

Inhoudsopgave

1. Aanleiding en vraagstelling	3 -
2. Een theoretisch perspectief	8 -
2.1 Inleiding	8 -
2.2 Samenwerking in netwerken	8 -
2.2.1 Het ontstaan van netwerken	10 -
2.3.2 De rol van doelstellingen	10 -
2.3.3 Voor- en nadelen van samenwerken	11 -
2.4 Bestudering van de samenwerking	13 -
2.4.1 Actoren in kaart	14 -
2.4.2 Processen in kaart	14 -
2.4.3 Netwerk als geheel; interactiepatronen en relaties	15 -
2.5 Kritische factoren die bepalend zijn voor de samenwerking	16 -
2.6 Beleidsevaluatie	22 -
2.7 Conceptueel model	23 -
3. Methodologische verantwoording	25 -
3.1 Operationalisatie	25 -
3.2 Strategie: casestudy & bestaand materiaal	27 -
3.3 Betrouwbaarheid en validiteit	28 -
3.4 Onderzoeksmethode	29 -
4. Empirische analyse	30 -
4.1 G4-samenwerking; historie	30 -
4.2 Beoogde doelen	32 -
4.3 Huidige stand van zaken rondom G4-samenwerking	34 -
4.4 Casuïstiek	35 -
4.4.1 Casus 1: schulddienstverlening	35 -
4.4.1.1 Actorenanalyse	36 -
4.4.1.2 Procesanalyse	38 -
4.4.1.3 Netwerkanalyse	39 -
4.4.2 Casus 2: maatregelenbeleid	40 -
4.4.2.1 Actorenanalyse	41 -
4.4.2.2 Procesanalyse	43 -
4.4.2.3 Netwerkanalyse	44 -
4.4.3 Casus 3: plan van aanpak maatschappelijke opvang, fase 1 (PvA MO-1) ...	45 -
4.4.3.1 Actorenanalyse	47 -
4.4.3.2 Procesanalyse	49 -
4.4.3.3 Netwerkanalyse	49 -
4.5 G4- samenwerking; succes of falen?	51 -
4.5.1 Casus schulddienstverlening; algemene indruk van het oordeel van de deelnemers over de samenwerking	51 -
4.5.1.1 Verklarende factoren bij werkgroep schulddienstverlening	53 -

4.5.2 Casus Maatregelenbeleid; algemene indruk van het oordeel van deelnemers over de samenwerking	- 58 -
4.5.2.1 Verklarende factoren bij werkgroep maatregelenbeleid	- 59 -
4.5.3 Casus plan van aanpak maatschappelijke opvang 1; algemene indruk van de het oordeel van de deelnemers over de samenwerking	- 64 -
4.5.3.1 Verklarende factoren bij PVAMO1	- 65 -
4.6 Casusvergelijking	- 70 -
5. Conclusies & aanbevelingen	- 74 -
5.1 Antwoorden op de deelvragen	- 74 -
5.2 Antwoord op de hoofdvraag	- 82 -
5.3 Aanbevelingen	- 84 -
6. Discussie.....	- 86 -
7. Literatuurlijst.....	- 87 -
9. Bijlagen.....	- 91 -

1. Aanleiding en vraagstelling

De publieke sector staat de laatste jaren onder druk. In vakbladen als Binnenlands Bestuur, VNG-magazine en Overheidmanagement wordt dit herhaalde malen geopperd. Er klinkt in ons land de roep om minder regels, minder bureaucratie, minder ambtenaren en tegelijkertijd eist de burger om een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening. Ook gemeenten hebben te maken met dit verwachtingspatroon van de burger. Door verschillende maatschappelijke processen is er een verschuiving zichtbaar binnen publieke dienstverlenende organisaties. Onder meer de toenemende complexiteit van de samenleving, het uitdijende takenpakket, het soms ontbreken van voldoende gekwalificeerde menskracht, specialistische kennis en/of voldoende financiële middelen zorgen daarvoor. Gemeenten zijn op zoek naar mogelijkheden en de juiste middelen om om te gaan met deze complexe maatschappelijke vraag en behoefte.

Een van de middelen om met deze verandering om te gaan is gebruik maken van andere organisaties, oftewel samenwerken. Organisaties komen steeds meer los van het idee de eigen organisatie te willen afschermen van andere organisaties en er ontstaat een meer open blik en hechtingsgedrag richting andere organisaties (Taillieu & Vansina, 1996). Hupe (2007) spreekt over een ontwikkeling van government naar governance. Dat wil zeggen dat de bestuursstijl steeds meer richting vormen van samenwerking gaat. Volgens Poorter (2005) doet governance zich voor als een tegenhanger van de meer formele, traditionele en verticale besturing van government. De verschuiving laat zien dat er meer openheid voor nieuwe besturingsvormen bestaat en dat er blijkbaar een toenemende ontevredenheid over de traditionele wijze van beleidsvorming bestaat (Hajer & Wagenaar, 2003). Naast het verbeteren van de eigen werkprocessen en routines, het 'lean' organiseren en het verbeteren van de kwaliteit van het menselijk kapitaal in de organisaties wordt ook over de eigen grenzen gekeken. Samenwerking in een keten met diverse partners en/of met andere gemeenten met als uiterste consequentie een herindeling wordt als mogelijke oplossing gezien. Dit houdt in dat het beheren, besturen, organiseren en uitvoeren van de publieke dienstverlening niet langer alleen taken van individuele organisaties zijn, maar steeds meer plaatsvinden vanuit informele, horizontale samenwerkingsverbanden tussen organisaties. Deze verbanden zijn zichtbaar op lokaal niveau tussen verschillende gemeentelijke organisaties of afdelingen, maar ook op intergemeentelijk niveau tussen soortgelijke

organisaties of afdelingen van meerdere gemeenten. Een voorbeeld van de laatste vorm is de samenwerking tussen sociale diensten die het laatste decennium een impuls heeft gekregen.

Door deze ontwikkelingen neemt de vraag naar aandacht voor en kennis over de interorganisationele vorm van samenwerking tussen publieke dienstverlenende organisaties toe, zowel op wetenschappelijk niveau als op beleidsmatig niveau. Ervaringen leren dat samenwerking een meerwaarde kan bieden, maar dat er ook problemen bij voor kunnen komen. Dit mogelijke voordeel maakt dat gemeenten steeds meer interesse hebben in de opties die intergemeentelijke samenwerking biedt.

Een vorm van samenwerking tussen gemeenten is G4-samenwerking. Dit houdt samenwerking tussen de vier grote gemeenten van Nederland; Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, in. De vier grootste gemeenten kennen een gezamenlijke problematiek en beschikken over specialistische kennis. Al geruime tijd vindt er op verschillende gebieden en niveaus samenwerking plaats. Hierbij wordt gedoeld op samenwerking in algemene zijn, zoals deze op veel dossiers plaatsvindt bij de sociale diensten. Soms noodgedwongen, maar veelal ook op vrijwillige basis, 'gewoon' omdat het voordelig is. Nog niet eerder zijn er plannen bedacht om de samenwerking meer te formaliseren. In 2007 is hier wel een aanzet voor gegeven met de oprichting van een overheidscoöperatie (WiGo4it) die de G4 breed ondersteunt op het gebied van ICT. De nieuwe ontwikkelingen op het gebied van informatietechnologie en de digitalisering van de samenleving hebben de actoren voor de uitdaging gesteld om hun informatietechnologie op de hedendaagse mogelijkheden af te stemmen. Doordat het hier om dezelfde soort organisaties gaat, vier sociale diensten met eenzelfde uit te voeren opdracht, staan de actoren wat informatietechnologie betreft voor een soortgelijke uitdaging. Daarom zijn de vier directies samengekomen om deze vernieuwing aan te pakken.

In navolging van de samenwerking op IT-gebied hebben de G4 in 2009 besloten de samenwerking een nieuwe impuls te geven met het programma 'Eén in diensten'.

Een quote uit een van de verslagen van G4-directeuren vergaderingen:

“We werken al twee jaar met elkaar samen, we hebben goede bijeenkomsten, maar we hebben nog weinig resultaat”.

Typerend van de houding op dat moment: de directies hadden de behoefte aan meer zichtbare resultaten. De ambitie is om samen te werken op proces-, beleids-, innovatie- en strategiegebied. In het programmavoorstel worden doelen, ambities en uitgangspunten van een intensievere samenwerking tussen de vier diensten beschreven.

De samenwerking is in verschillende mate en op verschillende niveaus opgepakt en geïntensiveerd als gevolg van het programma. De resultaten en meningen van medewerkers op verschillende niveaus over de geïntensiveerde samenwerking zijn verdeeld. De ene samenwerking verloopt soepeler dan het andere en ook de mate waarin successen worden behaald is verschillend. Naar aanleiding van het programma zijn een aantal werkgroepen op verschillende niveaus gestart. Maandelijks is er het G4-directeuren overleg. Hierin worden besluiten genomen en wordt de huidige stand van zaken besproken. Ook is er maandelijks het G4-beleidschouder overleg. Hierin worden besluiten afkomstig uit het G4-directeurenoverleg besproken en wordt afgestemd hoe dit naar beleids- en uitvoeringsniveau vertaald kan worden. Op beleidsmedewerkerniveau zijn verschillende formele en informele G4-samenwerkingsverbanden.

Op strategisch niveau is er dus ongeveer twee jaar geleden besloten dat de sociale diensten meer met elkaar moeten samenwerken. Er is echter nog geen aandacht besteed aan het in kaart brengen van de resultaten van dit besluit en hierdoor bestaat er onduidelijkheid over de effectiviteit en het succes. Binnen de beleidsafdeling van de sociale dienst in Rotterdam is er rond de G4-samenwerking een veelheid aan vragen. Het totaaloverzicht van G4-activiteiten ontbreekt en volgens de medewerkers kan de samenwerking effectiever en beter zodat resultaten worden geoptimaliseerd.

In dit onderzoek worden drie casussen van samenwerking op een bepaald beleidsterrein tussen de sociale diensten van de vier grote gemeenten bekeken: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Deze vier grote gemeenten worden aangeduid als de G4.

Vraagstelling

Naar aanleiding van het gebrek aan kennis over het resultaat van de G4-samenwerking is de volgende vraagstelling in dit onderzoek leidend:

De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Het doel van dit onderzoek is kennis te verzamelen over het verloop van de samenwerking tussen de sociale diensten van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. De feitelijke weergave van de tevredenheid, doelbereiking en succes- en faalfactoren van deze samenwerking kan gebruikt worden om de G4-samenwerking verder te verbeteren.

De volgende vraagstelling staat centraal:

In hoeverre zijn de sociale diensten van de G4 gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht), tevreden over hun samenwerking en de doelen die daarmee zijn gerealiseerd en welke kritische factoren spelen hierbij een rol?

Deelvragen:

- Hoe is de samenwerking tussen de sociale diensten van de vier gemeenten tot stand gekomen en hoe ziet die er op dit moment precies uit?
- Wat zijn de beoogde doelen van deze samenwerking?
- In welke mate zijn de genoemde doelen, voortkomend uit de praktijk, bereikt?
- Hoe wordt de doelbereiking door de verschillende deelnemers beoordeeld?
- Hoe wordt de samenwerking tussen verschillende deelnemers beoordeeld?
- Welke factoren zijn bepalend voor het succes of falen van de samenwerking?
- Wat is de relatie tussen de doelbereiking en de beoordeling van de samenwerking?

Wetenschappelijke relevantie

Vanuit de sociale dienst Rotterdam blijkt dat er weinig kennis aanwezig is over de effectiviteit van G4-samenwerking en dat het totaaloverzicht ontbreekt. De samenwerking op verschillende gebieden en niveaus gaat al heel wat jaren terug. De samenwerking kwam

voornamelijk adhoc tot stand en kende geen formeel karakter, afgezien van het programmavoorstel. De afgelopen jaren is deze samenwerking intensiever geworden en meer geformaliseerd. Bij dit onderzoek zullen drie casussen van G4-samenwerking op beleidsgebied bestudeerd worden. Met behulp van verschillende theorieën over samenwerken in een netwerk, kritische succesfactoren bij gezamenlijke beleidspraktijken en beleidsevaluatie zullen de meerwaarde van G4-samenwerking en kritische factoren worden onderzocht. Dit onderzoek wil een bijdrage leveren aan de kennis over het verloop van de samenwerking en de factoren die hierop van invloed zijn. De conclusies en aanbevelingen kunnen ook gebruikt worden bij soortgelijke intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, ook bij andere gemeentelijke diensten dan sociale diensten.

Maatschappelijke relevantie

Uit ervaringen is gebleken dat het ene samenwerkingsverband soepel verloopt en dat de deelnemers tevreden zijn, maar het andere verloopt moeizamer en de deelnemers zijn ontevreden. Binnen de afdeling Beleid van de sociale dienst Rotterdam speelt de vraag wat maakt dat de ene G4-werkgroep wel een succes is en het andere niet. Welke factoren spelen daarbij een rol en zijn van invloed op het succes of falen en op de tevredenheid van de betrokken actoren. Dit onderzoek zal een bijdrage leveren aan het vergroten van de kennis over deze samenwerking. Welke factoren zijn van invloed op het succes of falen van samenwerking tussen de vier gemeenten en is van invloed op de tevredenheid van de deelnemers. De conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek kunnen bij soortgelijke G4-samenwerkingen in de toekomst gebruikt worden en kunnen dienen als aandachtspunten

2. Een theoretisch perspectief

2.1 Inleiding

In recente ontwikkelingen in de beleidspraktijk staat vaak het doorbreken van verkokering en het realiseren van een geïntegreerde aanpak centraal. Er wordt steeds meer aandacht besteed aan dat het niet meer ieder voor zich is, maar dat partijen elkaar moeten opzoeken. Dit om partijen te integreren maar ook om verschillende problemen te integreren en deze problemen en aanpakken met elkaar te verbinden. Daarnaast is er bij alle partijen steeds meer het bewustzijn aanwezig dat je samen sterker staat dan alleen. Tegelijkertijd wordt er geklaagd over traag verlopende beleidsprocessen, een logge overheid en stroperigheid. Volgens Pröpper (2000) is er sprake van een dilemma: is een slagvaardige aanpak van collectieve problemen gebaat bij integratie van en coördinatie tussen de betrokken organisaties of werkt dat juist averechts?

Kenmerkend voor verschillende vormen van samenwerking, is dat ze in meer of mindere mate zijn gebaseerd op de bestuurlijke autonomie van de betrokken partijen. De samenwerking berust in essentie op overeenstemming tussen een aantal, dat op grond van vrijwilligheid tot samenwerking besluiten. Dit wil zeggen dat elk van de betrokken partijen zelfstandig kan beslissen of men wel of niet deelneemt aan een gemeenschappelijk project op basis van een eigen afweging van de kosten en de baten van de samenwerking. Pröpper (2000) omschrijft samenwerking als: *'de bewuste afstemming van twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen'*. Bij samenwerking is er sprake van een bewuste bundeling van krachten, waar naast eventuele individuele doelen ook altijd een gemeenschappelijk doel een rol speelt. Partijen zoeken elkaar immers op om met elkaar iets te bereiken dus er moet een gemene deler zijn.

2.2 Samenwerking in netwerken

Meestal zijn er bij samenwerkingsverbanden meerdere partijen betrokken. In dit onderzoek in het bijzonder de sociale diensten van de vier gemeenten en wellicht nog andere publieke organisaties. Het geheel van partijen, relaties en verbanden wordt dan 'het netwerk' genoemd. Om een oordeel te kunnen vellen over een samenwerkingsverband is het van

belang inzicht te verkrijgen in het netwerk waarbinnen dit samenwerkingsverband zich bevindt.

Volgens Koppenjan & Klijn (2004) kunnen netwerken als volgt omschreven worden: “Netwerken kunnen worden opgevat als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van spelen”.

Hoewel de verschillen tussen netwerken groot kunnen zijn, is het mogelijk een gemene deler te vinden voor netwerken. Camps (2001) voegt hier nog aan toe dat er sprake is van ongelijkheid tussen de actoren in belang, macht, invloed, urgentie, samenwerkingsvermogen en toegang tot informatie. Hij verwijst naar netwerksituaties waarin het een kwestie van ‘mee-eten’ of ‘gegeten worden’ is. Deze theorie heeft betrekking op het belang dat een organisatie heeft bij het aangaan van een samenwerkingsverband. Dit speelt een grote rol bij de verloop van het proces.

