gaan"* (Respondent 10). Het activeren van actoren en middelen is een lokale/subregionale aangelegenheid. Zo heeft gemeente IJsselstein te maken met weinig personeelscapaciteit, maar zijn er beter opgezette welzijnspoten. Een aantal coördinatietaken zijn in die sector belegd, zodat de laaggeletterdheidsaanpak niet in de verdrukking komt (Respondent 10; Respondent 12). Andere gemeenten zijn bezig met het activeren van vrijwilligers. Daar wordt ingezet op vergroting van het vrijwilligersbestand en het organiseren van laagdrempelige activiteiten (Respondent 13).

Waar het personeelscapaciteitsprobleem door lokaal ingrijpen enigszins verholpen wordt, zijn de financiële tekorten tot dusver bestendig gebleven. Bovengenoemde welzijnspartners worden namelijk volledig gefinancierd door de gemeente zelf (Respondent 12). Daarnaast is er voor de professionalisering van de vrijwilligers geld nodig (Respondent 13). Daardoor is er weinig ruimte om geld vrij te maken voor de aanpak van laaggeletterdheid (Respondent 12). Niet iedereen is het hiermee eens; Respondent 13 probeert als regionaal projectleider juist een cultuuromslag te bereiken, waarin niet langer het financieringstekort, maar de beleidsambitie centraal staat. Ze probeert beleidsambtenaren in de regio ertoe te zetten beleidsplannen te realiseren met de middelen die er wél zijn en *"niet te snel in de cultuur te vervallen van: 'ja, maar we hebben geen geld, dus we kunnen niks'"* (Respondent 13). In die zin is Respondent 13 bezig met het activeren van actoren en kan gesteld worden dat toch ook regionaal wordt gestuurd op inzet van middelen en actoren.

Conflicterende belangen verenigen

Zoals in paragraaf 5.4.3 is aangehaald, wordt de beperkte mate van doelconsensus niet als probleem ervaren. De gemeenten verschillen nu eenmaal. Wel vindt men het kwalijk dat het regioplan ertoe kan neigen een 'Utrechts feestje' te worden. Er wordt actief ingezet op ontkrachting van dit beeld. Om de machtsbalans in evenwicht te brengen, probeert Respondent 11 te voorkomen dat Utrecht te veel de stempel drukt op het plan. Met name omdat de ingewikkelde planningsvraag die hangt rondom dit thema – regionale plannen en lokale uitvoering – maakt dat het lokale bepalend is:

"Kom zelf maar met een voorstel, maar wij gaan er niet over. Wij kunnen alleen maar zeggen [...] dat er in 2021 zo veel geld beschikbaar. Zeg maar hoe je het wilt hebben, wat je aan formeel aanbod wilt hebben, wat je aan lokale subsidies wilt besteden. [...] Als jullie daar maar mee uit de voeten kunnen, vind ik dat prima" (Respondent 11).

Tegelijkertijd worden eventuele frustraties jegens Utrecht ook weer ontzenuwd door het kernteam van subregiovertegenwoordigers erbij te betrekken (Respondent 13). Juist door de verantwoordelijkheid voor het informele aanbod bij hen te beleggen, wordt ervoor gezorgd dat het beeld van top-downsturing vanuit Utrecht wordt ontkracht. In die zin worden conflicterende belangen niet verenigd in het kader van *conflictbeslechting*, maar wordt er vanuit Utrecht wel preventief ingezet op *conflictvermijding*.

Verwerven en behouden van commitment

In de vorige paragraaf is beschreven dat men niet alleen vanuit noodzaak met elkaar samenwerkt in de regio, want wederkerigheid is een terugkerend motief. Toch is de ambtelijke prioriteit die gegeven wordt aan laaggeletterdheid laag en wisselend; het thema concurreert met andere dossiers om de aandacht van de ambtenaar. Dit geldt, in mindere mate, ook voor de politieke betrokkenheid.

Wat betreft het bevorderen van het commitment komt er geen eenduidig beeld naar voren. Enerzijds probeert men weldegelijk de politieke en ambtelijke betrokkenheid te vergroten. Zo heeft de adviseur van Stichting Lezen en Schrijven in aanloop naar de gemeenteraadsverkiezingen op Internationale Vrouwendag een bijeenkomst opgezet voor zo'n 300 vrouwen, van wie een deel de partijprogramma's van de partijen niet kan lezen. De lokale partijen waren uitgenodigd en werden geconfronteerd met de impact die laaggeletterdheid heeft op de gemeenteraadsverkiezingen. Dit heeft de politiek wakker geschud (Respondent 10). Ook middels een soortgelijke bijeenkomst probeerde Stichting Lezen en Schrijven commitment onder politici te vergroten, met resultaat: *"ik heb een bijeenkomst in de bid gedaan voor jongeren en laaggeletterde ouders. De politiek wist precies waar het [probleem] om ging. En wat gebeurt er? Bij de collegeonderhandeling hebben ze het hele concept meegenomen"* (Respondent 10). Hierbij is een nuancering op z'n plaats: het verkrijgen van commitment is niet het hoofddoel van deze activiteiten, maar een bijvangst voor het bereiken van de doelgroep.

Anderzijds is de verantwoordelijkheid om commitment te verkrijgen en te behouden nergens sterk geborgd. Zo wordt de taak om lokale partijen aangehaakt te houden bij de subregionale aanpak enerzijds bij de beleidsambtenaar van de desbetreffende subregio belegd (Respondent 13). Op z'n beurt wil die ambtenaar zich niet aan het bevorderen van de betrokkenheid branden, omdat lokale partijen al veel andere zaken op hun bordje krijgen. Ze worden bijvoorbeeld al getraind om huiselijk geweld te herkennen (Respondent 12). Ondanks het wijzen naar elkaar, blijkt dat Respondent 13 zich als regionale projectleider toch enigszins verantwoordelijk voelt voor onderlinge betrokkenheid: *"hier en daar gebeurt heel weinig. Daar moet ik dan natuurlijk wel zorgen van: wat kan hier nog extra gebeuren? Om ook weer de ambtenaren daarin te ondersteunen"* (Respondent 13).

Kortom, een dubbel beeld komt naar voren als het aankomt op wie welke activiteiten onderneemt om commitment te verwerven: de borging is niet georganiseerd, maar incidenteel vinden er wel commitmentbevorderende activiteiten plaats.

5.5 Arbeidsmarktregio Drenthe

In onderstaande subparagrafen worden de netwerkstructuur, de middelen, de netwerkcultuur, het commitment en het netwerkmanagement van arbeidsmarktregio Drenthe besproken.

5.5.1 Netwerkstructuur

Drenthe kent zowel een WEB-netwerk als het Bondgenootschap voor een geletterd Drenthe (vanaf hier: het Bondgenootschap). Ondanks dat het Bondgenootschap geen onderdeel uitmaakt van de huidige Rijksaanpak van laaggeletterdheid en (nog) geen wervings-, toeleiding- en opleidingsfunctie heeft, wordt de tabel voor zowel het educatieoverleg als het Bondgenootschap ingevuld. Immers, *"er zijn een aantal gegeven dingen in Drenthe en één daarvan is het bondgenootschap, waar je gewoon niet omheen kunt, als het gaat om de aanpak laaggeletterdheid"* (Respondent 14).

Dimensie	Indicator	Respondent 14		Respondent 15		Respondent 16		Respondent 17	
1. Netwerkstabiliteit	1.1 In- en uitstroom binnen partijen	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
	1.2 In- en uitstroom van partijen	Nee	Alleen groei	Nee	Alleen groei	Nee	Niet gecodeerd	Nee	Alleen groei
2. Netwercompositie	2.1 Aantal deelnemende partijen	8	80+	Niet gecodeerd	Geen zicht op	7	Geen zicht op	7	80-120
	2.2 Aanwezigheid van actoren buiten de gemeentelijke WEB-functionarissen	Incidenteel	Ja	Niet gecodeerd	Ja	Incidenteel	Ja	Niet gecodeerd	Ja
3. Netwerkdesign	3.1 Aanwezigheid van een centrale aansturingseenheid	Ja; ook nog zoekende	Ja; wel verspreid	Ja; ook nog zoeken	Ja	Gedeeltelijk	Ja; wel verspreid	Niet gecodeerd	Ja

	3.2 Aanwezigheid van externe aansturing	Nee	Gedeeltelijk	Nee	Nee	Nee	Nee	Niet gecodeerd	Nee
--	---	-----	--------------	-----	-----	-----	-----	----------------	-----

Tabel 26. Netwerkstructuur Drenthe

Een opvallende bevinding uit bovenstaande tabel is dat, in tegenstelling tot de andere casussen, arbeidsmarktregio Drenthe geen uitstroom onder WEB-ambtenaren heeft (gehad). *“Ik ben er een jaar of vier à vijf geleden mee begonnen en het is nog steeds dezelfde club beleidsambtenaren”* (Respondent 15). Dit schijnt een vrij unieke situatie te zijn. *“Ik denk dat ik van geluk mag spreken in deze provincie dat er bijna geen wisselingen zijn geweest. Niet qua beleidsambtenaren, maar ook bijna niet qua wethouders de laatste jaren. [...] Dan bouw je echt wat op met elkaar”* (Respondent 14). Dit is conform de in hoofdstuk 3 besproken theorie dat netwerkstabiliteit bijdraagt aan de netwerkeffectiviteit.

Binnen het WEB-overleg participeren alle zes de gemeenten. In principe neemt iedere ambtenaar die betrokken is bij de lokale stuurgroep ook zitting in de regionale WEB-overleggen. *“Alles wat in het ene overleg wordt besproken neemt dezelfde ambtenaar mee richting het Bondgenootschap of richting het andere overleg. [...] Dus is het niet informatie die dan wegvloeit doordat de ene collega het overdragen moet aan de ander”* (Respondent 14). Stichting Lezen en Schrijven sluit hierbij aan. Incidenteel zitten ook de roc's aan tafel, maar over het algemeen wordt de invulling van de educatietrajecten in een ander verband besproken. Zo heeft roc Drenthe College in BOCE-verband overleg, waar alleen Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen aansluiten (Respondent 14; Respondent 16).

Het regionale educatieoverleg kent geen deelnemers uit het maatschappelijk middenveld, in tegenstelling tot het Bondgenootschap. Naast alle twaalf de provinciale gemeenten zijn daar onder meer bibliotheken, welzijnsorganisaties, GGD Drenthe, werkgeversorganisaties en kinderopvangcentra bij betrokken (Respondent 17). *“Je kunt het zo gek niet bedenken of het wordt langzamerhand bondgenoot”* (Respondent 14). Deze schil van partners komt ongeveer vier keer per jaar samen, waarbij de bijeenkomsten, de zogeheten bondgenotencafés, in het teken staan van kennisuitwisseling, agendering en verbinding (Respondent 17). Het netwerk, dat ooit begon met ongeveer 80 deelnemers (Trendbureau Drenthe, z.j.), is groeiende en begint aan de grote kant te worden (Respondent 14). Doordat op provinciaal niveau een netwerk is ontstaan, is er op arbeidsmarktregionaal niveau minder behoefte aan netwerkvorming (Respondent 15; Respondent 16).

Daarnaast is er een (gedeeltelijke) centrale, aansturende partij bij zowel het Bondgenootschap als het educatieoverleg. Eerstgenoemde wordt namelijk centraal gestuurd/geleid door een projectgroep, bestaande uit partijen en personen die onderdeel uitmaken van het Bondgenootschap zelf (Respondent 14; Respondent 17). Zo nemen Stichting Lezen en Schrijven, de overkoepelende welzijnsorganisatie, de beide roc's en de beleidsambtenaren van Aa en Hunze, Assen en Emmen plaats in de projectgroep. Deze centrale leiding van het Bondgenootschap neemt de coördinerende taken voor haar rekening, zoals het organiseren van bondgenotencafés en het op nauwe voet samenwerken met de provincie, bijvoorbeeld bij het opzetten van onderzoeken. Daarnaast bekleden zij een ambassadeursfunctie om organisaties mede-eigenaar te maken van het probleem (Respondent 17). *“Dus het [Bondgenootschap] wordt wel echt heel erg dragend gehouden door de projectgroep”* (Respondent 14).

Het WEB-overleg wordt tot op heden ook gedeeltelijk aangestuurd vanuit een centraal punt, de centrumgemeente. De centrumgemeenteambtenaar is de voorzitter van het WEB-overleg, organiseert de bijeenkomsten, trekt de kar bij de totstandkoming van het regionaal plan, is verantwoordelijk voor de communicatie over en weer en verzorgt het praktische regieaspect met betrekking tot de educatiemiddelen (Respondent 14; Respondent 15; Respondent 16). Toch blijkt dat men de inhoudelijke sturingsfunctie, zoals het zoeken van verbindingen tussen gemeentelijke ambities en het opzetten van overkoepelende activiteiten, elders wil beleggen. *“We zijn samen met alle gemeenten een beetje op zoek naar de kop erboven op”* (Respondent 15). Enerzijds is dit een capaciteitskwestie, omdat de portefeuille van de centrumgemeenteambtenaar vol is. Daarom is ook

het schrijven van het regionaal plan uitbesteed (Respondent 14). Anderzijds zijn er andere behoeftes met betrekking tot de centrale aansturing:

“Vanuit praktisch oogpunt zijn er ook gewoon dingen die vanuit de centrumgemeente geregeld of beheerd worden, [...] maar als je dan bijvoorbeeld naar de plannen gaat kijken, de samenwerkingsopdracht [...], de activiteiten die zich ontplooiën en de regie die je daarop voert, dat is in mijn optiek wezenlijk een andere. Dat zou misschien niet alleen vanuit de centrumgemeente opgepakt moeten worden, maar juist ook vanuit die totaliteit van de arbeidsmarktfunctie” (Respondent 14).

Ondanks dat CMO Stamm als externe partij is aangesteld om het regionale plan te schrijven, wordt er geen inhoudelijke sturingsfunctie voorzien voor deze organisatie (Respondent 16; Respondent 17).

5.5.2 Middelen

Vergelijkbaar met de voorgaande subparagraaf wordt in onderstaande tabel een samenvatting van de data gepresenteerd en daarna toegelicht.

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 14	Respondent 15	Respondent 16	Respondent 17
4. Financiële middelen	4.1 Omvang van budgetten	4.1.1 Toereikendheid van middelen	Ontoereikend	Ontoereikend	Ontoereikend	Ontoereikend
	4.2 Aanwending van budgetten	4.2.1 Bereidheid financiële middelen in te zetten	Wisselend	Wisselend	Wisselend	Niet gecodeerd
5. Expertise	5.1 Omvang van kennis	5.1.1 Toereikendheid van kennis over thematiek	Toereikend	Toereikend	Toereikend	Toereikend
		5.1.2 Toereikendheid van kennis over partijen onderling	Toereikend	Toereikend	Onduidelijk	Wisselend
	5.2 Aanwending van kennis	5.2.2 Bereidheid kennis in te zetten (kennisdeling)	Relatief hoog; met name in bondgenootschap-verband	Relatief hoog	Relatief hoog; met name in bondgenootschapsverband	Onduidelijk

Tabel 27. Middelen Drenthe

Voordat bovenstaand overzicht wordt besproken, dient allereerst aangehaald te worden dat het Bondgenootschap niet betaald wordt uit de rijksmiddelen die ter beschikking zijn gesteld voor de laaggeletterdheidsaanpak, daar het hier geen onderdeel van uitmaakt. Het Bondgenootschap heeft een bestaansrecht doordat het vanuit de provincie €25.000 ontvangt aan subsidie. Bovendien worden bepaalde initiatieven, zoals onderzoek, betaald door de provincie en de rest van de inzet is belegd bij de bondgenoten, die hun tijd en energie erin steken. *“Onze tijd is onze financiering. [...] Op die manier kunnen we ook heel veel dingen met gesloten portemonnee doen”* (Respondent 15). Gemeenten dragen aldus niet bij aan de financiering van het Bondgenootschap. Ze hebben de middelen zelf hard nodig (Respondent 15). Immers, de rijksmiddelen zijn ontoereikend voor de laaggeletterdheidsaanpak. Ondanks dat er extra middelen toebedeeld zijn aan gemeenten voor de regiefunctie, is er onder de streep minder beschikbaar, mede doordat de WEB-middelen niet geïndexeerd worden. *“Wat we zien, is dat groepen vol beginnen te raken, terwijl onze beschikbare middelen minder worden”* (Respondent 16).

Niet alleen de WEB-middelen zijn onvoldoende in verhouding tot de taak die er ligt. Ook de personeelscapaciteit voor het thema is beperkt, onder meer doordat laaggeletterdheid slechts één van de onderwerpen uit de portefeuille is (Respondent 16). Dit is ook de aanleiding geweest voor het

uitbesteden van het schrijven van het regionaal plan: *“ik heb de laatste jaren een aantal taken erbij gekregen en ik kan dat niet meer trekken. Dat is de reden geweest waarom wij CMO Stamm hebben ingeschakeld. [...] Een capaciteitskwestie”* (Respondent 15). Overigens is niet iedereen tevreden met deze uitbesteding. Daar waar *“het [geld] ten goede moet komen aan de doelgroep, [...] wordt een deel van dat budget opgeslokt door dat externe bureau. [...] Wat zonde”* (Respondent 14).

Bij de personeelscapaciteit speelt mee dat veel Drentse gemeenten financieel in zwaar weer verkeren, met name wat betreft het sociaal domein. *“Op dit moment is er vooral één hot item: geen enkele gemeente heeft überhaupt nog budget”* (Respondent 14). Zo kan Hoogeveen niet garanderen dat er budget blijft voor de uitvoering van de laaggeletterdheidsaanpak en staat ze op het punt te snijden in de bestedingen, doordat de gemeente langzamerhand failliet gaat (Respondent 14; Respondent 16; Respondent 17). Hierdoor worden er door enkele gemeenten, waaronder Hoogeveen, geen eigen middelen ingezet voor de aanpak. Dit gold voorheen ook voor Coevorden: *“in aanvang hadden wij voor de uitvoering alleen WEB-middelen beschikbaar. De afgelopen jaren is het onderwerp politiek belangrijker geworden in onze gemeente en zijn er ook vanuit de eigen begroting middelen beschikbaar gesteld* (Respondent 16). Ook vanuit Emmen is er sprake van een hoge bereidheid om gemeentelijk geld vrij te maken, zodat de beperkte WEB-budgetten enigszins gecompenseerd worden. Zo is de eigen inzet van Emmen €180.000 (Respondent 15). Desondanks blijkt dat ontschotting van financiële middelen bij de aanpak ontbreekt. De extra middelen komen niet uit aangrenzende domeinen, waar laaggeletterdheid ook een rol speelt (Respondent 15).

Waar men verlegen zit om de financiële middelen, wordt de kennis over de problematiek en het beleid eromheen als toereikend beschouwd. *“Dat komt ook wel omdat het onderwerp laaggeletterdheid staat als een huis”* (Respondent 14). Onderzoeken worden gefaciliteerd, zoals de studie over de zogeheten ‘klantenreis’ die laaggeletterden afleggen. Op deze wijze heeft men de afgelopen jaren kennis verworven over bijvoorbeeld de doelgroep (Respondent 16). Met name de rol van Stichting Lezen en Schrijven, die bij elke gemeente aan tafel zit, is bepalend bij het verkrijgen van kennis (Respondent 15; Respondent 16; Respondent 17). *“Stichting Lezen en Schrijven is gewoon heel erg betrokken. Die kunnen eigenlijk altijd ingezet worden. Dus mensen weten wel waar ze hun informatie moeten halen”* (Respondent 17). Respondent 16 beschrijft deze rol als het zoeken naar verbinding en delen van good practices (Respondent 16).

Ook speelt Stichting Lezen en Schrijven een wezenlijke rol bij het verkrijgen van kennis over gemeenten en partijen onderling. De organisatie heeft de afgelopen jaren veel gedaan aan de opbouw van het netwerk en het bij elkaar brengen van partijen (Respondent 14; Respondent 15). Dit geldt overigens ook voor het Bondgenootschap: *“door het Bondgenootschap [weten] gemeenten en gemeenteambtenaren onderling elkaar wel beter weten te vinden.”* (Respondent 14). Ook Respondent 17 ziet dat de meeste mensen wel goed weten welke partijen op het speelveld staan. Al is een kanttekening op z’n plaats: het is erg afhankelijk van de mensen die er zitten (Respondent 15; Respondent 17). Ook de mate waarin zich wisselingen voordoen bij partners is bepalend. *“Diegene die heel fanatiek was van het Alfa College kreeg een andere baan. En nu bungelt het Alfa College ergens [...]. Bij wie moeten we nou zijn?”* (Respondent 17). Oftewel, niet alleen is de stabiliteit van het netwerk bevorderend voor de mate waarin de kennis toereikend is. Dit heeft ook betrekking op de stabiliteit van de omgeving van het bovenlokale netwerk.

Tot slot, de onderlinge kennisdeling wordt als hoog ervaren. *“Ik merk daar nooit echt een terughoudendheid in. Dat is niet iets wat fors gestimuleerd hoeft te worden”* (Respondent 15). Met name het Bondgenootschap, en niet zozeer het WEB-overleg, heeft hier een prominente functie in. Informatie die wordt gedeeld op dat provinciale niveau wordt door de beleidsambtenaren meegenomen naar zowel het WEB-overleg als de lokale samenwerking. Dus ondanks dat het Bondgenootschap losstaat van de arbeidsmarktregio kan het gremium goed benut worden voor die kennisdeling (Respondent 16). Zo worden onderzoeksresultaten meegenomen naar de individuele gemeenten en worden kennisdelingssessies georganiseerd, zoals een ludieke activiteit tijdens de Week van de Analfabetisering. Ook is er bij kennisdeling een rol weggelegd voor Stichting Lezen en Schrijven, met name doordat die organisatie goed zicht heeft op alle uitvoeringspartijen (Respondent 16). *“Ik weet zo vreselijk veel van wat er gebeurt. Als ik een organisatie hoor die iets wil, weet ik al meteen: je*

moet daar wezen. [...] Ga het wiel niet opnieuw uitvinden” (Respondent 14). Een derde bron van kennisuitwisseling zijn de lokale nieuwsbrieven die gemeenten onderling delen (Respondent 15).

5.5.3 Netwerkcultuur

In deze subparagraaf wordt de netwerkcultuur van het netwerk van Drenthe besproken aan de hand van onderstaande tabel.

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 14	Respondent 15	Respondent 16	Respondent 17
6. Consensus	6.1 Doelconsensus	6.1.1 Mate van overeenstemming tussen het doel van het netwerk en het doel van afzonderlijke partij	Op hoofdlijnen; weinig behoefte	Relatief hoog	Op (organisatorische) hoofdlijnen; weinig behoefte	Niet gecodeerd
	6.2 Waardenconsensus	6.2.1. Reactie op waardenuitingen van een andere partij	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
7. Gedeelde geschiedenis	7.1 Eerdere samenwerking	7.1.1 Samenwerking op andere gebieden (binnen het sociaal domein)	Ja	Ja	Minimaal	Onduidelijk
		7.1.2 Aantal partijen waarmee nog niet eerder is samengewerkt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt
	7.2 Eerdere (persoonlijke) conflicten	7.2.1 Aanwezigheid van eerdere conflicten tussen partijen	Nee	Niet gecodeerd	Nee	Niet gecodeerd

Tabel 28. Netwerkcultuur Drenthe

Overeenkomstig met vorige casussen blijkt ook bij Drenthe de lokale contexten centraal staan. “De eigen lokale plannen zijn voor iedere gemeente het uitgangspunt om laaggeletterdheid onder de inwoners te bestrijden” (CMO Stamm, 2020). Respondent 16 beaamt: “onze lokale uitvoering is eigenlijk leidend. [...] Dan komt het heel erg terug op hoe je aan de lokale uitvoering weer invulling geeft. [...] Bovenlokaal niveau moet het vooral meerwaarde hebben” (Respondent 16). Deze meerwaarde wordt gezocht in de actielijnen die zijn uitgezet voor de regio Drenthe: preventie; bewustwording en bespreekbaarheid; signalering en toeleiding; en leren en ontwikkelen (CMO Stamm, 2020). De verdere invulling van deze actielijnen is aan de individuele gemeenten zelf. Zo kiest bijvoorbeeld Coevorden ervoor bij de signalering en toeleiding de koppeling te maken met het onderwijsachterstanden- en gezondheidsbeleid. Ook de andere respondenten stellen dat samenwerking op regionaal niveau in dienst staat van de lokale behoeften: “hoe meer lokaal ook opgepakt wordt, hoe beter dat het is. [...] Gemeenten beslissen zelf wat ze doen” (Respondent 14). Respondent 15 bevestigt: “iedere gemeente wil wat dat betreft hun eigen zelfstandigheid behouden” (Respondent 15). Kortom, er bestaat waardenconsensus over de voorrang van het lokale boven het regionale beleid.

Desondanks blijken de respondenten op bepaalde andere punten onderling van visie te verschillen of hun doelen verschillen van die uit het regionaal plan. Dit laatste is het geval bij het prioriteren van doelgroepen. Enkele respondenten spreken zich uit over het belang van het bereiken van NT1'ers. “Al met al hebben wij wel allemaal hetzelfde belang en dat is [...] met name wel onze focus op het bereiken van NT1” (Respondent 14). Respondent 16 beaamt: “we willen vooral kijken hoe we meer naar die NT1'er kunnen gaan. [...] Als ik kijk naar Coevorden, zijn we daar gerichtere activiteiten op aan het ondernemen” (Respondent 16). Het wordt belangrijk gevonden de slag te maken naar het bereiken van de NT1-doelgroep. Bijzonder is daarom te bemerken dat het geen van de speerpunten

vormt binnen het regionaal plan en dat juist inburgering (en de inzet op NT2) wel expliciet wordt benoemd in het plan (CMO Stamm, 2020). Het is nog opmerkelijker wanneer men beseft dat het bereiken van NT1'ers wel een van de hoofddoelstellingen is van het Rijksbeleid. Kortom, op dit thema bestaat een discrepantie.

Een andere belangrijke bevinding met betrekking tot algemene consensus in het netwerk, is het feit dat er wisselend wordt gedacht over de mate waarin het regionale plan voldoende overstijgend is. Bij gemeenten is er weldegelijk de wens enkele zaken regionaal geregeld te hebben, zoals de coördinatie van projecten om de kwetsbaarheid van de lokale projecten weg te nemen (Respondent 15). Respondent 16 stelt: *"ik denk dat er een aantal onderwerpen zijn die we van lokaal meer bovenlokaal moeten regelen, omdat daar kwetsbaarheden lokaal zijn"* (Respondent 16). Toch blijkt dat het nog zoeken is naar de overstijgende en vernieuwende blik. Zo staan bijvoorbeeld geen gezamenlijke behoeften, maar louter individuele gemeentelijke wensen geciteerd in de conceptversie van het regioplan, zoals: *"wij zouden graag zien dat het Drenthe College onderdeel gaat uitmaken van de lokale samenwerking. Graag willen wij een aanbod in de gemeente Midden-Drenthe voor kortdurende taalcursussen"* (CMO Stamm, 2020). Vooraf waren hier al zorgen over. *"Er zijn wel overkoepelende dingen waarvan ik héél erg hoop dat ze dat opgenomen hebben in het regioplan, maar waar ik wel een hard hoofd in heb"* (Respondent 14). Naar aanleiding van de participerende observatie bleek dat sommige personen kritisch waren over het ontbreken van een regionale en vernieuwende visie. CMO Stamm, die het plan schreef, zag deze kritiek ook: *"ik merk dat sommige mensen nu al het idee hebben van: 'oh, dat valt eigenlijk wel tegen wat er in het regionaal programma staat, want integraal denken doen we al lokaal en dat staat nu ook in het regionale plan'"* (Respondent 17). Toch kan Respondent 17 zich daar niet in vinden.

Wat bovendien opvallend en veelzeggend is met betrekking tot de onderlinge samenwerking en netwerkcultuur, is het individuele schrijfproces van het regionale plan. Zo was het vooraf de bedoeling dat er meer wisselwerking zou plaatsvonden tussen de beleidsambtenaren en CMO Stamm (Respondent 14). Bij de lokale stuurgroepen is wel input opgehaald, maar sinds de coronacrisis is er minimaal onderling contact geweest, voornamelijk alleen met de centrumgemeente (Respondent 16). *"Ineens ligt er een conceptplan. Ik ben er de laatste drie maanden niet bij betrokken geweest. Ik houd mijn hart wel vast. [...] Ik had gehoopt dat ze het plan al naar mij toegestuurd hadden"* (Respondent 14). Nu is het voor de regiogemeenten een verrassing wat er in het plan staat, wat niet gewaardeerd wordt. *"Als men vanaf dag één betrokken was, was het een gedeeld plan geweest"* (Respondent 14). Een andere gemeenteambtenaar stelt daarentegen het prima te vinden dat het schrijven volledig uit handen is gegeven: *"ik moet heel eerlijk zeggen: ik heb dat ook even losgelaten"* (Respondent 16).

Wat betreft de eerdere samenwerking blijken sommige personen elkaar in andere contexten ook tegen te komen, bijvoorbeeld in het eerder aangehaalde BOCE-verband. In die driehoek werkt men ook nauw samen, zoals op het thema participatie. *"Die ambtenaren spreken elkaar vanuit dat overleg nog weleens, vanuit een andere setting, om lokaal nog wat bredere afspraken te maken"* (Respondent 14). Dit geldt overigens niet voor iedere ambtenaar. Zo treft Respondent 16 het merendeel niet in een andere setting. *"Maar ik ben wel een tijdje vertegenwoordiger geweest van een gemeente in de arbeidsmarktregio en dan zie je een deel van dezelfde ambtenaren wel, omdat ze dat [dossier] ook in hun portefeuille hebben"* (Respondent 16). Overigens is niet zozeer de eerdere samenwerking van positieve invloed geweest voor de verhoudingen onderling binnen het overleg, maar juist het feit dat er nauwelijks sprake is geweest van verloop onder functionarissen. *"Ik besef me heel goed dat daardoor het stukje relatiebeheer dat je de afgelopen jaren hebt opgebouwd wel echt veel steviger is komen te staan"* (Respondent 14).

Doordat men al geruime tijd in onderling goede verhouding met elkaar samenwerkt en er op hoofdlijnen consensus bestaat over de belangen, is er geen sprake geweest van conflict (Respondent 14). *"Ik heb ze eigenlijk nog nooit met slaande ruzie om tafel zien zitten. Dat gaat allemaal redelijk harmonieus. En we houden allemaal nog steeds hetzelfde doel voor ogen"* (Respondent 14). Bovendien worden er binnen het educatieoverleg geen concrete uitvoeringsafspraken gemaakt en is bijvoorbeeld de middelenverdeling een vast gegeven (Respondent 14; Respondent 16). *"Ik kan me voorstellen als het over andere dingen gaat, waar je veel meer gezamenlijk commitment op moet hebben, dat het dan*

misschien iets spannender zou kunnen worden. Maar tot nu toe hebben we het nog niet meegemaakt” (Respondent 16).