Duidelijk is geworden dat wederzijdse afhankelijkheid binnen een netwerk bepalend is voor het functioneren van het netwerk. Dit om doelen te realiseren en taken te kunnen vervullen. Ook de omgeving is complex geworden en wordt steeds belangrijker voor organisaties. Een hoge dichtheid en de verscheidenheid van organisatorische netwerken kenmerken de hedendaagse maatschappij. Organisaties willen en verwachten iets van elkaar en zijn afhankelijk van elkaars middelen. Door processen van specialisatie, professionalisering, decentralisatie, individualisering en informatisering komen er steeds meer belangrijke beslissingen in de maatschappij (Koppenjan & Klijn 2004:3).

Samenwerking tussen verschillende partijen waarbij gezamenlijk beleid wordt ontwikkeld, in dit onderzoek samenwerking op beleidsgebied tussen de sociale diensten van de G4, kan ook de ‘coproductie’ van beleid worden genoemd Bekkers (2007). Door middel van overleg, onderhandeling en uitruil wordt getracht voor problemen een bevredigende aanpak te ontwikkelen. Volgens hem is het essentieel dat partijen binnen een netwerk tot een

gedeelde perceptie en definitie van onder andere de aard en de omvang van de wederzijdse afhankelijkheden die tussen de in het geding zijnde aspecten, belangen en posities bestaan, komen. Hierop voortbouwend moeten zij een aanpak ontwikkelen waardoor er een gezamenlijke beleidspraktijk ontstaat.

Achtereenvolgens worden in deze paragraaf het belang van het ontstaan van netwerkrelaties, doelstellingen en de voor- en nadelen van samenwerken besproken.

2.2.1 Het ontstaan van netwerken

Van invloed op het verloop van samenwerking is de aanleiding, oftewel het ontstaan, van de samenwerking. Volgens Camps (2001) zijn er verschillende redenen voor het ontstaan van netwerkrelaties. Zo kan er sprake zijn van dwang via hogere overheden, een sterkere actor of wet- of regelgeving. Het kan ook zo zijn dat netwerkrelaties ontstaan zonder dat er sprake is van dwang. Bijvoorbeeld bij wederzijds belang, wanneer bij samenwerking in een netwerk er efficiëntie overwegingen ten grondslag liggen of wanneer er door samen een netwerk te vormen meer stabiliteit en minder onzekerheid wordt ervaren tussen actoren. Meestal is het karakter van het aangaan van een netwerkrelatie niet geheel vrij omdat er altijd in een zekere mate sprake van wederzijdse afhankelijkheid is. Ieder netwerk ontwikkelt zich gaande weg. Het kan zo zijn dat de motieven van actoren toen ze het netwerk aangingen uiteindelijk niet overeenkomen met de werking van het netwerk. Bij de bestudering van een netwerk is het van belang het ontstaan te achterhalen

2.3.2 De rol van doelstellingen

Een belangrijk kenmerk bij het gezamenlijk ontwikkelen van beleid is de rol van doelstellingen. Welke doelstellingen hebben de partijen, komen die met elkaar overeen of verschillen die en naar welk resultaat wordt er toegewerkt? Waar ligt de meelaten en wie bepaalt waar de meelaten komt te liggen? Doelstellingen kunnen enerzijds een tactische mobiliserende en inspirerende rol vervullen. Er wordt betekenis gegeven aan de ambities van partijen, waardoor zaken in beweging kunnen komen en de wil om bepaalde vraagstukken op te pakken wordt getoond. Maar doelstellingen kunnen ook averechts werken, voornamelijk als ze (te) ambitieus zijn, weinig ruimte voor een eigen invulling bieden of wanneer ze met een grote mate van vasthoudendheid worden nagestreefd. Verandering of bijstelling wordt dan als een potentieel verlies gezien. De bereidheid van

partijen om inspanningen te verrichten neemt af wanneer zij met dergelijke ambitieuze en dichtgetimmerde doelstellingen worden geconfronteerd. Er wordt daarom in een beleidsproces belang gehecht aan een open proces van doelstellingformulering, waarbij de doelstellingen niet van te voren zijn gegeven, maar de uitkomst en vertaling zijn van bereikte consensus tussen betrokken partijen.

Een ander kenmerk is dat in coproductie van beleid wordt gestreefd naar een win-winsituatie: situaties waarin betrokken partijen wederzijds voordeel hebben in de wijze waarop een probleem wordt gedefinieerd en aanpakken worden geselecteerd (Bekkers, 2007: 213- 215).

2.3.3 Voor- en nadelen van samenwerken

Wanneer een actor ervoor kiest om samen met andere partijen tot een bepaald doel te komen, in plaats van individueel, zijn hier voor- en nadelen aan verbonden.

De keuze van actoren om te participeren in een netwerk en het doen van investeringen in samenwerking is onder meer afhankelijk van de omvang van de eigen hulpbronnen en het gepercipieerde belang dat zij hebben bij het onderliggende beleidsprobleem. Een belangrijk criterium, misschien wel hét belangrijkste, bij de afweging voor een actor om te participeren in een beleidsnetwerk zou de effectiviteitsvraag moeten beantwoorden. Wanneer deze positief beantwoord wordt zal samenwerking een voordeel zijn (Litjen, 2000).

Bij het bekijken van voor- en nadelen van samenwerken kan het van belang zijn te kijken naar eerder evaluatieonderzoek van samenwerking. Zo hebben Korsten en Bekker in 2006 een onderzoek gedaan naar innovatieve organisatievormen bij samenwerking tussen gemeenten. Zij zijn tot een aantal motieven gekomen die de keuze om te gaan samenwerken bepalen. Deze onderzoeksresultaten zijn relevant voor dit onderzoek omdat bij de analyse bekeken kan worden of één van deze motieven een rol heeft gespeeld en wat de invloed daarvan op de samenwerking is. Zij noemen de volgende redenen:

- Kostenreductie door schaalvoordelen;
- Verhogen van de kwaliteit van werkprocessen;
- Verhogen van de professionaliteit en deskundigheid van medewerkers;

- Verhogen van de arbeidsproductiviteit;
- Delen van kennis en ervaring en het mogelijk maken van specialisering;
- Verbeteren van het loopbaan-perspectief van de medewerkers (Korsten, 2004b: 18);
- Bundelen van schaarse expertise (VNG, 2003: 16);
- Kennisdeling en uitwisseling van ervaring is eenvoudiger – met name op een terrein als ICT is dit van belang;
- Verhogen van de kwaliteit van beleid door van elkaar te leren en door uitruil van ‘best practices’;
- Het spreiden van financiële risico’s. Denk aan de Wet Werk en Inkomen naar arbeidsvermogen, waarbij niet meer de rijksoverheid, maar de gemeenten alle financiële risico’s dragen.
- Het opvangen van beleidsdruk. Tal van beleidsterreinen zijn in beweging. Tegen deze achtergrond is het voor afzonderlijke gemeenten tamelijk risicovol om van meet af aan stevig te investeren. Bij samenwerking worden de investeringskosten verdeeld over de partners.
- Het vergroten van de bestuurlijke slagkracht. Door samenwerking staan gemeenten sterk in hun lobby ten opzichte van andere gemeenten en hogere overheden (Herweijer, 1998: 150).

Laatst genoemde reden door Herweijer (1998) dat samenwerking de bestuurlijke slagkracht kan vergroten, wordt bekritiseerd door de theorie van Pröpper (2000). Hij benadrukt dat samenwerking ook tot minder slagvaardigheid kan leiden want de snelheid van het handelen, kan worden beperkt doordat er eerst moet worden overlegd. Daarnaast creëert samenwerking ook bepaalde verwachtingen want partijen willen betrokken worden bij het beleid van de ander. De onderlinge afhankelijkheid neemt dus toe.

Propper (2000) weegt in zijn theorie een aantal voor- en nadelen van samenwerking tegen elkaar af. Zo kan de gemeenschappelijke identiteit toenemen doordat organisaties zich solidair voelen en er een gemeenschappelijke beleving ontstaat maar daar tegenover staat dat de individuele identiteit, en daarmee ook de autonomie, verminderd kan worden.

Samenwerking kan zorgen voor een wijdere blik en maken dat organisaties zich voor het grotere geheel verantwoordelijk voelen. Dat kan komen doordat organisaties er direct mee

worden geconfronteerd als hun handelen consequenties heeft voor de samenwerkingspartner. Echter kan ook het probleem ontstaan waarbij de verantwoordelijkheid op elkaar wordt afgeschoven.

Ook heeft samenwerking consequenties voor de conflicten die er zijn. Het kan zo zijn dat er door de samenwerking naar nieuwe wegen wordt gekeken doordat er een nieuwe kritische blik wordt geworpen, een verbetering dus. Echter, het kan ook zo zijn dat er juist meer conflicten komen en dat deze leiden tot meer stress, demotivatie en tegenwerking.

Tot slot wordt efficiëntie als aspect genoemd. Door samenwerking zullen er extra transactie-, communicatie- en coördinatiekosten ontstaan. Maar daar tegenover kan dubbelwerk worden vermeden doordat partijen bijvoorbeeld niet allen afzonderlijk 'het wiel hoeven uit te vinden'.

Pröpper concludeert dat er een spanningsveld tussen samenwerking en autonomie bestaat en dat dit op een bepaalde wijze hanteerbaar gemaakt moet worden. De deelnemende partijen moeten bepaalde individuele belangen opzij zetten en naar het gezamenlijke belang kunnen kijken. Daarnaast moeten ze de handelingen die nodig zijn om tot dit gezamenlijke belang te komen onder ogen zien en accepteren. Dit zal inhouden dat niet alle specifieke eisen en wensen kunnen worden vervuld maar dat er naar een middenweg gezocht moet worden waar alle partijen zich in kunnen vinden.

2.4 Bestudering van de samenwerking

In dit onderzoek is het van belang het netwerk nader te bestuderen om ten eerste een beeld van de samenwerking in het algemeen te krijgen. Welke actoren zijn er betrokken en hoe ziet de samenwerking en het netwerk als geheel eruit en wat is het belang van relaties en interactiepatronen? Ten tweede is het van belang naar het proces van samenwerking te kijken zodat er een oordeel geveld kan worden over het succes of falen. Als het proces van samenwerking in beeld is kunnen ook de factoren die bepalend zijn voor het functioneren van het netwerk bekeken worden.

2.4.1 Actoren in kaart

De actoren hebben ondanks verschillende visies op het probleem elkaar nodig om tot een compromis te komen. Om inzicht te krijgen in het netwerk is het volgens Koppenjan & Klijn (2004) van belang eerst alle betrokken actoren afzonderlijk te identificeren.

Vervolgens worden de percepties van de actoren gereconstrueerd. Dit is om de visies van de actoren met betrekking tot het probleem en oplossingen in kaart te brengen.

Tot slot komt de analyse van de posities en de afhankelijkheden van de actoren aan bod. Hiermee wordt weergegeven welke posities actoren ten opzichte van de probleemsituatie innemen en in welke mate ze van elkaar afhankelijk zijn.

Ook de hechtheid van relaties tussen actoren is van belang. De hechtheid van relaties komt naar voren in wederzijdse raadpleging, partnerschappen en vertrouwen. De kwaliteit en de frequentie van dit contact zeggen iets over de hechtheid van de relatie. Het kenmerk vertrouwen wordt door Rousseau, Sitkin, Burt en Camerer (Koppenjan & Klijn 2004) gedefinieerd als een psychologische gemoedstoestand om kwetsbaarheid gebaseerd op positieve verwachtingen van de intenties of gedrag van anderen te accepteren.

2.4.2 Processen in kaart

Wanneer de actoren in kaart zijn gebracht, kan er naar het proces van samenwerking worden gekeken. Op basis hiervan komt de beoordeling over het verloop van de samenwerking tot stand. In de procesanalyse worden de relevante arena's bepaald. De beslissingen en het spel van probleemoplossing vinden plaats in arena's waarin actoren hun strategieën presenteren. Actoren maken hierin keuzes op basis van hun waarnemingen van problemen en andermans strategieën (Koppenjan & Klijn 2004:55-59). Het kan ook voorkomen dat besluitvorming in meerdere arena's plaatsvindt. Erkennen van samenhangende groepen van actoren en interactiesituaties rondom afgebakende politieke onderwerpen en/of initiatieven die betekenisvol zijn voor het beleidsspel, is essentieel voor het analyseren van het proces. Een andere belangrijke actie is het kenmerken en analyseren van stagnaties in het proces. De intentie hiervan is het inventariseren van de oorsprong en structuur van stagnaties als een startpunt voor het managen van interventies.

Een ander model dat gebruikt kan worden om naar processen te kijken is het rondenmodel (Teisman, 1992; 2001). Teisman gebruikt een bokswedstrijd als metafoor voor het

beschrijven van beleidsprocessen. Besluitvorming vindt binnen dit model in rondes plaats, die worden afgesloten met een cruciale beslissing. Binnen elke ronde vindt er een strijd plaats tussen actoren, het eindresultaat wordt bepaald door alle rondes samen. Besluitvormingsprocessen binnen dit model kenmerken zich door een zig-zag koers, horten en stoten en iteraties (Enserink e.a., 2002). Dit model gaat uit van onvoorspelbaarheid en niet van lineariteit.

2.4.3 Netwerk als geheel; interactiepatronen en relaties

Wanneer de actoren binnen het netwerk en het proces van samenwerking in kaart zijn gebracht, is het van belang naar het netwerk als geheel te kijken. Ten eerste dient een inventarisatie van de interactiepatronen van actoren gemaakt te worden. Dit houdt in dat er door het weergeven van de frequentie en diversiteit van actoren, netwerken en bijbehorende actoren bepaald kunnen worden. De interacties ontstaan door de verschillende belangen en doeleinden van de partijen in het netwerk en het feit dat ze van elkaar afhankelijk zijn om deze doeleinden te bereiken. Hier spelen relaties een belangrijke rol. Volgens Eber (1997) zijn binnen het netwerk drie relatietypen van belang:

- Middelen en activiteiten: Dit zijn de 'material', 'dominative' of 'cultural' middelen die door de actoren worden ingezet ten bate van de doelstellingen van het netwerk. Hierbij kan gedacht worden aan bevoegdheid, status, legitimiteit, kennisinformatie en geld.
- Informatiestromen: Dit is de uitwisselingen van informatie die er op gericht is het functioneren van het netwerk te bevorderen.
- Wederzijdse verwachtingen: Het functioneren en het investeren van actoren binnen een netwerk is sterk afhankelijk van het onderlinge vertrouwen en in het gehele netwerk en het functioneren van de afzonderlijke actoren binnen het netwerk.

Vertrouwen betekent in het geval van falende prestaties dat partners niet meteen de oorzaak zoeken in ontevredenheid of eigenbelang, maar in externe factoren, tijdelijke competentieproblemen of andere redelijke verklaringen. Vertrouwen moet te allen tijde behouden worden en vormt een belangrijke basis voor de hechtheid van relaties. Hoe meer vertrouwen, hoe beter de basiscondities en hoe effectiever het netwerk. Dit vertrouwen moet gevoed worden door frequent de verwachtingen naar elkaar uit te spreken en behoedzaam te zijn voor veranderingen. De aanwezigheid van vertrouwen zegt ook iets

over de hechtheid van de onderlinge relaties. De mate waarin actoren hecht met elkaar zijn is bepalend voor de voortgang van het besluitvormingsproces.

Ten tweede wordt er gekeken naar patronen in de percepties van actoren. Door relaties in deze percepties te bepalen kan ontdekt worden welke netwerken bij elkaar horen. Ook wordt hier een inventarisatie gemaakt van institutionele bepalingen die partijen met elkaar verbinden. Hier wordt in uitgedrukt wat de formele en informele regels en andere organisatieregels in het netwerk zijn. Hiermee kan bepaald worden van welk (e) netwerk (en) er sprake is en wat de constellatie van dat netwerk is.

De netwerkanalyse tracht complexiteit van bestuurlijke processen in kaart te brengen. Er bestaat aandacht voor actoren, besluitvorming en voor de context. Het is juist de verbinding van die elementen die het beeld geeft van bestuurlijke processen en beleidsinhoud (college, Prof. Dr. Erik-Hans Klijn, 2010).

2.5 Kritische factoren die bepalend zijn voor de samenwerking

Wanneer het netwerk bestudeerd is en er duidelijkheid is over de aanwezige actoren, processen en relaties kan het succes of falen van de samenwerking worden bekeken. Bij het gezamenlijk aanpakken van problemen, met als doel een bepaalde meerwaarde te creëren, is er een aantal factoren die hierbij een belangrijke rol spelen. Dit zijn kritische factoren die bepalend zijn voor het succes of falen van de samenwerking.