5.5.4 Commitment

Tot slot wordt aan de hand van onderstaande tabel de variabele commitment uitgelicht.

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 14	Respondent 15	Respondent 16	Respondent 17
8. Vertrouwen	8.1 Contractueel vertrouwen	8.1.1 Aanwezigheid van overeenkomsten	Ja; alleen het Bondgenootschap	Ja; alleen het Bondgenootschap	Ja; alleen het bondgenootschap	Ja; alleen het bondgenootschap
		8.1.2 Behoeftte aan overeenkomsten	Neutraal	Niet gecodeerd	Niet gecodeerd	Hoog
		8.1.3 Naleving van overeenkomsten	Niet afdwingbaar	Niet gecodeerd	Niet afdwingbaar	Niet afdwingbaar
	8.2 Betrouwbaarheid	8.2.1 Mate waarin afspraken worden nagekomen	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt
		8.2.2 Mate waarin gevoelige informatie wordt gedeeld	Geen zicht op	Niet gecodeerd	Geen zicht op	Niet gecodeerd
	8.3 Afwezigheid van opportunistisch gedrag	8.3.1 Ervaren aanwezigheid misbruik van netwerk, actoren of middelen	Afwezig; lokaal aanwezig	Afwezig	Afwezig	Onduidelijk
		8.3.2 Ervaren aanwezigheid misbruik van netwerk, actoren of middelen	Afwezig; lokaal aanwezig	Afwezig	Afwezig	Onduidelijk
9. Intern commitment	9.1 Motieven voor samenwerking	9.1.1 Aanwezigheid van motieven voor samenwerking	Wederkerigheid Efficiëntie Noodzaak Stabiliteit	Stabiliteit Wederkerigheid Legitimiteit	Wederkerigheid Noodzaak	Wederkerigheid
	9.2 Prioriteit	9.2.1 Ervaren prioriteit binnen het netwerk	Wisselend	Hoog	Wisselend	Wisselend
10. Extern commitment	10.1 Politieke betrokkenheid	10.1.1 Deelname van politieke functionarissen in het netwerk	Ja	Ja	Ja	Ja
		10.1.2 Opname van aanpak laaggeletterdheid in bestuurlijk akkoord	Niet gecodeerd	Ja	Ja	Niet gecodeerd
	10.2 Prioriteit	10.2.1 Ervaren prioriteit buiten het netwerk	Hoog	Wisselend	Wisselend	Wisselend

Tabel 29. Commitment Drenthe

In arbeidsmarktregio Drenthe is het overleg tussen de WEB-functionarissen niet in een overeenkomst of convenant vastgelegd, in tegenstelling tot de samenwerking tussen de regionale bondgenoten. Het Bondgenootschap heeft bijvoorbeeld het eerste taalakkoord van Nederland getekend en iedere nieuwe organisatie die wil toetreden moet haar commitment schriftelijk vastleggen:

“Elk lid tekent het convenant en spreekt daarin een aantal dingen af: dat je van alles eraan doet om laaggeletterdheid te signaleren, dat je activiteiten onderneemt, [...] je onderschrijft het doel van het bondgenootschap en daarmee zeg je ook je te zullen inspannen om laaggeletterdheid in je eigen organisatie op de kaart te zetten” (Respondent 16).

Daarnaast wordt er door de projectgroep van het Bondgenootschap om de vier jaar een meerjarenbeleidsplan opgesteld (Respondent 14). Echter, ondanks deze overeenkomsten heeft het Bondgenootschap geen mandaat om partijen te beroepen op hun eerder vastgelegde commitment of rechten te ontleen aan de convenanten en plannen. Deelname aan het bondgenootschap is niet geheel vrijblijvend, maar de overeenkomsten zijn dus niet afdwingbaar. *“Dit is weleens lastig, dat je denkt: het is los-vast”* (Respondent 14).

Ondanks dat de samenwerking in het Bondgenootschap licht is opgetuigd en de overeenkomsten een beperkte afroepbaarheid hebben, is er wel enige behoefte om het commitment vast te leggen. *“Het wordt bewust opgetuigd dat je mensen het gevoel geeft: jij hoort erbij, je bent bondgenoot en door het tekenen heb je een morele verplichting. [...] Daarmee creëer je betrokkenheid. Je probeert eigenaarschap en verantwoordelijkheid te beleggen”* (Respondent 17).

Naast de taalakkoorden en convenanten worden er regionaal geen concrete afspraken gemaakt. Het Bondgenootschap heeft, zoals eerder aangehaald, geen mandaat. En de ambtelijke afspraken komen lokaal tot stand, waar ze ook uitgevoerd en verantwoord worden. *“WEB-ambtenaren maken zelf geen afspraken. Het zijn altijd colleges of gemeente die de formele afspraken maken”* (Respondent 15). Dit is overeenkomstig de gedeelde visie dat de laaggeletterdheidsaanpak voornamelijk lokaal belegd dient te zijn. Hierdoor is het niet mogelijk een uitspraak te doen over de naleving van arbeidsmarktregionale afspraken. Het is bovendien lastig iets te zeggen over de onderlinge betrouwbaarheid, daar respondenten minder zicht hebben op de mate waarin gevoelige informatie wordt gedeeld. Het is overigens wel opvallend dat, zoals eerder beschreven, bepaalde respondenten het bezwaarlijk vinden niet op de hoogte te zijn gehouden over het schrijfproces rondom het regionaal plan.

Overigens ervaart geen van alle respondenten enige vorm van opportunistisch gedrag binnen zowel het educatieoverleg als het Bondgenootschap. Zo zijn er volgens Respondent 15 voldoende checks and balances ingebouwd, zodat de mogelijkheid tot opportunisme bij voorbaat klein is. *“De lijntjes zijn bewust vrij kort en [...] er is controle op vanuit gemeentelijke accountants. [...] Ik acht het eigenlijk uitgesloten”* (Respondent 15). Respondent 14 bevestigt dit, maar vult aan dat zich lokaal wel opportunistische situaties voordoen. Gemeenten ontvangen vanuit de lokale taalsamenwerking een ‘royaal’ budget, waar de bibliotheek penvoerder van is. Maar de wijze waarop het wordt aangewend, wordt soms als onbehoorlijk beschouwd. Zo is in een bepaalde gemeente een externe projectleider aangesteld om een projectplan te schrijven, die voorheen niet bekend was met de thematiek en waar een fors bedrag voor is neergelegd. Dat terwijl andere betrokken organisaties binnen het lokale taalnetwerk het werk van deze projectleider kosteloos konden doen. Uiteindelijk is deze persoon vertrokken nadat er niets met het projectplan gebeurde (Respondent 14).

“Daarin krijg je weleens het gevoel dat dat soort organisaties toch geld uit die pot proberen binnen te hengelen, zichzelf op de borst proberen te slaan en ondertussen lekt €50.000 euro weg. [...] Dat doet zeer. [...] Dan is het gewoon een kwestie van binnen hengelen en dat voelt soms niet goed” (Respondent 14).

Wat betreft de motieven om deel te nemen aan het educatieoverleg en het Bondgenootschap, worden diverse beweegredenen genoemd, voornamelijk wederkerigheid (Dawes, 2008). De overstijgende rol die het Bondgenootschap inneemt bij de kennisdeling, het opzetten van onderzoek en het organiseren van overkoepelende activiteiten, zoals de bondgenotencafés, vormt een motief om toe te treden (Respondent 14; Respondent 15; Respondent 16). Zodoende hoopt men met de vergaarde kennis en kunde de aanpak van laaggeletterdheid binnen de eigen organisatie te verbeteren, zonder het wiel opnieuw te hoeven uitvinden. Een andere reden om als (politieke) organisatie of persoon toe te treden, is de politieke legitimiteit (Dawes, 2008) die het Bondgenootschap verschaft. *“Als je het hebt over willen scoren, dan willen politieke figuren en met name wethouders graag scoren met dingen die ze doen en waar ze zich voor inzetten”* (Respondent 15)

Een meermaals genoemd argument voor toetreding tot het educatieoverleg is noodzaak (Dawes, 2008). Men is bij de ontwikkeling van het regionale plan verplicht samen te werken, waar men

elkaar voorheen in een zeer vrijblijvende setting trof (Respondent 14). *“Het blijft ook wel een soort van verplicht gremium en we zijn constant zoekende naar wat die samenwerking inhoudt [...], omdat de focus toch wel heel erg op de lokale uitvoering ligt”* (Respondent 16). Een ander motief die in de andere casussen nog niet naar voren is gekomen, maar hier door drie respondenten wordt aangehaald, is stabiliteit (Dawes, 2008). De lokale uitvoeringspraktijk kent enkele omgevingsonzekerheden en kwetsbaarheden. Er wordt bijvoorbeeld met taalhuizen en taalpunten gewerkt, waar professionele bemensing op zit van taalhuiscoördinatoren, die allemaal vanuit andere organisaties (welzijn, bibliotheek, roc) worden aangenomen en aangestuurd. Als er in een gemeente een taalhuiscoördinator uitvalt, ligt de boel stil (Respondent 16). Respondent 14 beaamt: *“keer op keer loop je tegen hetzelfde probleem aan dat er weer een nieuwe [taalhuiscoördinator] moet worden geworven [...]”. Er is niet overkoepelend één organisatie in zo’n relatief kleine arbeidsmarktregio die de handschoen oppakt en zegt: ‘die taalhuiscoördinatoren horen bij ons’”* (Respondent 14). De meerwaarde van de samenwerking ligt daarom in het beperken van (de gevolgen van) omgevingsonzekerheden. Als men de coördinatie meer gezamenlijk oppakt, kunnen taalhuiscoördinatoren elkaar onderling vervangen, wat de kwetsbaarheid vermindert.

Overigens blijkt dat de prioriteit die aan het onderwerp wordt gegeven, zowel intern als extern, wisselend is. Allereerst heeft dit te maken met het eerder besproken tekort aan middelen: *“als je je tijd en energie moet verdelen, dan gaan die naar de lokale uitvoering en dat betekent dat het ‘wat moeten we dan regionaal?’ er een beetje bij komt”* (Respondent 16). Ook is commitment afhankelijk van de persoon die de functie bekleedt en de omstandigheden waarin men opereert. Zoals eerder besproken kampt Hogeveen met financiële tekorten, waardoor de politieke en ambtelijke aandacht voor het onderwerp afzwakt op het moment dat men daadwerkelijk in de actiestand moet komen (Respondent 16). *“Men kan het heel belangrijk vinden, maar je kunt niet altijd in je college volhouden dat dát het belangrijkste punt is als er [...] ook heel veel mensen in armoede leven bijvoorbeeld”* (Respondent 17). Bovendien staat of valt de aanpak met de lokale personen. *“Je moet lokaal je wegen bewandelen met de mensen die er ook echt warm voor lopen. Dat is soms een zoektocht”* (Respondent 14). Opvallend is dat alle respondenten het voorbeeld aanhalen van de bevroren burgemeester van Emmen, die laaggeletterdheid hoog op zijn prioriteitenlijstje heeft staan, voorzitter is van het bondgenootschap en ook landelijk via de VNG lobbyt voor dit onderwerp (Respondent 16; Respondent 17). *“Eric van Oosterhout is iemand die het onderwerp een enorm warm hart toedraagt en zich met hart en ziel inzet om dit onderwerp levend te behouden”* (Respondent 14).

5.5.5 Netwerkmanagement

In het voorgaande is besproken dat de regio Drenthe te maken heeft met een aantal uitdagingen die de effectiviteit van het netwerk kunnen ondermijnen. Deze subparagraaf behandelt per netwerkmanagementactiviteit de wijze waarop er met genoemde zaken wordt omgegaan.

Transactiekosten beperken

In paragraaf 5.5.1 is beschreven dat arbeidsmarktregio Drenthe kampt met het luxeprobleem dat het Bondgenootschap sterk groeiende is; steeds meer partijen willen betrokken zijn bij laaggeletterdheidsbestrijding. Zoals in hoofdstuk 3 is gesproken, kan dat leiden tot vergroting van transactiekosten. Echter, het Bondgenootschap bemoeit zich niet met de lokale beleidsafspraken. *“Hoe dat lokaal opgelost wordt of hoeveel geld daarvoor wordt ingezet [...], daar bemoeit het bondgenootschap zich niet mee”* (Respondent 14). Omdat het Bondgenootschap geen mandaat heeft en louter aanjaagt, zijn er geen besluitvormingsprocessen waarmee transactiekosten gemoeid zijn. Bovendien worden activiteiten georganiseerd vanuit de projectgroep, bestaande uit een select aantal actoren. De daarmee gepaard gaande transactiekosten zijn daardoor beperkt.

Dat neemt niet weg dat er transactiekosten zijn. Zo worden potentiële bondgenoten gezocht om hen op het Bondgenootschap te wijzen. Daar deelname aan het Bondgenootschap niet geheel vrijblijvend is, wordt bovendien na verloop van tijd contact gezocht met de bondgenoten met de vraag wat zij hebben bereikt op gebied van laaggeletterdheid. Echter, het is onbegonnen werk om de

communicatielijnen uit te zetten naar alle 80 tot 120 bondgenoten. In het begin gebeurde dit wel; men probeerde bijvoorbeeld de lokale huisartsenpraktijk te koppelen aan de lokale taalsamenwerking. *“Maar de laatste jaren, nu het bondgenootschap te groot wordt, zetten we bijvoorbeeld niet in op dat iedere lokale huisartsenpraktijk bondgenoot wordt, maar gaan we kijken: is er ook een overkoepelende Drentse huisartsenorganisatie, die als totaliteit bondgenoot wil worden?”* (Respondent 14). Kortom, vertegenwoordigers van bepaalde sectoren, branches of organisaties nemen zitting in het Bondgenootschap. Hierdoor worden transactiekosten beperkt. Bijkomend voordeel hiervan is dat goede voorbeelden tussen bijvoorbeeld huisartsenpraktijken onderling beter gedeeld worden, doordat de overkoepelende organisatie weet wat er bij elke individuele huisartsenpraktijk gebeurt.

Activeren van actoren en middelen

Eerder is besproken dat kennisdeling en het kennisniveau van Drenthe op orde is, maar men verlegen zit om financiële middelen en personeelscapaciteit. Zoals ook in de casussen hiervoor aan bod kwam, is de centrumgemeente niet in de positie om te sturen op het activeren van financiële middelen (Respondent 14; Respondent 16). De invloed reikt tot het verdelen van de WEB-middelen naar rato. Verdere acquisitievoering is aan de gemeenten zelf. *“Dat is echt iets wat op individueel niveau ligt. Educatie is inderdaad een breder onderdeel in het sociaal domein, maar wil je meer dan de budgetten educatiemiddelen, is dat iets wat je op lokaal niveau regelt”* (Respondent 16).

Toch is de ruimte die gemeenten hiervoor hebben beperkt; sommige Drentse gemeenten zitten in financieel zwaar weer door bezuinigingen, met name binnen het sociaal domein. Hier wordt op twee wijzen mee omgegaan. Vergelijkbaar met de regio Midden-Utrecht hebben bepaalde gemeenten besloten om de inzet van vrijwilligers te vergroten indien de maximale capaciteit bij het roc bereikt wordt en het inkopen van extra cursussen te duur is (Respondent 14; Respondent 15). *“Als het vrijwilligersnetwerk een gedeelte van die cursisten kan opvangen, ontlast dat het roc en hoeven we niet het aantal cursussen op te plussen en kunnen we toch mensen voldoende taalonderwijs bieden”* (Respondent 15). Het is overigens niet zo dat de centrumgemeente hierop aanstuurt; de samenwerking tussen roc, bibliotheek, vrijwilligersnetwerk en gemeente is dusdanig op orde dat het vanzelfsprekend is om het op deze manier op te pakken (Respondent 15).

Een andere wijze waarop er met het tekort wordt omgegaan, is op regionaal niveau op zoek gaan naar subsidies. In bijvoorbeeld de sociale agenda van de provincie staat laaggeletterdheid de komende jaren hoog in het vaandel (Respondent 17). Daar worden regiobreed verscheidende subsidieaanvragen ingediend. Dit wordt met name opgepakt door de kerngroep van het Bondgenootschap, ondersteund door het roc. Zo is ook het regionale onderzoek bekostigd via een subsidieaanvraag van het Bondgenootschap. Echter, indien het lokale initiatieven betreft, worden de aanvragen door gemeenten zelf ingediend (Respondent 15; Respondent 17).

Conflicterende belangen verenigen

In de arbeidsmarktregio Drenthe is er overeenstemming over de superioriteit van het lokale beleid; regionaal wordt slechts op hoofdlijnen doelconsensus gezocht. Echter blijkt er binnen het WEB-overleg nog geen overeenstemming te zijn over de mate waarin die hoofdlijnen van het regioplan voldoende overstijgend zijn.

Op basis van de gesprekken wordt niet duidelijk of en op welke wijze men hiermee omgaat. Wel blijkt uit de participerende observatie dat er tijdens het stuurgroepoverleg voldoende ruimte werd geboden aan actoren om hun visie op het plan te verwoorden en commentaar te leveren. CMO Stamm, als opsteller van het regioplan, verwerkt deze feedback. Het past niet binnen de onderzoekscope om na te gaan in hoeverre dit is gebeurd.

Verwerven en behouden van commitment

Hiervóór is besproken dat deelname aan het Bondgenootschap niet geheel vrijblijvend is, maar de bondgenootovereenkomsten niet afdwingbaar zijn. Daardoor moet er op een andere wijze gezorgd worden voor werving en behoud van commitment. De projectgroep van het Bondgenootschap zet hier actief op in (Respondent 14; Respondent 17). Zoals eerder aangehaald worden regelmatig

bondgenotencafés georganiseerd, waarbij bondgenoten en (voormalig) laaggeletterden worden uitgenodigd om met elkaar over het thema in gesprek te gaan, resultaten worden gedeeld en nieuwe deelnemers worden geworven. Zulke activiteiten worden ook weer vrij breed in de media uitgezet, wat betrokkenheid van deelnemers aanwakkert (Respondent 14).

Daarnaast organiseert de projectgroep belacties, om te polsen hoe het ervoor staat bij de deelnemers wat betreft hun bijdrage aan laaggeletterdheidsbestrijding (Respondent 14; Respondent 17). Op deze wijze wordt het thema weer onder de aandacht gebracht en betrokkenheid bij het thema aangewakkerd. *“Ook om de band warm te houden en terug te horen of er goede voorbeelden zijn om te delen”* (Respondent 14). Hierbij dient opgemerkt te worden dat de tijd en moeite die gepaard gaan met relatiemanagement niet gestoken worden in partijen die zich afzijdig houden. *“Het is vooral om in te steken op mensen die wél willen. En als dat een groep is die echt goede dingen en mooie dingen doet, dan is dat een olievlek”* (Respondent 17). Op deze wijze wordt getracht ook terughoudende partijen te enthousiasmeren, zonder daar direct energie in te stoppen.

Echter is een nuancering op z’n plaats; de mate waarin de betrokkenheid en het urgentiegevoel vergroot worden, is niet alleen afhankelijk van de sturing vanuit het netwerkmanagement, in dit geval de projectgroep. Ook de toename van de aandacht die er landelijk gegeven wordt aan het thema zorgt ervoor dat partijen meer gecommitteerd zijn (Respondent 16). Landelijke media-aandacht is een relatief exogene factor, daar het netwerkmanagement een beperkte mogelijkheid heeft dit te beïnvloeden.

5.6 Arbeidsmarktregio Zuid-Holland Centraal

In onderstaande subparagrafen worden de netwerkstructuur, de middelen, de netwerkcultuur, het commitment en het netwerkmanagement van arbeidsmarktregio Zuid-Holland Centraal besproken.

5.6.1 Netwerkstructuur

De onderstaande tabel biedt een versimpelde weergave van de data. Hierna wordt een aantal opvallende bevindingen nader besproken.

Dimensie	Indicator	Respondent 18
1. Netwerkstabiliteit	1.1 In- en uitstroom binnen partijen	Ja; alleen binnen kleine gemeenten
	1.2 In- en uitstroom van partijen	Nvt
2. Netwerkcompositie	2.1 Aantal deelnemende partijen	6
	2.2 Aanwezigheid van actoren buiten de gemeentelijke WEB-functionarissen	Nee
3. Netwerkdiseïn	3.1 Aanwezigheid van een centrale aansturingseenheid	Nee
	3.2 Aanwezigheid van externe aansturing	Nvt

Tabel 30. Netwerkstructuur Zuid-Holland

Vergelijkbaar met de andere casussen is er in Zuid-Holland Centraal geen sprake van een arbeidsmarktregionaal taalnetwerk. *“Dat zegt wel iets, vind ik, over de afstemming en de samenwerking in de regio. Ieder doet eigenlijk voor zich zijn ding in zijn gemeente”* (Respondent 18). De aanpak van laaggeletterdheid en de taalnetwerken zijn voornamelijk lokaal belegd. De enige overstijgende samenwerking die plaatsvindt, is binnen het WEB-overleg tussen de beleidsambtenaren van de zes arbeidsmarktregiogemeenten.

Wat betreft het verloop onder de deelnemers aan het educatieoverleg blijkt hier sprake van te zijn geweest, met name in kleinere gemeenten (Respondent 18). Daarentegen wordt, evenals in bijvoorbeeld West-Brabant, gesproken van een makkelijk te wisselen, klein dossier. Hierdoor is niemand er daadwerkelijk verantwoordelijk voor. *“Laaggeletterdheid is eigenlijk van niemand. Je hebt schuldhulpverlening, educatie en werk en inkomen. En laaggeletterdheid heeft met ál die thema’s wat*

te maken. Daardoor is het van iedereen, maar ook van niemand” (Respondent 18). Respondent 18 verwoordt dit als een geval van pingpong, waarbij gemeenten laaggeletterdheid wel belangrijk vinden, maar niet weten hoe en waar ze het moeten beleggen. Hierdoor wordt het dossier van de een naar de andere ambtenaar over gepingpongd. *“Dan zeggen ze van: ‘ik heb het heel druk en dit staat onderaan mijn prioriteitenlijstje, dus dat mag jij erbij doen’”* (Respondent 18).

Gekeken naar de netwerkcompositie zijn enkele regionale organisaties wel actief in diverse gemeenten, maar zitten zij niet aan de vergadertafel. Opvallend in vergelijking met andere casussen is het feit dat Stichting Lezen en Schrijven niet (standaard) aansluit bij het educatieoverleg. *“De ambtenaar van Zoetermeer wil er geen Stichting Lezen en Schrijven bij hebben. Na lang aandringen kon ik één keer aansluiten”* (Respondent 18). De onderliggende reden voor dit bezwaar blijft in het ongewisse, omdat een interview met de desbetreffende functionaris niet mogelijk was. Vermoed wordt dat de ambtenaar niet zit te wachten op kritische vragen of commentaar (Respondent 18).

Niet alleen wordt de verantwoordelijkheid voor het laaggeletterdheidsdossier binnen de gemeenten onderling overgespeeld. Ook de aansturing binnen het regionale WEB-overleg wordt graag bij een ander gelegd. *“Ik heb het idee dat ze [de centrumgemeenteambtenaar] dat probeert uit te besteden. Zij doet de besluitvorming en coördinatie voor Zoetermeer. De rest moet de besluitvorming en coördinatie voor hun eigen gemeenten maar bedenken”* (Respondent 18). Ook hieruit blijkt dat de regionale samenwerking beperkt blijft tot het niveau van afstemming.

5.6.2 Middelen

Vergelijkbaar met de voorgaande subparagraaf wordt in onderstaande tabel een samenvatting van de data gepresenteerd en daarna toegelicht.

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 18
4. Financiële middelen	4.1 Omvang van budgetten	4.1.1 Toereikendheid van middelen	Ontoereikend
	4.2 Aanwending van budgetten	4.2.1 Bereidheid financiële middelen in te zetten	Minimaal
5. Expertise	5.1 Omvang van kennis	5.1.1 Toereikendheid van kennis over thematiek	Ontoereikend
		5.1.2 Toereikendheid van kennis over partijen onderling	Niet gecodeerd
	5.2 Aanwending van kennis	5.2.2 Bereidheid kennis in te zetten (kennisdeling)	Minimaal

Tabel 31. Middelen Zuid-Holland Centraal

Vergelijkbaar met de eerder besproken casussen is er ook in Zuid-Holland Centraal sprake van een tekort aan financiële middelen om de aanpak te bekostigen. Zoals eerder ook aangehaald is, is het WEB-budget bestemd voor het inkopen van trajecten met eindtermen. Zaken eromheen, zoals werving, beleidsvorming en communicatie mogen er niet van bekostigd worden. Terwijl juist dit ‘voorwerk’ nodig is om de NT1-doelgroep te bereiken en over te halen scholing te volgen. *“Dus wat je ziet, is dat het de NT2’ers zijn waar het [geld] vervolgens aan wordt uitgegeven. Als je ook NT1 zou willen bereiken, dan is het zeker niet toereikend”* (Respondent 18).

Door het financiële tekort moeten gemeenten daar extra ruimte en middelen voor vrijmaken. *“Dat moet dan uit het sociaal domein komen, maar daar zijn al tekorten. En dan staat laaggeletterdheid weer onderaan het prioriteitenlijstje”* (Respondent 18). Hieruit blijkt dat de bereidheid om gemeentelijke middelen in te zetten voor de aanpak minimaal is. Over de aanwending van de

decentralisatie-uitkering is tot op heden nog geen overeenstemming bereikt tussen de gemeenten (Respondent 18). Wel is men voornemens een onderzoek extern te beleggen en het schrijven van het regionaal plan uit te besteden.

Evenals de tekortschietende budgetten, is ook de aanwezige kennis bij de gemeenteambtenaren ontoereikend, wat eraan bijdraagt dat ambitieus beleid uitblijft. *“Laaggeletterdheid is ook een complex onderwerp, wat met veel dingen samenhangt. [...] Dus als je er niet in verdiept en niet verder komt dan ‘laaggeletterdheid is toch iets met analfabetisme?’, kun je ook niet een beleidsvisie ontwikkelen”* (Respondent 18). Bovendien blijft het lastig om de NT1'ers goed in het vizier te krijgen, omdat adequate kennis over deze groep ontbreekt. En er is eigenlijk ook nooit ruimte geweest om die expertise binnen te halen. *“Er worden stukjes training Herkennen en Doorverwijzen gegeven, maar er is geen sprake van een soort overkoepelend masterplan”* (Respondent 18). De borging van kennis in de werkprocessen schiet tekort.

Buiten het kennisgebrek is ook de het delen van bijvoorbeeld goede voorbeelden of leerpunten in het WEB-overleg nauwelijks aan de orde. *“Ik krijg de indruk dat zij [de ambtenaren] mekaar niet vaak spreken. Eens in het kwartaal een mailtje heen en weer. [...] Zij zijn in januari weer samengekomen. Dat is alle afstemming die ik heb meegekregen”* (Respondent 18). Daarentegen wordt er lokaal juist wel onderling veel kennis uitgewisseld. In bijvoorbeeld Zoetermeer is er een goed taalketenoverleg. *“Daar wordt uitgewisseld en blijft het ook niet bij uitwisselen, maar worden ook werkgroepjes opgezet. Niet alleen show and tell, maar ook samen aan de slag om bepaalde doelen te bereiken. Maar dit gebeurt niet bovenlokaal”* (Respondent 18).

5.6.3 Netwerkcultuur

In deze subparagraaf wordt de netwerkcultuur van het netwerk van Zuid-Holland Centraal besproken aan de hand van onderstaande tabel.

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 18
6. Consensus	6.1 Doelconsensus	6.1.1 Mate van overeenstemming tussen het doel van het netwerk en het doel van afzonderlijke partij	(Nog) geen doelformulering; lage verwachte doelconsensus
	6.2 Waardenconsensus	6.2.1. Reactie op waardenuitingen van een andere partij	Niet gecodeerd
7. Gedeelde geschiedenis	7.1 Eerdere samenwerking	7.1.1 Samenwerking op andere gebieden (binnen het sociaal domein)	Beperkt zicht op; wisselend
		7.1.2 Aantal partijen waarmee nog niet eerder is samengewerkt	Nvt
	7.2 Eerdere (persoonlijke) conflicten	7.2.1 Aanwezigheid van eerdere conflicten tussen partijen	Nee; wel irritaties

Tabel 32. Netwerkcultuur Zuid-Holland Centraal

Bovenstaande tabel laat zien dat er van doelconsensus geen sprake is binnen de regionale samenwerking in Zuid-Holland Centraal. Enerzijds heeft dit, vergelijkbaar met eerder besproken casussen, te maken met de lokale focus in de laaggeletterdheidsaanpak. De doelstelling wordt gezamenlijk vastgesteld door de lokale taalhuizen en partners in het gemeentelijke taalketenoverleg. Het bovenlokale overleg heeft geen mandaat hiervoor (Respondent 18). Anderzijds ontbreekt het bij

de gemeenten aan een concrete visie op de doelen van de aanpak. *“Ze [de gemeenten] hebben allemaal gewoon geen focus. [...] Het ontbreekt echt aan visie en ook aan prioriteit dat ze eraan geven”* (Respondent 18). Men kan geen consensus over regionale doelformulering bereiken als er op bovenlokaal niveau geen concrete doelen worden opgesteld. Op basis van de data is het echter niet mogelijk een uitspraak te doen over de waardenconsensus in het bovenlokale netwerk.

Bovendien is er weinig zicht op de eerdere samenwerking tussen gemeenten, onder meer door de terughoudendheid in het betrekken van Stichting Lezen en Schrijven bij overleggen. Wel verwacht Respondent 18 dat de mate waarin functionarissen elkaar elders treffen beperkt is. Thema's als inburgering en huisvesting worden net als laaggeletterdheid regionaal opgepakt, maar de functies worden door andere personen bekleed (Respondent 18). Daarnaast is de invulling van de rol van de centrumgemeente bepalend; als zij verbindingen weet te leggen met andere thema's, zullen beleidsambtenaren elkaar vaker treffen. *“Je bent toch vaak van personen afhankelijk. Bijvoorbeeld in hoeverre ze die regierol vanuit de centrumgemeente vormgeven en in hoeverre ze de samenwerking zoeken of de boel in stukjes knippen en iedereen z'n eigen gang maar laat gaan”* (Respondent 18). Voornamelijk het laatste is aan de orde in Zuid-Holland Centraal.

Wat betreft de mate waarin zich conflicten voordoen, blijkt dat er van conflictueuze situaties geen sprake is vanwege de focus op de lokale invulling van de laaggeletterdheidsaanpak. *“Iedereen besteedt de middelen naar eigen inzicht, dus als die afstemming er niet is, is er ook geen conflict”* (Respondent 18). Wel zijn er irritaties bij de centrumgemeenteambtenaar. De participatie vanuit haar regiocollega's blijft uit. De keer dat Respondent 18 aansloot bij een WEB-overleg was de centrumgemeentefunctionaris 90% van de tijd aan het woord. *“Dan zie je dat andere ambtenaren achterover gaan leunen, want iemand doet eigenlijk al het werk al voor hen, in ieder geval het denkwerk daar ter plaatse”* (Respondent 18). Dat leidt tot frustratie bij de centrumgemeenteambtenaar. Bovendien zijn er op lokaal niveau wat kleine gevoeligheden geweest. Zo ontving een nieuwe partij een resterend stukje WEB-budget, terwijl andere taalketenpartners de eindjes aan elkaar moeten knopen. Echter deed zich dit niet voor in het bovenlokale netwerk.

5.6.4 Commitment

Tot slot wordt aan de hand van onderstaande tabel de variabele commitment toegelicht.

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 18
8. Vertrouwen	8.1 Contractueel vertrouwen	8.1.1 Aanwezigheid van overeenkomsten	Nee
		8.1.2 Behoeftte aan overeenkomsten	Laag
		8.1.3 Naleving van overeenkomsten	Nvt
	8.2 Betrouwbaarheid	8.2.1 Mate waarin afspraken worden nagekomen	Niet gecodeerd
		8.2.2 Mate waarin gevoelige informatie wordt gedeeld	Afwezig
	8.3 Afwezigheid van opportunistisch gedrag	8.3.1 Ervaren aanwezigheid misbruik van netwerk, actoren of middelen	Afwezig
9. Intern commitment	9.1 Motieven voor samenwerking	9.1.1 Aanwezigheid van motieven voor samenwerking	Noodzaak
	9.2 Prioriteit	9.2.1 Ervaren prioriteit binnen het netwerk	Laag

10. Extern commitment	10.1 Politieke betrokkenheid	10.1.1 Deelname van politieke functionarissen in het netwerk	Nvt
		10.1.2 Opname van aanpak laaggeletterdheid in bestuurlijk akkoord	Niet gecodeerd
	10.2 Prioriteit	10.2.1 Ervaren prioriteit buiten het netwerk	Laag; voorheen hoog

Tabel 33. Commitment Zuid-Holland Centraal

Uit bovenstaande tabel blijkt dat er geen uitspraak gedaan kan worden over het contractueel vertrouwen binnen het netwerk, omdat er geen overeenkomsten worden gesloten op bovenlokaal niveau. Overigens is hier wel sprake van op lokaal niveau. Zo is bijvoorbeeld in Zoetermeer een taalakkoord gesloten met de betrokken (taal)partners. *“Maar dat is lang niet bij alle gemeenten. Sommige gemeenten zijn zo klein, daar heb je alleen het taalhuis als echt actieve organisatie”* (Respondent 18). Het beperkte aantal betrokken partijen maakt dat er minder behoefte is aan het sluiten van convenanten. Ook op bovenlokaal niveau is er geen vraag naar overeenkomsten om de samenwerking vast te leggen. Respondent 18 legt uit dat in een andere regio waarvoor zij als adviseur van Stichting Lezen en Schrijven verantwoordelijk is wél een dergelijke bovenlokale overeenkomst is gesloten, maar dat de focus en aandacht desondanks ligt bij de lokale uitwerking en uitvoering. *“Hartstikke mooi dat het [convenant] er is, maar dat is toch meer afstemming tussen de bobo’s en wel heel erg show and tell. Het is niet dat die echt ook wat bereiken. Dat gebeurt toch lokaal”* (Respondent 18). Een regionale overeenkomst wordt beschouwd als tandeloze club (Respondent 18).

Wat betreft de mate waarin functionarissen gevoelige informatie met elkaar delen, blijkt dat hier geen sprake van is. *“Er wordt sowieso weinig informatie gedeeld, dus ook de gevoelige informatie niet”* (Respondent 18). Daar men alleen op oppervlakkig niveau afstemming zoekt op regionaal niveau, worden gevoelheden niet buiten de gemeentegrenzen met elkaar gedeeld. Daardoor zullen ook gevallen van opportunistisch gedrag, als zich dat voordoet, niet openlijk worden besproken binnen het regionale netwerk. Respondent 18 heeft niet het idee dat er opportunistisch gedrag wordt vertoond door de WEB-functionarissen. *“En als dat al gebeurt, zullen ze dat niet met mij delen”* (Respondent 18).

Vanwege de lokale focus in de laaggeletterdheidsaanpak binnen Zuid-Holland Centraal heeft de bovenlokale samenwerking ook een meer obligatoir karakter. Met name de motivatiefactor noodzaak (Dawes, 2008) is zichtbaar in deze regio. Zo vormde puur het opstellen van een regionaal programma de aanleiding om als WEB-ambtenaren bij elkaar te komen. *“Niet dat ze dan gelijk heel proactief aan de gang gaan, maar dan wordt er in elk geval in zekere mate afgestemd”* (Respondent 18). De intrinsieke motivatie ontbreekt aldus vaak nog. *“Eens in de zo veel tijd denkt iemand: ‘we hebben elkaar al een tijdje niet meer gesproken. We moeten eens gaan afstemmen’”* (Respondent 18). Daarentegen wordt wel ingezien dat het bovenlokaal bij elkaar komen bijdraagt aan bewustwording rondom de problematiek, met name wanneer bestuurders toetreden. De meerwaarde zit er dan in dat *“zij het onderwerp op hun netvlies hebben, zien waar het allemaal mee te maken heeft en [...] dat zij ergens lager in de organisatie hun steun aangeven”* (Respondent 18). Echter, doordat ambities niet vertaald worden naar concrete acties, wordt toch liever naar lokale samenwerking gekeken.

Zoals eerder aangehaald is het laaggeletterdheidsdossier van iedereen en daardoor van niemand. Het gepingpong over en weer draagt niet bij aan de interne prioritering van het thema; laaggeletterdheid wordt al gauw ondergesneeuwd door andere dossiers. *“Het lijkt soms een loos woord, zo van: ‘oh ja, we moeten ook nog iets met laaggeletterdheid doen’. [...] Het ontbreekt echt aan visie en ook aan daadkracht. Gebrek aan prioriteit wat ze eraan geven”* (Respondent 18).

Het is overigens niet verrassend dat de interne betrokkenheid laag is: *“met één overleg per jaar kun je niet verwachten dat iedereen opeens gaat rennen”* (Respondent 18). Bovendien heeft het te maken met de positie van laaggeletterdheid: daar is de capaciteit niet voor en ambtenaren voelen zich er niet toe geroepen. Respondent 18 illustreert dit met het WEB-overleg waar de

regiogemeenteambtenaren achteroverleunden en de centrumgemeenteambtenaar voornamelijk aan het woord was. Toch zijn er uitzonderingen op de regel; laaggeletterdheid heeft in Leidschendam-Voorburg een prominente plaats. Zo worden subsidietafels voor onder andere laaggeletterdheid georganiseerd en is er een zeer betrokken, gedreven ambtenaar actief.

Evenals het intern commitment houdt het wat betreft het extern commitment niet over. Zo is voorgesteld om een workshop te geven aan de gemeenteraad van Pijnacker-Nootdorp, waar men aanvankelijk voor openstond, maar deze is uiteindelijk door andere prioriteiten nooit tot uitvoering gebracht. *“Het is niet een onderwerp dat bij alle raadsvergaderingen op de agenda staat”* (Respondent 18). Voorheen lag de prioriteit bij de centrumgemeente wel hoger, voornamelijk door de aanwezigheid van een enthousiaste wethouder. De nieuwe samenstelling van het college na de laatste gemeenteraadsverkiezingen bracht hier verandering in. Op dit moment loopt de politiek niet hard voor laaggeletterdheid.

5.6.5 Netwerkmanagement

In het voorgaande is besproken dat de regio Zuid-Holland Centraal te maken heeft met een aantal uitdagingen die de effectiviteit van het netwerk kunnen ondermijnen. Deze subparagraaf behandelt per netwerkmanagementactiviteit de wijze waarop er met genoemde zaken wordt omgegaan.

Transactiekosten beperken

In paragraaf 5.6.1 is aangehaald dat het laaggeletterdheidsdossier in Zuid-Holland Centraal over en weer gepingpong wordt tussen ambtenaren; het dossier is van iedereen en daardoor van niemand. Dit kan leiden tot extra transactiekosten, doordat men telkens opnieuw het dossier eigen moet maken. Vanuit de centrumgemeente wordt hier niets op ondernomen (Respondent 18). Ook wordt er vanuit andere hoeken tot op heden niet ingezet op het beperken van de negatieve gevolgen van het overgooien van het laaggeletterdheidsdossier. De vraag is of de actoren deze negatieve consequenties überhaupt zien als een *regionaal* probleem, gezien de samenwerking de facto niet verder gaat dan periodieke afstemming en de ontwikkeling van een regioplan lang niet bij iedereen op het netvlies staat (Respondent 8). Als alleen de lokale taalnetwerkpraktijk overblijft, is een goede overdracht bij een wisseling een lokale kwestie.

Eerder is ook gesteld dat het regionaal overleg puur is gericht op afstemming, ten dienste van de lokale aanpak. Omdat het beleid lokaal tot stand komt en er onderling vrij weinig contact is, zijn er regionaal geen transactiekosten gemoeid met de aansturing van het regionale netwerk. Hierop wordt verder dus ook niet gestuurd.

Activeren van actoren en middelen

Eerder is aan bod gekomen dat de WEB-middelen tekortschieten en beschikbare budgetten niet toereikend zijn om de zaken eromheen, zoals werving en communicatie, te bekostigen. Op basis van de data komt geen helder beeld naar voren op welke wijze hier al dan niet mee wordt omgegaan.

Ook is aangehaald dat kennis over de thematiek en kennisdeling te wensen overlaat. *“En als er al iets van kennisdeling plaatsvindt, wordt dat door [Stichting] Lezen en Schrijven aangejaagd”* (Respondent 18). Zo wordt er door Stichting Lezen en Schrijven bijvoorbeeld een online werkatelier georganiseerd, waarbij partners op bovenlokaal niveau worden uitgenodigd ideeën en kennis met elkaar uit te wisselen. Deze partners zien hier de meerwaarde van in, waar gemeenteambtenaren zich afzijdig houden. Ook de centrumgemeente neemt geen voortrekkerspositie in bij zulke activiteiten. *“De centrumgemeente heeft daar niet echt een regierol in”* (Respondent 18). Wel heeft ze een opdracht uitgezet voor een onderzoeksbureau om onderzoek te doen naar het bereiken van NT1'ers, zodoende meer kennis in te winnen over effectieve werving (Respondent 18). Het onderzoeksproces staat nog in de startblokken.

Conflicterende belangen verenigen

In paragraaf 5.6.3 is gesteld dat in Zuid-Holland Centraal (nog) geen regionale ambities zijn uitgesproken, omdat een diepere focus op het probleem ontbreekt. Zolang er geen ambities zijn, kunnen deze ook niet van elkaar verschillen en kunnen (indien noodzakelijk) conflicterende belangen nog niet verenigd worden. Wel kan men preventief inzetten op het optimaliseren van verbindingen tussen partijen en visies. Tijdens het WEB-overleg van januari is geopperd een bijeenkomst te organiseren voor het ophalen van visies en ideeën bij partners. Dit is echter tot op heden nog niet ten uitvoering gebracht (Respondent 18).

Ook is in die paragraaf besproken dat er irritaties zijn ontstaan bij de centrumgemeente door de passieve houding van de regiogemeenten. Opvallend is dat Respondent 18 enerzijds geen rol ziet weggelegd voor Stichting Lezen en Schrijven om te bemiddelen tussen partijen, maar anderzijds juist wel de verantwoordelijkheid daarvoor neemt. *“Ik denk dat we ons daar niet te veel in moeten mengen. [...] Je kunt als [Stichting] Lezen en Schrijven een bemiddelingsrol daarin proberen te spelen, maar dan trek je een te grote broek aan dan je eigenlijk zou moeten”* (Respondent 18). Toch haalt de organisatie de angel uit het beginnende conflict door *“neutraal, per ambtenaar dat gesprek aan te gaan en proberen om mensen toch in dezelfde stand te krijgen door vragen te stellen en te adviseren”* (Respondent 18). Zo is Respondent 18 het gesprek aangegaan met de centrumgemeenteambtenaar om te reflecteren op de wisselwerking tussen de gemeenten en op zoek te gaan naar een betere rolverdeling. *“Ik probeer maar gewoon wat meer de leiding daarin te pakken, maar dan op een wat meer constructieve manier dan tijdens het overleg”* (Respondent 18).

Verwerven en behouden van commitment

In Zuid-Holland Centraal is het interne commitment laag, wat overigens ook geldt voor het extern commitment. Op dit moment vormt noodzaak (Dawes, 2008) de enige motivator om deel te nemen aan het regionale netwerk. Mogelijkheden om de extrinsieke motivatie middels financiële prikkels te vergroten is nagenoeg uitgesloten; de financiële middelen schieten tekort en gemeenten ontvangen voor de regionale samenwerking nagenoeg geen extra geld. Daar gelaten dat het lastig is om te sturen op vergroting van extrinsieke motivatie, is er nog wel de mogelijkheid om te sturen op de intrinsieke motivatie. Echter, op basis van de data blijkt dat daar geen gebruik van wordt gemaakt. *“Dat vraagt een zekere mate van gedrevenheid en dat je mensen met dat doel bij mekaar wilt brengen. En ik heb niet de indruk dat zij [de centrumgemeente] die gedrevenheid heeft of echt het belang daarvan ziet”* (Respondent 18). Het bij de les houden van actoren wordt ook niet opgepakt door het netwerk zelf. *“Als je loslaat, dan blijft het stil. Ik denk dat als je er niet achteraan zit, dat er niet veel gebeurt”* (Respondent 18). Kortom, op het moment wordt niet gestuurd op het verwerven en behouden van betrokkenheid.

5.7 Vergelijking van de casussen

Onderdeel van deze casestudy is de systematische vergelijking tussen de zes arbeidsmarktregio's. Hieronder worden terugkerende patronen beschreven.

5.7.1 Regionale netwerksamenwerking?

Alvorens de verschillen en overeenkomsten tussen de casussen wat betreft de onafhankelijke variabelen wordt beschreven, dient allereerst de vraag te worden gesteld in hoeverre er überhaupt sprake is van netwerksamenwerking op arbeidsmarktregionaal niveau. Op basis van de gesprekken die gevoerd zijn met de respondenten blijkt dat dat allerminst een vanzelfsprekendheid is. Zoals in hoofdstuk 3 aan de orde is gekomen gaat de netwerkbenadering er vanuit dat publieke beleidsvorming en bestuur plaatsvinden binnen *intersectorale, duurzame interacties* tussen diverse *wederzijds afhankelijke actoren (individueën, groepen en organisaties)*, die onderling *niet hiërarchisch ondergeschikt of superieur zijn* aan elkaar. Onverlet gelaten dat er op basis van de WEB op arbeidsmarktregionaal niveau een ambtelijk overleg dient plaats te vinden, is daarmee niet gezegd dat op dat niveau sprake is van een netwerk zoals gedefinieerd op basis van de netwerkbenadering. Bij die zogeheten WEB-overleggen treft men veelal een vergaderstructuur aan met een vast stramien, maar

kan het geenszins een netwerksamenwerking worden genoemd. In bepaalde regio's ontbreekt de structurele deelname van partnerorganisaties, waar in andere gevallen überhaupt geen andere partijen deelnemen aan het WEB-overleg behalve de ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de volwasseneneducatie.

Ondanks dat er in alle onderzochte regio's formeel gezien geen sprake is van een netwerksamenwerking op arbeidsmarktregionaal niveau tussen gemeenten, diverse maatschappelijke partners en educatieaanbieders, is daarmee niet gezegd dat de partijen elkaar op dat niveau niet tegenkomen. Zoals eerder aangegeven staat in de WEB vastgelegd dat de contactgemeente van de regio samen met de collega-ambtenaren in de regio een regionaal programma educatie dient op te stellen en in lijn daarmee overeenkomsten met educatie-aanbieders moet sluiten. Ook moet de contactgemeente verantwoording afleggen aan het Rijk over de besteding van de educatiegelden (ITTA, 2016). Veelal blijft de samenwerking echter beperkt tot afstemming.

5.7.2 Netwerkstructuur

Nu de mate van regionale samenwerking besproken is, wordt hieronder de netwerkstructuur van de diverse regio's vergeleken. In Bijlage 7 zijn de tabellen uit de paragrafen over de netwerkstructuur nogmaals weergegeven om het vergelijken te vergemakkelijken. Direct valt op dat in vijf van de zes regio's sprake is geweest van een wisseling van de wacht. Alleen in Drenthe is dit niet het geval.

Ondanks dat er in vijf regio's verloop is geweest, blijkt dat respondenten van twee van deze regio's, West-Brabant en Midden-Utrecht, een wisseling niet zonder meer als negatief ervaren. Zij zien er ook het voordeel van in; ambtenaren die voor langere tijd het laaggeletterdheidsdossier onder hun hoede nemen, kunnen vastgeroest raken. Een nieuw persoon op het dossier kan voor vernieuwing zorgen. In andere regio's is dit niet genoemd, wat overigens niet betekent dat men de voordelen van een wisseling ontkent of niet inziet.

Een andere bevinding is dat het aantal deelnemers aan de regionale educatieoverleggen in vijf van de zes arbeidsmarktregio's beperkt is tot tien personen. Veelal nemen louter WEB-ambtenaren en adviseurs van Stichting Lezen en Schrijven plaats aan de vergadertafel. In Noord-Limburg en West-Brabant sluiten maatschappelijke partners en educatie-instellingen sporadisch aan, afhankelijk van de agenda. Het is overigens geen vanzelfsprekendheid dat Stichting Lezen en Schrijven deel uitmaakt van het netwerk; in Noord-Limburg en Zuid-Holland Centraal zijn ze niet altijd of nauwelijks uitgenodigd voor regionale overleggen.

Opvallend is dat ook in Midden-Utrecht, dat meer dan tien gemeenten omvat, het aantal deelnemers beperkt is. Op basis van de data komt een patroon naar voren waarbij de grootte van de arbeidsmarktregio, in termen van het aantal gemeenten, vaak ertoe leidt dat er op een ander niveau of op een andere wijze samenwerking wordt gezocht. In de twee arbeidsmarktregio's die zijn geselecteerd op het feit dat deze allebei een groot aantal gemeenten beslaan, Midden-Utrecht en West-Brabant, wordt namelijk gezocht naar een samenwerking op een andere schaal. Het aantal gemeenten per regio lijkt hier verband mee te houden. In Midden-Utrecht, bestaande uit vijftien gemeenten, is ervoor gekozen de arbeidsmarktregio te splitsen in vijf subregio's, waarbinnen vervolgens op dat level de netsamenwerking met de maatschappelijke partners wordt gezocht. Op z'n beurt nemen vijf WEB-ambtenaren als vertegenwoordigers en afgevaardigden van de vijf subregio's deel aan het regionale WEB-overleg. Een voor de hand liggende reden voor het toevoegen van een extra bestuurslaag met indirecte vertegenwoordiging van de gemeenten binnen de arbeidsmarktregio wordt als volgt verwoord: *“ik vermoed dat dat te maken heeft met de hoeveelheid gemeenten in dit geval. En dat er een soort logische indeling is gemaakt aan de hand van de regionale verdeling”* (Respondent 13). Eenzelfde soort gelaagdheid doet zich voor in de arbeidsmarktregio West-Brabant. Vanaf 2015 vindt er in die regio op bovenlokaal niveau een WEB-overleg plaats tussen de veertien gemeenten en aangesloten partners, en zijn er bovenlokale themagroepen opgericht rondom gezondheid, werk en gezin. Echter, de regio is wat betreft samenwerkingsstructuur in transitie. De thematische samenwerking van partners op regionaal niveau wordt losgelaten, waarbij gelijktijdig een werkgroep wordt ingesteld waar diverse partners en gemeenten op agendapunten kunnen aanhaken.

Gevraagd hebbende naar het onderliggende motief voor dit nieuwe gremium, bleek dat het is ingegeven door problemen rondom de schaalgrootte: *“het werd echt te groot. Te grote groepen, te veel verspreid van elkaar en ze [de partijen] haalden gewoon te weinig eruit. [...] We merkten toen dat heel veel partners het eigenlijk weer te groot vonden”* (Respondent 1).

Een ander opvallend resultaat heeft te maken met de verhouding tussen de centrumgemeente en regiogemeenten, en de wijze van regionale coördinatie. In alle onderzochte regio's wordt een netwerkleidersrol toebedeeld aan de centrumgemeente, overeenkomstig met wat vermeld staat in de bestuurlijke afspraken: *“uiterlijk eind 2024 is in alle gemeenten, onder regie van de centrumgemeente/WEB-contactgemeente van de arbeidsmarktregio, een effectieve aanpak van laaggeletterdheid gerealiseerd”* (Ministerie van OCW, VWS & SZW, 2015; Ministerie van OCW, VWS, BZK & SZW, 2019). Regiogemeenten zijn niet hiërarchisch ondergeschikt aan de centrumgemeente, ook niet bij het opstellen van het regioplan. Echter is de aansturing en coördinatie binnen de netwerken veelal wel centraal georganiseerd. In West-Brabant, Noord-Limburg, Midden-Utrecht en Drenthe is dit het geval. Daar organiseert de centrumgemeente de overleggen, doet zij voorstellen en ligt initiatief tot het eventueel aannemen van een derde partij voor het schrijven van het regioplan bij die gemeente.

5.7.3 Middelen

In Bijlage 8 zijn de tabellen uit de paragrafen over de middelen weergegeven om ze te vergelijken. Direct wordt duidelijk dat in vier van de zes regio's de financiële middelen als ontoereikend worden beoordeeld. In West-Brabant en Flevoland zijn er tekenen dat ook daar de middelen niet voldoende zijn, maar hier is geen eenduidigheid over. Opvallend is dat in alle regio's behalve Drenthe het tekort aan personeelsbudget wordt aangehaald. Het aantal uur dat beschikbaar wordt gesteld voor dit dossier is veelal zeer beperkt; laaggeletterdheid is slechts een summier onderdeel van de beleidsportefeuille van de ambtenaar. Daardoor wordt het bemoeilijkt om met de huidige capaciteit lokaal beleid op te stellen, uit te voeren en te monitoren – laat staan een regionale beleidsagenda te voeren.

Naast de personeelscapaciteit geeft de helft van de regio's aan dat de decentralisatie-uitkering niet voldoende is in verhouding tot de taak die er ligt. De decentralisatie-uitkering is in het leven geroepen om de gemeenten te ondersteunen bij het implementeren van een monitoringsysteem, het organiseren van de regiefunctie en het opzetten van wervingsactiviteiten. Echter, doordat de WEB-middelen niet geïndexeerd worden en het hierdoor misgelopen bedrag bijna gelijkstaat aan die decentralisatie-uitkering, worden de extra middelen als sigaar uit eigen doos beschouwd. Gemeenten hebben de facto niet meer middelen beschikbaar voor de laaggeletterdheidsaanpak. In totaal geven alle regio's behalve Zuid-Holland Centraal aan dat de taakverzwaring door de regiedecentralisatie niet in verhouding staat tot de extra uitkering van het rijk.

Een op het eerste oog tegenstrijdige bevinding is het feit dat ondanks het tekort aan middelen, West-Brabant, Flevoland, Noord-Limburg en Midden-Utrecht te maken hebben met onderbesteding. Ondanks de ogenschijnlijke paradox liggen beide situaties in elkaars verlengde; doordat de personeelsbudgetten en de decentralisatie-uitkering onvoldoende zijn, kan niet effectief worden ingezet op het creëren van een goede werving- en toeleidingstructuur. Laaggeletterden worden daardoor minder goed gevonden en naar taalaanbod doorverwezen. Uiteindelijk is daardoor het aantal deelnemers dat educatietrajecten via de WEB volgt lager dan wenselijk. Hierdoor blijft een gedeelte van het WEB-budget onbenut. Bovendien dragen de ambtelijke wisselingen bij aan de onderbesteding van WEB-gelden, doordat het soms lang duurt voordat een vervanger voor de functie wordt gevonden en het dossier daardoor een poosje in de ijskast staat.

Wat ook bijdraagt aan het onbenut laten van WEB-budgetten is de regelgeving die ten grondslag ligt aan deze educatiefinanciering. Flevoland, Noord-Limburg en Zuid-Holland Centraal ervaren beperkingen bij het vormgeven van laaggeletterdheidsbeleid, doordat coördinatie, signalering, werving, toeleiding, innovatie, kwaliteitsimpuls, monitoring en terugkomactiviteiten niet betaald kunnen worden uit het WEB-budget. Echter is door de complexiteit van het

laaggeletterdheidsvraagstuk en de schaamte bij de doelgroep grote behoefte aan dit soort activiteiten. Doordat de extra decentralisatie-uitkering als onvoldoende toereikend wordt beschouwd, kunnen zulke beleidsactiviteiten niet sterk opgezet en geborgd worden in de aanpak, terwijl hier veel vraag naar is. Uiteindelijk wordt op deze wijze het investeren in hogere deelname aan WEB-trajecten bemoeilijkt.

Bovendien blijkt uit de tabellen dat de inzet van eigen gemeentelijke middelen of de inzet van budgetten via andere domeinen wisselend tot minimaal aanwezig is. Er vindt op regionaal niveau aldus nauwelijks ontschotting plaats, terwijl integratie van het laaggeletterdheidsvraagstuk in het sociaal domein een van de pijlers is van de vervolgaanpak van laaggeletterdheid (Ministerie van OCW, VWS & SZW, 2015; Ministerie van OCW, VWS, BZK & SZW, 2019). In geen van de regio's is het gelukt om het dossier onderdeel te maken van het sociaal domein.

Nu het algemene beeld van de financiële middelen is geschetst, wordt een blik geworpen op patronen die zich voordoen bij het kennisniveau en de kennisdeling in de regio's. In West-Brabant, Flevoland, Noord-Limburg en Midden-Utrecht wordt kennis over de thematiek onder de WEB-ambtenaren als gedeeltelijk toereikend en oppervlakkig beschouwd.

In het verlengde hiervan blijkt uit de toelichting in de paragrafen dat drie van deze vier regio's (West-Brabant, Flevoland en Noord-Limburg) de uitwisseling van kennis en best practices ook als onvoldoende beoordelen. Dit is evenzo het geval bij Zuid-Holland Centraal. De kennisdeling blijft veelal een kwestie van de overdracht van informatie; leren van elkaar is nog een brug te ver. Veelal is een aanleiding nodig om tot kennisuitwisseling over te gaan in deze regio's.

Een ander opvallend patroon is de rol die Stichting Lezen en Schrijven inneemt in elke regio op gebied van kennisverwerving. Vier van de zes regio's (West-Brabant, Flevoland, Midden-Utrecht en Drenthe) stellen dat de adviseurs van Stichting Lezen en Schrijven een belangrijke positie innemen bij het verkrijgen van expertise over laaggeletterdheid en het delen van goede voorbeelden in het regionale netwerk. Daarentegen is de rol van de stichting in Noord-Limburg en Zuid-Holland Centraal beperkt, doordat de adviseurs niet standaard aan tafel zitten in het regio-overleg. In Noord-Limburg voorziet, in tegenstelling tot de vier genoemde regio's, de centrumgemeente in expertise en kennisuitwisseling.

5.7.4 Netwerkcultuur

Bijlage 9 bevat een overzicht van de tabellen die betrekking hebben op de netwerkcultuur van de zes casussen. Zoals direct duidelijk wordt, is in alle onderzochte regio's de (te verwachten) regionale doelconsensus relatief laag en worden doelen op hoofdlijnen geformuleerd. Veelal worden de algemene doelstellingen uit de bestuurlijke afspraken van het Rijk en de VNG als leidraad gehanteerd, zoals het realiseren van een groter bereik van NT1'ers. Het wordt door geen enkele regio als een probleem gezien dat men lokaal speerpunten formuleert en de vertaalslag maakt. Echter, in Drenthe wordt juist een regionale visie wel gemist.

Gekeken naar de geschiedenis van het netwerk, blijkt dat het huidige overlegstramien tussen de WEB-ambtenaren voortkomt uit de revisie van de WEB-wetgeving in 2015. Sindsdien zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor het educatieaanbod, waar een regionaal educatieplan aan ten grondslag ligt. Hierover gaat de centrumgemeente met de regiogemeenten in overleg. Dat betekent allerminst dat er in de afgelopen vijf jaar een rijke geschiedenis is ontstaan. Sterker nog, in minstens vier van de zes regio's heeft zich amper een samenwerkingsgeschiedenis gevormd. In vele gevallen is het WEB-overleg het enige gremium waar men elkaar treft. Midden-Utrecht vormt hier de uitzondering op; in deze regio werken de WEB-ambtenaren ook op andere thema's samen. Dat eerdere samenwerking positief bijdraagt aan de netwerkcultuur is in hoofdstuk 3 besproken. Drenthe vormt hier het bewijs van. In die regio is een sterke samenwerkingscultuur gecreëerd, doordat men al jaren met elkaar werkt aan het laaggeletterdheidsvraagstuk. Drenthe vormt aldus een uitzondering op de andere onderzochte casussen.

Er doen zich nauwelijks conflicten voor binnen de regionale samenwerking, op enkele irritaties en persoonlijke conflicten na. In zulke gevallen lag er geen inhoudelijk meningsverschil aan ten

grondslag, maar kwam het met name voort uit een gebrek aan onderlinge klik en verschil in betrokkenheid. Dit is het geval geweest in West-Brabant, Drenthe en Zuid-Holland Centraal. Dat neemt niet weg dat een persoonlijk conflict eveneens schade kan aanrichten jegens de netwerkcultuur. Echter geeft het wel aan dat beleidsinhoudelijke controverses niet de oorzaak zijn van conflict.

5.7.5 Commitment

In Bijlage 10 zijn de tabellen met betrekking tot commitment gezamenlijk weergegeven. Wanneer deze met elkaar vergeleken worden, wordt duidelijk dat slechts twee bovenlokale overeenkomsten zijn getekend binnen de zes regio's: het taalakkoord van het Bondgenootschap in de provincie Drenthe en de overeenkomst tussen de gemeenten in Noord-Limburg. Opvallend is dat laatstgenoemde een juridische basis heeft om risico's van (centrum)gemeenten uit te sluiten, terwijl aan eerstgenoemde geen rechten kunnen worden ontleend en het slechts een morele verplichting heeft. Overigens telt Drenthe als arbeidsmarktregio geen convenant. Oftewel, alleen in arbeidsmarktregio Noord-Limburg heeft men de behoefte gehad om zaken vast te leggen.

Een ander patroon dat naar voren komt, is dat in geen van de zes casussen regionale afspraken worden gemaakt binnen het WEB-overleg. Deze zijn voorbehouden aan de subregio's of de afzonderlijke gemeenten. Alleen over de verdeling en besteding van de WEB-middelen worden bovenlokale afspraken gemaakt; dit is een wettelijke taak. Het is overigens lastig een uitspraak te doen over de betrouwbaarheid, daar de mate waarin gevoelige informatie wordt gedeeld beperkt is gecodeerd. In de gevallen waar het wel mogelijk is een uitspraak hierover te doen, blijkt dat men nauwelijks gevoelige informatie deelt.