Aan de hand van onderstaande kritische factoren wordt getracht meer inzicht in de kern van het netwerk te krijgen. Dit inzicht kan bijdragen aan het achterhalen van meer en dieper liggende verklaringen voor succes of falen. Bekkers (2007) benadrukt dat een gemeenschappelijke beleidspraktijk geen gegeven is maar ontwikkeld moet worden. Er zijn volgens hem verschillende factoren van invloed op de succesvolle totstandkoming van deze praktijken (2007: 216- 224). Ook Clark (2000: 75) noemt gebaseerd op een bijdrage van Layder (1997: 82) een aantal componenten die de context van het netwerk bepalen. Onderstaand worden de verschillende factoren die van invloed op de samenwerking kunnen zijn genoemd door Bekkers en Clark beschreven.

Psychobiografie van actoren in het netwerk

Wat is de ontstaansgeschiedenis van de organisaties binnen het netwerk? Bepalende factoren in de ontstaansgeschiedenis zijn vormend voor de psycho-biografie en het handelen van organisaties. Het is van belang dat actoren voldoende op de hoogte zijn van de psycho-biografie binnen het netwerk zodat hier voldoende rekening mee gehouden kan worden en er geen verassingen binnen het netwerk zullen ontstaan (Clark 2000: 75, gebaseerd op bijdragen van Layder 1997: 82). Meer geconcretiseerd: bij wie komt het initiatief om te gaan samenwerken vandaan, is dit opgelegd van hogere lagen of eigen initiatief, wat is de beoogde meerwaarde van de samenwerking, in er al eerder samengewerkt of contact gelegd, verschil in beleid voor de samenwerking? De antwoorden op deze vragen kunnen de samenwerking zowel bevorderen als belemmeren.

Bij het onderkennen van afhankelijkheden spelen ook vaak gegroeide vanzelfsprekendheden, vastgelegd in tradities, routines en denkkaders, een rol. Deze kunnen bij de coproductie van beleid psychologische barrières vormen, waardoor het vaak moeilijk is om op een andere manier tegen een bepaald probleem aan te kijken (Bekkers 2007).

Middelen

Over welke middelen beschikken de afzonderlijke actoren binnen het netwerk? Wat zijn de 'material middelen' (kapitaal, rechten)? Wat zijn de 'dominative middelen' (macht, invloed, bevoegdheden) en wat zijn de 'cultural middelen' (kennis en kunde ten aanzien van de vraagstukken waar het netwerk mee wordt geconfronteerd). Middelen bepalen het belang dat een actor bij een besluit heeft en in welke mate deze te vervangen is. Is de vervangbaarheid hoog dan is de invloed van de actor op het proces laag. Een actor kan dan snel ingewisseld worden voor een ander (Clark, 2000). Verschil in middelen tussen actoren kan de samenwerking belemmeren omdat de verhoudingen dan ongelijk worden. Gelijkheid in middelen kan dan voor gelijke verhoudingen zorgen en de samenwerking bevorderen. Verschil in middelen kan de samenwerking ook bevorderen doordat rollen en posities duidelijk verdeeld zijn.

Kwaliteit van de onderlinge verhoudingen

Bij het creëren van een gedeeld beeld van de aard en omvang van het probleem is het bij betrokken partijen vaak zo dat zij een stereotiep beeld koesteren. Vaak komen deze beelden tot uitdrukking in 'wij' en 'zij'. Deze beelden zijn vaak het product van een bepaalde geschiedenis (Teisman, 2003 in Bekkers 2007). Iedere actor kent een eigen set van normen en waarden waarmee de acties van de anderen gewaardeerd worden. Hierbij speelt vertrouwen en een risico een belangrijke rol. Ook kent iedere actor zijn eigen grenzen in de tolerantie die wordt opgebracht binnen het netwerk voor actoren waarvan de concrete acties niet geheel in overeenstemming zijn met de normen en waarden van het netwerk. Daarnaast is ook de machtsverdeling van belang (Camps, 2000). Deze beelden kunnen een positieve uitwerking hebben om onzekerheid en ambiguïteit te reduceren over het gedrag van andere partijen en de belangen die zij inbrengen. Er kunnen echter ook problemen ontstaan als deze beelden disfunctioneel worden en er 'vijandbeelden' ontstaan. Dit kan ervoor zorgen dat er introversie ontstaat. Vandaar dat een belangrijk aandachtspunt de mate waarin partijen erin slagen de historisch gegroeide en verkilde verhoudingen te ontgooien (Bekkers, 2007).

Onderkennen van afhankelijkheden

Vertrouwen is vaak een voorwaarde voor het vermogen van partijen om wederzijdse afhankelijkheden die hen verbinden ook daadwerkelijk te zien en te onderkennen. Ze moeten onderkennen dat ze elkaar nodig hebben. De inhoud bindt partijen en laat zien waar partijen van elkaar afhankelijk zijn voor de aanpak van een bepaald probleem. Dit is alleen mogelijk indien de aard en de omvang van het probleem niet als een van bovenaf en van buitenaf opgelegd gegeven wordt beschouwd (Bekkers 2007). Als dit wel het geval is zou dit de samenwerking kunnen belemmeren doordat het gemeenschappelijke belang niet 'voelbaar' is waardoor de direct betrokkenen de noodzaak van samenwerken niet inzien. Dit zou voor weerstand bij de deelnemers kunnen zorgen. Wanneer de afhankelijkheden worden onderkend en direct betrokken partijen het probleem zelf ondervinden zal de behoefte aan een oplossing door middel van samenwerking groter zijn. Dit zorgt voor een meer open houding bij de deelnemers.

Politieke druk & de relatie met de politiek

Politieke en maatschappelijke druk kan negatief werken wanneer partijen door toenemende kritiek en een luidere schreeuw om een oplossing gaan twijfelen over de door hen ingenomen positie. Het kan positief uitpakken wanneer deze weerstand zich politiek vertaald en belangrijke doorslaggevende actoren daarom het roer omgooien. Het ontbreken ervan kan positief zijn wanneer het onderhandelingsproces tussen partijen zich meer in de luwte afspeelt en niet verstoord wordt door intense politieke bemoeienis en interventies (Bekkers, 2007).

Van belang is ervoor te zorgen dat de politiek op grond van haar primaat, haar probleemperceptie niet oplegt aan de andere partijen. De politiek kan natuurlijk wel op grond van datzelfde primaat een bepaalde visie op het probleem ontwikkelen en aan de hand daarvan kunnen partijen hun eigen invulling daaraan geven. De partijen die direct met de samenwerking te maken hebben moeten inspraak hebben bij het definiëren van het probleem. Dit zal het met elkaar zoeken naar een passende oplossingen makkelijker maken dan wanneer de partijen bijvoorbeeld niets concreet van het probleem merken.

Een passende rol voor de politiek is die van 'procesbewaker'. Zo kunnen er eisen worden gesteld aan de inrichting van arrangementen en kunnen er een aantal spelregels geformuleerd worden die tijdens overleg- en onderhandelingsprocessen in acht moeten worden genomen. Ook het bewaken van de kwaliteit en het houden aan procesafspraken, codificering en sanctionering zijn rollen die voor de politiek zijn weggelegd.

Wederzijds voordeel

Het is belangrijk om bij coproductie wederzijds voordeel te creëren of de geleden schade zoveel mogelijk te delen. Er zijn verschillende strategieën die daarbij kunnen helpen. Bijvoorbeeld doelvlechting door belangen en doelen van partijen met elkaar te vervlechten en ruil van organisatorische hulpbronnen. Maar ook compensatie, het incasseren van bepaalde verliezen en het bewustzijn van het toeval en het in bepaalde situaties ook toelaten. En tot slot reframing. Met reframing wordt bedoeld dat veronderstellingen die achter een bepaald beleidsprobleem schuilgaan op een andere manier worden gedefinieerd door een ander perspectief of denkkader toe te laten (Bekkers, 2007).

Wanneer de samenwerking een van de partijen geen voordeel op zou leveren, of ongelijk voordeel tussen de partijen, zal dit het samenwerkingsproces bemoeilijken en voor weerstand zorgen.

Inbreng van belangen

Bij de selectie van partijen moet rekening worden gehouden met eenzijdige vertegenwoordiging, waarbij de eenzijdige en toch al gevestigde en goed georganiseerde belangen de overhand krijgen. Er moet gezorgd worden voor gelijkwaardigheid zodat iedere partij ook echt de gelegenheid krijgt haar specifieke belangen, benaderingen en perspectieven in te brengen (Bekkers, 2007). Wanneer dit niet het geval is zullen er waarschijnlijk conflicten ontstaan en dit zal de kwaliteit van de onderlinge verhoudingen geen goed doen. Een gevoel van gelijkwaardigheid is goed voor het onderlinge vertrouwen op een goed eindresultaat en dit zorgt voor een open houding. Partijen zullen vernieuwingen en nieuwe denkkaders eerder toelaten.

Spelregels

Ook is het belangrijk dat partijen het eens zijn over een minimale set van spelregels die moet worden gevolgd. Deze regels kunnen op verschillende onderwerpen van toepassing zijn: afbakening van het probleem, coproductie, wie onder welke condities toegang hebben tot de arena, hoe besluitvorming dient te verlopen, hoe kennis en informatie met elkaar worden gedeeld en de rol van de politiek (Bekkers, 2007). Wanneer er onenigheid bestaat over de spelregels zou dit voor conflicten kunnen zorgen.

Voortgang

Het bewaken van de voortgang van het proces van samenwerking is belangrijk omdat coproductieprocessen vaak gekenmerkt worden door 'polderen'; veel overleggen met zo veel mogelijk betrokken partijen en vervolgens naar een oplossing zoeken. Hierdoor kunnen onderhandelingsprocessen stikken en zijn de betrokken partijen niet of nauwelijks in staat om zichtbare resultaten te boeken. Hier staat echter wel tegenover dat de tijdsinvestering die partijen doen in de coproductie van beleid, in de uitvoering moet worden teruggewonnen.

Leiderschap: visie en gezaghebbende intermediairs

Het is belangrijk dat er bepaalde personen zijn die hun visie op het probleem inbrengen. Vaak is dit de drager van de inhoud die bindt, die kan inspireren en mobiliseren. Ook zijn de

personen die de rol van ‘verbinder’ vervullen belangrijk. Dit zijn personen die ten opzichte van de verschillende partijen een relatief onafhankelijke positie innemen en het vertrouwen wekken. Verder is het van belang dat er een onafhankelijke en gezaghebbende procesbegeleider is die zorg draagt voor de kwaliteit van het proces van overleg en onderhandeling en daarmee een belangrijke regisseursrol vervult. Faciliteiten en middelen om samenwerking plaats te laten vinden zijn dan geregeld dus de deelnemers kunnen zich richten op de inhoud.

2.6 *Beleidsvaluatie*

Tot slot is het bij het onderzoeken van het functioneren van het netwerk, van belang rekening te houden met de wijze waarop deelnemende partijen het gezamenlijke beleid evalueren. Er zijn verschillende soorten evaluaties van beleid. Het is van belang om bij de evaluatie rekening te houden met de verschillende partijen die bij de beleidsvorming betrokken zijn. Bij de evaluatie van samenwerking op beleidsgebied kan er gekeken worden naar de inhoud en naar het proces. Bekkers (2007) noemt in zijn boek drie verschillende benaderingen van beleidsvaluaties. In dit onderzoek zijn de politieke en de culturele benadering van Bekkers (2007) het meest relevant. Bij de politieke benadering draait het om het veiligstellen van de eigen positie en het eigen belang. Het oordeel over het gevoerde beleid wordt dan ook bepaald door de inhoud; de mate waarin het beleid heeft geleid tot een verbetering, een verslechtering of het consolideren van de eigen positie en het daarmee gemoeide belang. Het oordeel over het succes van een bepaald beleidsprogramma kan dan ook per actor verschillen. Beleid dat erin slaagt zo goed mogelijk rekening te houden met specifieke belangen, wensen en voorkeuren van de betrokken partijen kan dus eerder op draagvlak of steun rekenen. Vanuit dit perspectief is succesvol beleid, beleid dat geaccepteerd wordt. De mate van steun of weerstand bij relevante belanghebbende partijen bepaalt uiteindelijk de inhoud van het te vellen oordeel over het proces. Dit oordeel is afhankelijk van de vraag of er rondom een bepaald beleidsprogramma sprake is van een zogenoemde ‘dominante coalitie’. Als binnen deze coalitie het oordeel positief is kan worden gesproken van min of meer succesvol beleid. Bekkers noemt verder dat het oordeel over het succes of falen van beleid gebaseerd is op intersubjectieve overeenstemming. Het is van belang om het netwerk van partijen, hun belangen, posities en afhankelijkheden en hun waardering van het gevoerde beleid in kaart te brengen.

Ook bij de culturele benadering van beleid speelt intersubjectieve overeenstemming tussen de betrokken belanghebbende partijen een vitale rol. In deze benadering wordt er vanuit gegaan dat de wijze waarop beleidsproblemen worden gedefinieerd, een aanpak geselecteerd wordt en oordelen worden uitgesproken over het al dan niet succesvol zijn van bepaalde aanpakken per definitie subjectief is. Succesvol beleid is dan beleid dat in staat is geweest een gemeenschappelijk beeld te creëren over nut en noodzaak van een bepaalde aanpak en over de werkelijkheid. Het beleid heeft de betrokken partijen in staat gesteld om een gemeenschappelijke taal of referentiekader te ontwikkelen, waardoor ze ook een min of meer gedeeld verhaal hebben kunnen produceren over het al dan niet succesvol zijn van de gekozen aanpak. Dit veronderstelt op zijn beurt weer communicatie; communicatie die gericht is op het faciliteren van een collectief leerproces. Beleid dat in staat is dit gedeelde beeld te creëren en te onderhouden, is dan succesvol beleid. Het is belangrijk om oog te hebben voor de contextgebonden processen van betekenisverlening (Bekkers, 2007: 302-310).

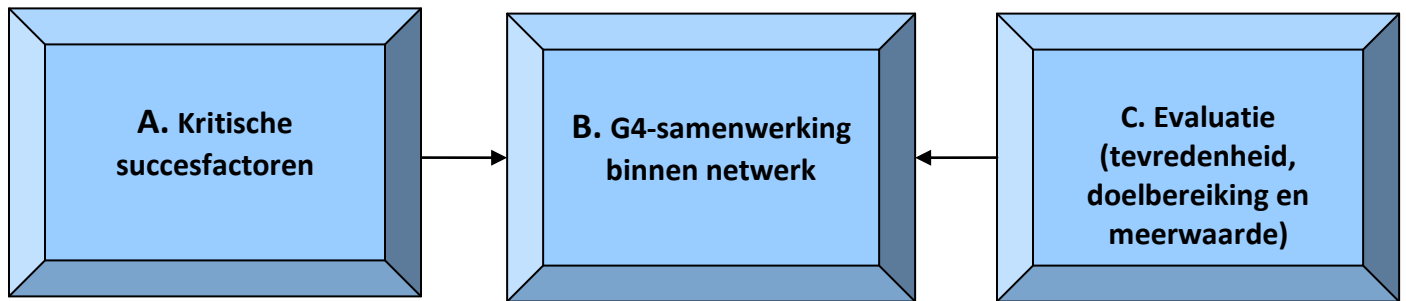
2.7 Conceptueel model

Het conceptueel model kan dienen als raamwerk voor het opzetten van onderzoeksactiviteiten en het identificeren van kennisleemtes.

In deze paragraaf zijn de eerder besproken theorieën verder uitgewerkt tot een conceptueel model voor dit onderzoek (figuur 2.1). De relatie tussen de centrale begrippen uit het theoretisch kader en de oplossing van het vraagstuk en de bestudering van het onderzoeksontwerp wordt hier weergegeven. In het meest linker blok (a) is de onafhankelijke variabele 'kritische succes factoren' weergegeven. Deze onafhankelijke variabele heeft effect op hoe de G4-samenwerking binnen het netwerk verloopt, de afhankelijke variabele (blok b). Het oordeel over hoe de samenwerking in de G4 verloopt is ook afhankelijk van hoe de samenwerking geëvalueerd wordt, en in hoeverre het als een succes of falen wordt gezien.

In het hoofdstuk 3, de paragraaf operationaliseren worden de begrippen verder uitgewerkt en meetbaar gemaakt.

Figuur 2.1 conceptueel model



3. Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de methoden en technieken die zijn toegepast om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Allereerst komt in paragraaf 3.1 de operationalisatie aan bod. Hier worden centrale begrippen meetbaar gemaakt. In de tweede paragraaf wordt aandacht geschonken aan de gehanteerde onderzoeksstrategie: de casestudy. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. Tot slot gaat paragraaf 3.4 over de onderzoeksmethode.