Wat betreft de motieven is de verplichte afstemming voor coördinatie van de WEB-middelen als reden voor samenwerking genoemd. Sterker nog, vanuit Flevoland, Midden-Utrecht en Zuid-Holland Centraal wordt gedacht dat er naar alle waarschijnlijkheid geen arbeidsmarktregionaal overleg zou zijn geweest als het niet verplicht was gesteld. In alle drie de regio's stelt men dat de nieuwe verantwoordelijkheden die gemeenten hebben sinds dit jaar aanvoelen als het over de schutting gooien van verantwoordelijkheden door het Rijk.

Toch blijkt noodzaak (Dawes 2008) niet het enige motief te zijn op basis waarvan samenwerking plaatsvindt. Zo blijkt dat in vijf van de zes regio's (West-Brabant, Flevoland, Noord-Limburg, Midden-Utrecht en Drenthe) de kennisuitwisselingsfunctie een reden vormt om als WEB-ambtenaren bij elkaar te komen. Het verkrijgen van schaalvoordelen bij het inkopen van educatietrajecten wordt door drie van de zes regio's (West-Brabant, Flevoland en Noord-Limburg) aangehaald. Dus ook wederkerigheid (Dawes, 2008) is een sterk vertegenwoordigd motief.

Toch blijkt in bijna iedere regio de interne prioriteit vrij laag of wisselend aanwezig te zijn. Eigenaarschap blijft een punt van zorg in vijf van de zes regio's. Waar men in Drenthe laaggeletterdheid goed op de kaart heeft gezet en de betrokkenheid in orde is, vormt deze arbeidsmarktregio een uitzondering op de regel. Het gebrek aan eigenaarschap manifesteert zich onder andere door de afwachtende positie van regiogemeenten in Noord-Limburg en Zuid-Holland Centraal. Zij laten het initiatief van de centrumgemeente afhangen.

Op basis van de tabellen blijkt namelijk dat in alleen Midden-Utrecht en Drenthe de prioriteit buiten het netwerk door respondenten hoog wordt ervaren – al krijgen andere dossiers in Midden-Utrecht soms politieke voorrang op het laaggeletterdheidsvraagstuk. Echter, in de andere vier regio's houdt de externe prioriteit niet over.

Overigens betekent dat niet dat de algehele externe *betrokkenheid* laag is. Zo is van vier regio's bekend dat laaggeletterdheid als thema is benoemd in de lokale coalitieakkoorden. Het thema is aldus wel politiek geagendeerd. Bovendien hebben gemeenteraden in West-Brabant, Noord-Limburg en Midden-Utrecht extra geld vrijgemaakt voor de aanpak van laaggeletterdheid. Daarmee zet de politiek in de helft van de onderzochte regio's extra in op dit thema. Echter, deelname van wethouders in het regionale WEB-overleg is in het merendeel van de regio's niet aan de orde.

5.7.6 Netwerkmanagement

De zes casussen zijn hierboven per onafhankelijke variabele met elkaar vergeleken. In deze subparagraaf worden patronen besproken die betrekking hebben op het netwerkmanagement in de zes regio's.

Beperken van de transactiekosten

Zoals eerder besproken is, vormt het beperken van de transactiekosten een van de activiteiten die behoort tot het netwerkmanagement. Op basis van de zes casussen blijkt dat de transactiekosten die gepaard gaan met de vele ambtelijke wisselingen een doorn in het oog zijn bij de regio's. Echter, het beperken van deze kosten wordt niet bovenregionaal opgepakt, maar blijkt met name een lokale of subregionale aangelegenheid te zijn. In vijf van de zes regio's waar sprake was van een groot verloop onder WEB-ambtenaren blijkt dat in drie gevallen (Flevoland, Noord-Limburg en Midden-Utrecht) het beperken van de transactiekosten op een lager niveau is belegd; er wordt regionaal niet gestuurd hierop. Het verzorgen van een goede overdracht wordt als een lokale of subregionale aangelegenheid beschouwd.

Toch blijkt dat in drie van de zes casussen nog relatief weinig ondernomen wordt om transactiekosten te minimaliseren. In Flevoland, Noord-Limburg en Zuid-Holland Centraal wordt er nauwelijks tot niet actief en structureel gezorgd voor een goede overdracht. Hier en daar wordt er incidenteel wel iets ondernomen, maar is het nog niet geborgd in de werkprocessen.

Een andere opvallende bevinding is dat in drie situaties waarin men beperkingen ondervond door de grootte van het netwerk, is besloten tot herstructurering van het netwerk. Dit was het geval in West-Brabant, Midden-Utrecht en Drenthe. In West-Brabant werd het netwerk te groot, waardoor men besloot de maatschappelijke partners enkel op een lager niveau (lokaal) te treffen. In Drenthe groeide het Bondgenootschap in aantal bondgenoten en heeft de projectgroep besloten om niet zozeer de individuele partners uit te nodigen, maar personen van koepelorganisaties uit te nodigen die de daaronder vallende organisaties te vertegenwoordigen. Ook in Midden-Utrecht kent men een soortgelijke structuur als het Bondgenootschap; subregio's sturen afgevaardigden naar het regionale WEB-overleg.

Een ander patroon dat zich aftekent is het organiseren van sparringsessies of bijeenkomsten voor het verzamelen van input voor het regionale plan, met als neven doel het informeren van nieuwe ambtenaren over de stand van het netwerk. Dit was het geval in Flevoland en Noord-Limburg. Echter, het initiatief om over te gaan tot deze netwerkmanagementactiviteit kwam bij allebei vanuit een andere hoek: in Noord-Limburg nam Stichting Lezen en Schrijven hier de leiding in en in Flevoland de centrumgemeente.

Activeren van actoren en middelen

Een andere activiteit die behoort tot het netwerkmanagement is het activeren van actoren en diens middelen. Eerder is aan het licht gekomen dat vijf van de zes regio's kampen met ontoereikende budgetten. Op basis van het voorgaande blijkt dat in geen van de zes casussen een rol wordt toegekend aan de centrumgemeente om de inzet van additionele financiële middelen te stimuleren. De centrumgemeente bewaakt louter de kaders waarbinnen de WEB-gelden besteed kunnen worden. Daarbuiten is de gemeentelijke begroting een lokale aangelegenheid en is sturing vanuit hogere hand niet mogelijk.

Ondanks dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor hun eigen portemonnee, wordt er bij een viertal regio's wel gezamenlijk gezocht naar financiële oplossingen binnen het regionale mandaat. In Flevoland en Noord-Limburg wordt gemeentelijke over- en onderbesteding onderling gecompenseerd, op basis van een solidariteitsprincipe. Echter, ook hier is aansturing vanuit de centrumgemeente uit den boze; het gebeurt op basis van eigen initiatief van gemeenten. Daarentegen neemt in Utrecht de projectleider wél een sturende rol in bij het motiveren van gemeenten om met de huidige middelen het optimale te bereiken. Tot slot wordt in Drenthe op bovenlokaal niveau gezocht naar mogelijke provinciale subsidies om projecten te bekostigen.

Eerder werd aangehaald dat in vijf van de zes regio's kennis en kennisdeling tekortschieten. Voor wat betreft het stimuleren van onderlinge kennisuitwisseling en -vergroting blijkt ook hier geen functie toebedeeld te zijn aan de centrumgemeente. In vier van de zes regio's (West-Brabant, Flevoland, Noord-Limburg en Zuid-Holland Centraal) worden maatschappelijke organisaties met een bepaalde expertise op gebied van laaggeletterdheid benaderd om de kennislacune op te lossen. Met name Stichting Lezen en Schrijven wordt door de gemeenteamttenaren uitgenodigd om aan te sluiten bij WEB-overleggen om de deelnemers te voorzien van de benodigde expertise.

Conflicterende belangen verenigen

Zoals reeds ter sprake is gekomen, is er van vier van de zes regio's bekend dat zich geen samenwerkingscultuur heeft ontwikkeld. Er wordt niet expliciet gezocht naar doel- en waardenconsensus, en gemeenten willen louter op hoofdlijnen samenwerken. Men acht het daarom meer van belang lokaal de belangen te verenigen. Regionaal wordt daarom niet gestuurd op het verenigen van conflicterende belangen of visies.

In twee regio's is sprake (geweest) van conflict of onderlinge irritaties. In allebei de casussen wordt anders gereageerd hierop. Waar in West-Brabant de centrumgemeente een sessie organiseerde om de onderlinge banden te herstellen, is het credo in Zuid-Holland Centraal dat partijen irritaties onderling bespreken, al heeft Stichting Lezen en Schrijven in bepaalde situaties ook bemiddeld. In de overige vier casussen hebben zich geen conflicten of irritaties voorgedaan en is van het verenigen van conflicterende belangen geen sprake geweest.

Verwerven en behouden van commitment

Wat betreft het versterken of creëren van commitment komt een wisselend beeld naar voren. In drie van de zes regio's (Flevoland, Noord-Limburg en Zuid-Holland Centraal) wordt er niet ingezet op het verwerven en behouden van betrokkenheid. Zo ontbreekt in Flevoland en Zuid-Holland Centraal de sturende rol hierop vanuit de centrumgemeente, waar in Noord-Limburg momenteel de prioriteit ligt bij het vergroten van commitment op lokaal niveau. Overigens betekent dat niet dat geen van deze gemeenten hier graag verandering in wil brengen; zowel in Flevoland als Noord-Limburg is men voornemens een regiocoördinator in te stellen om onder meer zorg te dragen voor betrokkenheid op regionaal niveau.

In twee andere regio's (West-Brabant en Drenthe) is er echter wel sprake van activiteiten gericht op het versterken van de betrokkenheid. In beide gevallen neemt het netwerkmanagement deze taak op zich. In West-Brabant is dit de centrumgemeente die regionaal stuurt, waar het in Drenthe de projectgroep van het Bondgenootschap is die op provinciaal niveau commitment tracht te verwerven.

Midden-Utrecht, zit tussen de afwezigheid van een sturende rol in Flevoland, Noord-Limburg en Zuid-Holland Centraal en de netwerkmanagementactiviteiten in West-Brabant en Drenthe in. Daar wordt enerzijds wel gestuurd op het verkrijgen van commitment, maar wordt anderzijds telkens naar een andere bestuurslaag gekeken om deze verantwoordelijkheid te dragen. Het is nog niet sterk geborgd.

Hoofdstuk 6 Slothoofdstuk

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvragen en hoofdvraag van dit onderzoek. Vervolgens vindt een reflectie plaats op het onderzoekproces en worden enkele aanbevelingen gedaan voor zowel vervolgonderzoek als de beleidspraktijk.

6.1 Conclusie

Dit onderzoek had ten doel inzicht te verwerven in de te verwachten doeltreffendheid van, en mogelijke belemmeringen bij, de regionale netwerksamenwerking rondom de aanpak van laaggeletterdheid, ten einde een advies uit te brengen aan gemeenten en Stichting Lezen en Schrijven over de wijze waarop een succesvolle regionale aanpak en een sterke regierol daar binnen kunnen worden gerealiseerd.

Alvorens is besproken welke variabelen bijdragen aan de doeltreffendheid van regionale samenwerking en hoe hierop kan worden geanticipeerd, is in hoofdstuk 2 een beleidskader gepresenteerd. Daarin is het fenomeen 'laaggeletterdheid' gedefinieerd, de complexiteit en heterogeniteit rondom dit vraagstuk uiteengezet en vervolgens besproken hoe de Rijksoverheid de afgelopen jaren heeft getracht dit maatschappelijke probleem op te lossen. Daarna is uitgelegd op welke wijze het Rijk op dit moment probeert laaggeletterdheid te verminderen: middels de Vervolgaanpak laaggeletterdheid 2020-2024. Tel mee met Taal is het niet langer het Rijk, maar zijn het juist de gemeenten die onder leiding van de centrumgemeente binnen de arbeidsmarktregio de regie voeren over de aanpak van basisvaardigheden. Oftewel, de aanpak is gedecentraliseerd. Dat brengt een nieuwe beleidsverantwoordelijkheid en modus operandi met zich mee. Bovendien wordt er vanuit het Rijk meer dan eens samenwerking verlangd van de gemeenten binnen een arbeidsmarktregio om de regionale en lokale ambities te realiseren. In hoofdstuk 2 is daarbij aan het licht gekomen dat die regionale netwerksamenwerking een behoorlijke bestuurlijke uitdaging blijkt te zijn; bijna driekwart van de gemeenten ervaart het opstellen van een sterke regionale agenda voor volwasseneneducatie als lastig. Voor zulke gemeenten kan het wenselijk en nuttig zijn om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop effectieve regionale netwerksamenwerking gerealiseerd kan worden en welke eventuele belemmeringen dit in de weg kan staan.

Om dat inzicht te verwerven, is in hoofdstuk 3 eerst stilgestaan bij netwerksamenwerking an sich. Zo is er een beeld geschetst van de historische achtergrond van netwerksamenwerking als governancevorm en is netwerksamenwerking vervolgens gedefinieerd aan de hand van zeven kenmerken. In het resterende deel van hoofdstuk 3 lag de focus op de netwerkeffectiviteit en de factoren die daaraan bijdragen. Daar de toepasbaarheid van bestaande netwerktheorieën en bijbehorende conceptuele modellen binnen dit onderzoek beperkt was, is een geconsolideerde netwerktheorie gehanteerd. Deze was ontwikkeld op basis van diverse in de literatuur aangehaalde factoren die van invloed zijn op de netwerkeffectiviteit en die in het licht van de omstandigheden waarin deze studie is uitgevoerd relevant zijn en onderzocht konden worden. Deze geconsolideerde theorie stelt dat de netwerkstructuur, de middelen die beschikbaar zijn in een netwerk, de netwerkcultuur en het commitment van invloed zijn op de netwerkeffectiviteit. Op z'n beurt beïnvloedt het netwerkmanagement (voor zover dat mogelijk is) als modererende variabele de mate en wijze waarop de vier factoren inwerken op de netwerkeffectiviteit.

Vervolgens is in hoofdstuk 4 besproken op welke manier onderzocht kan worden of en hoe de genoemde factoren en modererende variabele zich manifesteren in de praktijk van regionale laaggeletterdheidssamenwerkingen. Daartoe zijn eerst kernbegrippen geoperationaliseerd in een tabel, zodoende ze meetbaar te maken voor de dataverzameling. Daarna is aan bod gekomen dat het casestudydesign is gekozen als onderzoeksstrategie, daar het rijk talig materiaal oplevert en de beleving van de netwerksituatie alsmede de context waarbinnen de samenwerking plaatsvindt centraal staan. Specifiek is de keuze gevallen op een meervoudige casestudy. Gezien regionale samenwerking in iedere arbeidsmarktregio in Nederland vorm dient te krijgen en afhankelijk van de situatie specifieke invulling krijgt, is de voorkeur uitgegaan naar een vergelijkend casestudyonderzoek. Dat maakte het mogelijk om de meervoudige relaties binnen en tussen casussen te analyseren. Daarna

is in hoofdstuk 4 de casusselectie besproken. Er zijn zes arbeidsmarktregio's geselecteerd op basis van de methode van overeenstemming, opdat er sprake is van een zo groot mogelijke diversiteit wat betreft de onafhankelijke variabelen. Het onderzoek werd gekenmerkt door triangulatie van methoden, maar de nadruk lag op de afname van semigestructureerde interviews. Per casus zijn drie à vier personen geïnterviewd, met het oog op onder andere het vergroten van de interne validiteit. Het analyseren van de data kreeg vorm in een kwalitatieve inhoudsanalyse, zodoende de gewenste diepgang en betekenisgeving te bewerkstelligen. Deze analyse had een deductief karakter, gezien de solide wetenschappelijke kennisbasis over netwerksamenwerking, en was tot stand gekomen aan de hand van een codeerschema en het computergestuurd coderen van het talige materiaal.

Na de theoretische en methodologische uitleg zijn in hoofdstuk 5 de resultaten van het empirische onderzoek aan bod gekomen. Daaruit blijkt allereerst dat de regionale netwerksamenwerking in de arbeidsmarktregio een ambtelijke aangelegenheid is. Met betrekking tot de netwerkstructuur schiet de netwerkstabiliteit veelal tekort; ambtenaren wisselen elkaar in hoog tempo op. Daarentegen kan de omvang van het netwerk worden beschouwd als werkbaar. Wat betreft het netwerkdesign wordt gesteld dat in zo goed als alle arbeidsmarktregio's slechts gedeeltelijk sprake is van een hub design; in vijf regio's is sprake van horizontale besluitvorming. Vervolgens was de vraag in hoeverre het netwerkmanagement anticipeert op de afwezige netwerkstabiliteit en de daarmee gepaard gaande kosten om nieuwe WEB-ambtenaren in te werken (transactiekosten). Naar voren is gekomen dat het netwerkmanagement niet gaat over de afstemming, coördinatie en inwerkprocedure van nieuwe WEB-ambtenaren in de regio. Dit wordt lokaal opgepakt. Daarmee wordt niet direct getracht de transactiekosten te beperken, maar wordt wel lokaal voor een goede overdracht gezorgd.

Gekeken naar de middelen blijkt dat de financiële budgetten bij vier regio's ontoereikend worden bevonden en dat er tekorten zijn dat het ook geldt voor de overige twee regio's. Daarnaast blijkt ook de inzet van eigen gemeentelijke budgetten beperkt te zijn. Met betrekking tot de immateriële middelen blijkt dat in het merendeel van de casussen de kennis over de thematiek onder de ambtenaren als gedeeltelijk toereikend, maar oppervlakkig wordt beschouwd. Bovendien wordt kennisdeling in het overgrote deel van de regio's als benedenmaats beoordeeld. Aan het netwerkmanagement wordt een terughoudende positie toegekend bij het activeren van actoren en middelen. De gemeentelijke begroting is een lokale aangelegenheid; gemeenten zoeken zelf gezamenlijk naar financiële oplossingen, zonder regionale sturing. Bovendien zijn het de maatschappelijke organisaties met expertise die worden ingeschakeld om kennislacunes op te lossen.

Kijkend naar de netwerkcultuur blijkt dat in alle onderzochte casussen de (te verwachten) regionale doelconsensus relatief laag is en de doelen op hoofdlijnen geformuleerd worden. Over het algemeen wordt dit niet als een probleem ervaren; in één regio wordt een sterke regionale visie gemist. Wat betreft de waardenconsensus kan deze in slechts een derde van de regio's als hoog aangemerkt worden. Ook heeft zich geen samenwerkingsgeschiedenis gevormd, één arbeidsmarktregio uitgezonderd. Veelal is het WEB-overleg het enige gremium waar men elkaar treft. Bovendien doen zich nauwelijks conflicten voor binnen de regionale samenwerking, op enkele irritaties en een persoonlijk conflict na. Dit is een indicator dat ze weinig samenwerken. Al met al is de netwerkconsensus laag en heeft zich op enkele uitzonderingen na nauwelijks een gedeelde regionale geschiedenis gevormd. Het verenigen van conflicterende doelen, waarden en belangen is geen taak van het netwerkmanagement; gemeenten zelf nemen hierin de lead. Het beslechten van conflict of spanning wordt in een enkel geval wel opgepakt door de netwerkmanager.

Wat betreft het commitment blijkt dat er nauwelijks regionale convenanten worden gesloten. In slechts één regio heeft men behoefte gehad aan overeenkomsten. Bovendien, naast wettelijke regelingen over het WEB-geld worden in geen van de casussen afspraken gemaakt op regionaal niveau, dus over naleving van afspraken kan niets gezegd worden. Daarnaast blijkt dat men nauwelijks de behoefte ervaart om gevoelige informatie te delen. Ook blijkt dat noodzaak (Dawes, 2008) steevast als motief voor samenwerking wordt aangehaald; regionale samenwerking is een verplichting. Wederkerigheid is een andere veelgehoorde reden. Desondanks is in bijna elke regio de interne prioriteit laag of wisselend aanwezig. Ook de externe prioriteit houdt niet over, op twee regio's na. Daarentegen is van vier regio's bekend dat de politiek het laaggeletterdheidsthema heeft

geagendeerd. Kortom, het onderling vertrouwen is in orde – al is de ervaren noodzakelijkheid ervan laag –, maar zowel het interne als externe commitment laten sterk ruimte voor verbetering. Over het verwerven en behouden van commitment als managementactiviteit komt geen eenduidig beeld naar voren; in de helft van de regio's wordt niets ondernomen, in twee andere regio's neemt de netwerkmanager deze taak op zich en in nog een andere regio worden wel activiteiten ondernomen, maar zijn deze nog nergens geborgd.

Op basis van bovenstaande kan antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek, die luidt:

In hoeverre zal de regionale netwerksamenwerking rondom laaggeletterdheid naar verwachting effectief zijn?

Omdat in het algemeen de netwerkstructuur op een belangrijk onderdeel slecht scoort, de middelen in het netwerk ontoereikend zijn, zich (nog) geen netwerkcultuur heeft ontwikkeld, het interne en externe commitment niet hoog zijn en van regionale netwerkmanagementinterventie amper sprake is, is de conclusie dat de regionale netwerksamenwerking rondom laaggeletterdheid naar verwachting relatief laag zal zijn.

6.2 Discussie

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de conclusie en uitvoering van dit onderzoek. Hierbij komen een methodologische, theoretische en maatschappelijke reflectie ter sprake. Tot slot volgen aanbevelingen voor vervolgonderzoek en de beleidspraktijk.

6.2.1 Methodologische reflectie

Allereerst dient er licht geschenen te worden op de methodologische beperkingen van dit onderzoek. Ten eerste is gebleken dat de gewenste triangulatie niet is gerealiseerd. Zo bleek het aantal documenten geselecteerd op het selectiecriterium 'relevantie' erg beperkt te zijn. Er waren afdoende documenten beschikbaar gesteld door respondenten, maar de inhoud bood geen toegevoegde waarde voor dit onderzoek. Bovendien waren mogelijkheden voor participerende observaties beperkt, omwille van de coronamaatregelen. Waar wel een (online) participerende observatie heeft plaatsgevonden, liet de techniek het soms afweten. Daarnaast waren de gemeenten van Zuid-Holland Centraal niet bereid hun medewerking te verlenen aan het onderzoek. Ten gevolge daarvan is vanuit slechts één interview alle data over deze casus gegenereerd. Idealiter waren meer documenten geanalyseerd, meer observaties uitgevoerd en meer interviews gehouden, wat de interne validiteit van het onderzoek zou hebben verhoogd. Bovendien was het waardevol geweest voor de interne validiteit als naast de gemeenteambtenaren en adviseurs van Stichting Lezen en Schrijven ook enkele educatieaanbieders (roc's) of maatschappelijke organisaties waren gesproken om te ontdekken of bepaalde visies op regionale netwerksamenwerking worden gedeeld. Daarvan is pas achteraf gebleken dat het ook relevant zou zijn geweest deze partijen te betrekken in het onderzoek. Immers, veelal hebben zij ook zicht op de regionale laaggeletterdheidsaanpak zonder zelf deel uit te maken van het netwerk.

Ten tweede is gebleken dat de literatuur tekortschiet om abstracte begrippen meetbaar te maken. Zo boden andere onderzoeken geen handvatten bij het operationaliseren van de dimensies van de variabele netwerkcultuur. Daardoor zijn op basis van eigen bevindingen en redeneringen indicatoren meetbaar gemaakt. Complicatie hiervan is dat de operationalisatie feilbaar is en niet altijd aansluit op de nog onbekende context waarin gemeten wordt. Zo bleek achteraf dat er amper documenten waren om de waardenuitingen van respondenten te vergelijken met die van het regionale netwerk als geheel. Vandaar dat gaandeweg is besloten de waardenuitingen van respondenten tijdens

de interviews waar mogelijk met elkaar te vergelijken. Gezien daar niet overal de mogelijkheid toe was, is in twee regio's de waardenconsensus niet gemeten, wat de interne validiteit niet ten goede komt.

Een derde mogelijke beperking van de onderzoeksresultaten is het feit dat louter één onderzoeker de gehele studie heeft uitgevoerd. De onderzoeker is niet gevrijwaard van eigen percepties en referentiekaders, wat met name bij zulke kwalitatieve en interpretatieve onderzoeken een valkuil kan zijn. Immers, de onderzoeker heeft de interpretaties van de respondenten moeten interpreteren, wat duidt op een dubbele hermeneutiek. Het had de betrouwbaarheid daarom goed gedaan als meerdere onderzoekers de semigestructureerde interviews hadden gecodeerd om te ontdekken of dezelfde codes aan het materiaal worden toegekend.

Tot slot is een algemene kanttekening op z'n plaats. Dit onderzoek is in de zomer van 2020 uitgevoerd en vormt daarom een momentopname van de stand van de regionale netwerken op dat ogenblik. Doordat dit onderzoeksverslag enkele maanden later is geschreven, kunnen situaties zoals geschetst inmiddels veranderd zijn.

6.2.2 Theoretische reflectie

Naast de methodologische beperkingen van dit onderzoek is het interessant om de tekortkomingen in en bruikbaarheid van de gehanteerde theorie aan het licht te brengen. Allereerst is uit het resultatenhoofdstuk naar voren gekomen dat het merendeel van de in de theorie uiteengezette relaties tussen de onafhankelijke vier variabelen en de stand van het netwerk bevestigd wordt middels de empirie.

Desalniettemin kan de bruikbaarheid van sommige aspecten van de theorie betwist worden. Zo gaan de geraadpleegde auteurs bij het verklaren van netwerkeffectiviteit veelal stilzwijgend uit van beleidsontwikkelingsnetwerken of beleidsuitvoeringsnetwerken, waar besluiten worden genomen en gezamenlijke doelen worden opgesteld. Echter, gedurende het onderzoek is gebleken dat de arbeidsmarktregionale samenwerking getypeerd kan worden als een afstemmingsnetwerk: de samenwerking reikt veelal tot het verdelen van WEB-gelden, het vrij abstract, algemeen en op hoofdlijnen formuleren van regionale ambities en het ad hoc delen van kennis. De vraag is of alle variabelen en dimensies binnen dit onderzoek daadwerkelijk ook van toepassing zijn op zulke netwerken. Zo stellen Klijn et al. (2010) dat vertrouwen een noodzakelijke voorwaarde is voor samenwerking, omdat het onder andere transactiekosten verlaagt. Daarentegen blijkt uit de resultatensectie dat onderling vertrouwen niet als spelmaker of spelbreker wordt ervaren, daar de afstemming licht opgetuigd is en vertrouwen noodzakelijker wordt geacht op lokaal niveau. Ook is gebleken dat de realisatie van één netwerkcultuur middels het hebben van consensus (Whelan, 2011) van minder belang wordt geacht, omdat beleidsontwikkeling en -uitvoering lokaal plaatsvinden. Daarom was het interessant om in dit onderzoek de invloed van de vier afhankelijke variabelen vanuit een meer exploratief perspectief te analyseren, om te bepalen of de geconsolideerde theorie mogelijk ook opgaat voor afstemmingsnetwerken. Bevindingen die hieruit voortvloeien bieden handvatten voor nadere theorieontwikkeling.

Daarnaast dient de geconsolideerde theorie op bepaalde aspecten aangescherpt te worden. Klijn et al (1995) stellen namelijk dat het netwerkmanagement als taak heeft te sturen op het vrijmaken van financiële middelen door de deelnemers binnen het netwerk als er onvoldoende geld beschikbaar is. Echter, zoals uit de resultaten blijkt, is de gemeentelijke begroting een lokale aangelegenheid en zijn regiogemeenten er niet van gediend dat de centrumgemeente zich hiermee bemoeit. Dat verstoort de ambitie om het laaggeletterdheidsbeleid decentraal vorm te geven. Aldus vormen de financiële middelen in deze situatie een exogene variabele. Oftewel, de stelregel van Klijn et al. (1995) dat het netwerkmanagement het mandaat heeft om te sturen op inzet van budgetten, gaat niet te allen tijde op.

Ten derde is gebleken dat het netwerkdesign (Kenis & Provan, 2008; Whelan, 2011; Provan & Kenis, 2008) en de netwerkmanagementactiviteiten (Klijn et al., 1995) sterk in elkaars verlengde liggen, waardoor het tijdens het analyseren en interpreteren van de data lastig was deze als aparte entiteiten op te nemen in het onderzoeksverslag. Uiteindelijk bleek de beschrijving van de wijze waarop

aansturing plaatsvindt te raken aan de activiteiten van goed netwerkmanagement. Omdat het netwerkdesign onderdeel is van de onafhankelijke variabele netwerkstructuur en niet van netwerkmanagement, is ervoor gekozen ze niet onder dezelfde noemer te plaatsen.

Tot slot vormt dit onderzoek tevens een aanvulling op de literatuur. Een concreet voorbeeld hiervan heeft te maken met het onderscheid tussen endogene en exogene variabelen (Kenis & Provan, 2009; Whelan, 2011). In de theorie wordt verondersteld dat het opgelegde netwerkontwerp en de ontwikkelingsfase van het netwerk exogene variabelen zijn, en het gebruik van middelen en relaties tussen actoren endogene. Echter, aan de hand van de resultaten is duidelijk geworden dat het beleidsterrein waarbinnen men onderzoek doet naar netwerksamenwerking en management ervan, mede bepalend is voor waar de scheidslijn tussen endogene en exogene variabelen ligt. Zoals eerder aangehaald vormen gemeentelijke financiën in de laaggeletterdheidscontext een exogene variabele.

Meer algemeen heeft het onderzoek belemmeringen, moeilijkheden en kansen in beeld gebracht van netwerksamenwerking binnen de arbeidsmarktregio's in Nederland. De resultaten sluiten mooi aan op eerder onderzoek naar arbeidsmarktregionale netwerksamenwerking, zoals het rapport van de Inspectie van SZW (2013). Echter heeft het ook voortschrijdend en aanvullend inzicht opgeleverd, aangezien er tot op heden nog geen onderzoek is gedaan naar regionale netwerksamenwerking op gebied van laaggeletterdheid.

6.2.3 Maatschappelijke reflectie

Nu bekend is dat de potentiële netwerkeffectiviteit relatief laag zal zijn, is het interessant om te achterhalen wat hier nou precies aan ten grondslag ligt. Waardoor wordt er redelijk laag gescoord op de vier onafhankelijke variabelen? Door mogelijke antwoorden te vinden, kunnen aanknopingspunten worden geformuleerd om de potentiële netwerkeffectiviteit te verbeteren.

Het dossier laaggeletterdheid

Eerder is ter sprake gekomen dat laaggeletterdheid een relatief klein dossier is qua aantal uren dat een ambtenaar ervoor beschikbaar heeft. Dat maakt dat het gemakkelijk overgeheveld wordt, hetgeen mogelijk een oorzaak is van het hoge verloop onder WEB-ambtenaren. De estafetteloop onder ambtenaren zorgt er op z'n beurt voor dat een sterke samenwerkingsgeschiedenis ontbreekt. Ten tweede zorgt de beperkte tijd die gemeenteambtenaren kunnen besteden aan het dossier mogelijk voor het eerder aangehaalde kennistekort. Ten derde is het aannemelijk dat het geringe aantal beschikbare uren in combinatie met de andere dossiers die ambtenaren in hun portefeuille hebben, maken dat laaggeletterdheid veelal laag op het prioriteitenlijstje van de ambtenaren staat.

Een ander mogelijk kenmerk van het laaggeletterdheidsdossier dat mogelijk bijdraagt aan het beperkte commitment is het feit dat laaggeletterdheid een onderwerp is dat diverse thema's raakt, zoals onderwijs, participatie, volksgezondheid en werkgelegenheid. Dat maakt dat niemand eigenaar is van het relatief complexe dossier en het al gauw over en weer gepingpongd wordt. Iedereen is verantwoordelijk voor het thema, waardoor niemand verantwoordelijk is. Oftewel, ondanks dat laaggeletterdheid in een soortgelijke decentralisatieoperatie zit als andere dossiers in 2015, verkrijgt het geen prioriteit, omdat gemeenteambtenaren zich (nog) niet verantwoordelijk voelen voor het dossier. Bovendien zorgt het feit dat laaggeletterdheid niet overal in dezelfde portefeuille is belegd ervoor dat WEB-ambtenaren elkaar niet tegenkomen bij bijeenkomsten over andere thema's. Daardoor is er geen sprake van een sterke samenwerkingsgeschiedenis.

Tot slot is het laaggeletterdheidsdossier minder 'spannend' dan dossiers waarvan de problematiek en gevolgen zichtbaarder zijn. Doordat laaggeletterdheid niet altijd herkend of erkend wordt, wordt het probleem overschaduwd door meer latente problematieken, waar meer actie op ondernomen wordt en men meer prioriteit aan geeft.

Persoonlijke functiebekleding, affiniteit en charisma

Niet alleen spelen de kenmerken van het laaggeletterdheidsdossier een rol in de prioritering van het thema op de politieke en beleidsagenda. Uit de data komt naar voren dat de persoonlijke invulling van functies, de affiniteit met het thema en de mate van gedrevenheid onder zowel beleidsambtenaren als bestuurders van invloed zijn op het commitment jegens de regionale laaggeletterdheidsaanpak. Een charismatische wethouder of beleidsambtenaar ziet wellicht meer kansen om een krachtige aanpak van de grond te krijgen ondanks de beperkte middelen.

Ervaren meerwaarde van regionale netwerkvorming

Op basis van de data komt een patroon naar voren waarbij netwerkvorming op arbeidsmarktregionaal niveau minder voor de hand liggend is. De redenen hiervoor worden hieronder besproken. Enerzijds twijfelen respondenten over de meerwaarde van het opzetten van een duurzame regionale netwerkinfrastructuur voor signalering, werving, toeleiding, scholing en terugkomactiviteiten. Respondenten van drie regio's hebben door laten klinken dat ze nog zoekende zijn naar de toegevoegde waarde van arbeidsmarktregionale samenwerking.

Arbeidsmarktregio is niet altijd de logische bestuurslaag voor samenwerking

Ook de geografische en demografische kenmerken van de arbeidsmarktregio maken dat netwerksamenwerking op arbeidsmarktregionaal niveau niet altijd voor de hand liggend is. Immers, de omvang van de arbeidsmarktregio staat niet in alle gevallen in logische verhouding tot de provinciale grenzen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor in Drenthe. Deze provincie van slechts twaalf gemeenten is opgedeeld in drie arbeidsmarktregio's, die ook weer gedeeltelijk andere provincies beslaan. Dit betekent dat er drie regionale plannen en drie regionale netwerksamenwerkingen dienen te ontstaan binnen één provincie die ook nog eens relatief klein is. Wat bijdraagt aan deze onwerkbaarheid is het feit dat er binnen Drenthe ook nog een samenwerkingsverband bestaat tussen drie gemeenten van de arbeidsmarktregio, namelijk Emmen, Borger-Odoorn en Coevorden. Bovendien wordt er een sterke provinciale agenda op gebied van laaggeletterdheid gevoerd en kan men niet om het Bondgenootschap heen. Oftewel, de arbeidsmarktregio is niet de meest vanzelfsprekende bestuurslaag om laaggeletterdheidsbeleid te ontwikkelen.

Drenthe is niet de enige onderzochte casus waar de arbeidsmarktregio niet het meest voor de hand liggende niveau is waar een samenwerkingsverband belegd kan worden. Dit geldt ook voor Noord-Limburg. Debet hieraan is de geografische ligging van de arbeidsmarktregio: de grote afstand tussen de meest zuidelijke en noordelijke gemeenten zit samenwerking praktisch in de weg.

Naast de geografische logica dragen ook de demografische verschillen, zoals eerder besproken in hoofdstuk 2, bij aan de keuze om niet als arbeidsmarktregio gezamenlijk op te trekken. Gemeenten verschillen ten eerste in grootte qua aantal inwoners, zoals het geval is bij bijvoorbeeld Almere en Urk. Daarnaast verschilt de samenstelling van de bevolking: de ene gemeente kent meer stedelingen en arbeidsmigranten, waar de andere gemeente veel gereformeerde inwoners heeft. Bovendien verschilt de omvang en populatie laaggeletterden behoorlijk van gemeente tot gemeente; in de ene gemeente is er sprake van oververtegenwoordiging van laaggeletterden onder de migranten, waar in de andere gemeente binnen dezelfde arbeidsmarktregio dit niet opgaat.

Lokaal wat kan, regionaal wat moet

Tot slot blijkt dat de lokale prioriteit naar waarschijnlijkheid van invloed is op de manifestatie van de vier onafhankelijke variabele en de modererende variabele. Zo is het belang van lokale autonomie bepalend in de wijze van besluitvorming en dus de netwerkstructuur; regiogemeenten willen meebepalen op regionaal niveau wat er lokaal moet gebeuren.

Daarnaast is de lokale superioriteit de grondslag waarop gemeenten middelen inzetten; de gemeentelijke financiën zijn een lokale aangelegenheid. Regionaal worden geen budgetten vrijgemaakt en is men ook niet op zoek naar regionale sturing daarop.

Voor de netwerkcultuur betekent lokale superioriteit het volgende. Doordat gemeenten zelf invulling willen geven aan de laaggeletterdheidsaanpak, wordt de concrete vertaling van algemene, abstracte standpunten naar concrete doelstellingen niet regionaal maar lokaal gemaakt. Het nastreven van consensus op hoofdlijnen en het accenten leggen op lokaal niveau betekent vervolgens dat er minder voer is voor inhoudelijke discussie en conflict en dat een sterke samenwerkingscultuur zich niet ontwikkelt.

Het lokale beleid als uitgangspunt heeft mogelijk ook consequenties voor het commitment. Er is minder behoefte aan het delen van gedetailleerde, gevoelige informatie. Bovendien ziet men geen heil in afspraken of convenanten, omdat de samenwerking zo licht mogelijk is opgetuigd in het belang van de lokale beleidsruimte waar gemeenten aan hechten.

Meer in het algemeen blijkt er een discrepantie te zijn tussen enerzijds de landelijke ambitie om naast een lokale samenwerkingsinfrastructuur een regionaal dekkend netwerk te realiseren onder leiding van de centrumgemeente en anderzijds de weerbarstige beleidspraktijk, waarin regiogemeenten vooral behoefte hebben aan een sterke lokale aanpak van laaggeletterdheid. Gemeenten willen daarom op de eerste plaats de vraag beantwoord hebben wat belangrijk is binnen hun eigen lokale gemeenschap in de aanpak van laaggeletterdheid. Doordat de lokale uitwerking van het beleid leidend is, wil men op regionaal niveau z'n vingers liever niet branden aan de inhoudelijke invulling van de aanpak van laaggeletterdheid in de individuele gemeenten.

De conclusie dat binnen het laaggeletterdheidsbeleid het credo onder regiogemeenten is 'lokaal wat kan, regionaal wat moet' staat niet op zichzelf. De Inspectie van SZW constateerde in een rapport van 2013 over regionale samenwerking op gebied van arbeidsmarktbeleid dat "niet-centrum gemeenten vooral uitgaan van het principe dat lokaal geregeld wordt, wat lokaal kan, en dat alleen wat echt regionaal geregeld moet worden, ook regionaal wordt geregeld" (Inspectie SZW, 2013, p.30). Dat leidt er mede toe dat "het niet lukt veel verder te komen dan afstemmen [...]. Concrete samenwerking tussen diverse partijen op het gebied van arbeidsmarktbeleid komt nauwelijks van de grond" (Inspectie SZW, 2013, p.36-37). Kortom, de conclusie van dit onderzoek sluit aan bij eerdere onderzoeken die constateren dat arbeidsmarktregionale samenwerking niet vanzelfsprekend is.

Patronen op basis van casusselectie?

In hoofdstuk 4 is beschreven dat de casussen zijn geselecteerd op basis van diverse gronden: de fase waarin het regionale plan rondom laaggeletterdheid zich bevindt; of er al dan niet sprake is van een externe partij die het plan schrijft; of een regio onderdeel heeft uitgemaakt van de pilot Taal voor het Leven; het aandeel laaggeletterden in de AMR; de al niet dan aanwezigheid van een G4-stad; en de grootte van de regio. In paragraaf 5.7 is reeds aangehaald dat wat betreft het laatste selectie criterium een patroon zichtbaar is: in relatief grote arbeidsmarktregio's is er behoefte om op een ander niveau of op andere wijze samenwerking te zoeken. West-Brabant en Midden-Utrecht zijn beiden namelijk geselecteerd om hun grootte qua aantal gemeenten. Allebei de regio's hebben besloten om op arbeidsmarktregionaal niveau niet met alle gemeenten in directe samenwerking te treden, maar bijvoorbeeld met slechts een delegatie aan tafel te gaan. Buiten deze bevinding zijn geen patronen zichtbaar die verband houden met de kenmerken waarop de casussen zijn geselecteerd. Daarmee lijken de meeste selectiecriteria niet bepalend te zijn voor de netwerkeffectiviteit.

6.2.4 Aanbevelingen

Het onderzoeksverslag wordt afgesloten met enkele aanbevelingen voor zowel theorie als praktijk.

Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Dit onderzoek biedt een aantal aanknopingspunten voor vervolgonderzoek. Allereerst is geconcludeerd dat regionale samenwerking op laaggeletterdheidsbeleid plaatsvindt in afstemmingsnetwerken in plaats van daadwerkelijke beleidsontwikkelingsnetwerken of

uitvoeringsnetwerken. Voor vervolgonderzoek zou nader onderzocht kunnen worden welke factoren bijdragen aan de effectiviteit van afstemmingsnetwerken in het bijzonder.

Ten tweede, in het theoretisch kader zijn diverse verbanden gelegd tussen de vier onafhankelijke variabelen, maar is in dit onderzoek louter de invloed van de onafhankelijke variabelen op de afhankelijke variabele onderzocht. Dit onderzoek leende zich er niet voor om onderlinge invloeden binnen de laaggeletterdheidsnetwerken verder te analyseren, gezien de onderzoeksscope. Dat zou in vervolgonderzoek wel gedaan kunnen worden.

Ten derde is gebleken dat in de twee arbeidsmarktregio's die zijn geselecteerd vanwege hun grootte een nieuwe netwerkstructuur is gezocht toen het voormalige netwerk te groot werd. Middels vervolgonderzoek zou bepaald kunnen worden of er een correlatie bestaat tussen de grootte van de arbeidsmarktregio en herstructurering van het netwerk.

Tot slot, in hoofdstuk 3 is aangegeven dat leeftijd van het netwerk van invloed is op de netwerkeffectiviteit, maar dat het buiten de scope van dit onderzoek valt om de impact ervan op de netwerkeffectiviteit te onderzoeken. Het loont zich de moeite om het effect van leeftijd in de toekomst wel nader te onderzoeken.

Aanbevelingen voor de beleidspraktijk

Eerder is geconstateerd dat de te verwachten netwerkeffectiviteit laag zal zijn. Het is relevant om te weten wat deze conclusie betekent voor de toekomst. Kan de te verwachten netwerkeffectiviteit nog verbeterd worden of is deze situatie gedetermineerd? Vooropgesteld, de ruimte die een netwerkmanager heeft om in te grijpen, is beperkt. Sommige situaties gaan voorbij aan het regionale mandaat. Daar men middels dit onderzoek toch enkele concrete handvatten wil aanreiken, volgen hieronder aanbevelingen binnen het interventiegebied van het netwerkmanagement.

Meer focus op provinciale budgetten

De ruimte voor de netwerkmanager om in te grijpen bij het regionale netwerk is beperkt. Zo is besproken dat het activeren van lokale middelen geen netwerkmanagementtaak is. Echter, het activeren van *provinciale* subsidies is daarmee niet uitgesloten. In Drenthe heeft het Bondgenootschap samen met de gemeenten provinciale budgetten vrijgemaakt voor bekostiging van een regionaal onderzoek. Regio's met een budgettair tekort zouden een groter beroep kunnen doen op de provincie in plaats van gemeenten.

Organiseer betrokkenheid van alle gemeentelijke organen

Ten tweede speelt de samenwerking tussen gemeenten zich nu voornamelijk af op het niveau van de portefeuillehouders en op ambtelijk niveau. De gemiddelde politieke betrokkenheid was namelijk niet hoog. De regionale aanpak blijft daardoor voor een deel buiten het zicht van colleges van B&W en gemeenteraden. Het is juist belangrijk die organen te betrekken bij de samenwerking, zodat zij vertrouwen krijgen en houden in wat er elders gebeurt (Genugten et al., 2017). Dat betekent dat deze organen niet alleen betrokken moeten zijn bij besluitvorming, maar dat zij ook op meer informele manier worden geïnformeerd over ontwikkelingen en thema's die binnen de regionale samenwerking spelen. Dat draagt bij aan een gevoel van gezamenlijkheid (Genugten et al., 2017). Geadviseerd wordt om een regionale bestuurlijke bijeenkomst te organiseren voor alle colleges van B&W in een arbeidsmarktregio, waarbij op een informele wijze bestuurders worden bijgepraat over (de aanpak van) laaggeletterdheid. Om direct ook een boost te geven aan de gewenste integrale aanpak en (indien nodig) bestuurders geïnteresseerd te krijgen voor een bijeenkomst over laaggeletterdheid, zou een conferentie over thema's die sociaal domein breed spelen een goede bijeenkomstvorm zijn.

Aansluiting bij andere netwerkinfrastructuren

Omdat het laaggeletterdheidsprobleem raakt aan andere thema's en een klein dossier vormt, wordt regionale netwerken aangeraden om te investeren in congruente samenwerkingsverbanden. Congruentie heeft te maken met de mate waarin de territoriale indeling van een bovenlokaal

samenwerkingsverband overeenkomt met andere regionale indelingen. Successen van regionale samenwerking op bijvoorbeeld het gebied van arbeidsmarktbeleid zouden een boost kunnen geven aan en vertrouwen kunnen wekken in de samenwerking op het terrein van laaggeletterdheid (Genugten et al., 2017). Geadviseerd wordt om niet alleen te leren van andere regionale samenwerkingsverbanden, maar ook aansluiting te vinden bij deze netwerkinfrastructuren. Het wordt aangeraden om laaggeletterdheid op de agenda te zetten bij andere regionale samenwerkingsverbanden rondom domeinen die raken aan laaggeletterdheid, zoals regionale samenwerking rondom werk en gezondheid. Ook zou men ervoor kunnen kiezen om laaggeletterdheid geheel als vast onderdeel of thema te integreren in deze bestaande (en succesvolle) regionale netwerken.

Van regie naar eigenaarschap

Het beleggen van de regie bij de gemeenten heeft vooralsnog niet de verwachting gewekt dat de laaggeletterdheidsaanpak succesvol zal zijn; het ontbreekt mede aan verantwoordelijkheid. Dat uit zich in het over en weer pingpongen van het laaggeletterdheidsdossier. Laaggeletterdheid is van niemand en daardoor van iedereen. De focus dient verlegd te worden van louter regie naar eigenaarschap, zowel op lokaal als regionaal niveau. Dat impliceert dat gemeenten de verantwoordelijkheid hebben en moeten nemen voor het thema. Dit vergt tevens duidelijke communicatie over wie waarvoor verantwoordelijk is binnen de regionale aanpak. Geadviseerd wordt om de netwerkmanagementactiviteiten in een formele taakstelling vast te leggen en de uitvoering ervan periodiek binnen het lokale taalnetwerk te evalueren.

Flexibiliteit wat betreft samenwerkingsvormen

In het verlengde van de voorgaande aanbeveling dient zich een existentiële kwestie aan: als gemeenten daadwerkelijk eigenaar zijn van de laaggeletterdheidsaanpak, in hoeverre dient er een regionaal netwerk te zijn als de gemeenten daar geen behoefte aan hebben? Regionale afstemming over de verdeling van WEB-gelden is wettelijk verankerd, maar het zorgen voor een regionale duurzame netwerkinfrastructuur niet. Het is louter de wens vanuit het Rijk. Geadviseerd wordt om regionale netwerkvorming te heroverwegen. Leg als Rijk zijnde niet één samenwerkingsvorm op, maar focus op het gremium waarbinnen de doelgroep het beste bediend wordt. Concreet betekent dit dat de landelijke doelstelling om te voorzien in een duurzame infrastructuur voor signalering, toeleiding, scholing en nazorg dient te worden gehanteerd als toetsingskader om een keuze te maken voor een samenwerkingsgremium. Indien deze vier activiteiten lokaal op orde zijn, is een aanvullend samenwerkingsverband op regionaal niveau niet noodzakelijk.

Literatuur

- Agranoff, R., & McGuire, M. (1999). Managing in network settings. *Review of Policy Research*, 16(1), 18-41. doi: 10.1111/j.1541-1338.1999.tb00839.x
- Algemene Rekenkamer. (2016). *Aanpak van laaggeletterdheid*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Bennett, A., & Elman, C. (2006). Qualitative research: recent developments in case study methods. *Annual Review of Political Science*, 9(1), 455-476. doi: 10.1146/annurev.polisci.8.082103.104918
- Bleijenbergh, I. (2015). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. (2^e druk). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Bohenn, E., Ceulemans, C., Guchte, C. van de, Kurvers, J., & Tendeloo, T. van (2004). *Laaggeletterd in de Lage Landen. Hoge prioriteit voor beleid*. Den Haag: Nederlandse Taalunie.
- Broekhuizen, J., Steden, R. van, & Boutellier, H. (2010). Versnipperde regie. De positie van de gemeente in een lokaal veiligheidsnetwerk. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 3(9), 21-33.
- Buisman, M., & Houtkoop, W. (2014). *Laaggeletterdheid in kaart*. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.
- Buisman, M., Allen, J., Fouarge, D., Houtkoop, W., & Velden, R. van der (2013). *PIAAC: Kernvaardigheden voor werk en leven: Resultaten van de Nederlandse survey 2012*. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.
- Bureau Wending. (2017). *Samenvatting Laaggeletterdheid integreren in het gemeentelijk sociaal domein. Wat is nodig?* Den Haag: Stichting Lezen en Schrijven.
- Christoffels, I., Baay, P., Bijlsma, I., & Levels, M. (2016). *Over de relatie tussen laaggeletterdheid en armoede*. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.
- Christoffels, I., Groot, A., Clement, C., & Fond Lam, J. (2017). *Preventie door interventie. Literatuurstudie naar lees- en schrijfachterstanden bij kinderen en jongeren: prevalentie, relevante factoren en mogelijke interventies*. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.
- CINOP-ECBO, ROA & Etil. (z.j.). *Geletterdheid in zicht*. Geraadpleegd 5 augustus 2020, op <https://geletterdheidinzicht.nl/>.
- CINOP-ECBO, ROA, & Etil. (2020). *Aandeel laaggeletterden naar regio*. Geraadpleegd 23 mei 2020, op <https://geletterdheidinzicht.nl/>.
- CMO Stamm. (2019). Agenda: Bondgenotencafé Samen naar een geletterd Drenthe! Geraadpleegd 11 september 2020, op <https://cmostamm.nl/evenementen/bondgenotencafe-samen-naar-een-geletterd-drenthe/>
- Dawes, S. (2008). *Working paper series. Measures and conditions of success in public sector knowledge networks*. New York: Center for Technology in Government.

Dijk, R. van, Greef, M. de, Segers, M., & Nijhuis, J. (2015). *Slim samenwerken loont. Uitbreiden en versnellen. Resultaten Taal voor het Leven na twee jaar in de regio. 2013 en 2014*. Den Haag: Stichting Lezen en Schrijven.

Ecorys & Verwey-Jonker Instituut. (2019). *Monitor actieprogramma Tel mee met Taal 2016-2018. Eindrapport*. Rotterdam: Ecorys.

Ecorys. (2018). *Laaggeletterdheid en schulden. Verkenning van de invloed van laaggeletterdheid op schulden*. Rotterdam: Ecorys.

EU High Level Group of Experts on Literacy. (2012). *Final report*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen (2009). *Een nadere beschouwing. Over de drempels met taal en rekenen*. Enschede: SLO.

Faun, H., Gardeniers, J., Meuwissen, J., Poeth, M., & Quillettes, J. de (2012). *De toekomstige arbeidsmarkt van Greenport Venlo. Eerste stap in de human capital agenda*. Sittard: Etil.

Fouarge, D., Houtkoop, W., & Velden, R. van der (2011). *Laaggeletterdheid in Nederland*. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.

Genugten, M. van, Kruif, J. de, Zwaan, P., & Thiel, S. van. (2017). *Samen werken aan effectieve regionale samenwerking*. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Greef, M. de, & Segers, M. (2016). *Van gezonde taal tot familietaal naar werktal. Een literatuuronderzoek naar de problematiek van taal en impact van specifieke taalprogramma's in zes levensdomeinen*. Maastricht: Educational Research & Development, Maastricht University.

Greef, M. de, Segers, M., & Nijhuis, J. (2018). *Feiten & cijfers laaggeletterdheid. De invloed van lage basisvaardigheden op deelname aan de maatschappij*. Maastricht: Maastricht University.

Groot, A., Christoffels, I., Clement, C., & Fond Lam, J. (2018). *De laaggeletterden centraal*. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.

Groot, A., Coppens, K., & Fond Lam, J. (2019). *Motiveren van laaggeletterden. Een literatuurstudie naar succesvolle interventies*. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.

Groot, A., Steehouder, P., Beek, M. van de, Heijne, W., & Bennes, G. (2018). *Aanpak laaggeletterdheid binnen het sociaal domein*. 's-Hertogenbosch: CINOP.

Gubbels, J., Langen, A. van, Maassen, N., & Meelissen, M. (2019). *Resultaten PISA-2018 in vogelvlucht*. Enschede: Universiteit Twente.

Heide, I. van der, & Rademakers, J. (2015). *Laaggeletterdheid en gezondheid. Stand van zaken*. Utrecht: Nivel.

Houtkoop, W., Allen, J., Buisman, M., Fouarge, D., & Velden, R. van der (2012). *Kernvaardigheden in Nederland. Resultaten van de Adult Literacy and Life Skills Survey (ALL)*. 's-Hertogenbosch: Expertisecentrum Beroepsonderwijs.

Inspectie van SZW. (2013). *Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid*. Utrecht: Inspectie van SZW.

ITTA. (2016). *Factsheet WEB*. Amsterdam: ITTA.

Keizer, M. (2019). *Lezen ≠ begrijpen. De invloed van beperkte leesvaardigheid op de omgang met financiële problemen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Kenis, P., & Provan, K. (2006). The control of public networks. *International Public Management Journal*, 9(3), 227-247. doi: 10.1080/10967490600899515

Kenis, P., & Provan, K. (2008). Het network-governance-perspectief. In T. Wentink (Ed.), *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat* (pp. 296-312). Boom Academic. Amsterdam: Boom.

Kenis, P., & Provan, K. (2009). Towards an exogenous theory of public network performance. *Public Administration* 87(3), 440–456. doi: 10.1111/j.1467-9299.2009.01775.x

Kickert, W., Klijn, E., & Koppenjan, J. (1997). *Managing complex networks. Strategies for the public sector*. Londen: SAGE.

Klijn, E., & Koppenjan, J. (2000). Politicians and interactive decision making: institutional spoilsports or playmakers. *Public Administration*, 78(2), 365-387.

Klijn, E., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Londen: Routledge.

Klijn, E., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in governance networks: its impacts on outcomes. *Administration & Society*, 42(2), 193-221. doi: 10.1177/0095399710362716

Klijn, E., Koppenjan, J., Termeer, K. (1995). Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks. *Public Administration*, 73, 437-454.

Klijn, E., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88(4), 1063-1082. doi: 10.1111/j.14679299.2010.01826.x

Koppenjan, J., & Klijn, E. (2004). *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*. Londen: Routledge.

Labyrint Onderzoek & Advies. (2016). *Taal als middel. Kansen voor verbeterde aanpak laaggeletterdheid in het gemeentelijk sociaal domein*. Den Haag: Stichting Lezen en Schrijven.

Martines, A. de, & Zwegers, D. (2017). *Onderzoek laaggeletterdheid*. Eindhoven: Markteffect.

Ministerie van BZK. (z.j.). *RegioAtlas. Arbeidsmarktregio's*. Geraadpleegd 5 april 2020, op https://www.regioatlas.nl/kaarten#_arbeidsmarktregios.

Ministerie van OCW, VWS & SZW. (2015). *Actieprogramma Tel mee met Taal*. Kamerstukken II 2014-2015, 28760, nr.39. Den Haag: SDU.

Ministerie van OCW, VWS, BZK & SZW. (2019). *Samen aan de slag voor een vaardig Nederland: vervolgaanpak laaggeletterdheid 2020-2024*. Kamerstukken II 2018-2019, 28760, nr.84. Den Haag: SDU.

Netwerk van Overijsselse Bibliotheken. (z.j.). *(DIGI)TAAL WERKT! (Digi)Taalpunt Deventer Ziekenhuis*. Geraadpleegd 13 april 2020, op <https://www.overijsselsebibliotheken.nl/taalwerkt/deventer-digi-taalpunt-deventer-ziekenhuis>.

OECD. (2012). *Literacy, Numeracy and Problem Solving in Technology-Rich Environments: Framework for the OECD Survey of Adult Skills*. Frankrijk: OECD Publishing.

Pröpper, I., Litjens, B., & Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie*. Vught: Partners+Pröpper.

Provan, K., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.

Provan, K., & Milward, H. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: a comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1-33. doi: 10.2307/2393698

Provan, K., & Milward, H. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.

PwC. (2018). *Maatschappelijke kosten laaggeletterdheid*. Amsterdam: PwC.

Raab, J., Mannak, R., & Cambré, B. (2013). Combining structure, governance, and context: a configurational approach to network effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(2), 479-511. doi: 10.1093/jopart/mut039

Regioplan. (2017). *Evaluatie wijziging WEB*. Amsterdam: Regioplan.

ROA. (2016). *Regionale spreiding van laaggeletterdheid*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Maastricht University.

ROA. (2019). *Spreiding van laaggeletterdheid. Inzicht in taal- en rekenvaardigheden per beroep, sector en type werkzoekende*. Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt, Maastricht University.

SER. (2019). *Samen werken aan taal. Een advies over laaggeletterdheid*. Den Haag: SER.

Stichting Lezen en Schrijven. (2014). *Tien jaar Lezen & Schrijven*. Den Haag: Stichting Lezen en Schrijven.

Stichting Lezen en Schrijven. (2019a). *Inhoudelijke kaders Taal voor het Leven*. Den Haag: Stichting Lezen en Schrijven.

Stichting Lezen en Schrijven. (2019b). *Taalakkoord Zeeland is een feestelijk feit*. Geraadpleegd 13 april 2020, op <https://www.taalvoorhetleven.nl/nieuws/taalakkoord-zeeland-is-een-feestelijk-feit>.

Stichting Lezen en Schrijven. (2019c). *Subsidieaanvraag landelijk ondersteuningsprogramma laaggeletterdheid 2020-2024 Stichting Lezen en Schrijven*. Den Haag: Stichting Lezen en Schrijven.

Stichting Lezen en Schrijven. (2020). *Taalakkoord & nieuw Taalhuis Horst aan de Maas en Venray*. Geraadpleegd 13 april 2020, op <https://www.lezenenschrijven.nl/nieuws/taalakkoord-nieuw-taalhuis-horst-aan-de-maas-en-venray>.

Stichting Lezen en Schrijven. (z.j.a). *Programma's & projecten. Taal voor het leven*. Geraadpleegd 18 maart 2020, op <https://www.lezenenschrijven.nl/wat-wij-doen/programmas/taal-voor-het-leven/>.

Stichting Lezen en Schrijven. (z.j.b). *Verschillen in niveau-aanduidingen voor Nederlandstaligen en anderstaligen*. Den Haag: Stichting Lezen en Schrijven.

Stichting Lezen en Schrijven. (z.j.c). *Over Taal voor het leven*. Geraadpleegd 23 mei 2020, op <https://www.taalvoorhetleven.nl/over-taal-voor-het-leven/het-programma/>.

Stichting Lezen en Schrijven. (z.j.d). *Gezondheidsverschillen verkleinen door samenwerking. Een interview met Keete Voerman, projectleider Tiel aan de Gezonde Zijde*. Geraadpleegd 21 november 2020, op <https://www.lezenenschrijven.nl/over-stichting-lezen-en-schrijven/verhalen/gezondheidsverschillen-verkleinen-door-samenwerking>.

Stinesen, B., Hartog, J., & Klarenbeek, A. (2014). *Handreiking discoursanalyse: Discoursanalytische Bril*. Groningen: Hanzehogeschool Groningen

Trendbureau Drenthe. (z.j.). *Bondgenootschap 'Naar een geletterd Drenthe'*. Geraadpleegd 2 augustus 2020, op <https://trendbureaudrenthe.nl/laaggeletterdheid/bondgenoten-in-de-provincie/>

Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., & Nasi, G. (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration*, 88(2), 528-550. doi: 10.1111/j.1467-9299.2009.01791.x

Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. (4^e druk). Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

VNG & Ministerie van OCW, VWS, BZK & SZW. (2019). *Bestuurlijke afspraken Laaggeletterdheid. Samen aan de slag voor een vaardig Nederland 2020 tot en met 2024*. Den Haag: VNG en Ministerie van OCW.

Wang, W. (2016). Exploring the determinants of network effectiveness: the case of neighborhood governance networks in Beijing. *Journal of Public Administration Research And Theory*, 26(2), 375-388. doi:10.1093/jopart/muv017

Whelan, C. (2011). Network dynamics and network effectiveness: a methodological framework for public sector networks in the field of national security. *The Australian Journal of Public Administration*, 70(3), 275-286. doi:10.1111/j.1467-8500.2011.00735.x

Appendix

Bijlage 1 Verdieping in de problematiek rondom laaggeletterdheid

(Inter-)nationale referentieniveaus

Gerelateerd aan de basisvaardigheden om maatschappelijk en beroepsmatig te functioneren, is de vraag wanneer het beheersingsniveau (on-)voldoende is. De mate waarin iemand een bepaalde vaardigheid beheerst, wordt veelal gespecificeerd op basis van taalvaardigheidsmetingen in internationale vergelijkende studies, zoals het eerder aangehaalde PIAAC-onderzoek. Daarbij worden voor elk van de vaardigheidsgebieden (taal-, reken- en digitale vaardigheid) de resultaten weergegeven op een schaal oplopend van 0 tot 500. Deze schaal is tevens onderverdeeld in een vijftal beheersingsniveaus. Hierbij wordt niveau 1, welke een bandbreedte heeft van 0 tot 226 punten, aangeduid als laaggeletterd (Christoffels et al., 2017; Fouarge et al., 2011; Buisman et al., 2013; Buisman & Houtkoop, 2014).