3.1 Operationalisatie

De overgang van theorie naar empirisch onderzoek wordt aangeduid als de *operationalisatiefase*. Operationaliseren heeft betrekking op wat er onderzocht gaat worden en het “meetbaar” maken van de theoretische begrippen (Van Thiel, 2007:50). Aan de hand van de geoperationaliseerde theoretische begrippen, kan een onderzoeksopzet worden vastgesteld. Met de verwerking van de resultaten van het onderzoek kan een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag. Om de te operationaliseren begrippen duidelijk vast te stellen, wordt er gebruik gemaakt van een schema.

De eerste stap van het operationaliseren is het toekennen van een definitie aan theoretische begrippen. Hierdoor wordt afgebakend wat onderzocht gaat worden (Van Thiel, 2007:50). Stap twee laat zien welke uitingsvormen de theoretische begrippen hebben in de empirie. Vaak zijn de uitingsvormen op meerdere, specifieke manieren waarneembaar. De toekenning van een waarde aan een variabele is stap drie van het operationalisatieproces. Door de toekenning van een bepaalde waarde wordt het mogelijk om de onafhankelijke variabelen te ‘meten’.

In de volgende paragraaf zullen bovenstaande stappen worden samengevoegd in tabel 3.1, daarna worden de keuzen die zijn gemaakt toegelicht.

Begrip	Definitie	Uitingsvormen	Waarneembare uitingsvormen
Kritische factoren	Factoren die bepalend zijn voor de succesvolle totstandkoming, van gezamenlijke beleidspraktijken en voor het functioneren van het netwerk	<ol style="list-style-type: none"> 1. Psychobiografie van actoren 2. Middelen 3. Kwaliteit van de onderlinge verhoudingen 4. Onderkennen van afhankelijkheden 5. Politieke druk & de relatie met de politiek 6. Wederzijds voordeel 7. Inbreng van belangen 8. Spelregels 9. Voortgang 10. Leiderschap 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ontstaan, aanleiding 2. Beschikbare middelen die ingezet kunnen worden 3. 'Wij-gevoel of vijandbeeld', conflicten en hechtheid van relaties 4. Gemeenschappelijk belang 5. Betrokkenheid en rol van gemeentelijke en landelijke politiek 6. Meerwaarde die samenwerking de partijen oplevert 7. Gelijkwaardigheid 8. Regels die de samenwerking beïnvloedt 9. Zichtbare resultaten 10. Onafhankelijke gezaghebbende procesbegeleider
Samenwerking	De bewuste afstemming van twee of meer actoren van gemeenschappelijke handelingsplannen door middel van stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen die worden gevormd. Deze patronen worden in stand gehouden en veranderd door reeksen van spelen.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Actoren 2. Ontstaan van netwerkrelaties; doelen en motieven 3. Processen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aanwezige actoren en percepties van actoren. Hechtheid relaties: wederzijdse raadpleging, partnerschappen, vertrouwen (psychologische gemoedstoestand), kwaliteit en frequentie en ontstaan 2. Middelen en doelstellingen van partijen 3. Aanwezige besluitvormingarena's, aanwezige strategieën en interactiepatronen
Beleidsevaluatie	Een proces dat plaats vindt om op systematische wijze een oordeel te vellen over het succes of falen van een beleidsprogramma	<ol style="list-style-type: none"> 1. Doelbereiking 2. Resultaten/meerwaarde 3. Tevredenheid van de actoren 	<ol style="list-style-type: none"> 1 verbeteren van de dienstverlening aan de klant; <ul style="list-style-type: none"> • harmonisatie en uniformering van werkprocessen; • efficiëntere inzet van middelen en mensen gericht op product- en proces- en beleidsontwikkeling en uitvoering • versterken van de innovatieve kracht en de onderlinge uitwisseling van 'good practices'; • versterken van de gezamenlijke lobby en strategische positionering; • verbeteren van de gezamenlijke ICT-ondersteuning • behalen van capaciteitswinst en werkbesparing • netwerken en bestaande structuren • resultaatgerichtheid 2. Wat heeft de samenwerking de partijen opgeleverd? 3. Indruk van de deelnemers

Tabel 3.1

Toelichting

Na de verschillende theorieën gelezen te hebben is bepaald dat de drie kernbegrippen van dit onderzoek: kritische factoren, samenwerking in netwerken en beleidsevaluatie zijn. De manier waarop de begrippen in bovenstaand schema gedefinieerd zijn, is leidend in dit onderzoek. De uitingsvormen zijn afgeleid uit de theorie en de waarneembare uitingsvormen zullen bij het empirische onderzoek als indicatoren worden gebruikt. De mate waarin de indicatoren in de empirie aanwezig zijn zegt iets over het eraan gekoppelde begrip. Het doel van dit onderzoek is de tevredenheid van de deelnemers en doelbereiking van de G4-samenwerking in kaart brengen en daarnaast welke kritische succesfactoren hierop van invloed zijn. Het is dus van belang dat de waarneembare uitingsvormen in de laatste kolom van de tabel, bijdragen aan het achterhalen van één van deze drie elementen. Bij de bestudering van de geselecteerde cases van G4-samenwerking wordt de aanwezigheid van deze uitingsvormen bekeken. De waarneembare uitingsvormen dienen als indicatoren om aan te geven welke factoren van invloed zijn op het succes of falen van de samenwerking, hoe die samenwerking in het netwerk dan verloopt (kijken naar actoren, netwerk en processen) en het tevredenheidoordeel en doelbereiking van de deelnemers en succes of falen van de samenwerking.

Wanneer inzicht in de samenwerking in het netwerk verkregen is, kan bekeken worden welke kritische factoren hierop van invloed zijn. Welke factoren zijn bepalend voor hoe de samenwerking zich op dit moment voordoet?

Het functioneren van het netwerk (actoren, netwerk en processen), is afhankelijk van de criteria die van invloed zijn op het succes of falen van de samenwerking (de criteria) en van de evaluatie (hoe de samenwerking ervaren wordt en de doelbereiking).

3.2 Strategie: casestudy & bestaand materiaal

Om tot conclusies en aanbevelingen te komen zullen bij dit onderzoek een combinatie van een tweetal strategieën worden gebruikt.

De eerste strategie die toegepast wordt is *casestudyonderzoek*. De meerwaarde van *casestudy* is de rijkdom aan empirische informatie die het onderzoek oplevert die de basis

kan vormen voor nieuwe theorievorming of kan leiden tot verbetering van bestaande theorievorming.

Enkele gevallen van G4-samenwerking zullen in hun natuurlijke situatie worden onderzocht. Op basis van het gevoel van de beleidsmedewerkers worden cases bestudeerd die soepel en moeizaam verlopen. Er worden veelal kwalitatieve gegevens verzameld over diverse van tevoren vastgestelde zaken die met de casus te maken hebben. Aan de hand hiervan kan een oordeel over de tevredenheid en mate van doelbereiking van de G4-samenwerking worden geveld en kunnen kritische factoren die hierbij bepalend zijn worden vastgesteld. Dit heeft als voordeel dat de gevonden effecten van G4-samenwerking sterk aan de context van de onderzochte casus gebonden kunnen worden, dus een hoge interne validiteit. Een ander kenmerk van de *casestudy* is dat er veel meer in de diepte dan in de breedte wordt gewerkt (Verschuren en Doorewaard, 2007: 184). De diepgang in dit onderzoek wordt dan ook bereikt door verschillende arbeidsintensieve vormen van dataverzameling, zoals *face-to-face* interviews en *deskresearch*. In de laatste paragraaf zullen de methoden die hierbij gebruikt gaan worden verder worden toegelicht.

Naast *casestudy* zal er gebruik gemaakt worden van bestaand materiaal. Er is al veel bestaand materiaal, in de vorm van beleidsnota's, onderzoeksrapporten of krantenartikelen over G4-samenwerking intern aanwezig. Volgens Van Thiel (2007:115) is bestaand materiaal onderzoeksinformatie dat voor een ander doel is geproduceerd, maar wel opnieuw kan worden gebruikt voor een (bestuurskundig) onderzoek.

Voor het verzamelen en analyseren van bestaand materiaal zal in dit onderzoek een inhoudsanalyse worden gebruikt. Deze analyse kan worden gebruikt voor het vaststellen van feiten en opvattingen en ook voor het reconstrueren van gebruikte argumentaties. Voor het evalueren van het beleidsproces zijn dit belangrijke bronnen om de uiteindelijke hoofdvraag te kunnen beantwoorden.

3.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid en geldigheid zijn belangrijke criteria voor wetenschappelijk onderzoek.

De betrouwbaarheid van onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en de consistentie waarmee variabelen worden gemeten. Nauwkeurigheid heeft vooral betrekking op de meetinstrumenten zoals interviewvragen of observatieschema's. Bij

consistentie gaat het om herhaalbaarheid: onder dezelfde omstandigheden zal dezelfde meting leiden tot dezelfde bevindingen.

Er zijn twee hoofdvormen van validiteit: interne en externe validiteit. Interne validiteit betreft de geldigheid van onderzoek; heeft de onderzoeker echt gemeten wat hij wilde meten? Vooral de operationalisatie is hierbij van belang.

Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van onderzoek: gelden de gevonden resultaten ook voor andere personen, instituties, tijden en plaatsen? Dit is eigenlijk vooral bij statistisch onderzoek van toepassing omdat daar op basis van een steekproef uitspraken over de populatie worden gedaan (Van Thiel 2007: 55- 59).

3.4 Onderzoeksmethode

Een van de methodes die bij dit onderzoek gebruikt gaat worden is interviewen. Interviews zijn een flexibele manier om informatie te verzamelen omdat een onderzoeker tijdens het gesprek aanvullende vragen kan stellen om een gegeven antwoord beter te begrijpen. Tegelijkertijd kan die flexibiliteit ook gevaren opleveren voor de betrouwbaarheid van het onderzoek, omdat elk gesprek anders zal verlopen. Interviews worden vooral gebruikt om niet-feitelijke informatie te verkrijgen (meningen, relaties en percepties) maar kunnen ook gebruikt worden om enige feiten te controleren. Bij dit onderzoek zullen semigestructureerde interviews worden gehouden. Dit interview is een gesprek aan de hand van een zogenoemde interviewhandleiding of topiclijst. Hierin staan de onderwerpen waarover vragen gesteld gaan worden en/of een aantal voorgeformuleerde vragen. Deze vragen worden afgeleid uit het theoretisch kader (Van Thiel, 2007: 106-111).

4. Empirische analyse

In dit hoofdstuk komen de resultaten van het onderzoek aan bod. Allereerst wordt de totstandkoming van G4-samenwerking tussen de sociale diensten en de beoogde doelen beschreven. Vervolgens de huidige stand van zaken rondom de G4-samenwerking. In de vierde paragraaf komen de onderzochte casussen aan bod. Allereerst wordt het netwerk van partijen in de drie casussen geanalyseerd, vervolgens wordt het succes of falen van de samenwerking bekeken. Eerst wordt er een beschrijving gegeven van de algemene indruk van de deelnemers over de samenwerking en tot slot worden de verklarende factoren voor dit succes of falen beschreven.

4.1 G4-samenwerking; historie

Sinds een ruim aantal jaren is er op verschillende terreinen en op verschillende niveaus sprake van samenwerking tussen de sociale diensten van de vier grootste gemeenten. Deze sociale diensten zijn de Dienst Werk en Inkomen Amsterdam, de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam, de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten Den Haag en de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Utrecht. Samenwerking vond af en toe plaats op directieniveau en beleidsniveau (onder andere G4-directeurenoverleg en G4-beleidshoofden overleg). Vooral de samenwerking op beleidsniveau was tot een aantal jaren geleden niet structureel en kwam vooral adhoc voor. De samenwerking op bestuurlijk (wethouders-) niveau kent al sinds vele jaren een structureel karakter.

Een aantal jaren geleden is door de directies van de G4 besloten dat de samenwerking geïntensiveerd gaat worden. Een startsein hiervoor is gegeven in 2005. De sociale diensten van de G4 zijn toen een samenwerkingsverband aangegaan om tot gezamenlijke automatisering te komen (gedeeld systeem onder de naam Socrates). De gedeelde noodzaak tot en het gezamenlijke belang bij een gezamenlijke vernieuwing van de ICT werd op dat moment ingezien. Hiertoe is in 2007 een coöperatie opgericht genaamd WiGo4it (Werk, Inkomen, G4 voor Informatietechnologie), waarvan de directeuren van de sociale diensten van de G4 het bestuur vormen. Door de oprichting van deze overheidscoöperatie heeft de G4-samenwerking een meer structureel en geïnstitutionaliseerd karakter

gekregen. De diensten van de vier gemeenten zijn nu meer met elkaar verbonden en worden zo gedwongen om meer met elkaar te overleggen.

Nadat de directies van de sociale diensten, de samenwerking op G4-niveau in gang hadden gezet, waren er in 2009 op directieniveau ideeën om de samenwerking tussen de sociale diensten in zijn geheel te intensiveren. De directie wenste als G4 nog meer samen te gaan doen, ook op terreinen buiten de informatietechnologie, om de uitvoering van beleid en de werkprocessen zoveel mogelijk te harmoniseren onder de noemer 'Eén in diensten'. Ter voorbereiding op een definitief besluit over het programma is een aantal bijeenkomsten georganiseerd, zoals een G4-beleidsdag waar beleidsmedewerkers voorstellen hebben geformuleerd hoe deze samenwerking ingevuld kan worden. Ook is er een bijeenkomst voor 'procesmanagers' georganiseerd, waar managers van gedachten hebben gewisseld over hoe dit programma meer vormgegeven kan worden.

In januari 2010 is het startsein voor de programmalijnen van 'Eén in diensten' gegeven. Het programma 'Eén in diensten' had de ambitie om op een aantal belangrijke terreinen de samenwerking in G4 verband te versterken. Deze samenwerking is gericht op zoveel mogelijk eenheid in beleid en processen en een sterke positionering ten opzichte van ketenpartners en het Rijk, om daarmee te komen tot klantgerichte, maar ook efficiëntere en effectievere inzet van middelen. Efficiëntie overwegingen en het creëren van meer stabiliteit in het beleid van de vier grote gemeenten liggen dus ten grondslag aan de samenwerking. Binnen het programma zijn een aantal pilotprojecten benoemd.

Ondanks alle lokale verschillen bestaan er veel overeenkomsten tussen de vier diensten. Alle vier de diensten hebben te maken met een gezamenlijke rijkswetgeving op de terreinen inkomen, werk, inburgering en WMO (Wet Maatschappelijke Ondersteuning). Bij inkomen en werk (de WWB en WIJ) en inburgering herbergen de G4 een substantieel deel van het totale aantal klanten in Nederland (ongeveer een derde). De belangrijke positie van de G4 wordt ook erkend door het Rijk, VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en de vereniging voor directeuren van sociale diensten; Divosa. Dit komt tot uitdrukking in zelfstandig bestuurlijk overleg met het Rijk en vertegenwoordiging van de G4 in besturen en commissies van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI), VNG en Divosa. Naast de ICT-

problematiek hebben de G4 nog meer gezamenlijke uitdagingen, die in samenwerking opgelost kunnen worden.

4.2 Beoogde doelen

Met het programmavoorstel 'Eén in diensten' in 2009 is geprobeerd de samenwerking te formaliseren. Er zijn ambities en doelen rondom een intensievere samenwerking van de G4 geformuleerd. De volgende ambitie wordt geformuleerd:

“Het ambitieniveau van dit programma is een niet vrijblijvende samenwerking op de terreinen werk, inkomen, maatschappelijke ondersteuning en inburgering, die leidt tot klantgerichte maar ook efficiëntere en effectievere inzet van middelen, zoveel mogelijk eenheid in beleid en processen en een sterke positionering richting ketenpartners en het Rijk”.

De uiteindelijke stip op de horizon is één dienst met vier locaties. Of deze stip ooit werkelijkheid wordt is op dit moment niet van belang. Het gaat om de gedachte erachter: “samen staan we sterk(er)”.

Uit de ambitie worden de volgende doelstellingen afgeleid (programmavoorstel Eén in diensten, 2009):

- het verbeteren van de integrale dienstverlening aan de klant;
- de noodzaak om tot meer efficiency te komen;
- het toenemende belang van elektronische dienstverlening (click, call en face);
- meer samenwerking met ketenpartners;
- behoefte om in netwerken te denken en werken en minder in structuren;
- een toenemend aantal aanvragen bij WWB (wet werk en bijstand), WIJ (wet investeren in jongeren) en schulddienstverlening;
- afnemende budgetten.