Naast dit internationale raamwerk hanteert Nederland twee typen kaders. Voor Nederlandstaligen worden de referentieniveaus uit de Standaarden en eindtermen volwasseneneducatie gehanteerd, die de (aangepaste) niveaubeschrijvingen van het Referentiekader Taal en Rekenen bevatten (Christoffels et al., 2017; Stichting Lezen en Schrijven, z.j.b). Dit kader omvat vier verschillende niveaus, aangeduid met 1F, 2F, 3F en 4F, om de mate van beheersing van basiskennis en basisvaardigheden taal en rekenen te beschrijven. Vanaf niveau 2F (het burgerschapsniveau) spreekt men van geletterdheid. Dit is het minimumniveau dat men dient te beheersen om volwaardig mee te kunnen doen in de maatschappij. Het komt overeen met het eindniveau van het vmbo en niveau mbo 2/3. Bovendien geldt niveau 2F als norm voor het verkrijgen van een startkwalificatie in het hoger onderwijs. Afgaande op dit referentiekader is een volwassene met een taal- en/of rekenniveau onder 2F laaggeletterd (Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, 2009; Christoffels et al., 2017). Hierbij dient aangehaald te worden dat de term 'laaggeletterdheid' niet van toepassing is op kinderen en jongeren onder 16 jaar, aangezien zij nog bezig zijn om het eindniveau van vaardigheden te verwerven en nog niet op het gewenste referentieniveau hoeven te presteren. Desalniettemin wordt het niet behalen van niveau 1F aan het einde van de basisschoolcarrière beschouwd als een achterstand, wat gepaard gaat met een vergrote kans om op latere leeftijd laaggeletterd te worden (De Greef et al., 2018; Christoffels et al., 2017).

Naast de referentieniveaus die betrekking hebben op Nederlandstalige volwassenen, wordt het Raamwerk NT2 gehanteerd om het taalniveau van een anderstalige volwassene te bepalen (Stichting Lezen en Schrijven, z.j.b). Het kader bevat zes niveaus, oplopend qua moeilijkheid: A1, A2, B1, B2, C1 en C2. Een volwassene heeft een A-niveau als hij/zij met de Nederlandse taal uit de voeten kan in de dagelijkse omgeving. B-niveau wordt toegekend aan anderstaligen die zich kunnen redden op het werk of op de opleiding. C-niveau heeft de taalgebruiker pas indien hij/zij zelfredzaam is in hogere functies op het werk. Niveau B1 wordt beschouwd als het burgerschapsniveau. Tevens dient dit niveau minimaal gehaald te worden voor het Staatsexamen NT2 en/of voor een mbo-studie (Stichting Lezen en Schrijven, z.j.b).

Laaggeletterdheid in kaart gebracht

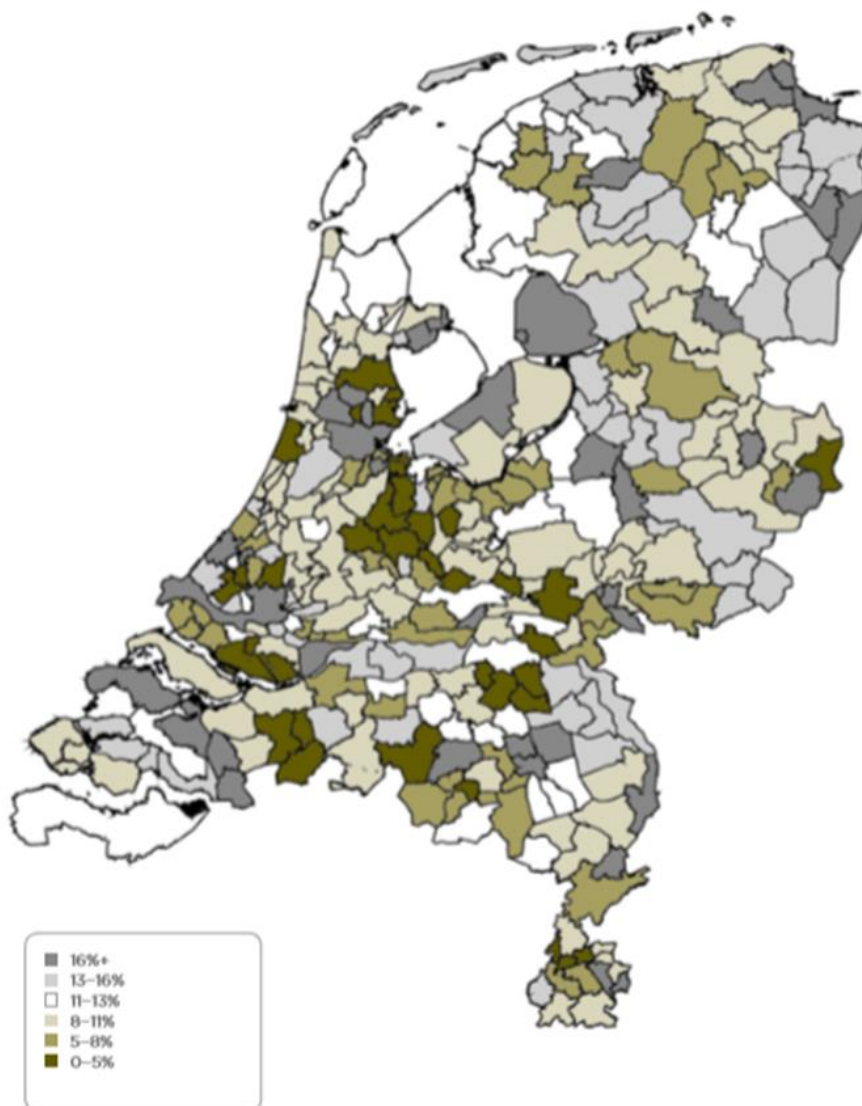
Om een beeld te schetsen van de wijze waarop laaggeletterdheid zich manifesteert in Nederland, worden hieronder enkele feitelijkheden rondom dit thema aangestipt die noemenswaardig zijn en bijdragen aan beter begrip van de beleidscontext waarin dit onderzoek wordt uitgevoerd.

De omvang en spreiding van het probleem

Zoals reeds in de inleiding is aangehaald, worden in Nederland 2,5 miljoen mensen aangemerkt als laaggeletterd. Bijna 1,8 miljoen van hen behoren tot de beroepsbevolking (16-65 jaar) (Algemene Rekenkamer, 2016). Deze aantallen zijn niet stabiel; het percentage laaggeletterden is de afgelopen jaren gestegen. De vergrijzing, waarbij het aandeel ouderen in de samenleving – een groep waarbinnen

laaggeletterdheid reeds is oververtegenwoordigd – gestaag toeneemt, de forse stroom nieuwkomers in Nederland en het gestegen aantal jongeren dat met te lage basisvaardigheden van school gaat, zijn debet aan de toename van het aantal laaggeletterden (De Greef et al., 2018; Buisman et al., 2013; Buisman & Houtkoop, 2014).

Relevant hierbij te vermelden is dat ondanks dat (inter-)nationale onderzoeken zich focussen op landelijke trends en cijfers, het bij het laaggeletterdheidsvraagstuk juist cruciaal is om cijfers en trends van de regionale en lokale situatie onder de loep te nemen. Immers, gekeken naar de spreiding van laaggeletterdheid in Nederland, blijkt het percentage laaggeletterden in Nederland niet proportioneel verdeeld te zijn over regio's en gemeenten (De Greef et al., 2018; ROA, 2016). Figuur 1 geeft de aanzienlijke percentuele verschillen tussen gemeenten weer¹. Een oorzaak van deze lappendeken is de sterke samenhang tussen laaggeletterdheid en een aantal risicofactoren: leeftijd, opleidingsniveau en -richting, arbeidsmarktstatus, beroepssector en -prestige en land van herkomst (De Greef et al., 2018; ROA, 2016; Fouarge et al., 2011; Buisman et al., 2013; Houtkoop, Allen, Buisman, Fouarge & Van der Velden, 2012). Het is te verwachten dat er meer laaggeletterde volwassenen wonen op plekken waar deze risicofactoren samenkomen.



Figuur 1. Percentage laaggeletterden per gemeente (ROA, 2016, p.12).

¹ Figuur 1 betreft slechts een weergave van het percentage laaggeletterden in de bevolking in de leeftijd van 16 tot 65 jaar wegens gebrek aan valide data over laaggeletterden van 65+. Bovendien is deze maatstaf niet één op één vergelijkbaar met het gemiddelde geletterdheidsniveau (de schaal van 0 tot 500 die in PIAAC-onderzoeken wordt gehanteerd) per gemeente.

De samenstelling van de heterogene groep laaggeletterden

In de voorafgaande subparagraaf is besproken dat er regionale en lokale verscheidenheid bestaat omtrent de omvang van laaggeletterdheid, wat met name verklaard kan worden door de aanwezigheid van (een combinatie van) risicofactoren. Dit vraagt om een nadere toelichting. Uitgaande van de kenmerken leeftijd, opleidingsniveau en -richting, arbeidsmarktstatus, beroepssector en -status en land van herkomst kan een volledige profielschets van de laaggeletterden worden gegeven. Tabel 1 vormt hier een ondersteuning bij.

	<i>Laaggeletterd</i>		<i>Niet-laaggeletterd</i>	
	<i>N*</i>	<i>%</i>	<i>N*</i>	<i>%</i>
Geslacht				
• Man	468	43	4.921	51
• Vrouw	626	57	4.683	49
Opleiding				
• Lager onderwijs	382	35	801	8
• Praktijkonderwijs/vmbo-bb	125	11	414	4
• Vmbo-kb/gl/tl	165	15	1.275	13
• Mbo	332	30	2.851	30
• Havo/vwo	39	4	1.484	15
• Hbo of wo	51	5	2.765	29
Leeftijd				
• 16-25	91	8	1.881	20
• 26-45	337	31	4.175	43
• 46-55	273	25	2.063	21
• 56-65	393	36	1.484	15
Etniciteit				
• Autochtoon	803	73	8.370	87
• Allochtoon, 1 ^e generatie	226	21	585	6
• Allochtoon, 2 ^e generatie	66	6	649	7
Arbeidsmarktstatus				
• Werkt voltijd	272	26	3.879	42
• Werkt deeltijd	258	24	2.252	24
• Werkloos	65	6	346	4
• Inactief	421	40	1.588	17
• Student	50	5	1.223	13

* Aantal in duizenden.

Tabel 1. Laaggeletterdheid naar achtergrondkenmerken (absolute aantallen en percentages) (Houtkoop et al., 2012, p.71)

Wat betreft de factor leeftijd kan worden gesteld dat deze in positieve relatie staat tot laaggeletterdheid; in hogere leeftijdsgroepen komt laaggeletterdheid relatief vaker voor (Houtkoop et al., 2012; De Greef et al., 2018; Buisman & Houtkoop, 2014; ROA, 2016). Zo wordt op basis van beschikbare laaggeletterdheidscijfers in Duitsland het percentage laaggeletterde 65-plussers in Nederland op 25,2% geschat (De Greef et al., 2018). Ten eerste is het leeftijdseffect te verklaren door het feit dat de cognitieve vermogens (op het gebied van basisvaardigheden) tijdens het leven in het algemeen met een onderwijsniveau achteruitgaan (Houtkoop et al., 2012; De Greef et al., 2018). Dit effect is extra van invloed op laaggeletterden, daar zij al over een lager aanvangsniveau beschikken. Ten tweede blijkt dat ouderen veelal in het dagelijks leven een minder groot beroep op hun vaardigheden hoeven te doen, waarbij geldt: “use it or lose it” (Buisman & Houtkoop, 2014, p.24). Wanneer men gedurende langere tijd geen aanspraak doet op de vaardigheden, versnelt de daling van het niveau (Houtkoop et al., 2012; De Greef et al., 2018; Buisman & Houtkoop, 2014). Ten derde heeft een aanzienlijk aandeel van de huidige generatie ouderen een beperkte scholing genoten op jonge leeftijd (ROA, 2016). Ook dient niet vergeten te worden dat de goede prestaties van het jongere cohort tot 44 jaar in Nederland bijdraagt aan de grote verschillen tussen jong en oud (Buisman et al., 2013). Aan de hand van de factor leeftijd kan onder meer verklaard worden dat regio’s die te maken hebben

met demografische krimp en vergrijzing, zoals Zeeland, Groningen en Drenthe, een relatief hoog percentage laaggeletterden hebben.

Gekeken naar opleidingsniveau blijkt dat laaggeletterdheid sterk gerelateerd is aan deze factor. Veel laaggeletterden hebben slechts lager onderwijs genoten en geen startkwalificatie of diploma in het hoger onderwijs behaald. Naast het *niveau* blijkt de *richting* van de opleiding een bepalende rol te spelen. Zo komt laaggeletterdheid significant vaker voor bij volwassenen die een beroepsopleiding (bijvoorbeeld mbo) hebben afgerond dan bij personen met een algemene opleiding (zoals havo/vwo) (Buisman et al., 2013; ROA, 2016). Vandaar dat in steden met relatief veel studenten en hoger opgeleiden het percentage laaggeletterdheid lager ligt (zoals in Leiden en Utrecht) en/of het gemiddelde geletterdheidsniveau hoger ligt (zoals in Nijmegen en Eindhoven).

Wanneer de arbeidsmarktstatus in acht wordt genomen, blijkt verrassend genoeg dat er geen noemenswaardige verschillen bestaan tussen de werkloosheid onder geletterden en werkloosheid onder laaggeletterden (Buisman et al., 2013). Echter, gekeken naar Tabel 1, valt te bemerken dat het aandeel volwassenen dat inactief is (niet werkt, naar school gaat of een cursus volgt) binnen de groep laaggeletterden relatief groot (40%) is. Laaggeletterde volwassenen kiezen er ruim twee keer zo snel voor zich niet aan te bieden op de arbeidsmarkt, waardoor ze vaker buiten het arbeidsproces staan dan geletterde personen. Daarentegen heeft de helft van de laaggeletterden betaald werk, waarmee de assumptie dat het merendeel van de laaggeletterde beroepsbevolking niet werkt onderuit wordt gehaald (Houtkoop et al., 2012; ROA, 2016; De Greef et al., 2018).

Ondanks dat de meeste laaggeletterden werken, valt op dat laaggeletterden over het algemeen banen hebben met een gemiddeld lagere arbeidsstatus dan niet laag-geletterden, hetgeen de bestaande substantiële inkomensverschillen tussen geletterden en laaggeletterden kan verklaren (waarover meer in subparagraaf 2.3.3) (Christoffels, Baay, Bijlsma & Levels, 2016). Bovendien komt laaggeletterdheid binnen bepaalde beroepssectoren en -groepen vaker voor. Zo is 40% van de volwassenen die werkzaam zijn in de facility management-, reinigings- en landschapsverzorgingsbranche laaggeletterd. Ook vormen laaggeletterden onder hulpkrachten in de bouw en industrie, productiemedewerkers, landbouwarbeiders en keukenhulp een oververtegenwoordigde categorie (Buisman et al., 2013; De Greef et al., 2018; ROA, 2019). Aan de hand van de beroepsprestige en -sector kan bijvoorbeeld verklaard worden waarom Venlo een laaggeletterdheidspercentage van 16+% heeft: de werkgelegenheid in deze gemeente wordt onder andere gekenmerkt door ongeschoold werk en land- en tuinbouwarbeid (Faun, Gardeniers, Meuwissen, Poeth & Quillettes, 2012).

Tot slot is het met betrekking tot de risicofactor land van herkomst noodzakelijk om een hardnekkig vooroordeel de wereld uit te helpen. Menigeen verwacht dat voornamelijk allochtonen laaggeletterd zijn. Niets is minder waar; van de groep laaggeletterden tussen de 16-65 jaar is bijna driekwart autochtoon, zoals ook te zien is in Tabel 1. Ter verklaring voor de laaggeletterdheid van autochtonen worden in de literatuur de omstandigheden in de persoonlijke, sociaaleconomische en sociaal-culturele sfeer, alsook specifieke onderwijssituaties aangehaald (Christoffels et al., 2016; Bohnenn et al., 2004). “Laaggeletterdheid wordt het (onbedoeld) product van buitenschoolse socialisatie en schoolloopbaan genoemd” (Bohnenn et al., 2004, p.23). Zo speelt onder andere mee dat ondanks de invoering van de leerplicht in 1969 de jaren erna nog relatief veel jongeren vroegtijdig de school verlieten (Groot et al., 2018). Vandaar dat vandaag de dag volwassenen boven 55 jaar deels onvoldoende (lees- en schrijf-)onderwijs hebben genoten. De schaamte onder deze groep wat betreft hun geringe basisvaardigheden is zeer groot en de bespreekbaarheid van het onderwerp is gering (Algemene Rekenkamer, 2016; Labyrint Onderzoek & Advies, 2016; Bohnenn et al., 2004).

Wel is een kanttekening bij de oververtegenwoordiging van autochtonen op z'n plaats. Ondanks dat volwassenen met Nederlands als moedertaal in absolute termen de boventoon voeren in het aantal laaggeletterden, blijkt, gekeken naar relatieve cijfers, dat het aandeel laaggeletterden onder eerstegeneratieallochtonen ruim vier keer zo groot is als onder autochtonen (Buisman & Houtkoop, 2014). Van deze groep anderstaligen blijkt 37% tot de groep laaggeletterden te behoren, waar ditzelfde percentage bij mensen met een Nederlandse afkomst neerkomt op 8%. Dus verhoudingsgewijs blijken eerstegeneratieallochtonen vaker laaggeletterd te zijn. Dit is enerzijds te wijten aan het feit dat een

deel van hen in het land van herkomst niet of nauwelijks de mogelijkheid heeft gehad om onderwijs te genieten (Bohnen et al., 2004). Vandaar dat in bepaalde herkomstlanden het percentage analfabeten erg hoog is. Anderzijds zijn er ook tweedetaalleerders die voldoende vaardig zijn in hun eigen moedertaal, maar laaggeletterd zijn gebleven in het Nederlands door gebrek aan (mogelijkheden tot) scholing in Nederland (Bohnen et al., 2004). Dat verklaart mede dat er geen noemenswaardige verschillen tussen de kinderen van de eerste generatieallochtonen en autochtonen wat betreft laaggeletterdheid; tweedegeneratieallochtonen hebben wél Nederlands onderwijs genoten (Buisman & Houtkoop, 2014; Groot et al., 2018; Christoffels et al., 2016; Houtkoop et al., 2012). “De achterstand van allochtonen op het gebied van excellente kernvaardigheden die in de eerste generatie zichtbaar is, lijkt door de tweede generatie dan ook weer te zijn ingelopen” (Houtkoop et al., 2012, p.97).

Zoals eerder vermeld, is de verwachting dat een samenkomst van de bovengenoemde risicofactoren kan duiden op een relatief hogere mate van laaggeletterdheid. Het feit dat aan verschillende laaggeletterden verschillende (combinaties van) eigenschappen gekoppeld kunnen worden, maakt dat diversiteit inherent is aan de problematiek rondom laaggeletterdheid (Bohnen et al., 2004; Buisman & Houtkoop, 2014; Stichting Lezen en Schrijven, 2019). De maatschappelijke positie, levensstijl, leeftijd, etniciteit en mate van werksituatie verschilt per laaggeletterde. Dat impliceert tevens dat er grote verscheidenheid bestaat wat betreft de mate waarin laaggeletterden met taken worden geconfronteerd die een minimumniveau aan basisvaardigheden vereisen, de moeilijkheidsgraad van die taken zelf en de wijze waarop zij daarmee omgaan. Zo zijn er bijvoorbeeld laaggeletterden die omwille van hun beroep verplicht zijn een VCA-diploma of -certificaat te behalen, zoals schoonmakers en bouwvakkers. Zij zullen vanwege hun kansen op de arbeidsmarkt of de bestendigheid van hun aanstelling genooddacht zijn een beroep te doen op (minstens een basaal niveau) basisvaardigheden. Daarentegen zijn er ook gepensioneerde of arbeidsongeschikte laaggeletterden wiens partner de financiën en administratie bijhoudt, waardoor zij gemakkelijker onder activiteiten uitkomen die een voldoende beheersing van basisvaardigheden vereisen. Kortom, zowel de noodzaak (urgent/niet-urgent) om de vaardigheden machtig te worden alsook de doelen die men nastreeft door middel van die vaardigheden (voorlezen aan de kleinkinderen, behalen van het autotheorie-examen, bijhouden van de eigen administratie, digitale formulieren invullen, etc.) kunnen verschillen per laaggeletterde (Bohnen et al., 2004). Voor de schoonmaker is het beheersen van de basisvaardigheden een must om inkomsten te genereren en daardoor voldoende brood op de plank te hebben. Daarentegen is de urgentie van een investering in deze vaardigheden voor de pensionado, die onder andere het invullen van een gemeentelijk aanvraagformulier voor een traplift overlaat aan zijn vrouw, minder hoog. Overigens kan de lage urgentie omslaan in pure noodzaak. Immers, de situatie van een laaggeletterde kan veranderen bij zogenaamde ‘critical life events’, zoals het bereiken van de volwassen leeftijd, het wegvallen van de partner, het krijgen van (klein-)kinderen of het werkloos raken (Groot, Coppens & Fond Lam, 2019). Op zulke cruciale momenten kunnen basisvaardigheidsproblemen zichtbaarder worden en meer impact hebben.

Het is van belang deze diversiteit binnen het veld in acht te nemen bij het vormen van laaggeletterdheidsbeleid. Ten eerste wordt slechts recht gedaan aan de heterogeniteit van de doelgroep als in de bestrijding en preventie van laaggeletterdheid *lokale maatwerk* centraal staat. Immers, elke regio/gemeente heeft andere focuspunten afhankelijk van de omvang en samenstelling van het laaggeletterdheidsprobleem. “Voor iedere subdoelgroep is een andere aanpak van belang” (Stichting Lezen en Schrijven, 2019, p.13). Ten tweede benadrukt de diversiteit de noodzaak om de aanpak van laaggeletterdheid te koppelen aan andere domeinen, specifiek de deelgebieden binnen het sociaal domein.

Verbondenheid met andere levensdomeinen

Een (on-)voldoende beheersing van basisvaardigheden raakt aan veel andere levensdomeinen, waardoor laagtaalaardige volwassenen veelal ook problemen ervaren met gezondheidsvaardigheden, financiële vaardigheden, taal op de werkvloer en ouderbetrokkenheid en

taal in het gezin (Stichting Lezen en Schrijven, 2019; Groot et al., 2018; De Greef et al., 2018; De Greef & Segers, 2016). Dit maakt laaggeletterdheid tot een complex probleem.

Thema gezondheid

Gekeken naar het gezondheidsdomein kan gesteld worden dat laaggeletterden over het algemeen slechter af zijn wat betreft hun gezondheid dan geletterde volwassenen. Er is overwegend een negatief verband zichtbaar tussen geletterdheid en gezondheidsuitkomsten: “laaggeletterden hebben een verminderde (ervaren) fysieke en mentale gezondheid, een grotere kans om eerder te sterven, maken vaker gebruik van huisartsenzorg en ziekenhuiszorg, maken minder vaak gebruik van preventieve zorg en nazorg en zijn daarnaast minder goed in staat om zelfmanagement uit te voeren. Ook hebben laaggeletterden met diabetes of hartfalen minder gunstige uitkomsten dan niet-laaggeletterden” (Van der Heide & Rademakers, 2015, p.5). Deze negatieve invloed van laaggeletterdheid op de gezondheidsvaardigheden zich vertaalt naar €257 miljoen aan hogere gezondheidszorgkosten (PWC, 2018).

Aan deze schrijnende gevolgen ligt een tekortkoming in gezondheidsvaardigheden (*health literacy*) ten grondslag. Het ontbreekt laaggeletterden aan kennis, motivatie en competenties om toegang te krijgen tot gezondheidsinformatie. En in de schaarse gevallen waarbij zij wél toegang hebben tot deze informatie, ervaren zij grote moeite bij het begrijpen, beoordelen en toepassen hiervan. Hierdoor wordt het maken van bewuste, weloverwogen keuzes met betrekking tot de gezondheid bemoeilijkt en kunnen zich gevaarlijke situaties voordoen (De Greef & Segers, 2016; De Greef et al., 2018). Om een indruk te geven van hoe dit zich uit in de praktijk, wordt het voorbeeld van de laaggeletterde Jansje ter illustratie gebruikt: “ik ben eens goed ziek geweest doordat ik mijn plaspillen in combinatie met andere medicijnen had ingenomen. Geen idee dat dat niet mocht. Misschien stond het wel op het doosje, maar dat kon ik toen nog niet lezen” (De Greef et al., 2018, p.27).

Thema geld

Niet alleen zijn basisvaardigheden essentieel voor een fysieke en mentale gezondheid, ook vormen ze een noodzakelijke voorwaarde om financieel zelfredzaam te zijn. Desalniettemin heeft 60% van de volwassen Nederlanders onvoldoende basale financiële vaardigheden, waardoor men niet kan voldoen aan de hoge redzaamheidseisen die de maatschappij stelt aan burgers (De Greef et al., 2018). Voor laaggeletterden vormen financiële of administratieve zaken een extra grote uitdaging. Het is daarom geen verrassing dat basisvaardigheidsproblemen veelvuldig blijken voor te komen onder mensen die kampen met financiële problemen (De Greef et al., 2018; Keizer, 2019). Zo blijkt uit een steekproefonderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen dat 50,3% van de klanten van een schuldhulpverleningsorganisatie, gerechtsdeurwaarders- of incassobureau kunnen worden gekwalificeerd als laaggeletterd, tegenover 18% laaggeletterden onder de Nederlandse bevolking (Keizer, 2019). Dit forse percentage is met grote waarschijnlijkheid slechts het topje van de ijsberg; laaggeletterden vormen een kwetsbare groep die niet makkelijk op eigen kracht aanklopt bij schuldhulpverleningsinstanties voor hulp. Daarbovenop is de mogelijkheid om terug te vallen op een sociaal netwerk, zoals een gezin of gemeenschap, voor laaggeletterden beperkt. Zij beschikken over minder sociaal kapitaal in vergelijking tot geletterde volwassenen (ROA, 2016). Hierdoor kampen laagtaalvaardigen veelal met een gebrek aan financiële ondersteuning.

Indien laaggeletterden wél een beroep kunnen doen op een sociaal netwerk, blijkt niet zelden dat misbruik wordt gemaakt van de afhankelijkheid en daarmee gepaard gaande kwetsbaarheid van deze groep (Ecorys, 2018). Dit vormt één van de aangetoonde oorzaken voor schuldenproblematiek onder laaggeletterden. Een andere veelgehoorde verklaring voor de significante relatie tussen laaggeletterdheid en schulden, betreft een beperkt inzicht in de administratie (Ecorys, 2018). Vaak ontbreekt het bij laaggeletterden aan een helder overzicht van hun inkomsten en uitgaven. En waar wél zicht is op het inkomsten- en uitgavenpatroon, blijkt dat het in studies aangetoonde substantieel lagere inkomen bij laaggeletterden de (extra) kosten die zij maken niet te dekken (ROA, 2016; Ecorys, 2018). En eenmaal in de schulden wordt het van kwaad tot

erger, waardoor de kans om onder de armoedegrens te leven (zowel voor de korte als lange termijn) onder laaggeletterden twee keer zo groot is als onder geletterden (Christoffels et al., 2016; De Greef et al., 2018). De maatschappelijke kosten die gerelateerd zijn aan schulden- en armoedeproblematiek bedraagt jaarlijks €95 miljoen (PWC, 2018).

Thema werk

Zoals hierboven is aangehaald, hangen armoede- en schuldenproblematiek bij laaggeletterde volwassenen en gezinnen veelal samen met het significant lagere inkomen in vergelijking tot de niet-laaggeletterde bevolking. Wanneer men inzoomt op dit fenomeen, blijkt 37% van de laaggeletterden tot de laagste inkomensgroep te behoren (Buisman & Houtkoop, 2014; Christoffels et al., 2016). Debet hieraan is enerzijds het eerder genoemde feit dat werkende laaggeletterden beroepen uitoefenen met een lagere beroepsstatus, waar vaak een lager salaris aan gekoppeld is. Anderzijds haalt bijna een kwart van de laagvaardige volwassenen het hoofdkomen uit sociale voorzieningen, zoals (bijstands-)uitkeringen (Christoffels et al., 2016; De Greef et al., 2018). Aan deze sociale zekerheid is het Rijk jaarlijks €117 miljoen kwijt. Tevens loopt het daardoor €80 miljoen aan belastinginkomsten mis (PWC, 2018).

Ten grondslag aan de relatief grote inkomenskloof tussen basisvaardige en niet-basisvaardige mensen liggen de digitalisering van de samenleving en technologische veranderingen binnen de arbeidsmarkt (De Greef et al., 2018). Deze ontwikkelingen stimuleren de vervanging van productie- en kantoorwerkzaamheden op laag middelbaar niveau door geautomatiseerde processen en maken een adequate beheersing van digitale vaardigheden binnen het arbeidsproces noodzakelijk. “Een voldoende niveau van basisvaardigheden is [aldus] van cruciaal belang voor de duurzame inzetbaarheid van volwassenen op de arbeidsmarkt” (Groot et al., 2018, p.10). Helaas komen de vaardigheden van laaggeletterde werknemers niet tegemoet aan de eisen die het werk stelt (De Greef & Segers, 2016). Niet alleen ondermijnt hun laaggeletterdheid het leveren van een effectieve en efficiënte werkprestatie, ook kan in mindere mate worden voorzien in veiligheid op de werkplaats. Gecijferdheid- en taalproblemen zijn namelijk bij 10% van de zware ongevallen in de procesindustriesector de boosdoener (De Greef et al., 2018; De Greef & Segers, 2016).

Desondanks wordt de problematiek rondom laaggeletterdheid op de werkvloer niet altijd erkend of opgemerkt. Veel personeelsfunctionarissen of leidinggevenden zijn niet op de hoogte van het bestaan van laaggeletterdheid, met name waar het gaat om Nederlandstalige werknemers. Bovendien vinden laaggeletterde werknemers zelf bepaalde omgangsvormen in hun werkzaamheden om niet geconfronteerd te worden met hun probleem. “Zij laten hun partner thuis de weekbriefjes invullen, laten collega’s een werkverslag schrijven of worden door hun directe chef of iemand op personeelszaken geholpen met het nodige papierwerk” (Bohnenn et al., 2004, p.34).

Thema gezin

In het voorgaande is besproken dat laaggeletterdheid een belemmering vormt bij het participeren en functioneren op de arbeidsmarkt. Echter, gebrek aan basisvaardigheden kunnen ook een negatieve uitwerking hebben op de taalstimulering en ouderbetrokkenheid binnen het gezin, ook wel *family literacy* genoemd (De Greef et al., 2018; Christoffels et al., 2017). Hierbij gaat het “enerzijds om de geletterdheid van kinderen te verbeteren met behulp van de ouders en anderzijds om, via het verhogen van de taalvaardigheid van de ouders zelf, de taalomgeving van de kinderen te verrijken” (Christoffels et al., 2017, p.75). Ouders vormen aldus een cruciale factor bij de geletterdheid van kinderen. Het opleidings- en taalniveau van de ouders en de (voor-)leesfrequentie binnen het gezin zijn namelijk bepalende variabelen bij het voorkomen van taal- en rekenachterstanden op jonge leeftijd en het eventueel uitmonden daarvan in laaggeletterdheid later in de levensloop (Christoffels et al., 2017).

Deze variabelen in ogenschouw nemend, blijkt dat laaggeletterdheid en de kwetsbaarheid die daarmee gepaard gaat van generatie op generatie wordt doorgegeven (De Greef et al., 2018; Christoffels et al., 2017; Buisman et al., 2013). Laaggeletterde ouders hebben namelijk moeite om thuis de omgang met taal, rekenen en digitale vaardigheden te stimuleren, wat een negatieve weerslag

heeft op het geletterdheidsniveau van hun kinderen (De Greef et al., 2018). Hoewel er meer studies zijn gedaan naar de impact van laagopgeleide ouders op de leercapaciteiten van de kinderen dan van laaggeletterde adolescenten, tonen resultaten uit die onderzoeken de aanzienlijke invloed van het basisvaardigheidsniveau van de ouders aan. Zo blijkt in gevallen waar beide ouders laagopgeleid zijn, bij het kind de kans om later laaggeletterd te raken verdrievoudigt (Buisman et al., 2013). Immers geldt in het algemeen: hoe hoger het taal- en opleidingsniveau, hoe groter de ouderbetrokkenheid, hoe positiever de houding ten aanzien van (voor-)lezen en hoe taalrijker het gezin (Christoffels et al., 2017).

Bijlage 2 Operationalisatie

Variabele	Definitie	Dimensies	Subdimensies	Indicatoren	Waarden/scores
Netwerkstructuur	“Integratie en aanverwante coördinatiestructuur binnen [...] en compositie van een netwerk” (Provan & Milward, 1995, p.10-11).	Netwerkstabiliteit (Provan & Milward, 2001)		In- en uitstroom <i>van</i> partijen in het netwerk	Hoe groter de in- en uitstroom van belangrijke partijen, hoe instabieler het netwerk
				In- en uitstroom <i>binnen</i> partijen in het netwerk	Des te groter de in- en uitstroom binnen belangrijke partijen, des te instabieler het netwerk
		Netwerkcompositie (Provan & Milward, 2001)		Aantal deelnemende partijen	Hoe meer partijen deelnemen in het netwerk, hoe sterker de netwerkcompositie, maar hoe lastiger de netwerkcoördinatie
				Aanwezigheid van actoren buiten de gemeentelijke WEB-functionarissen	Des te meer een netwerk in staat is actoren buiten de gemeentelijke WEB-functionarissen te betrekken, des te sterker de netwerkcompositie, maar des te lastiger de netwerkcoördinatie
		Netwerkdisein (Kenis & Provan, 2006; Provan & Kenis, 2008; Whelan, 2011)		Aanwezigheid van een centrale aansturingseenheid	Centrale, externe aansturing duidt op NAO. Centrale, interne aansturing duidt op leiderorganisatienetwerk.
				Aanwezigheid van externe aansturing	Afwezigheid van centrale aansturing duidt op zelfsturend netwerk

Tabel 3. Operationalisatie netwerkstructuur

Variabele	Definitie	Dimensies	Subdimensies	Indicatoren	Waarden/scores
Netwerkcultuur	“De overtuigingen, waarden en attitudes die zich in de loop van de geschiedenis van een groep vormen en die van invloed zijn op hoe zij denkt en handelt in relatie tot specifieke problemen” (Whelan, 2011, p.280).	Consensus	Doelconsensus	Mate van overeenstemming tussen het doel van het netwerk en het doel van afzonderlijke partijen	Hoe hoger de overeenstemming over het doel, hoe sterker de consensus in het netwerk
			Waardenconsensus	Reactie op waardenuitingen van een andere partij (Klarenbeek, Stinesen & Hartog, 2014)	Hoe bevestigender van aard de reactie op waardenuitingen van een partij, hoe hoger de consensus in het netwerk
		Gedeelde geschiedenis (Provan & Milward, 2001)	Eerdere samenwerking	Aantal samenwerkingen op andere gebieden (binnen het sociaal domein)	Des te meer partijen op andere terreinen (in het verleden) hebben samengewerkt, des te groter de kans op een gezamenlijke netwerkcultuur
				Aantal partijen waarmee nog niet eerder is samengewerkt	Hoe meer partijen nieuw zijn voor de andere partijen in een netwerk, hoe kleiner de kans op een gezamenlijke netwerkcultuur
			Eerdere (persoonlijke) conflicten	Aanwezigheid van eerdere conflicten tussen partijen	Hoe meer conflicten er in het verleden hebben plaatsgevonden tussen partijen, hoe zwakker de gezamenlijke netwerkcultuur
				Onderwerp van conflict	
				Betrokken partijen bij een conflict	

Tabel 4. Operationalisatie netwerkcultuur

Variabele	Definitie	Dimensies	Subdimensies	Indicatoren	Waarden/scores
Middelen	“De aanwezigheid en verdeling van [...] bevoegdheden, status, legitimiteit, kennis, informatie en geld binnen een netwerk” (Klijn et al., 1995, p.439-440).	Financiële middelen	Omvang van budgetten	Toereikendheid van financiële middelen	Des te toereikender de financiële middelen, des te daadkrachtiger het netwerk
			Aanwending van budgetten	Bereidheid financiële middelen in te zetten	Des te hoger de bereidheid om financiële middelen in te zetten, des te daadkrachtiger het netwerk
				Mate van onderbesteding van middelen	Hoe minder sprake er is van onderbesteding van de financiële middelen, hoe daadkrachtiger het netwerk
		Expertise	Omvang van kennis	Toereikendheid van kennis over thematiek	Des te toereikender de kennis over de aard en omvang van de thematiek, des te daadkrachtiger het netwerk
				Toereikendheid van kennis over partijen onderling	Des te beter partijen elkaar onderling weten te vinden en weten wat ze aan elkaar hebben, des te daadkrachtiger het netwerk
			Aanwending van expertise	Bereidheid kennis over de thematiek en de andere partijen in te zetten (kennisdeling)	Hoe hoger de bereidheid om de kennis over de thematiek en de andere partijen in te zetten, hoe daadkrachtiger het netwerk

Tabel 5. Operationalisatie middelen

Variabele	Definitie	Dimensies	Subdimensies	Indicatoren	Waarden/scores
Commitment	“De vrijwillige binding [van een actor of organisatie-eenheid] aan een netwerk” (Klijn et al., 1995, p.451).	Vertrouwen	Contractueel vertrouwen (Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010)	Aanwezigheid van convenanten/contracten/overeenkomsten	Als convenanten/contracten/overeenkomsten zijn opgesteld, dan is het onderlinge vertrouwen in het netwerk laag
				Behoeftte aan convenanten/contracten/overeenkomsten	Als er behoefte is om convenanten/contracten/overeenkomsten op te stellen, dan is het onderlinge vertrouwen in het netwerk laag
				Mate van naleving van convenanten/contracten/overeenkomsten	Hoe vaker convenanten/contracten/overeenkomsten niet worden nageleefd, hoe lager het onderlinge vertrouwen in het netwerk
			Betrouwbaarheid (Klijn et al., 2010)	Mate waarin partijen gemaakte afspraken nakomen	Hoe vaker gemaakte afspraken worden nagekomen, hoe hoger het onderlinge vertrouwen in het netwerk
				Mate waarin partijen gevoelige informatie met elkaar delen	Hoe vaker partijen gevoelige informatie met elkaar delen, hoe hoger het onderlinge vertrouwen in het netwerk
			Afwezigheid van opportunistisch gedrag (Klijn et al., 2010)	Mate waarin partijen misbruik van het netwerk, actoren of middelen ervaren	Wanneer partijen de bijdragen van andere actoren ervaren als misbruik van het netwerk, actoren of middelen, is het onderlinge vertrouwen in het netwerk laag
		Intern commitment	Organisatorische motieven voor samenwerking (Dawes, 2008)	Aanwezigheid van motieven	Des te meer verschillende motieven (noodzaak/asymmetrie/wederkerigheid/efficiëntie/stabiliteit/legitimiteit) er zijn voor deelname aan het netwerk, des te groter de vrijwillige binding aan het netwerk
			Prioriteit	Ervaren prioriteit <i>binnen</i> het netwerk	Hoe hoger de ervaren prioriteit binnen het netwerk, hoe hoger het intern commitment
		Extern commitment	Politieke betrokkenheid	Opname van laaggeletterdheid in coalitieakkoorden	Wanneer de aanpak van laaggeletterdheid is opgenomen in coalitieakkoorden en bestuurders deelnemen aan het netwerk, zal het externe commitment hoger zijn. Hoe hoger de ervaren prioriteit buiten het netwerk, hoe hoger het intern commitment
				Deelname van bestuurders in het netwerk	
			Prioriteit	Ervaren prioriteit <i>buiten</i> het netwerk	

Tabel 6. Operationalisatie commitment

Variabele	Definitie	Dimensies	Subdimensies	Indicatoren	Waarden/scores
Netwerkmanagement	“het stimuleren van het genereren van nieuwe ideeën, (her-)framing en consensusvorming; het initiëren, faciliteren en begeleiden van interactieprocessen tussen actoren; en de vorming en herstructurering van netwerkkarrangementen voor een betere coördinatie” (Klijn & Koppenjan, 2016, p.37).	Good network management (Klijn et al., 1995)	Conflicterende belangen verenigen (Klijn et al., 1995)	Ondernomen activiteiten om conflicterende belangen te verenigen	Als er problemen zijn met de <i>netwerkcultuur</i> en er wordt door de netwerkmanager ingezet op het verenigen van conflicterende belangen, dan is er sprake van goed netwerkmanagement
				De mate waarin de <i>netwerkmanager</i> deze activiteiten onderneemt	
			Activeren van actoren en middelen (Klijn et al., 1995)	Ondernomen activiteiten om actoren en middelen te activeren	Als er problemen zijn met de <i>middelen</i> in het netwerk en er wordt door de netwerkmanager ingezet op activering van actoren en middelen, dan is er sprake van goed netwerkmanagement
				De mate waarin de <i>netwerkmanager</i> deze activiteiten onderneemt	
			Beperken van transactiekosten (Klijn et al., 1995)	Ondernomen activiteiten om transactiekosten te beperken	Als er problemen zijn met de <i>netwerkstructuur</i> en er wordt door de netwerkmanager ingezet op het beperken van de transactiekosten, dan is er sprake van goed netwerkmanagement
				De mate waarin de <i>netwerkmanager</i> deze activiteiten onderneemt	
			Verwerven en behouden van commitment (Klijn et al., 1995)	Ondernomen activiteiten om commitment te verwerven en te behouden	Als er problemen zijn met <i>commitment</i> in het netwerk en er wordt door de netwerkmanager ingezet op het verwerven en behouden van commitment, dan is er sprake van goed netwerkmanagement
				De mate waarin de <i>netwerkmanager</i> deze activiteiten onderneemt	

Tabel 7. Operationalisatie netwerkmanagement

Bijlage 3. Respondentenlijst

AMR	Organisatie	Functie	Respondent-nummer
West-Brabant	Stichting Lezen en Schrijven	Senior adviseur	1
	Gemeente	Projectleider laaggeletterdheid	2
	Gemeente	Beleidsadviseur sociaal domein	3
Flevoland	Stichting Lezen en Schrijven	Senior adviseur	4
	Gemeente	Beleidsadviseur Onderwijs	5
	Gemeente	Beleidsadviseur sociaal domein	6
Noord-Limburg	Stichting Lezen en Schrijven	Senior adviseur	7
	Gemeente	Beleidsmedewerker participatie	8
	Gemeente	Beleidsuitvoerend medewerker MO	9
Midden-Utrecht	Stichting Lezen en Schrijven	Adviseur	10
	Gemeente	Beleidsadviseur MO	11
	Gemeente	Beleidsadviseur/projectmanager	12
	Gemeente	Regionaal projectleider/adviseur	13
Drenthe	Stichting Lezen en Schrijven	Adviseur	14
	Gemeente	Beleidsadviseur	15
	Gemeente	Beleidsmedewerker sociaal domein	16
	Extern bureau	Adviseur	17
Zuid-Holland Centraal	Stichting Lezen en Schrijven	Senior adviseur	18

Tabel 9. Geanonimiseerde respondentenlijst

Bijlage 4. Gehanteerde documenten

- CMO Stamm. (2020). *Aanpak laaggeletterdheid. Regionaal plan arbeidsmarktregio Drenthe 2020 – 2024*. Groningen: CMO Stamm.
- Stichting Lezen en Schrijven. (2020). *Sparringsessie gemeente Venray, 27 februari 2020*². Geraadpleegd 17 juli 2020, op https://lezenenschrijven.sharepoint.com/:w:/r/sites/portaal/rayon/limburg/_layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc=%7B298EDB42-A427-404E-9D87-3C57B1FE663B%7D&file=gemeente%20Venray%20sparringsessie.docx&action=default&mobileredirect=true/.
- Stichting Lezen en Schrijven. (2020). *Sparringsessie gemeente Horst aan de Maas, 2 maart 2020*³. Geraadpleegd 17 juli 2020, op https://lezenenschrijven.sharepoint.com/:w:/r/sites/portaal/rayon/limburg/_layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc=%7B2016E6E2-13A7-4FDB-A3AE-96D2E66CF88C%7D&file=gemeente%20Horst%20ad%20Maas%20sparringsessie.docx&action=default&mobileredirect=true&cid=76cd03d2-87f6-4cef-95f8-6d02b11c6c53.
- Stichting Lezen en Schrijven. (2020). *Sparringsessie gemeente Bergen, 27 januari 2020*⁴. Geraadpleegd 17 juli 2020, op https://lezenenschrijven.sharepoint.com/:w:/r/sites/portaal/rayon/limburg/_layouts/15/Doc.aspx?sourcedoc=%7BC854E6EA-ED17-4230-8C8F-1EC115DE8F20%7D&file=gemeente%20Bergen%20sparringsessie.docx&action=default&mobileredirect=true.
- Trendbureau Drenthe. (z.j.). *Bondgenootschap 'Naar een geletterd Drenthe'*. Geraadpleegd 21 juli 2020, op <https://trendbureaudrenthe.nl/laaggeletterdheid/bondgenoten-in-de-provincie/#:~:text=In%20Drenthe%20zijn%20er%20rond,relevante%20partijen%20een%20netwerksamenwerking%20gestart>.

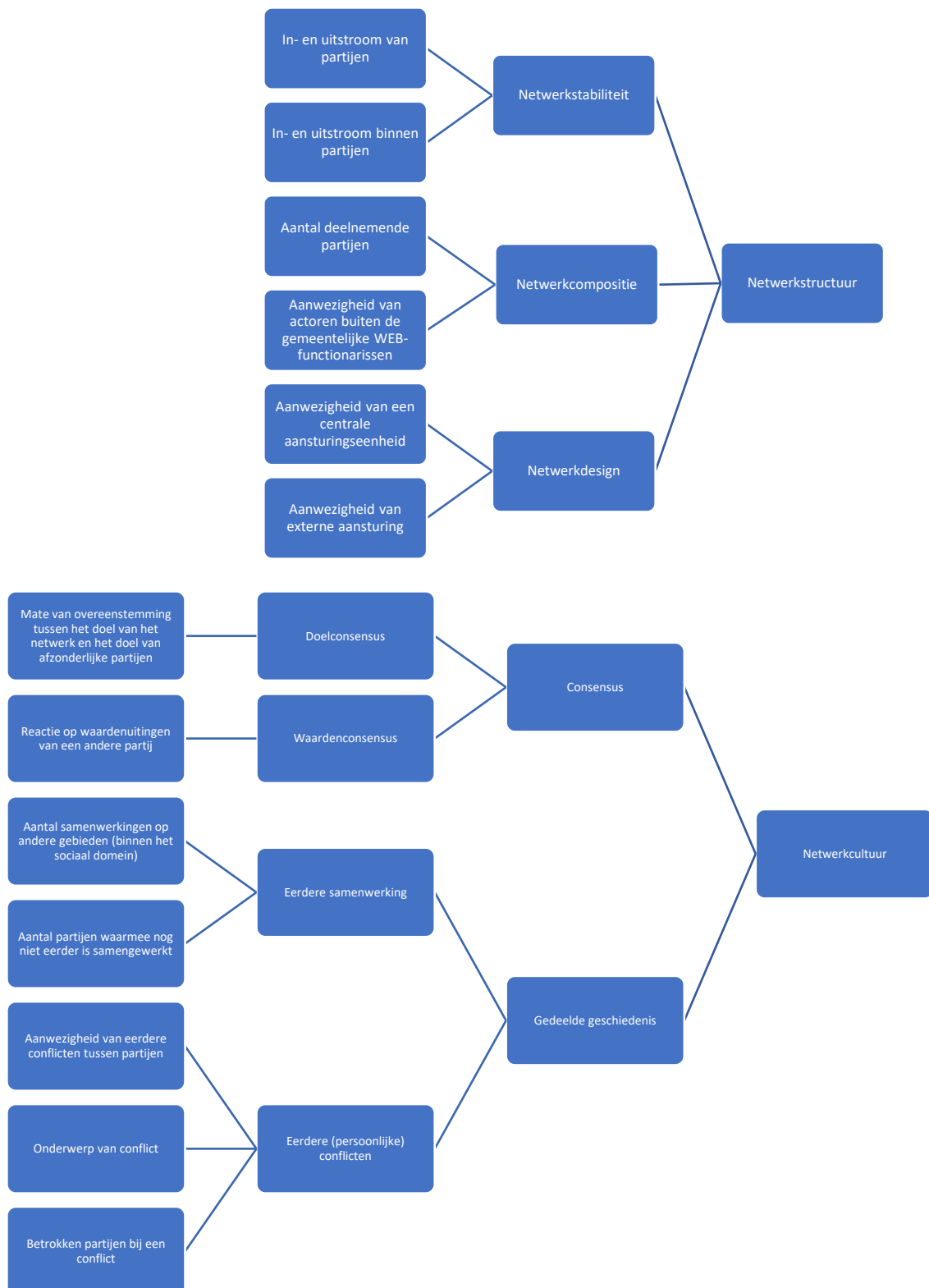
² Bron afkomstig van de SharePoint van Stichting Lezen en Schrijven. Deze is niet publiekelijk toegankelijk.

³ Bron afkomstig van de SharePoint van Stichting Lezen en Schrijven. Deze is niet publiekelijk toegankelijk.

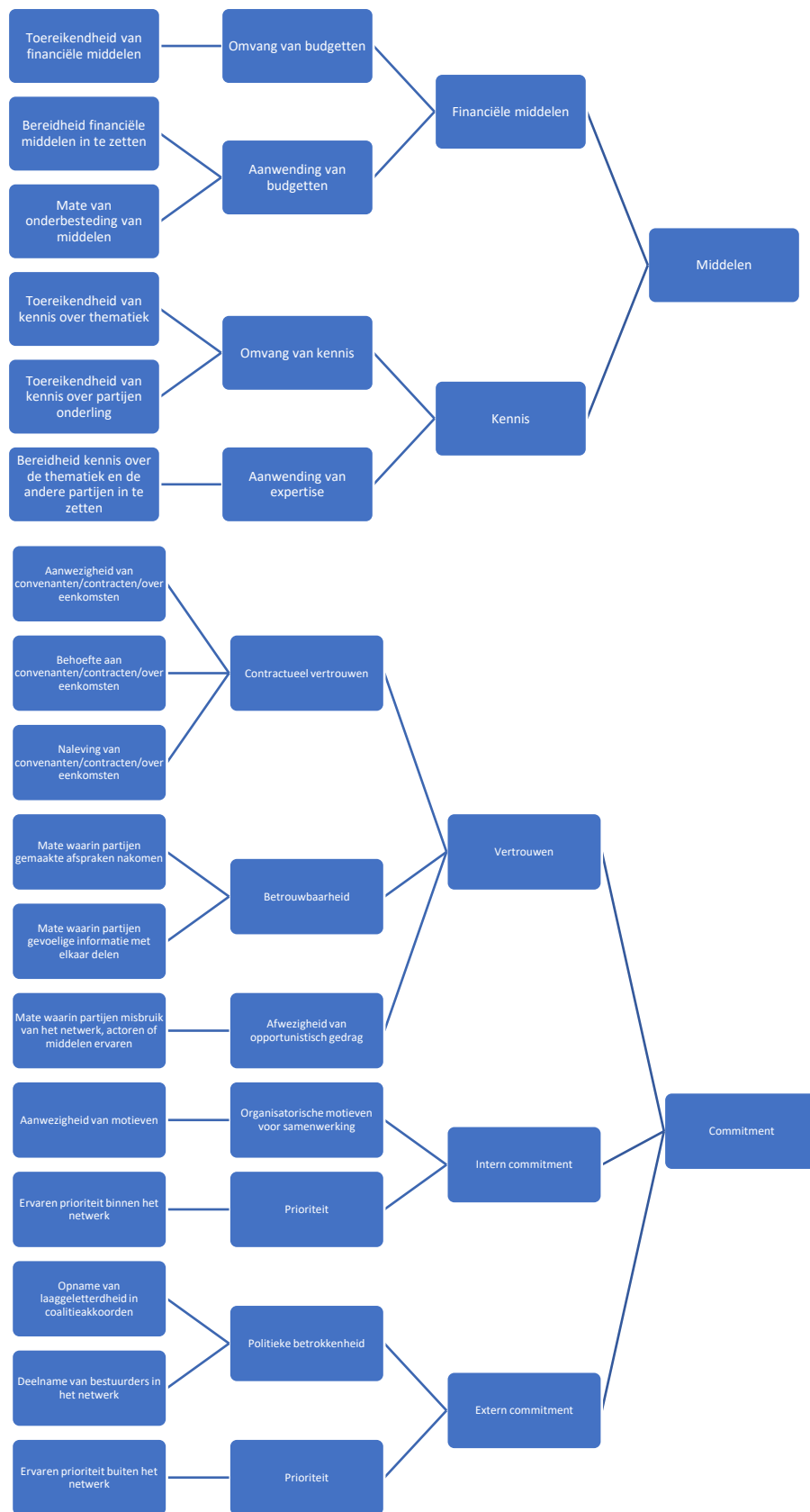
⁴ Bron afkomstig van de SharePoint van Stichting Lezen en Schrijven. Deze is niet publiekelijk toegankelijk.

Bijlage 5. Codeerschema

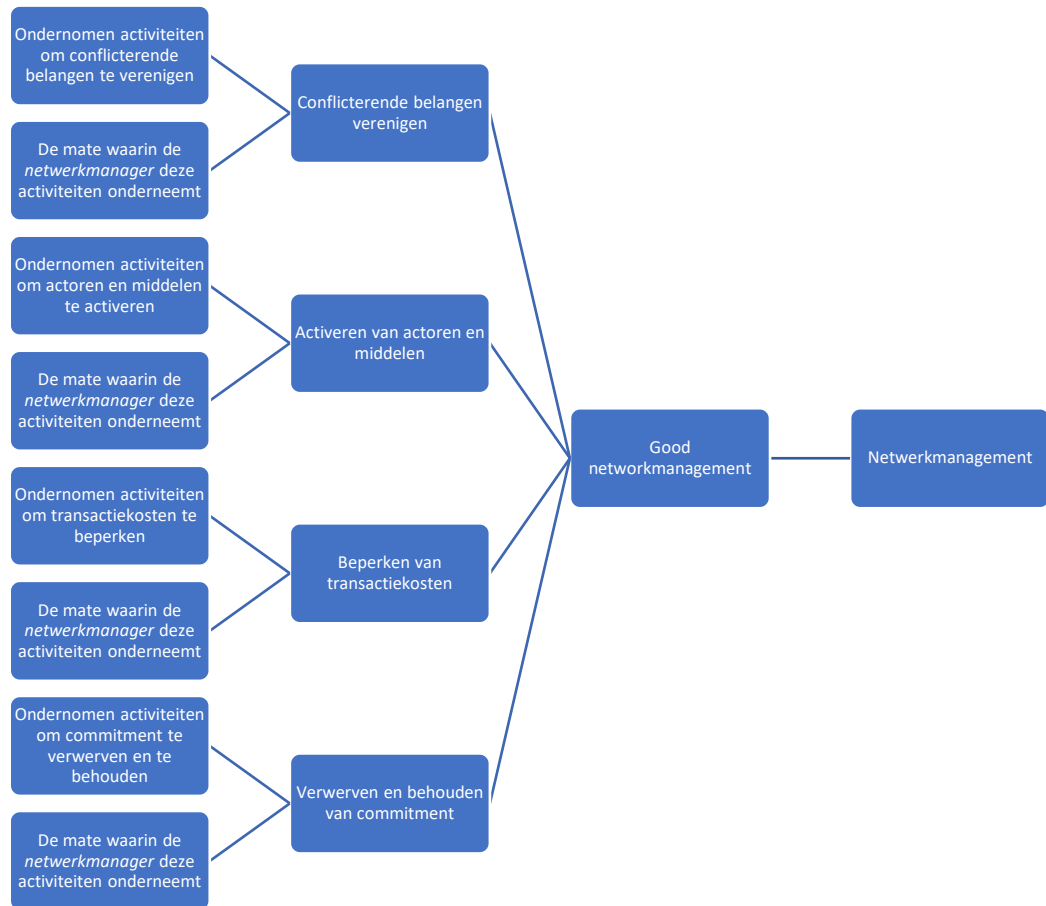
Het codeerschema dat is gehanteerd voor het labelen van specifieke tekstdelen of woorden uit de databronnen is hieronder weergegeven. Het bestaat uit diverse boomstructuren en heeft een omgekeerde trechtervorm; van subthema's (indicatoren) naar hoofdthema (variabele).



Figuur 4. Codeerschema met boomstructuren



Figuur 4. Codeerschema met boomstructuren (vervolg)



Figuur 4. Codeerschema met boomstructuren (vervolg)

Bijlage 6. Interviewguide

Introductie

Allereerst hartelijk dank dat u tijd heeft vrij willen maken voor dit gesprek. Zoals ik via de mail reeds heb verkondigd, ben ik momenteel bezig met het afronden van mijn master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit. Hiervoor dient een onderzoeksscriptie geschreven te worden over een bestuurskundigrelevant onderwerp. Ik heb er voor gekozen om een analyse uit te voeren naar de context waarbinnen de regionale plannen en samenwerking in het algemeen tot stand komen en de regierol van de centrumgemeente hierin. Om de kwaliteit van dit onderzoek te vergroten, acht ik het zeer waardevol om met enkele betrokkenen/verantwoordelijken in gesprek te gaan over de betreffende (boven)lokale samenwerking en regiefunctie. Ik heb u benaderd, omdat u laaggeletterdheid in uw portefeuille heeft en op die wijze zicht heeft op de samenwerking binnen de regio en de wijze waarop de centrumgemeente de regiefunctie vervult. Naast u ga ik ook in gesprek met een functionaris van een andere gemeente binnen deze arbeidsmarktregio en de adviseur van Stichting Lezen en Schrijven binnen dit rayon.

Om dit interview zorgvuldig en systematisch te kunnen verwerken en analyseren, wil ik u vragen of u het in orde vindt als ik dit gesprek opneem met mijn telefoon. [De audio-opname wordt gestart.] Zou u willen bevestigen dat u akkoord gaat met het opnemen van dit gesprek? [De respondent geeft verbaal toestemming.] Zodra ik het interview heb verwerkt op mijn laptop, zal ik de opname uiteraard wissen. Bovendien zal alleen mijn scriptiebegeleidster, meneer Brandsen, toegang hebben tot mijn audio-opname en getranscribeerde teksten. Deze zullen namelijk niet worden opgenomen in het onderzoeksverslag. Wel zal ik enkele fragmenten van dit gesprek gebruiken ter onderbouwing van bepaalde uitspraken en wordt uw visie op de beleidstheoriereconstructie van zeer grote waarde geacht en daarom betrokken in de analyse. Ik zou het bovendien op prijsstellen als ik naar u mag verwijzen in mijn onderzoek. Vindt u dit goed?

Het onderzoeksverslag zal allereerst beoordeeld worden door mijn eerder benoemde begeleider meneer Brandsen. Nadien wordt de scriptie openbaar gemaakt op het digitaal archief dat door de Universiteitsbibliotheek wordt beheerd. Als u er bezwaar tegen heeft dat uw naam vermeld wordt, kan ik voorafgaand aan het aanleveren van het onderzoeksverslag u anonimiseren in het verslag. Wilt u dat?

Is hierbij alles duidelijk voor u? Heeft u voorafgaand aan dit gesprek nog vragen of opmerkingen?

Semigestructureerde vragen

De vragen die ik u ga stellen gaan over de bovenlokale samenwerking in het kader van de ontwikkeling van het regionaal plan. Ik bevraag u over het regionale netwerk en de al dan niet aanwezige sturende rol van de centrumgemeente hierin.