Gekoppeld aan deze bovenstaande doelstellingen worden de volgende uitdagingen beschreven:

- verbeteren van de dienstverlening aan de klant;
- harmonisatie en uniformering van werkprocessen;
- efficiëntere inzet van middelen en mensen gericht op product- en proces- en beleidsontwikkeling en uitvoering;
- versterken van de innovatieve kracht en de onderlinge uitwisseling van 'good practices';
- versterken van de gezamenlijke lobby en strategische positionering;
- verbeteren van de gezamenlijke ICT-ondersteuning en gezamenlijke gegevensverwerking;
- behalen van capaciteitswinst en werkbeparing.

Uitgangspunten

Voor het nastreven van de genoemde doelen zijn in het projectplan 'Eén in diensten (2009)' een aantal uitgangspunten geformuleerd. Een van de uitgangspunten is dat de samenwerking zich richt op de overeenkomsten van de G4 volgens de 80-20 regel. Het programma richt zich niet op de 20% waarin de verschillen tot uiting komen; de zogenoemde 'lokale kleur', maar op 80% waarin overeenstemming te vinden is. De aanpak moet de overeenkomsten benutten en versterken, maar ruimte laten voor verschillen en een vertaling maken van gezamenlijke producten naar de lokale praktijk.

Een ander uitgangspunt is dat het programma zo min mogelijk vorm krijgt in een aparte structuur, maar meer uitgaat van netwerken en het gebruik van bestaande structuren. Aan meer overhead is geen behoefte. Er is wel behoefte aan een netwerk waarin betrokken dossierhouders uit de G4 direct met elkaar kunnen samenwerken.

Een volgend uitgangspunt is dat zo min mogelijk energie wordt gestoken in voorbereidende activiteiten en zoveel mogelijk in directe actie. Draagvlak is het beste te creëren als er direct resultaat wordt geboekt en de meerwaarde daarmee duidelijk wordt. Daarnaast is het programma resultaatgericht en moeten er binnen een periode van één jaar concrete resultaten zijn geboekt.

4.3 Huidige stand van zaken rondom G4-samenwerking

Eén in diensten

Naar aanleiding van het programma 'Een in diensten' zijn er pilotprojecten op proces- en beleidsgebied opgestart. Op beleidsgebied zijn er onder andere de werkgroepen 'schulddienstverlening' en 'harmonisering van het maatregelenbeleid'.

Om de huidige situatie rondom het programma te achterhalen zijn interviews gehouden. Het blijkt dat het programma nu (juni 2011) niet meer actief is. Het programma is aanleiding geweest voor samenwerking op een aantal beleidsonderwerpen. Een aantal daarvan zijn nog steeds gaande en een aantal niet. Er wordt op dit moment dus wel degelijk met elkaar samen gewerkt alleen niet meer onder de noemer 'Een in diensten'.

Wigo4it

Als naar de huidige situatie rondom de samenwerking wordt gekeken speelt de automatisering (Wigo4it) een belangrijke rol. Vanwege juridische en aanbestedingstechnische mogelijkheden is ervoor gekozen om in 2007 Wigo4it als coöperatieve vereniging op te richten. Door de oprichting van deze coöperatieve vereniging is het mogelijk om de middelen en bronnen van de vier organisaties, zoals op informatie technologisch gebied het Haagse Socrates systeem, aan elkaar uit te kunnen wisselen.

"...coöperatieve vereniging Wigo4it voor de sociale diensten van de G4 teneinde investering en hergebruik van ICT-functionaliteit en ook verdere (ICT-) samenwerking van de sociale diensten van de G4 vorm te geven" (Wigo4it lange termijn visie, 2007).

Vanuit deze coöperatie kunnen de systemen voortaan zelf gebouwd en ontwikkeld worden in plaats van een beroep op de markt te moeten doen. Rotterdam is als eerste (januari 2009) over gegaan op het systeem van de sociale dienst van Den Haag, terwijl de sociale diensten van Utrecht en Amsterdam een jaar later op 1 januari 2010 zijn overgegaan.

Het is gebleken dat de implementatie van een gezamenlijk ICT-systeem lastig te onderhouden is omdat er zoveel gemeentespecifieke wensen zijn. Het blijkt dat het moeilijk is een achterliggende gemeenschappelijke (G4) basis te ontwikkelen. Dit is echter van groot belang om aan de opdracht van de directeuren van de vier sociale diensten te voldoen; een

G4-breed ICT-systeem. Enkele gemeentespecifieke aanpassingen zijn in beperkte mate wel mogelijk, maar het moet niet zo zijn dat er alsnog vier verschillende systemen worden ontwikkeld. Op dit moment is samenwerking, dus overeenstemming, belangrijker dan volledige harmonisatie van alle computersystemen en/of producten. Op een hoog abstractieniveau (directie) is het gemakkelijk te bepalen dat er één beleid moet komen maar wanneer het daadwerkelijk in de praktijk gebracht gaat worden, blijkt dat er ICT-technisch erg veel gemeentelijke verschillen zijn

4.4 Casuïstiek

Nu duidelijk is wat de achtergrond van G4-samenwerking is, is het van belang een aantal samenwerkingsverbanden op beleidsniveau nader te bestuderen. In dit onderzoek zullen drie casussen van G4-samenwerking op een specifiek beleidsonderwerp behandeld worden. In alle drie de gevallen is er een bepaalde aanleiding geweest waarom de vier gemeenten elkaar hebben opgezocht om gezamenlijk beleidsplannen op te stellen. In deze paragraaf wordt aan de hand van de gehouden interviews en bestaand materiaal beschreven hoe de samenwerking er binnen de verschillende casussen uit ziet. Eerst wordt beschreven welke actoren betrokken zijn en zullen deze worden geïdentificeerd. De afhankelijkheden en relaties en doelen worden beschreven. Vervolgens vindt er een procesanalyse plaats; welke besluitvormingarena's zijn er, wat waren stagnaties in het proces en hoe komen besluiten tot stand. Tot slot wordt het netwerk als geheel geanalyseerd.

4.4.1 Casus 1: schulddienstverlening

Iedereen die met problematische schulden zit kan de hulp inroepen van een schuldhulpverlener. Er zijn in Nederland vijftig Gemeentelijke Kredietbanken (GKB's), Sociale Diensten en particuliere organisaties die hulp bieden. De persoon met schulden kan samen met de schuldhulpverlener kijken naar mogelijkheden om de schulden op te lossen.

Het programma 'Eén in diensten' had de ambitie om op een aantal belangrijke terreinen de samenwerking in G4 verband te versterken. Resultaatgerichtheid staat voorop, dat wil zeggen dat binnen afzienbare tijd concrete resultaten worden geboekt. Het intensiveren

van de samenwerking op het gebied van schulddienstverlening was één van de aandachtspunten van het programma. De werkgroep kreeg geen concrete doelen wat betreft resultaten mee maar wel op procesgebied. De opdracht was om in kaart te brengen wat voor voordelen of winst G4-samenwerking kan bieden. Wanneer dat duidelijk was, kon de werkgroep zelf doelen formuleren. Op dit moment (juni 2011) zijn beïnvloeding van de wet, informatie-uitwisseling en het opstellen van een aantal gezamenlijke beleidsdocumenten de gezamenlijke activiteiten

4.4.1.1 Actorenanalyse

Naast de sociale diensten van de vier gemeenten zijn ook Divosa, de VNG, de Nederlandse Vereniging voor Volkskrediet (NVVK)K en het Rijk betrokken actoren. De NVVK, de vereniging voor schulddienstverlening en sociaal bankieren (brancheorganisatie), is de belangenvereniging van gemeentelijke kredietbanken, publieke instellingen en bedrijven die mensen met schulden helpen. De kredietbanken, onderdeel van de gemeentelijke diensten, van de vier gemeenten zijn lid van de vereniging. De NVVK is soms bij de overleggen van de G4 betrokken zodat ze op de hoogte is van de standpunten van de G4. Daarnaast kan de G4 het beleid van de NVVK beïnvloeden door te lobbyen voor bepaalde beleidsstandpunten en andersom kan de NVVK ook het beleid van de G4 beïnvloeden. De VNG is ook af en toe bij de overleggen aanwezig, om op de hoogte te blijven van de standpunten. Deze heeft echter weinig invloed op de samenwerking, evenals Divosa.

De vier gemeenten bekleden een zelfde positie in de samenwerking. De politieke agenda (aankomende nieuwe Wet op de Gemeentelijke Schulddienstverlening) bood op een bepaald moment goede kansen om op korte termijn concrete resultaten te boeken (Plan van aanpak G4-werkgroep Een-in-schulddienstverlening, 2010).

Deze nieuwe wet bepaalt dat alle gemeenten in Nederland een zorgplicht richting hun burgers hebben op het gebied van de schulddienstverlening. Op 31 juni 2011 is er door de Tweede Kamer vóór de wet gemeentelijke schulddienstverlening gestemd. Nu moet er nog stemming in de Eerste Kamer plaatsvinden.

Beïnvloeding van de wet is dus een van de gezamenlijke activiteiten van de werkgroep geworden. Naast het beïnvloeden van de wet en de aanpak van de NVVK zijn er in het 'plan

van aanpak schulddienstverlening' (2010) nog een aantal andere gezamenlijke doelen opgesteld: lobbydocument, startdocument benchmarking en beleidsvisie opstellen, definities wat betreft wachttijden, producties enz. gelijktrekken, implementatieplan en beleidsplan opstellen. Daarnaast is de werkgroep nu ook bezig met het opstellen van prestatie-indicatoren en worden er altijd best practices uitgewisseld. Ook voor het aanpakken van adhoc problemen raadplegen beleidsmedewerkers elkaar nu.

Vooraf bij elkaar (als G4) bekleden de deelnemers aan deze werkgroep een aanzienlijke positie, namelijk de vertegenwoordiging van de vier grootste gemeenten van Nederland. De geïnterviewden waren het over eens dat de achterliggende gedachte om samen te gaan werken het programma 'Een in diensten' is geweest. Alle vier de gemeenten kampen met een grote schuldenproblematiek dus de ontwikkeling van beleid die de hulpverlening zal verbeteren is zeer welkom.

Binnen de werkgroep bestaat er naast afhankelijkheid van elkaar om als G4 op één lijn te komen wat betreft het gezamenlijke beleid, weinig afhankelijkheid van andere partijen. Er was weinig betrokkenheid vanuit de directies, wethouders of landelijke politiek wat betreft de activiteiten van de samenwerking. Echter wel wat betreft het doorhakken van knopen; definitieve besluiten worden door hogere lagen genomen. De deelnemers uit de vier steden zijn zich bewust van elkaars afhankelijkheid, want uit het verleden is gebleken dat er als G4 veel meer bereikt kan worden dan als grote gemeente alleen. Dus om bepaalde grootschaligere doelen te bereiken (beïnvloeding landelijke wet) zijn de gemeenten afhankelijk van elkaar.

De relaties binnen het netwerk worden als hecht gezien. Het gemeenschappelijke belang staat echt voorop. Alle partijen zien het nut van samenwerking met betrekking tot beïnvloeding van de wet, informatie-uitwisseling en andere gezamenlijke beleidsplannen in. Door structureel bij elkaar te komen is de relatie hechter geworden en zien de geïnterviewden elkaar echt als collega's. Het contact is intensiever geworden en ze raadplegen elkaar steeds vaker. Er is veel vertrouwen aanwezig in het feit dat iedereen

hetzelfde doel voor ogen heeft en er ook hard voor wil werken. Er wordt ook benadrukt dat er binnen de groep een goede verdeling van verschillende persoonlijkheden is.

4.4.1.2 Procesanalyse

In een onderzoeksrapport van de Kredietbank van Rotterdam is aan de hand van een aantal elementen bekeken waarop de organisatie van schulddienstverlening binnen de vier gemeenten overeenkomen en/of verschillen. Die elementen zijn: doel en doelgroepen, klantindeling, intake, planvorming, bemiddeling/krediet, doorgeleiding naar de Wet Schuldsanering Natuurlijke Personen (WSNP), budgetbeheer, bewindvoering, voorlichting en signalering (preventie).

Op het eerste onderdeel komen de vier gemeenten met elkaar overeen. Qua klantindeling zijn er meer verschillen. Zo kent Rotterdam geen speciale indeling in klantgroepen en kennen Den Haag en Amsterdam geen centrale plek voor de klant maar deze wordt ontvangen bij de deelgemeenten. Den Haag is de enige die alle stukken in een digitaal dossier opslaat. De planvorming komt redelijk overeen maar de bemiddeling kent weer meer verschillen. Zo doet alleen in Rotterdam de schuldbemiddelaar zelf alle contracten en het regelwerk en bestaan er tussen alle vier de gemeenten verschillen wat betreft de mogelijkheden en volgorde van bemiddeling of kredietverstrekking. Hoe er met de WSNP wordt omgegaan verschilt sterk, Amsterdam en Utrecht wijken het meest van de aanpak van Rotterdam en Den Haag af. Wat betreft de overige elementen; budgetbeheer, bewindvoering en voorlichting en signalering, komen de vier gemeenten redelijk overeen (Programma van eisen, G4 financiële dienstverlening, 2010).

Binnen dit samenwerkingsverband bestaan verschillende besluitvormingsarena's. Allereerst de werkgroep zelf. Het is van belang dat er binnen de werkgroep consensus wordt bereikt. Volgens de geïnterviewden lukt dit eigenlijk altijd, alleen wel op verschillende niveaus. Als de meningen ver uit elkaar liggen wordt er consensus bereikt op hoofdlijnen. Wanneer er eensgezindheid is lukt dit meer gedetailleerd. Wanneer er consensus op een bepaald punt is bereikt en daarmee een bepaald project is afgerond, wordt dit eerst geagendeerd op het G4-beleidshoofden overleg. Wanneer er hier akkoord wordt gegeven verschuift het punt naar het G4-directeurenoverleg. Iedere ronde werd dus afgesloten met een consensus, een overeenstemming op een bepaald niveau en vervolgens kon de volgende stap gezet

worden. Dit is de standaardvolgorde van ronden waarin besluiten worden genomen, maar in de praktijk verloopt het ook wel eens anders.

De traagheid van de besluitvorming zorgde soms voor lichte stagnaties in het proces. Drie van de vier geïnterviewden geven dit aan. Binnen de werkgroep verloopt besluitvorming normaal maar de afstemming met hogere lagen en besluitvorming in een wetstraject verloopt traag. Definitieve besluiten worden namelijk door directie en wethouders genomen. De beleidsmedewerkers vervullen voornamelijk een adviserende rol. De werkgroep is afhankelijk van de besluiten van hogere lagen en kan hier geen invloed op uitoefenen. Ook wordt aangegeven dat de lijnen bij de ene gemeente korter zijn dan bij de andere waardoor er verschillen in de snelheid van besluitvorming tussen de gemeenten bestaan. Uiteindelijk moet er binnen alle vier de gemeenten akkoord worden gegeven, voordat een volgende stap kan worden gezet. De beleidsmedewerkers hebben gezamenlijke standpunten voor de lobby opgesteld en hebben deze aangedragen bij de directies. Afhankelijk van het akkoord van de directies kon er een lobbybrief richting de staatssecretaris en minister worden opgesteld. Uiteindelijk zijn er meerdere brieven gestuurd en is een gedeelte van de lobbystandpunten in de wet opgenomen.

4.4.1.3 Netwerkanalyse

Als naar het netwerk van partijen als geheel wordt gekeken, blijkt dat het duidelijkste interactiepatroon zichtbaar is tussen de beleidsmedewerkers. Voor de vaststelling van plannen vindt natuurlijk ook interactie met de directie en de Raad plaats. De beleidsmedewerkers hebben structureel (1 keer per maand) overleg. Er wordt met zijn vieren actief naar een bepaald resultaat toe gewerkt. Zijdellings zijn de NVVK, de VNG en het Rijk betrokken. De G4 probeert met elkaar te lobbyen om invloed op de beleidsplannen van deze partijen uit te oefenen.

Als er wordt gekeken naar de verschillende relatietypen blijkt dat er wat betreft 'material' middelen vooral legitimiteit en kennisinformatie worden ingezet. Dat meer dan de helft van de burgers die een beroep doen op schulddienstverlening in de G4 woonachtig is, legitimeert de positie binnen de NVVK, de VNG en naar het Rijk toe. Deze middelen worden gezamenlijk, als een front, ingezet.

Daarnaast zijn er verschillende informatiestromen zichtbaar die er op gericht zijn het functioneren van het netwerk te bevorderen. Er is structureel overleg, documenten worden op de afgesproken tijd en datum uitgewisseld en er is regelmatig telefonisch contact.

De wederzijdse verwachtingen zijn volgens de deelnemers duidelijk. Iedereen is bewust van het gemeenschappelijk belang en het blijkt dat er veel vertrouwen in elkaar is.

Uit de interviews is gebleken dat er weinig formele netwerkgeregels zijn maar vooral informele regels.

Het blijkt dat de complexiteit van het netwerk rondom schulddienstverlening meevalt en dat vrij duidelijk is wie met elkaar samenwerken en op welke manier. Ook is de samenwerking vrijblijvend en was er geen druk van hogere hiërarchische lagen. Volgens de geïnterviewden is het eenvoudig om als G4 een eenheid op beleidsniveau te vormen. Dit omdat het vooral om het adviseren van de directie gaat en er nog niet concreet over de uitvoering. De verwachting is echter dat wanneer er eenheid op het gebied van implementatie en uitvoering gevormd moet worden, dit voor meer problemen zal zorgen.

4.4.2 Casus 2: maatregelenbeleid

Het maatregelenbeleid komt voort uit de Algemene Bijstandswet (Abw). De Abw is in 1996 geheel herzien. Tot dat moment had de wetgeving voornamelijk een vangnetfunctie. In de nieuwe Abw werd dat een trampolinefunctie: de uitkering diende tot uitstroom of anderszins activering. Uitstroom naar werk en activering zijn daarmee centrale onderdelen van de Abw geworden. Bij de aanvraag van een uitkering krijgt een cliënt in principe de arbeidsverplichting opgelegd (verordening afstemming en handhaving WWB Rotterdam, 2009).

Bijstandsgerechtigden met een arbeidsverplichting moeten de nodige activiteiten ondernemen om aan passend werk te komen. Dit betekent dat de klant van SoZaWe aan de volgende verplichtingen moet voldoen: zich inschrijven bij het CWI, actief naar werk zoeken en solliciteren (sollicitatieplicht), meewerken aan trajectactiviteiten gericht op re-integratie, aanvaarden van door instanties aangeboden passend werk en ervoor zorgen een (deeltijd)baan die men naast de uitkering heeft niet kwijt te raken.

Wanneer niet aan deze verplichtingen voldaan wordt, kunnen bepaalde maatregelen worden genomen die betrekking hebben op het korten (of geheel inhouden) van de uitkering, het zgn. maatregelenbeleid.

Het ontstaan van de G4-werkgroep op het gebied van het maatregelenbeleid komt voort uit het programma 'Eén in diensten'. Vanuit de vier directeuren (initiatief vanuit Rotterdam) is de opdracht afkomstig om samen één maatregelenbeleid op te stellen. Dit om kostenbesparing en schaalvoordelen te realiseren. Na een aantal maanden van overleggen en afstemming is een gezamenlijk beleid opgesteld. Op dit moment (juni 2011) is het beleid door de Rotterdamse gemeenteraad vastgesteld. Per 1 juli 2011 zal de gewijzigde verordening 'Afstemming en handhaving WWB Rotterdam' worden aangepast. Bij de andere gemeente is het besluitvormingsproces rondom de aanpassing van de verordening nog gaande. Op het moment van interviewen (april/mei 2011) waren de beleidsmedewerkers net tot overeenstemming van het gezamenlijk beleid gekomen.

4.4.2.1 Actorenanalyse

Bij de G4-samenwerking rondom het maatregelenbeleid zijn beleidsmedewerkers vanuit de vier gemeenten betrokken. Daarnaast speelde ook de directeur van Rotterdam in deze werkgroep een (minder directe) rol. Rotterdam was initiatiefnemer en de directie vanuit Rotterdam zette redelijk wat druk op het resultaat. Omdat ICT bij de uitvoering van het maatregelenbeleid een grote rol speelt, was er ook af en toe iemand van Wigo4it bij de overleggen aanwezig. Op deze manier kon snel geschakeld worden over de ICT-technische haalbaarheid van de ideeën.

De probleempercepties van de vier steden op het maatregelenbeleid verschilden van te voren sterk. Rotterdam was initiatiefnemer en had de grootste behoefte naar een nieuw maatregelenbeleid. Dit omdat het huidige beleid verouderd was en het paste goed bij de bezuinigingsplannen. Den Haag had het jaar daarvoor haar maatregelenbeleid al aangepast en Amsterdam en Den Haag hadden een goed lopend, overzichtelijk maatregelenbeleid. De andere drie de gemeenten hadden dus niet direct behoefte aan een nieuw maatregelenbeleid. Tot op het moment dat de directies besloten dat er gezamenlijk beleid moest komen, was er voor Den Haag, Amsterdam en Utrecht eigenlijk geen probleem bij

hun maatregelenbeleid. Alleen bij Rotterdam. De directies van de andere drie gemeenten toonden weinig aandacht voor het onderwerp. Dit maakte dat Rotterdam letterlijk de 'trekker' van de groep was en daardoor een andere positie bekleedde. De andere drie gemeenten moesten eerst overtuigd worden van het belang om het maatregelenbeleid G4-breed te organiseren. Op een bepaald moment is Utrecht ook uit de groep gestapt omdat ze niet achter de standpunten stonden, maar is later toch weer aangesloten. Op momenten van conflicten en/of weerstand, werden de directies wel betrokken want het beoogde financiële voordeel maakten dat de directies wel wilden dat er overeenstemming bereikt werd. Ook voor afstemming en goedkeuring werden de directies betrokken.

In deze case was Rotterdam voornamelijk afhankelijk van de andere drie gemeenten. Dit omdat Rotterdam de meeste behoefte had aan een nieuw maatregelenbeleid. Dit verklaart ook waarom Rotterdam de 'trekkerspositie' in heeft genomen. Uiteindelijk bestaat er ook een overkoepelende afhankelijkheid waaruit blijkt dat toch alle vier de gemeenten afhankelijk van elkaar zijn. Door een gezamenlijk beleid te voeren hoeft Wigo4it namelijk maar één automatiseringssysteem te ontwikkelen, wat in alle vier de gemeenten gebruikt wordt. Het was namelijk zo dat alle vier de gemeenten hun eigen maatregelenbeleid voerden en Wigo4it op vier manieren de juiste automatiseringssystemen hierop moest laten aansluiten. Van één systeem ondervinden alle vier de gemeenten dus voordelen.

Dat niet alle beleidsmedewerkers vanaf het begin een gemeenschappelijk belang in samenwerking zagen, was van invloed op de hechtheid van de relaties. Vooral in het begin waren die relaties niet hecht. Het gevoel van partnerschap en vertrouwen moest groeien. Toen de partijen dichter naar elkaar waren toegegroeid en er op een aantal punten consensus was bereikt, vond er ook meer wederzijdse raadpleging plaats en werd het gevoel van 'partnerschap' groter. Uiteindelijk beschouwen de deelnemers de relaties wel als goed en professioneel en geven ze aan dat er vertrouwen aanwezig was.

4.4.2.2 Procesanalyse

Het maatregelenbeleid dat de vier gemeenten hanteren verschilt van elkaar. De maatregelen van Den Haag zijn strak en streng, bij Rotterdam is het beleid te uitgebreid geworden en ontbreekt een duidelijke lijn. Utrecht en Amsterdam kennen een mild maatregelenbeleid. Dit heeft ook te maken met de zittende colleges in de steden. Het college bepaalt voor een groot deel de koers van het beleid.

Bij deze werkgroep vindt besluitvorming op dezelfde wijze plaats als bij de werkgroep schulddienstverlening. Dus eerst interne afstemming, daarna G4-beleidschoude en vervolgens G4-directeuren. Uiteindelijk zijn de wethouders doorslaggevend bij de vaststelling van nieuw beleid. Bij de besluitvorming rondom dit nieuwe beleid is vaak afgestemd met de directie. De lijn met de directie was bij deze werkgroep dus kort en de directie was nauw betrokken. Doordat er binnen alle vier de gemeenten veel afstemming was met de directie, werd het proces soms wel vertraagd. Uiteindelijk is afgelopen juni 2011 het beleid door de Rotterdamse gemeenteraad vastgesteld en zal per 1 juli de verordening worden gewijzigd. Bij de andere gemeenten is nog geen definitief besluit over het aanpassen van de verordening genomen. Iedere ronde werd dus afgesloten met een consensus, een overeenstemming op een bepaald niveau en vervolgens kon de volgende stap gezet worden.

Het overtuigen van de andere gemeenten door Rotterdam heeft in de beginfase veel tijd gekost. Volgens de vier gemeenten, te veel tijd. Pas toen iedereen achter het gezamenlijk opstellen van beleidsregels stond, kon er echt inhoudelijk naar consensus worden gezocht. De eisen en wensen van Amsterdam en Utrecht ten opzichte van Rotterdam en Den Haag verschilden sterk waardoor dit ook veel tijd heeft gekost. Dit heeft volgens de beleidsmedewerkers wel voor stagnaties in het proces gezorgd. Het gemeenschappelijke belang werd nog niet ingezien waardoor de inhoudelijke discussie pas laat gestart kon worden.

4.4.2.3 Netwerkanalyse

Binnen het netwerk van partijen rondom het maatregelenbeleid is het duidelijkste interactiepatroon zichtbaar tussen de beleidsmedewerkers van de vier gemeenten onderling. Besluiten worden vastgesteld door directie en de Raad. Bij deze werkgroep vond er veel afstemming met de directie plaats. Ook Wigo4it oefent invloed uit op de plannen die worden bedacht maar op een specifiek onderdeel. Tussen de G4-beleidsmedewerkers (werkgroep) en Wigo4it is dus ook een interactiepatroon maar wel op een specifiek gebied (ICT) zichtbaar.

Ook is het van belang te kijken naar de verschillende relatietypen die in het netwerk rondom het maatregelenbeleid aanwezig zijn. Deze relaties spelen een belangrijke rol bij de onderlinge afhankelijkheid om bepaalde doelen te bereiken. Als wordt gekeken naar de middelen en activiteiten die door de partijen worden ingezet om hun doeleinden te bereiken, speelt vooral geld hier een rol. De achterliggende gedachte van gezamenlijk één maatregelenbeleid ontwikkelen, is kostenbesparing. Dit legitimeert dus het besluit tot samenwerking van de directie. Bevoegdheid en status spelen voornamelijk een rol op het gebied van besluiten nemen. Uiteindelijk vindt de echte besluitvorming over de vaststelling van een nieuw beleid, plaats binnen de directie en de raad en de beleidsmedewerkers zelf vervullen een adviserende rol. Binnen de werkgroep speelde dit geen rol want de gemeenten zitten als 'gelijken' in de werkgroep en uiteindelijk met hetzelfde doel; één beleid ontwikkelen. Wigo4it zette kennisinformatie op ICT gebied in, zodat de technische haalbaarheid van de ideeën direct getoetst werd. Doel van Wigo4it is een dusdanige invloed op de werkgroep uitoefenen, dat er realistische en haalbare eisen aan het ICT-systeem worden gesteld.

Het verloop van de informatiestromen in het netwerk was goed. Informatie werd over en weer uitgewisseld en dit bevorderde het functioneren van het netwerk.

Als derde is er nog het relatietype 'wederzijdse verwachtingen'. Vooral in het begin liepen deze uiteen. Rotterdam verwachtte dat de andere drie gemeenten mee zouden gaan met de plannen, maar dat was niet het geval. Utrecht is op een bepaald moment zelfs uit de groep gestapt. Het vertrouwen was in het begin dus laag. Ook was de beleidsmedewerker vanuit Amsterdam nog niet echt overtuigd van de meerwaarde die de samenwerking zou bieden. Hun maatregelenbeleid liep goed, dus Amsterdam zag niet echt noodzaak dit aan te

passen. Later kwamen ze toch tot het inzicht dat de sancties strakker konden en daarnaast was het door de directie besloten dus Amsterdam sloot gewoon aan bij Rotterdam. De beleidsmedewerkers zijn het er over eens dat er uiteindelijk wel onderling vertrouwen was.

Tot slot wordt er in de netwerkanalyse nog gekeken naar de patronen van percepties. Zoals bekend, was Rotterdam de initiatiefnemer voor de samenwerking. Het idee was om veel van het huidige maatregelenbeleid van Den Haag ('strenger en strakker') in de gezamenlijke beleidsplannen opgenomen. Den Haag stond dus positief tegenover een samenwerking want hun beleid zou weinig veranderen. Rotterdam en Den Haag hadden een goede onderlinge verhouding met elkaar. Amsterdam en Utrecht zagen de noodzaak minder in, dus waren in het begin wat terughoudender. Uiteindelijk werd de meerwaarde toch gezien en ontstond er vertrouwen en een gedeelde probleempceptie.

Deze samenwerking was complex omdat de partijen van te voren met een verschillende perceptie de samenwerking aangingen. Ook omdat vanuit de directie was besloten dat er op beleidsniveau samengewerkt moest worden, en dat het de beleidsmedewerkers dus eigenlijk werd opgelegd. Daarnaast was een oorzaak van de complexiteit dat vooral het maatregelenbeleid van Amsterdam en Utrecht sterk verschilden van dat van Den Haag waardoor er door die gemeenten veel concessies gedaan moesten worden. De druk vanuit de directie op het opstellen van een gezamenlijk beleid, vooral vanuit Rotterdam, zorgde voor nog meer complexiteit.

4.4.3 Casus 3: plan van aanpak maatschappelijke opvang, fase 1 (PvA MO-1)

Op initiatief van de minister Financiën, Gerrit Zalm, en het ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) werden in 2005 verschillende partijen, die bij een vorm van maatschappelijke opvang betrokken zijn, bij elkaar geroepen om de dak- en thuislozen problematiek aan te pakken. De omvang van de feitelijke en residentieel daklozen in de vier steden was op dat moment ruim 10.000. Gevolg van dak- en thuisloosheid is dat zij door hun zwerfgedrag en verloederde staat vaak overlast veroorzaken in de openbare ruimte of criminaliteit plegen. De betrokken partijen zijn op 5 september 2005 tot het inzicht gekomen dat dit zo niet langer kon; er moest een beter werkende aanpak van de

problemen van deze groep komen. De meest voor de hand liggende optie was om dit integraal aan te pakken. Om dit te kunnen doen moest er geld beschikbaar worden gesteld door het Rijk. Het Rijk deed dit alleen als er een G4-breed en door het Rijk ondersteund plan ontwikkeld werd.

De huidige aanpak van de gemeenten was niet sluitend genoeg en daarom bestond er behoefte deze problematiek integraal aan te pakken. Door samenwerking tussen verschillende betrokken partijen zoals gemeentelijke diensten (van de G4), woningbouwcorporaties, zorgaanbieders, wethouders en ministers is uiteindelijk het 'Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang, fase 1' tot stand gekomen, kortweg PvA MO-I. Dit plan is opgesteld door het kabinet en de vier grote steden. Het kabinet en de colleges hebben er mee ingestemd. Het Rijk en de steden verplichtten zich vanuit de onderscheiden verantwoordelijkheden tot realisatie van dit plan. Verschillende gemeentelijke diensten, ministeries en landelijke organisaties waren bij dit plan betrokken. Om de samenwerking tussen het kabinet en de vier grote steden in dit plan nader zichtbaar te maken, is een adoptieverband aangebracht tussen de toenmalige bewindspersonen uit het kabinet en steden. Voor Amsterdam was dit minister Zalm, voor Rotterdam staatssecretaris Ross, voor Den Haag minister Donner en voor Utrecht minister Dekker (plan van aanpak maatschappelijke opvang, februari 2006).

Gerrit Zalm had een topambtenaar van het ministerie van financiën als leider op dit project gezet. Er werden 13 verschillende werkgroepen opgestart met betrokken van allerlei partijen. Uiteindelijk is in vier maanden het plan geschreven. Vooral de ministeries van financiën en VWS en de verschillende diensten van de G4, hebben een grote rol gespeeld bij het schrijven van het plan.