Netwerkstructuur

1. Gekeken naar de bovenlokale samenwerking, hoeveel partijen doen mee in het netwerk?
 - a. Zijn dit er de afgelopen tijd meer of minder geworden?
2. In hoeverre is er sprake (geweest) van in- en uitstroom van partijen?
 - a. En in hoeverre vinden er positiewisselingen plaats binnen partijen?
3. Wat zou u kunnen vertellen over de wijze waarop het netwerk wordt aangestuurd en besluitvorming plaatsvindt?
 - a. Gebeurt dit vanuit één centrale organisatie of stuurt het netwerk zichzelf aan? En wie neemt/nemen de besluiten in de organisatie?
4. *Is de centrumgemeente zich bewust van [onderzoeker benoemt het fenomeen]?*
 - a. *In hoeverre wordt het door de centrumgemeente als probleem gezien?*
 - b. *In hoeverre wordt er door de centrumgemeente iets aan het probleem gedaan om het op te lossen? [Beperken van de transactiekosten]*

Netwerkmiddelen

5. In welke mate zijn het WEB-budget en de decentralisatie-uitkering binnen het netwerk toereikend voor de taak die er met betrekking tot de aanpak van laaggeletterdheid ligt?
6. Hoe zou u de bereidheid van partijen om hun financiële middelen in te zetten omschrijven?
7. In welke mate heb je het idee dat partijen voldoende kennis hebben over laaggeletterdheid en thematiek die daaraan gerelateerd is?
 - a. In welke mate denk je dat partijen van elkaar weten wat ze binnen het netwerk elkaar te bieden hebben?
8. In welke mate deelt men kennis binnen het netwerk?
9. *Is de centrumgemeente zich bewust van [onderzoeker benoemt het fenomeen]?*
 - a. *In hoeverre wordt het door de centrumgemeente als probleem gezien?*
 - b. *In hoeverre wordt er door de centrumgemeente iets aan het probleem gedaan om het op te lossen?* [Activeren van actoren en middelen]

Netwerkcultuur

10. [De onderzoeker legt de doelstelling uit het document voor aan de respondent.] In hoeverre komt deze doelstelling overeen met de doelstelling van uw organisatie? / In hoeverre bemerk je dat er discussie plaatsvindt over de doelen?
11. [De onderzoeker legt een waardenuiting uit het document voor aan de respondent.] In hoeverre komt deze doelstelling overeen met de doelstelling van uw organisatie? / In hoeverre bemerk je dat er discussie plaatsvindt over principiële zaken of bepaalde waarden?
12. Met welke partijen binnen het netwerk is er nog niet eerder samengewerkt?
 - a. Zijn dit partijen uit een specifieke segment binnen het sociaal domein?
13. In hoeverre hebben zich in het verleden of op andere terreinen conflicten voorgedaan tussen partijen/personen?
14. *Is de centrumgemeente zich bewust van [onderzoeker benoemt het fenomeen]?*
 - a. *In hoeverre wordt het door de centrumgemeente als probleem gezien?*
 - b. *In hoeverre wordt er door de centrumgemeente iets aan het probleem gedaan om het op te lossen?* [Verenigen van conflicterende belangen]

Netwerkcommitment

15. Is er sprake van convenanten, contracten of overeenkomsten in het netwerk om de samenwerking vast te leggen?
 - a. Hebben alle partijen deze ondertekend?
16. In hoeverre ervaar je behoefte binnen het netwerk om samenwerking vast te leggen?
17. In hoeverre zijn er problemen bij de naleving van deze convenanten/contracten/overeenkomsten?
18. In welke mate zijn er problemen met het nakomen van afspraken?
19. In hoeverre is men terughoudend met het delen van gevoelige of interne informatie in het netwerk?
20. In welke mate heeft u het gevoel dat er misbruik wordt gemaakt van het netwerk in z'n geheel of de middelen of personen binnen het netwerk?
21. Wat waren voor uw organisatie de belangrijkste motieven om toe te treden tot het netwerk?
22. In hoeverre nemen bestuurders of raadsleden deel aan het netwerk?
23. Is laaggeletterdheid opgenomen in een bestuurlijk plan, zoals een coalitieakkoord?
24. In hoeverre ervaar je betrokkenheid van de deelnemende partijen binnen het netwerk?
25. *Is de centrumgemeente zich bewust van [onderzoeker benoemt het fenomeen]?*
 - a. *In hoeverre wordt het door de centrumgemeente als probleem gezien?*
 - b. *In hoeverre wordt er door de centrumgemeente iets aan het probleem gedaan om het op te lossen?* [Behouden en verwerven van commitment]

Afronding van het gesprek:

[Na afloop van het gesprek herhaal ik de kern van wat besproken. Hierna vraag ik de respondent of hij/zij zich kan vinden in deze beknopte samenvatting van het interview.]

Ik wil u hartelijk danken voor uw tijd en uw uitvoerige antwoorden op mijn vragen. Heeft u nog vragen, onduidelijkheden of opmerkingen over dit gesprek? Ik wil u er nogmaals op wijzen dat de audio-opname na afloop van het onderzoek wordt vernietigd en dat alleen mijn scriptiebegeleider het getranscribeerde werk onder ogen krijgt.

Als u interesse heeft kan ik u het uiteindelijke onderzoeksverslag toesturen. Dat zal ongeveer begin oktober zijn.

En dan wil ik u nogmaals bedanken voor uw tijd en moeite. En wellicht tot ziens! [De audio-opname wordt beëindigd.]

Bijlage 7. Netwerkstructuur van de regionale samenwerking

Dimensie	Indicator	Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3
1. Netwerkstabiliteit	1.1 In- en uitstroom binnen partijen	Ja	Ja	Geen zicht op
	1.2 In- en uitstroom van partijen	Nee	Nee	Nee
2. Netwerkcompositie	2.1 Aantal deelnemende partijen	17	Onduidelijk	Onduidelijk
	2.2 Aanwezigheid van actoren buiten de gemeentelijke WEB-functionarissen	Ja	Ja	Ja
3. Netwerkdisein	3.1 Aanwezigheid van een centrale aansturingseenheid	Ja	Ja	Ja
	3.2 Aanwezigheid van externe aansturing	Nvt	Nvt	Nvt

Tabel 10. Netwerkstructuur West-Brabant

Dimensie	Indicator	Respondent 4	Respondent 5	Respondent 6
1. Netwerkstabiliteit	1.1 In- en uitstroom binnen partijen	Ja	Ja	Ja
	1.2 In- en uitstroom van partijen	Nee	Nee	Nee
2. Netwerkcompositie	2.1 Aantal deelnemende partijen	7	7	Niet gecodeerd
	2.2 Aanwezigheid van actoren buiten de gemeentelijke WEB-functionarissen	Incidenteel	Onduidelijk	Niet gecodeerd
3. Netwerkdisein	3.1 Aanwezigheid van een centrale aansturingseenheid	Nee; weinig aansturing	Nee; weinig aansturing	Nee; weinig aansturing
	3.2 Aanwezigheid van externe aansturing	Nee	Nee	Nee

Tabel 14. Netwerkstructuur Flevoland

Dimensie	Indicator	Respondent 7	Respondent 8	Respondent 9
1. Netwerkstabiliteit	1.1 In- en uitstroom binnen partijen	Ja	Nee	Ja
	1.2 In- en uitstroom van partijen	Nee; wel op lokaal niveau	Nee	Nee
2. Netwerkcompositie	2.1 Aantal deelnemende partijen	7	7	7
	2.2 Aanwezigheid van actoren buiten de gemeentelijke WEB-functionarissen	Incidenteel	Incidenteel	Incidenteel
3. Netwerkdisein	3.1 Aanwezigheid van een centrale aansturingseenheid	Nee	Grotendeels	Grotendeels
	3.2 Aanwezigheid van externe aansturing	Nee	Nee	Nee

Tabel 18. Netwerkstructuur Noord-Limburg

Dimensie	Indicator	Respondent 10	Respondent 11	Respondent 12	Respondent 13
1. Netwerkstabiliteit	1.1 In- en uitstroom binnen partijen	Ja	Ja	Ja	Ja
	1.2 In- en uitstroom van partijen	Nee	Nee	Nee	Nee
2. Netwerkcompositie	2.1 Aantal deelnemende partijen	12	5	Onduidelijk	5
	2.2 Aanwezigheid van actoren buiten de gemeentelijke WEB-functionarissen	Incidenteel	Incidenteel	Incidenteel	Incidenteel
3. Netwerkdisein	3.1 Aanwezigheid van een centrale aansturingseenheid	Ja	Nee	Ja	Ja
	3.2 Aanwezigheid van externe aansturing	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt

Tabel 22. Netwerkstructuur Midden-Utrecht

Dimensie	Indicator	Respondent 14		Respondent 15		Respondent 16		Respondent 17	
1. Netwerkstabiliteit	1.1 In- en uitstroom binnen partijen	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
	1.2 In- en uitstroom van partijen	Nee	Alleen groei	Nee	Alleen groei	Nee	Niet gecodeerd	Nee	Alleen groei

2. Netwerkompositie	2.1 Aantal deelnemende partijen	8	80+	Niet gecodeerd	Geen zicht op	7	Geen zicht op	7	80-120
	2.2 Aanwezigheid van actoren buiten de gemeentelijke WEB-functionarissen	Incidenteel	Ja	Niet gecodeerd	Ja	Incidenteel	Ja	Niet gecodeerd	Ja
3. Netwerkdisein	3.1 Aanwezigheid van een centrale aansturingseenheid	Ja; ook nog zoekende	Ja; wel verspreid	Ja; ook nog zoeken de	Ja	Gedeeltelijk	Ja; wel verspreid	Niet gecodeerd	Ja
	3.2 Aanwezigheid van externe aansturing	Nee	Gedeeltelijk	Nee	Nee	Nee	Nee	Niet gecodeerd	Nee

Tabel 26. Netwerkstructuur Drenthe

Dimensie	Indicator	Respondent 18
1. Netwerkstabiliteit	1.1 In- en uitstroom binnen partijen	Ja; alleen binnen kleine gemeenten
	1.2 In- en uitstroom van partijen	Nvt
2. Netwerkompositie	2.1 Aantal deelnemende partijen	6
	2.2 Aanwezigheid van actoren buiten de gemeentelijke WEB-functionarissen	Nee
3. Netwerkdisein	3.1 Aanwezigheid van een centrale aansturingseenheid	Nee
	3.2 Aanwezigheid van externe aansturing	Nvt

Tabel 30. Netwerkstructuur Zuid-Holland

Bijlage 8. Middelen binnen de regionale samenwerking

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3
4. Financiële middelen	4.1 Omvang van budgetten	4.1.1 Toereikendheid van middelen	Toereikend	Ontoereikend	Gedeeltelijk toereikend
	4.2 Aanwending van budgetten	4.2.1 Bereidheid financiële middelen in te zetten	Wisselend aanwezig	Minimaal aanwezig	Minimaal aanwezig
5. Expertise	5.1 Omvang van kennis	5.1.1 Toereikendheid van kennis over thematiek	Toereikend	Gedeeltelijk toereikend	Gedeeltelijk toereikend
		5.1.2 Toereikendheid van kennis over partijen onderling	Gedeeltelijk toereikend	Gedeeltelijk toereikend	Gedeeltelijk toereikend
	5.2 Aanwending van kennis	5.2.2 Bereidheid kennis in te zetten (kennisdeling)	Minimaal aanwezig	Gedeeltelijk aanwezig	Minimaal aanwezig

Tabel 11. Middelen West-Brabant

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 4	Respondent 5	Respondent 6
4. Financiële middelen	4.1 Omvang van budgetten	4.1.1 Toereikendheid van middelen	Toereikend	Gedeeltelijk toereikend	Ontoereikend
	4.2 Aanwending van budgetten	4.2.1 Bereidheid financiële middelen in te zetten	Aanwezig	Aanwezig	Niet gecodeerd
5. Expertise	5.1 Omvang van kennis	5.1.1 Toereikendheid van kennis over thematiek	Ontoereikend	Gedeeltelijk toereikend	Gedeeltelijk toereikend
		5.1.2 Toereikendheid van kennis over partijen onderling	Toereikend	Onduidelijk	Toereikend
	5.2 Aanwending van kennis	5.2.2 Bereidheid kennis in te zetten (kennisdeling)	Minimaal aanwezig	Afwezig	Wisselend aanwezig

Tabel 15. Middelen Flevoland

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 7	Respondent 8	Respondent 9
4. Financiële middelen	4.1 Omvang van budgetten	4.1.1 Toereikendheid van middelen	Ontoereikend	Ontoereikend	Ontoereikend
	4.2 Aanwending van budgetten	4.2.1 Bereidheid financiële middelen in te zetten	Aanwezig	Afwezig	Beperkt aanwezig
5. Expertise	5.1 Omvang van kennis	5.1.1 Toereikendheid van kennis over thematiek	Gedeeltelijk toereikend	Gedeeltelijk toereikend	Gedeeltelijk toereikend
		5.1.2 Toereikendheid van kennis over partijen onderling	Onduidelijk	Niet gecodeerd	Onduidelijk; ontoereikend op lokaal niveau
	5.2 Aanwending van kennis	5.2.2 Bereidheid kennis in te zetten (kennisdeling)	Aanwezig	Aanwezig	Aanwezig

Tabel 19. Middelen Noord-Limburg

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 10	Respondent 11	Respondent 12	Respondent 13
4. Financiële middelen	4.1 Omvang van budgetten	4.1.1 Toereikendheid van middelen	Gedeeltelijk toereikend	Ontoereikend	Ontoereikend	Ontoereikend

	4.2 Aanwending van budgetten	4.2.1 Bereidheid financiële middelen in te zetten	Niet gecodeerd	Wisselend aanwezig	Wisselend aanwezig	Wisselend aanwezig
5. Expertise	5.1 Omvang van kennis	5.1.1 Toereikendheid van kennis over thematiek	Toereikend	Wisselend toereikend	(Inmiddels) toereikend	Gedeeltelijk toereikend
		5.1.2 Toereikendheid van kennis over partijen onderling	Toereikend	Niet gecodeerd	Geen zicht op	Groeiende
	5.2 Aanwending van kennis	5.2.2 Bereidheid kennis in te zetten (kennisdeling)	Wisselend aanwezig	Aanwezig	Aanwezig; grotendeels in de subregio	Groeiende

Tabel 23. Middelen Midden-Utrecht

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 14	Respondent 15	Respondent 16	Respondent 17
4. Financiële middelen	4.1 Omvang van budgetten	4.1.1 Toereikendheid van middelen	Ontoereikend	Ontoereikend	Ontoereikend	Ontoereikend
	4.2 Aanwending van budgetten	4.2.1 Bereidheid financiële middelen in te zetten	Wisselend	Wisselend	Wisselend	Niet gecodeerd
5. Expertise	5.1 Omvang van kennis	5.1.1 Toereikendheid van kennis over thematiek	Toereikend	Toereikend	Toereikend	Toereikend
		5.1.2 Toereikendheid van kennis over partijen onderling	Toereikend	Toereikend	Onduidelijk	Wisselend
	5.2 Aanwending van kennis	5.2.2 Bereidheid kennis in te zetten (kennisdeling)	Relatief hoog; met name in bondgenootschapverband	Relatief hoog	Relatief hoog; met name in bondgenootschapverband	Onduidelijk

Tabel 27. Middelen Drenthe

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 18
4. Financiële middelen	4.1 Omvang van budgetten	4.1.1 Toereikendheid van middelen	Ontoereikend
	4.2 Aanwending van budgetten	4.2.1 Bereidheid financiële middelen in te zetten	Minimaal
5. Expertise	5.1 Omvang van kennis	5.1.1 Toereikendheid van kennis over thematiek	Ontoereikend
		5.1.2 Toereikendheid van kennis over partijen onderling	Niet gecodeerd
	5.2 Aanwending van kennis	5.2.2 Bereidheid kennis in te zetten (kennisdeling)	Minimaal

Tabel 31. Middelen Zuid-Holland Centraal

Bijlage 9. Netwerkcultuur van de regionale samenwerking

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3
6. Consensus	6.1 Doelconsensus	6.1.1 Mate van overeenstemming tussen het doel van het netwerk en het doel van afzonderlijke partij	Op hoofdlijnen	Op hoofdlijnen	Op hoofdlijnen
	6.2 Waardenconsensus	6.2.1. Reactie op waardenuitingen van een andere partij	Niet gecodeerd	Niet gecodeerd	Niet gecodeerd
7. Gedeelde geschiedenis	7.1 Eerdere samenwerking	7.1.1 Samenwerking op andere gebieden (binnen het sociaal domein)	Ja	Ja	Geen zicht op
		7.1.2 Aantal partijen waarmee nog niet eerder is samengewerkt	Niet gecodeerd	Niet gecodeerd	Niet gecodeerd
	7.2 Eerdere (persoonlijke) conflicten	7.2.1 Aanwezigheid van eerdere conflicten tussen partijen	Ja, met name persoonlijk conflict	Ja, met name persoonlijk conflict	Nee, alleen meningsverschillen

Tabel 12. Netwerkcultuur West-Brabant

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 4	Respondent 5	Respondent 6
6. Consensus	6.1 Doelconsensus	6.1.1 Mate van overeenstemming tussen het doel van het netwerk en het doel van afzonderlijke partij	Laag	Laag (verwacht); geen behoefte	Laag (verwacht); geen behoefte
	6.2 Waardenconsensus	6.2.1. Reactie op waardenuitingen van een andere partij	Hoog	Hoog	Hoog
7. Gedeelde geschiedenis	7.1 Eerdere samenwerking	7.1.1 Samenwerking op andere gebieden (binnen het sociaal domein)	Geen zicht op	Nee	Nee
		7.1.2 Aantal partijen waarmee nog niet eerder is samengewerkt	Nvt	Nvt	Nvt
	7.2 Eerdere (persoonlijke) conflicten	7.2.1 Aanwezigheid van eerdere conflicten tussen partijen	Niet gecodeerd	Nee	Niet gecodeerd

Tabel 16. Netwerkcultuur Flevoland

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 7	Respondent 8	Respondent 9
6. Consensus	6.1 Doelconsensus	6.1.1 Mate van overeenstemming tussen het doel van het netwerk en het doel van afzonderlijke partij	Relatief laag; weinig behoefte	Relatief laag; weinig behoefte	Geen zicht op
	6.2 Waardenconsensus	6.2.1. Reactie op waardenuitingen van een andere partij	Wisselend aanwezig	Wisselend aanwezig	Niet gecodeerd

7. Gedeelde geschiedenis	7.1 Eerdere samenwerking	7.1.1 Samenwerking op andere gebieden (binnen het sociaal domein)	Geen zicht op	Wisselend;	Wisselend;
		7.1.2 Aantal partijen waarmee nog niet eerder is samengewerkt	Nvt	Nvt	Nvt
	7.2 Eerdere (persoonlijke) conflicten	7.2.1 Aanwezigheid van eerdere conflicten tussen partijen	Afwezig	Afwezig	Afwezig

Tabel 20. Netwerkcultuur Noord-Limburg

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 10	Respondent 11	Respondent 12	Respondent 13
6. Consensus	6.1 Doelconsensus	6.1.1 Mate van overeenstemming tussen het doel van het netwerk en het doel van afzonderlijke partij	Op hoofdlijnen	Laag; weinig behoefte	Laag; weinig behoefte	Op hoofdlijnen
	6.2 Waardenconsensus	6.2.1. Reactie op waardenuitingen van een andere partij	Relatief hoog	Relatief hoog	Relatief hoog	Relatief hoog
7. Gedeelde geschiedenis	7.1 Eerdere samenwerking	7.1.1 Samenwerking op andere gebieden (binnen het sociaal domein)	Ja	Niet gecodeerd	Wisselend	Niet gecodeerd
		7.1.2 Aantal partijen waarmee nog niet eerder is samengewerkt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt
	7.2 Eerdere (persoonlijke) conflicten	7.2.1 Aanwezigheid van eerdere conflicten tussen partijen	Nee	Nee	Nee	Nee

Tabel 24. Netwerkcultuur Midden-Utrecht

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 14	Respondent 15	Respondent 16	Respondent 17
6. Consensus	6.1 Doelconsensus	6.1.1 Mate van overeenstemming tussen het doel van het netwerk en het doel van afzonderlijke partij	Op hoofdlijnen; weinig behoefte	Relatief hoog	Op (organisatorische) hoofdlijnen; weinig behoefte	Niet gecodeerd
	6.2 Waardenconsensus	6.2.1. Reactie op waardenuitingen van een andere partij	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
7. Gedeelde geschiedenis	7.1 Eerdere samenwerking	7.1.1 Samenwerking op andere gebieden (binnen het sociaal domein)	Ja	Ja	Minimaal	Onduidelijk
		7.1.2 Aantal partijen waarmee nog niet eerder is samengewerkt	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt
	7.2 Eerdere (persoonlijke) conflicten	7.2.1 Aanwezigheid van eerdere conflicten tussen partijen	Nee	Niet gecodeerd	Nee	Niet gecodeerd

Tabel 28. Netwerkcultuur Drenthe

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 18
6. Consensus	6.1 Doelconsensus	6.1.1 Mate van overeenstemming tussen het doel van het netwerk en het doel van afzonderlijke partij	(Nog) geen doelformulering
	6.2 Waardenconsensus	6.2.1. Reactie op waardenuitingen van een andere partij	Niet gecodeerd
7. Gedeelde geschiedenis	7.1 Eerdere samenwerking	7.1.1 Samenwerking op andere gebieden (binnen het sociaal domein)	Beperkt zicht op; wisselend
		7.1.2 Aantal partijen waarmee nog niet eerder is samengewerkt	Nvt
	7.2 Eerdere (persoonlijke) conflicten	7.2.1 Aanwezigheid van eerdere conflicten tussen partijen	Nee; wel irritaties

Tabel 32. Netwerkcultuur Zuid-Holland Centraal

Bijlage 10. Commitment rondom de regionale samenwerking

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3
8. Vertrouwen	8.1 Contractueel vertrouwen	8.1.1 Aanwezigheid van overeenkomsten	Nee	Ja	Geen zicht op
		8.1.2 Behoeftte aan overeenkomsten	Afwezig	Minimaal aanwezig	Afwezig
		8.1.3 Naleving van overeenkomsten	Nvt	Onduidelijk	Geen zicht op
	8.2 Betrouwbaarheid	8.2.1 Mate waarin afspraken worden nagekomen	Nvt (geen afspraken regionaal)	Nvt (geen afspraken regionaal)	Nvt (geen afspraken regionaal)
		8.2.2 Mate waarin gevoelige informatie wordt gedeeld	Geen zicht op	Niet gecodeerd	Niet gecodeerd
	8.3 Afwezigheid van opportunistisch gedrag	8.3.1 Ervaren aanwezigheid misbruik van netwerk, actoren of middelen	Ja	Niet gecodeerd	Nee
9. Intern commitment	9.1 Motieven voor samenwerking	9.1.1 Aanwezigheid van motieven voor samenwerking	Wederkerigheid	Noodzaak Wederkerigheid Legitimiteit	Wederkerigheid Asymmetrie
	9.2 Prioriteit	9.2.1 Ervaren prioriteit binnen het netwerk	Relatief laag	Wisselend	Relatief laag
10. Extern commitment	10.1 Politieke betrokkenheid	10.1.1 Deelname van politieke functionarissen in het netwerk	Wisselend	Ja	Ja
		10.1.2 Opname van aanpak laaggeletterdheid in bestuurlijk akkoord	Ja	Ja	Ja
	10.2 Prioriteit	10.2.1 Ervaren prioriteit buiten het netwerk	Wisselend	Wisselend	Niet gecodeerd

Tabel 13. Commitment West-Brabant

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 4	Respondent 5	Respondent 6
8. Vertrouwen	8.1 Contractueel vertrouwen	8.1.1 Aanwezigheid van overeenkomsten	Nee	Nee	Nee
		8.1.2 Behoeftte aan overeenkomsten	Afwezig	Minimaal aanwezig	Afwezig
		8.1.3 Naleving van overeenkomsten	Nvt	Nvt	Nvt
	8.2 Betrouwbaarheid	8.2.1 Mate waarin afspraken worden nagekomen	Nvt (geen afspraken regionaal)	Nvt (geen afspraken regionaal)	Nvt (geen afspraken regionaal)
		8.2.2 Mate waarin gevoelige informatie wordt gedeeld	Afwezig; geen behoefte	Niet gecodeerd	Afwezig; geen behoefte
	8.3 Afwezigheid van opportunistisch gedrag	8.3.1 Ervaren aanwezigheid misbruik van netwerk, actoren of middelen	Afwezig	Niet gecodeerd	Afwezig
9. Intern commitment	9.1 Motieven voor samenwerking	9.1.1 Aanwezigheid van motieven voor samenwerking	Noodzaak	Noodzaak	Wederkerigheid

	9.2 Prioriteit	9.2.1 Ervaren prioriteit binnen het netwerk	Relatief laag	Wisselend	Wisselend
10. Extern commitment	10.1 Politieke betrokkenheid	10.1.1 Deelname van politieke functionarissen in het netwerk	Nvt	Nvt	Nvt
		10.1.2 Opname van aanpak laaggeletterdheid in bestuurlijk akkoord	Nee; wel behoefte	Ja	Niet gecodeerd
	10.2 Prioriteit	10.2.1 Ervaren prioriteit buiten het netwerk	Wisselend	Wisselend	Wisselend

Tabel 17. Commitment Flevoland

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 4	Respondent 5	Respondent 6
8. Vertrouwen	8.1 Contractueel vertrouwen	8.1.1 Aanwezigheid van overeenkomsten	Geen zicht op	Ja	Ja
		8.1.2 Behoeftte aan overeenkomsten	Nee	Ja	Niet gecodeerd
		8.1.3 Naleving van overeenkomsten	Geen zicht op	Goed	Goed
	8.2 Betrouwbaarheid	8.2.1 Mate waarin afspraken worden nagekomen	Nvt	Nvt	Nvt
		8.2.2 Mate waarin gevoelige informatie wordt gedeeld	Hoog; informatie niet zo gevoelig	Niet gecodeerd	Hoog; informatie niet zo gevoelig
	8.3 Afwezigheid van opportunistisch gedrag	8.3.1 Ervaren aanwezigheid misbruik van netwerk, actoren of middelen	Afwezig	Niet gecodeerd	Afwezig
9. Intern commitment	9.1 Motieven voor samenwerking	9.1.1 Aanwezigheid van motieven voor samenwerking	Wederkerigheid	Wederkerigheid Noodzaak	Wederkerigheid
	9.2 Prioriteit	9.2.1 Ervaren prioriteit binnen het netwerk	Relatief laag	Relatief laag, wel groeiende	Relatief laag
10. Extern commitment	10.1 Politieke betrokkenheid	10.1.1 Deelname van politieke functionarissen in het netwerk	Nvt	Nvt	Nvt
		10.1.2 Opname van aanpak laaggeletterdheid in bestuurlijk akkoord	Ja	Ja	Geen zicht op
	10.2 Prioriteit	10.2.1 Ervaren prioriteit buiten het netwerk	Relatief laag	Niet gecodeerd	Neutraal

Tabel 21. Commitment Noord-Limburg

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 10	Respondent 11	Respondent 12	Respondent 13
8. Vertrouwen	8.1 Contractueel vertrouwen	8.1.1 Aanwezigheid van overeenkomsten	Nee; alleen lokaal	Ja	Nee	Nee
		8.1.2 Behoeftte aan overeenkomsten	Afwezig	Aanwezig	Afwezig	Afwezig

		8.1.3 Naleving van overeenkomsten	Nvt	Goed	Nvt	Nvt
	8.2 Betrouwbaarheid	8.2.1 Mate waarin afspraken worden nagekomen	Nvt (geen afspraken regionaal)	Nvt (geen afspraken regionaal)	Nvt (geen afspraken regionaal)	Nvt (geen afspraken regionaal)
		8.2.2 Mate waarin gevoelige informatie wordt gedeeld	Geen zicht op	Niet gecodeerd	Niet gecodeerd	Niet gecodeerd
	8.3 Afwezigheid van opportunistisch gedrag	8.3.1 Ervaren aanwezigheid misbruik van netwerk, actoren of middelen	Nee	Nee	Niet gecodeerd	Niet gecodeerd
9. Intern commitment	9.1 Motieven voor samenwerking	9.1.1 Aanwezigheid van motieven voor samenwerking	Wederkerigheid	Efficiëntie Asymmetrie	Wederkerigheid Efficiëntie Noodzaak	Wederkerigheid Asymmetrie
	9.2 Prioriteit	9.2.1 Ervaren prioriteit binnen het netwerk	Wisselend; afhankelijk van de persoon	Relatief laag	Relatief laag	Relatief laag; ook wisselend
10. Extern commitment	10.1 Politieke betrokkenheid	10.1.1 Deelname van politieke functionarissen in het netwerk	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt
		10.1.2 Opname van aanpak laaggeletterdheid in bestuurlijk akkoord	Ja	Ja	Ja	Ja
	10.2 Prioriteit	10.2.1 Ervaren prioriteit buiten het netwerk	Hoog	Hoog; wel wisselend	Hoog	Hoog; wel wisselend

Tabel 25. Commitment Midden-Utrecht

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 14	Respondent 15	Respondent 16	Respondent 17
8. Vertrouwen	8.1 Contractueel vertrouwen	8.1.1 Aanwezigheid van overeenkomsten	Ja; alleen het Bondgenootschap	Ja; alleen het Bondgenootschap	Ja; alleen het bondgenootschap	Ja; alleen het bondgenootschap
		8.1.2 Behoefte aan overeenkomsten	Neutraal	Niet gecodeerd	Niet gecodeerd	Hoog
		8.1.3 Naleving van overeenkomsten	Niet afdwingbaar	Niet gecodeerd	Niet afdwingbaar	Niet afdwingbaar
	8.2 Betrouwbaarheid	8.2.1 Mate waarin afspraken worden nagekomen	Nvt	Nvt	Nvt	Nvt
		8.2.2 Mate waarin gevoelige informatie wordt gedeeld	Geen zicht op	Niet gecodeerd	Geen zicht op	Niet gecodeerd
	8.3 Afwezigheid van opportunistisch gedrag	8.3.1 Ervaren aanwezigheid misbruik van netwerk, actoren of middelen	Afwezig; lokaal aanwezig	Afwezig	Afwezig	Onduidelijk
9. Intern commitment	9.1 Motieven voor samenwerking	9.1.1 Aanwezigheid van motieven voor samenwerking	Wederkerigheid Efficiëntie Noodzaak Stabiliteit	Stabiliteit Wederkerigheid Legitimiteit	Wederkerigheid Noodzaak	Wederkerigheid
	9.2 Prioriteit	9.2.1 Ervaren prioriteit binnen het netwerk	Wisselend	Hoog	Wisselend	Wisselend

10. Extern commitment	10.1 Politieke betrokkenheid	10.1.1 Deelname van politieke functionarissen in het netwerk	Ja	Ja	Ja	Ja
		10.1.2 Opname van aanpak laaggeletterdheid in bestuurlijk akkoord	Niet gecodeerd	Ja	Ja	Niet gecodeerd
	10.2 Prioriteit	10.2.1 Ervaren prioriteit buiten het netwerk	Hoog	Wisselend	Wisselend	Wisselend

Tabel 29. Commitment Drenthe

Dimensie	Subdimensie	Indicator	Respondent 18
8. Vertrouwen	8.1 Contractueel vertrouwen	8.1.1 Aanwezigheid van overeenkomsten	Nee
		8.1.2 Behoeftte aan overeenkomsten	Laag
		8.1.3 Naleving van overeenkomsten	Nvt
	8.2 Betrouwbaarheid	8.2.1 Mate waarin afspraken worden nagekomen	Niet gecodeerd
		8.2.2 Mate waarin gevoelige informatie wordt gedeeld	Afwezig
	8.3 Afwezigheid van opportunistisch gedrag	8.3.1 Ervaren aanwezigheid misbruik van netwerk, actoren of middelen	Afwezig
9. Intern commitment	9.1 Motieven voor samenwerking	9.1.1 Aanwezigheid van motieven voor samenwerking	Noodzaak
	9.2 Prioriteit	9.2.1 Ervaren prioriteit binnen het netwerk	Laag
10. Extern commitment	10.1 Politieke betrokkenheid	10.1.1 Deelname van politieke functionarissen in het netwerk	Nvt
		10.1.2 Opname van aanpak laaggeletterdheid in bestuurlijk akkoord	Niet gecodeerd
	10.2 Prioriteit	10.2.1 Ervaren prioriteit buiten het netwerk	Laag; voorheen hoog

Tabel 33. Commitment Zuid-Holland Centraal