Het plan van aanpak Maatschappelijke Opvang ging op 7 februari 2006 officieel van start in de vier grote steden. Voor de volledige uitvoering van het plan is ruimschoots zeven jaar voorzien. Het plan van aanpak is gericht op mensen in de vier grootste steden die leven in een kwetsbare situatie. Deze groep is bij aanvang van het plan van aanpak geschat op 21800 personen, die verder onderverdeeld zijn in een groep van 10150 feitelijk en residentiële daklozen en een groep van 11650 personen die nog niet allemaal in beeld zijn bij de hulpverlening maar wel behoren tot de groep sociaal kwetsbaren, de zogenoemde dreigende of potentieel daklozen. Het overkoepelende doel van het plan van aanpak is de

situatie van de sociaal kwetsbare personen te verbeteren en tegelijkertijd te zorgen dat overlast, die gepaard kan gaan met hun gedrag, vermindert. Het plan van aanpak berust op twee pijlers: een persoonsgerichte benadering en een sluitende ketensamenwerking tussen alle betrokken partijen en instellingen onder de regie van de gemeente en het zorgkantoor. In 2010 behaalden alle vier de steden de gestelde doelen ruimschoots. Dat blijkt uit de evaluatie die dit jaar gedaan is. In totaal zijn er cumulatief 12436 feitelijk en residentieel daklozen in traject gebracht en hebben in totaal 7476 mensen de stabiele mix bereikt (huisvesting, vast legaal inkomen, stabiel contact met de hulpverlening). Ook de doelen ten aanzien van het voorkomen van dakloosheid zijn behaald: aantal huisuitzettingen met 30% te reduceren, aantal mensen dat zich na huisuitzetting binnen 30 dagen meldt en terugdringen met 30%, terugdringen van het aantal gedetineerden die in het jaar ontslagen worden en zich bij de maatschappelijke opvang melden en minder aangemelde daklozen die na een maand alweer uitvallen (monitor plan van aanpak maatschappelijke opvang, Trimbos Instituut, 2011).

4.4.3.1 Actorenanalyse

Betrokken diensten vanuit de G4 waren Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Dienst Stedenbouw en Huisvesting (DS+V), de Geestelijke Gezondheidsdienst (GGD), de Bestuursdienst (BDS), de Directie Veiligheid en de wethouders. Daarnaast waren op rijksniveau het ministerie van financiën en het ministerie van VWS betrokken.

Ook de landelijke organisaties GGZ Nederland, de Landelijke Vereniging Thuislozen, zorgaanbieders en het zorgkantoor, het Leger des Heils, de Federatie Opvang en Aedes waren bij de vaststelling van dit plan betrokken. De Federatie Opvang is de brancheorganisatie voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang (www.opvang.nl). Aedes is de branchevereniging van woningcorporaties.

De percepties van de betrokken sociale diensten bij deze samenwerking was gedeeld: er moest iets gedaan worden aan de groeiende problematiek rondom dak- en thuislozen en alleen door een integraal plan te ontwikkelen worden de middelen door het Rijk beschikbaar gesteld. Het was eenvoudig om tot deze gedeelde perceptie te komen want niemand kan tegen geen dak- en thuislozen meer op straat zijn en de eis van het Rijk was

duidelijk: alleen meer geld bij een integraal plan. Dit verklaart ook meteen de grote afhankelijkheid van elkaar. Zonder steun van de G4 (de steden waarin de problematiek het grootst is), geen integraal plan van aanpak. De problematiek en de urgentie van een sluitende aanpak voor deze problematiek was in alle vier de steden echt 'voelbaar'. De respondenten geven wel aan dat het tijd en moeite heeft gekost om tot een gezamenlijke G4-visie wat betreft de aanpak te komen. Iedere gemeenten had immers een eigen aanpak en deze moesten samen gebracht worden. De geïnterviewden geven aan, grote afhankelijkheid van het zittende College en minister te ervaren. Bijvoorbeeld Rotterdam had een Leefbaar College en die hechtte veel waarde aan het creëren van een sluitende aanpak op dit probleem. Daarnaast was er een wil op Rijksniveau dus de gemeentelijke politiek moest hier ook wel gehoor aan geven. De interesses van verschillende bewindspersonen zijn zeer bepalend voor de mate van druk die op een bepaald project wordt uitgeoefend en de waarde die eraan wordt gehecht.

Het ministerie van Financiën vervulde bij deze samenwerking een machtspositie, want zij beschikte immers over de middelen. Het ministerie VWS en de diensten van de G4 hebben het plan echt geschreven dus die waren het meest actief betrokken. Eenheid creëren in de visie op de problematiek was dan ook van zeer groot belang. De geïnterviewden geven aan dat alle steden een gelijkwaardige positie binnen de samenwerking bekleedden. Het gemeenschappelijke belang was bij alle vier de steden zeer duidelijk en dat stond ook centraal. De landelijke organisaties hebben het plan alleen onderschreven dus waren minder direct betrokken. Daarnaast namen de Colleges van de vier gemeenten hier een belangrijke positie in. Die hechtten veel waarde aan het ontwikkelen van dit gezamenlijke plan dus waren ook actief betrokken en legde druk op de voortgang.

Uit de interviews is gebleken dat de onderlinge relaties tussen de G4-beleidsmedewerkers hecht zijn. Er was regelmatig contact. Ongeveer maandelijks vond er overleg plaats, daarnaast was er veel telefonisch contact. De geïnterviewden geven aan het gehele plan in een relatief korte tijd is geschreven. Dit was onder andere mogelijk doordat er snel reacties op geschreven beleidsstukken werden gegeven en dat er een goede taakverdeling was. Het vertrouwen in elkaar op een goed eindresultaat was hoog. De betrokken partijen hadden

het gevoel dat alles in de groep besproken kon worden. Alle partijen beschikte over inhoudelijke kennis en waren zeer betrokken.

4.4.3.2 Procesanalyse

Voordat er een gezamenlijk beleid wat betreft maatschappelijke opvang werd opgesteld voerden de gemeenten hun eigen opvangbeleid. Deze aanpak bleek niet sluitend want de dak- en thuislozen veroorzaakte veel overlast. Daarom werd er op landelijk niveau besloten samen te gaan werken.

Ook bij deze samenwerking vindt besluitvorming in meerdere arena's plaats. Eerst werd er intern, binnen de afzonderlijke gemeenten, (beleid en directie) besloten welke punten in de aanpak opgenomen moesten worden. Vervolgens is dit samengebracht en is er een gezamenlijke visie opgesteld. Deze G4-plannen zijn aan de eigen colleges en de andere organisaties voorgelegd en die hebben het plan onderschreven. Toen de verschillende partijen het plan onderschreven hadden is er naar het Rijk gelobbyd. De ministers hebben uiteindelijk besloten de middelen beschikbaar te stellen en het plan in werking te stellen. Iedere ronde werd dus afgesloten met een consensus, een overeenstemming op een bepaald niveau en vervolgens kon de volgende stap gezet worden.

Enkele geïnterviewden geven aan dat het politieke spel voor vertraging heeft gezorgd. Een wethouder moet namelijk zijn aandacht over meerdere beleidsvelden verdelen en dat zijn grote dossiers. Daardoor zijn de G4-wethouders het minder snel met elkaar eens. Daarnaast wordt aangegeven dat door het politieke spel, berichten soms te snel in de publiciteit terecht komen. Dit heeft ook voor stagnaties in het proces gezorgd. Ook overeenstemming vinden in het formuleren van een gezamenlijke visie op het probleem heeft volgens de geïnterviewden in het begin tot vertraging geleid.

4.4.3.3 Netwerkanalyse

Bij deze samenwerking zijn interactiepatronen op verschillende niveaus te zien. Allereerst is er het beleidsniveau. Beleidsmedewerkers van de G4 moeten door middel van interactie tot overeenstemming komen. Daarnaast vindt er interactie plaats tussen beleidsmedewerkers

en de directie. Wanneer er op beleidsniveau gezamenlijke beleidsplannen zijn geformuleerd, is het van belang dat ook de directies hiermee in stemmen. Omdat het een dusdanig grootschalig project was, was het van groot belang dat er goed met de hogere lagen in de organisatie werd gecommuniceerd. Ook vond er interactie plaats met de overige landelijke organisaties, de wethouders en vervolgens met het Rijk. Bij deze patronen zijn de G4 een soort 'blok' die communicatie over en weer hebben met de andere partijen uit de verschillende bestuurslagen of andere soort organisaties.

Ook is het van belang de verschillende relatietypen te bekijken. Deze spelen bij de interacties een rol. Ze kunnen worden ingezet om verschillende doeleinden te bereiken. Het ministerie is de partij die beschikt over het geld en heeft de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid. De partij zet deze middelen in met als doel te bereiken dat er integraal beleid om de dak- en thuisloosheid aan te pakken ontwikkeld wordt. De G4 zet legitimiteit in als middel om veel inspraak bij het opstellen van het plan te hebben. Alle vier de gemeenten kampen met een grote overlast binnen hun eigen stad. Ook de landelijke organisaties vertegenwoordigen verschillende branches die met de maatschappelijke opvang en woningbouw te maken hebben en zetten ook legitimiteit in als middel. Vooral de schrijvers van het plan (G4 en ministeries) hebben hun kennisinformatie ingezet om hun doelen te bereiken. De sociale diensten hebben hun eigen ervaringen met de huidige aanpak en hun visies op de nieuwe aanpak ingezet om tot een gezamenlijk plan te komen. Tussen alle partijen vond er uitwisseling van informatie plaats, om het functioneren van het netwerk te bevorderen.

Tot slot wordt er nog gekeken naar de patronen in de percepties van de actoren. Het was voor alle partijen duidelijk dat er met elkaar iets gedaan moest worden aan de groeiende problematiek van de dak- en thuislozen. Dit bewustzijn was in alle bestuurslagen aanwezig, zowel lokaal als landelijk. Door dit bewustzijn en de vanaf het begin gedeelde perceptie, was de verbinding tussen de partijen duidelijk.

Dit bestuurlijke proces was complex door de veelheid aan partijen die betrokken waren. De maatschappelijke opvang betreft een veelheid aan instanties dus steun van deze partijen

was van groot belang. Ook de urgentie van het ontwikkelen van een integraal plan en de daarbij aanwezige druk van de politiek, was een oorzaak van de complexiteit.

4.5 G4- samenwerking; succes of falen?

Deze paragraaf behandelt de resultaten van de G4-samenwerking. Om dit te achterhalen zijn onder andere interviews met de verschillende betrokken partijen gehouden. De betrokken beleidsmedewerkers van de verschillende gemeenten per beleidsonderwerp, zijn geïnterviewd. Eerst wordt er beschreven wat de algemene indruk over het succes of falen van de samenwerking is. Vervolgens wordt beschreven welke systematisch verklarende factoren vanuit de theorie op de samenwerking binnen de casus van invloed zijn. In de laatste paragraaf worden de casussen met elkaar vergeleken.

4.5.1 Casus schulddienstverlening; algemene indruk van het oordeel van de deelnemers over de samenwerking

De beleidsmedewerkers van de vier gemeenten zijn het er over eens dat de samenwerking een succes is. De goede onderlinge relaties, prettige overleggen, weinige conflicten, goede informatie-uitwisseling en doelbereiking en de onderkenning van het gezamenlijk belang, zijn algemene kenmerken van het succes die in alle vier de interviews naar voren komen. Een deel van de doelen die van te voren zijn opgesteld, zijn bereikt; er is een succesvolle gezamenlijke lobby opgezet, er vindt regelmatig informatie-uitwisseling plaats en een aantal beleidsdocumenten zijn gezamenlijk opgesteld. Aan een deel van de documenten wordt nog gewerkt.

Bij het opzetten van de lobby richting Rijk is er rekening gehouden met de specifieke belangen, wensen en voorkeuren van de vier gemeenten en daardoor was er bij iedereen veel draagvlak. Doordat er veel steun was en weinig weerstand, zien de beleidsmedewerkers van de vier steden de samenwerking als een succes. Het gezamenlijke beleid wordt geaccepteerd. Wel benadrukken een aantal deelnemers van de werkgroep dat er pas echt van een succes gesproken kan worden als de nieuwe wet geaccepteerd wordt en er wat betreft de implementatie een eenheid gevormd is. Dit zal erg complex worden omdat de schulddienstverlening in de vier steden verschillend georganiseerd is.

Ondanks de eensgezindheid wat betreft het succes van de samenwerking, was wel merkbaar dat de kenmerken hiervan subjectief zijn. Wat opvallend was, was dat slechts één van de vier beleidsmedewerkers concrete doelbereiking vanuit de doelen, zoals beschreven in het plan van aanpak, als kenmerk van het succes zag; gezamenlijke beleidsrichtlijnen en de lobby die daar uit voort is gekomen. Bepaalde doelen geformuleerd in het plan van aanpak zijn behaald en een aantal (nog) niet. Enkele deelnemers zeiden ook dat de doelen in het plan van aanpak niet meer strikt wordt aangehouden, maar dat er meer op de actualiteit wordt ingespeeld. Hier kan uit worden opgemaakt dat de samenwerking nog steeds vrijblijvend is en nog geen formeel of gestructureerd karakter heeft.

Voor de 'prettige' relaties binnen de groep, goede samenstelling van personen met kwaliteiten, prettige persoonlijkheden (en daardoor een goede match), het groepsgevoel en de professionaliteit van de mensen wordt benadrukt. Door de samenwerking is een gemeenschappelijk beeld over nut en noodzaak van de aanpak en over de werkelijkheid gecreëerd. De samenwerking wordt als een succes ervaren maar er is wel subjectiviteit in de kenmerken van het succes merkbaar. De geïnterviewden geven aan dat de samenwerking heeft geleid tot een positieverbetering voor de partijen omdat de G4 als één partij meer op de kaart is gezet. Er zijn een gemeenschappelijke taal en referentiekader (lobby en beleidsrichtlijnen) ontwikkeld, waardoor er een min of meer gedeeld verhaal over het succes van de aanpak wordt verteld. Bij de implementatie van de nieuwe wet zal blijken of dit beeld onderhouden kan worden.

Een aantal doelen zijn behaald, de lobby is succesvol afgesloten, dus in dat opzicht in de samenwerking een succes. Daarnaast is de basis voor een goed G4- contact gelegd en vindt er veel informatie-uitwisseling plaats. Het feit dat de doelbereiking nauwelijks van invloed is op het tevredenheidoordeel van de deelnemers, doet de indruk wekken dat er goed contact is maar dat er niet veel waarde wordt gehecht aan het behalen van aanwijsbare resultaten. Wellicht dat meer betrokkenheid vanuit de directies/wethouders dit gevoel bij de beleidsmedewerkers kan vergroten.

4.5.1.1 Verklarende factoren bij werkgroep schulddienstverlening

In deze paragraaf wordt weergegeven welke kritische factoren vanuit de theorie, bij de samenwerking binnen schulddienstverlening van invloed zijn geweest. In de interviews is de beleidsmedewerkers van de vier gemeenten gevraagd welke, naar hun mening, verschillende factoren bepalend zijn geweest voor het succes of falen van de samenwerking.

Pyschobiografie van actoren in het netwerk

Beleidsmedewerkers van de vier gemeenten zijn het er over eens dat het ontstaan van de samenwerking heeft bijgedragen aan het succes. Doelen zijn zelf geformuleerd en niet van hogere lagen binnen de organisatie opgelegd. Er is met elkaar gekeken wat een samenwerking iedereen op kan leveren en hoe dit het beste vorm gegeven kan worden. Iedereen was het eens over de meerwaarde die de samenwerking kon bieden; informatie-uitwisseling, bepaalde beleidsstukken gezamenlijk opstellen en van elkaar leren. De geïnterviewden geven aan dat schulddienstverlening nog een relatief 'jong beleidsonderwerp' is dus dat informatie-uitwisseling van hoge waarde kan zijn.

Binnen iedere gemeente is de aanpak op het gebied van schulddienstverlening op de eigen wijze georganiseerd. De beleidsmedewerkers hebben dit wel als van invloed ervaren maar niet als negatief. Dit komt ook omdat het duidelijk was dat er gezamenlijk op de nieuwe aankomende wet ingespeeld moest worden, dus daarop tot overeenstemming komen stond voorop.

Middelen

Middelen bepalen het belang dat een actor bij een besluit heeft. In deze casus hebben alle vier de partijen hetzelfde belang; een structurele samenwerking in een dusdanige vorm opzetten dat er voor alle partijen voordeel behaald kan worden. Uiteindelijk is gezamenlijk beleidsrichtlijnen opstellen en daarmee lobbyen naar het Rijk een invulling van de samenwerking geworden. De geïnterviewden geven aan dat material middelen zoals kapitaal en rechten, dominative middelen als macht, invloed en bevoegdheden en cultural middelen als kennis en kunde, geen rol spelen. Alle vier de gemeenten bekleeden een gelijkwaardige positie binnen de samenwerking en zien elkaar echt als partners. Dit komt

ook omdat de afhankelijkheid groot is, want de samenwerking slaagt alleen als er met alle vier de grote gemeenten plannen zijn opgesteld, en niet met drie gemeenten of twee. De vervangbaarheid van partijen is dus laag. Kennis en kunde wordt met iedereen gedeeld. Dit is van lage invloed op het succes van de samenwerking.

Kwaliteit van de onderlinge verhoudingen

De geïnterviewden zijn het er over eens dat de onderlinge verhoudingen zeer goed zijn. Er zitten personen met verschillende karakters in de groep en dat 'matcht' goed. De gemeenschappelijke agenda is iedereen duidelijk dus er is sprake van een wij-gevoel. Dit komt ook doordat de G4 een unieke positie binnen Nederland bekleedt en er veel raakvlakken zijn.

De verschillen in organisatie per gemeenten worden door de beleidsmedewerkers onderkend maar doordat er genoeg onderling vertrouwen aanwezig is, heeft dit over het algemeen geen negatieve invloed. De beleidsmedewerkers ervaren het grote specialisme van de beleidsmedewerkers op het terrein schulddienstverlening als positief. Binnen een kleinere gemeente heeft een beleidsmedewerker vaak meerdere onderwerpen als aandachtsveld terwijl er bij de grote gemeenten de capaciteit is om de onderwerpen specialistischer te verdelen. In dit geval maakt dit dat de beleidsmedewerker bij schulddienstverlening de mogelijkheid heeft zich in een onderwerp te verdiepen en daardoor over meer kennis beschikt dan in een kleine gemeente. Daarnaast wordt het groot aantal jaren aan ervaring dat sommige groepsleden hebben ook als positief ervaren.

De meningen over de invloed van normen en waarden lopen uiteen. Enkele geïnterviewden herkennen wel verschillen in normen en waarden per stad en de benadering van problemen. Deze benadering bepaalt het referentiekader van waaruit er naar de problematiek gekeken wordt. Twee van de vier gemeenten herkennen dit. Echter wordt benadrukt dat, doordat er veel vertrouwen aanwezig is, dit geen negatieve invloed heeft. De hoge kwaliteit van de onderlinge verhoudingen heeft de samenwerking positief beïnvloed. Er waren geen conflicten en de relaties werden als prettig ervaren.

Het onderkennen van afhankelijkheden

Vertrouwen is in deze werkgroep sterk aanwezig. Dit is de basis voor het onderkennen van afhankelijkheid. De geïnterviewden uit alle vier de gemeenten onderkennen dat iedereen in staat is geweest de afzonderlijke belangen opzij te zetten en het gemeenschappelijke belang voorop. Er is geen angst voor dubbele agenda's. De overkoepelende gedachte van de samenwerking is gemeenschappelijk; op een dusdanige wijze invloed uitoefenen richting het Rijk dat de nieuwe wet er zo wenselijk mogelijk uitkomt. Dit vergroot het groepsgevoel en maakt dat het Rijk als een soort gezamenlijke 'vijand' wordt gezien. Bij iedereen is het gevoel van 'samen staan we sterker' aanwezig en daarmee wordt de onderlinge afhankelijkheid onderkend. Dat de aard en omvang van het probleem niet als een van bovenaf opgelegd gegeven wordt beschouwd speelt hier ook een rol. Daarnaast onderkennen de deelnemers dat ze de andere drie gemeenten nodig hebben om bepaalde grootschaligere doelen (bijv. beïnvloeding van de wet) te realiseren. De medewerkers zijn zich ervan bewust dat er als G4 veel meer bereikt kan worden dan als gemeente alleen. Ook is het zo dat als één van de gemeenten niet mee doet met een bepaalde actie, er niet in naam van de G4 kan worden opgetreden. Doordat afhankelijkheden onderkend werden, stond het gemeenschappelijk belang voorop en waren alle partijen bereid voor het gezamenlijk resultaat te gaan.

Politieke druk & de relatie met de politiek

De ervaringen wat betreft de druk vanuit de politiek verschilden. Een van de vier wethouders (wisselde steeds) ondertekende de lobbybrieven dus dat is van invloed op concrete besluiten die worden genomen. Beslissingsbevoegdheid ligt uiteindelijk bij de politiek. Maar het onderhandelingsproces speelde zich in de luwte van de politiek af waardoor het niet verstoord kon worden door politieke bemoeienis of interventies. De lokale politiek was wel op de hoogte van de lobbyactiviteiten. De wethouders stimuleren G4-samenwerking in het algemeen maar deze samenwerking, gericht op schulddienstverlening, niet in het bijzonder. De lokale politiek staat altijd positief tegenover het zuiniger, efficiënter en zorgvuldiger omgaan met de beschikbare middelen. Enkele geïnterviewden gaven aan te merken dat de wethouder heel bepalend voor het samenwerkingsproces is. Als beleidsmedewerker ben je afhankelijk van de interesses van de

wethouder. Anderen hebben die ervaringen minder. De meningen over de mate van invloed van de politiek lopen uiteen. De politieke druk en de relatie met de politiek was dus niet van invloed op deze samenwerking.

Wederzijds voordeel

Bij deze samenwerking wordt voor alle partijen voordeel gecreëerd. De vier gemeenten ervaren namelijk allemaal de invloed op hun beleid van een gemeentelijke wet schulddienstverlening. Doelen waren vervlochten en de organisatorische hulpbronnen werden uitgewisseld. Omdat het gezamenlijke doel duidelijk was waren de beleidsmedewerkers ook in staat om veronderstellingen over een bepaalde aanpak op een andere manier te definiëren of door een ander perspectief of denkkader toe te laten.

De leden van de werkgroep zijn het er over eens dat je als G4 een aantal raakvlakken hebt, die je bindt. In 2010 hebben zich in totaal in Nederland ongeveer 80.000 huishoudens met schulden gemeld bij de schulddienstverlening (www.nvvk.nl). Naar eigen zeggen zijn meer dan de helft van deze huishoudens woonachtig in een van de gemeenten van de G4. Daardoor kennen de steden een gezamenlijke schuldenproblematiek. Stedelijke problemen rondom schulden worden in alle vier de gemeenten herkend. Alle vier de gemeenten hebben er dus belang bij dat hier zo goed mogelijk beleid op ontwikkeld wordt. Het gemeenschappelijke belang wordt onderkend en daarmee ook de afhankelijkheid van elkaar. Er wordt onderkend dat het niet nodig is vier keer, apart van elkaar, beleid te ontwikkelen, maar dat kennis gedeeld kan worden en er winst valt te halen wanneer er samengewerkt wordt. De vier gemeenten kampen immers met dezelfde soort schuldenproblematiek. Door het uitwisselen van best practises, wordt er van elkaar geleerd en kunnen er nieuwe initiatieven ontstaan. Deze raakvlakken maken dat er een bepaalde gemeenschappelijkheid en herkenning bestaat, waardoor gezamenlijk optrekken een meerwaarde biedt.

Alle partijen ervaren er voordeel van dat de gezamenlijk lobbypunten voor een groot deel zijn opgenomen in de nieuwe wet, want dat zal uiteindelijk invloed hebben op het gemeentelijke beleid. Daarnaast is het voor alle partijen voordelig om kennis uit te wisselen.

Inbreng van belangen

De beleidsmedewerkers voelen zich gelijkwaardig aan elkaar. Ze hebben allemaal het idee dat er voor iedereen de gelegenheid was zijn specifieke belangen, benaderingen en perspectieven in te brengen.

Spelregels

Over de meeste spelregels die bij samenwerking gevolgd moeten worden is de werkgroep het eens. De afbakening van het probleem, de toegang tot de arena, hoe besluitvorming dient te verlopen en de rol van de politiek. Uit de interviews is gebleken dat deze regels als vanzelfsprekend en een eis voor een succesvolle samenwerking worden beschouwd. Twee van de vier geïnterviewden gaven aan dat er verschil bestaat in het publiceren van informatie naar de media. De ene gemeente doet dat makkelijker dan de andere. Daarnaast werd er wel eens op eigen gelegenheid, in naam van de G4 een brief verzonden terwijl niet alle gemeenten daarmee hadden ingestemd. Over het algemeen hebben de spelregels geen invloed op de samenwerking.

Voortgang

Vanzelfsprekend is het proces van samenwerking van invloed op het tevredenheidoordeel. De helft van de geïnterviewden gaf aan dat besluitvorming traag ging en beschouwden dat als negatief van invloed op het proces. Dat komt ook omdat de werkgroep vooral een adviserende functie richting directie vervuld. De rol van bewaker van de voortgang is niet ingevuld en hierdoor vindt er veel overleg plaats en duurt het relatief lang voordat knopen worden doorgehakt.

Leiderschap

Bij deze werkgroep is geen leider aangesteld. De stad waar de vergadering plaats vindt, vervuld meestal de rol van voorzitter. Personen die de rol van 'verbinder' vervullen, zijn de mensen met de vele jaren aan ervaring. Er is geen onafhankelijk persoon aanwezig die het proces bewaakte. De beleidsmedewerkers ervaren het niet als een nadeel dat er geen aangestelde leider is maar benadrukken juist dat hierdoor het gelijkwaardigheidsgevoel

bevorderd werd. Blijkbaar zijn er genoeg prikkels aanwezig om met elkaar samen te werken dat management weinig aandacht nodig heeft.

4.5.2 Casus Maatregelenbeleid; algemene indruk van het oordeel van deelnemers over de samenwerking

Zoals in paragraaf 4.4.2 beschreven is, is de samenwerking rondom het maatregelenbeleid anders verlopen dan bij schulddienstverlening. Op het moment dat de interviews werden afgenomen, was recent een akkoord bereikt over de gezamenlijke beleidsplannen. De onderhandelingen tussen de beleidsmedewerkers over de precieze invulling liepen nog, maar op grote lijnen was consensus bereikt. De eerst volgende stap op dat moment, was de plannen voor de wijziging van de verordening aan de eigen Raad aanbieden. Het doel; het opstellen van een gemeenschappelijk maatregelenbeleid, is behaald.

Over een aantal punten zijn de geïnterviewden het met elkaar eens en op een aantal punten lopen de meningen uiteen. Alle geïnterviewden geven aan de samenwerking pas echt als een succes te zien op het moment dat de besturen van de vier gemeenten het plan vaststellen, dus op het moment dat er concrete resultaten (namelijk een definitief G4-breed maatregelenbeleid) zijn geboekt. Daarbij geven ze wel aan het in ieder geval als een succes te zien dat contacten zijn gelegd en dat de beleidsmedewerkers elkaar nu voor informatie-uitwisseling weten te vinden. Het feit dat de werkgroep, ondanks verschillende percepties in het begin, toch tot consensus is gekomen, wordt ook als positief ervaren. De eigen posities zijn veilig gesteld en de eigen belangen en wensen zijn zo veel mogelijk in het beleid opgenomen. Uiteindelijk hebben toch alle partijen het belang van het ontwikkelen van een gemeenschappelijk beleid ingezien. Het beleid is geaccepteerd (er ligt een plan) dus in die zin is de samenwerking een succes. Ook heeft het gezamenlijke beleidsplan bijgedragen aan de positieverbetering, want de gemeenschappelijke identiteit en de eenheid van de G4 is toegenomen. Hoe sterker de positie van de G4 hoe sterker ook de positie van de afzonderlijke gemeenten richting Rijk en VNG.

Een van de geïnterviewden geeft bij zijn oordeel aan niet van een succes en falen te kunnen spreken. Dit heeft als reden dat er niet genoeg eenheid in het beleid is bereikt. Oorzaak hiervan was de druk van de directie. Het doel was exact hetzelfde beleid en dat is volgens de respondent niet gelukt. Volgens hem is de eenheid meer symbolisch en zijn er

onderliggend nog veel verschillen. Hij verwacht dus ook dat de ICT-winst uiteindelijk tegen zal vallen. Bij de start van de samenwerking was deze gemeente al niet erg overtuigd van de meerwaarde en achteraf gezien blijkt dit beeld niet veranderd. Dit heeft de houding beïnvloed en ervoor gezorgd dat de gemeente erg kritisch was op de plannen.

Intersubjectiviteit in het gevelde oordeel over de samenwerking is merkbaar. Belangrijkste reden hiervoor is een verschillende definitie van het beleidsprobleem. Niet alle gemeenten zagen eenzelfde probleem bij het huidige maatregelenbeleid dus de urgentie van een nieuw gezamenlijk beleid was niet gelijk. Uiteindelijk is het niet gelukt een volledig gemeenschappelijk beeld over nut en noodzaak van het gezamenlijke beleid te creëren. Dit is de indruk die uit de interviews is opgedaan. Daarentegen is het uiteindelijk wel gelukt om een gezamenlijk beleidsplannen te ontwikkelen, mede door druk van hogere lagen binnen de organisaties. Het blijkt dat de meningen over de mate van doelbereiking verschillen. Van te voren is de diepte van eenheid in het beleid niet bepaald dus is achteraf ook moeilijk te zeggen of dit een doel was. Het doel op zich was; eenheid in het maatregelenbeleid, en dat doel is behaald. Het blijkt dat de deelnemers toch niet allemaal even tevreden zijn over het resultaat terwijl het doel wel behaald is. Doelbereiking heeft bij deze samenwerking dus niet tot tevredenheid over de samenwerking geleid.

4.5.2.1 Verklarende factoren bij werkgroep maatregelenbeleid

In deze paragraaf wordt weergegeven welke kritische factoren vanuit de theorie, bij de samenwerking binnen het maatregelenbeleid van invloed zijn geweest. In de interviews is de beleidsmedewerkers van de vier gemeenten gevraagd welke factoren bepalend zijn geweest voor het succes of falen van de samenwerking.

Pyschobiografie van actoren binnen het netwerk

Uit de interviews is gebleken dat het ontstaan en de achtergrond van de samenwerking van invloed is geweest op de samenwerking. Vooral het verschil per gemeente in urgentie is bepalend geweest voor het verloop. Een van de vier geïnterviewden zag het als voordeel dat ze elkaar al kenden, dus dat de kennismakingsfase kon worden overgeslagen. Ook het verschil in beleid voor de samenwerking heeft een rol gespeel en het idee dat een groot

deel van het maatregelenbeleid van Den Haag zou worden overgenomen in het gezamenlijke beleid.

Uit op vier verschillende wijze georganiseerd maatregelenbeleid, moest een beleid ontwikkeld worden. Er moest niet samengewerkt worden om te reageren op een ontwikkeling of gebeurtenis in de actualiteit en daardoor vanaf een 'nulpunt' startten met samenwerking. Gevolg hiervan is dat de vier gemeenten alle vier hun eigen eisen en wensen hadden en in het begin moeilijk op een andere manier naar het probleem konden kijken. Vaste denkkaders die doorbroken moesten worden speelde hier een rol. Als er wordt gekeken naar de uiteindelijke beleidsplannen die ontwikkeld zijn, zijn Amsterdam en Utrecht de gemeenten die het meest van zijn eigen beleid heeft moeten veranderen. Den Haag het minste, het beleid van deze stad is grotendeels opgenomen in het gezamenlijke beleid.

Middelen

Middelen bepalen het belang dat een actor bij een besluit heeft. Aan het begin had Rotterdam meer belang bij een samenwerking dan de andere drie gemeenten. De druk vanuit de directie op de beleidsafdeling was immers hoog en het huidige beleid was verouderd en onduidelijk voor de klant. Het 'material' middel kapitaal speelde een rol omdat kostenbesparing de achterliggende gedachte van de directie voor de stimulering van de samenwerking was. 'Dominative' middelen als macht, invloed en bevoegdheden hebben ook een rol gespeeld. Dit is te zien bij de aanleiding van de samenwerking, het initiatief kwam immers van een directie af. Op het moment dat directies uit alle vier de gemeenten druk uitoefenden op het eindresultaat werd het werktempo verhoogd. Daarnaast ligt daar de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid en dit zeer bepalend voor de voortgang van het proces.

'Cultural' middelen als kennis en kunde werden door alle partijen ingezet om zo goed mogelijk beleid te ontwikkelen. De posities van de gemeenten binnen de samenwerking verschilden. Rotterdam was de initiatiefnemer, het beleid van Den Haag werd als basis genomen dus die had een 'veilige' positie. De andere twee volgende meer en moesten veel concessies doen om tot een gezamenlijk beleid te komen. Op een bepaald moment is Utrecht ook uit de groep gestapt wegens het ontbreken van urgentie. Toen heeft de

werkgroep besloten als 'G3' door te gaan, echter later is Utrecht toch weer aangesloten. Dit geeft aan dat partijen dat de vervangbaarheid hoog is, de plannen worden ook als één van de partijen uit de groep stapt doorgezet. De geïnterviewden geven dan ook allen aan dat het 'wij-gevoel' niet groot was. Dit is van grote invloed op de samenwerking geweest want het gemeenschappelijk belang was onvoldoende aanwezig waardoor het nut van samenwerken niet genoeg werd ingezien.

Kwaliteit van de onderlinge verhoudingen

De onderlinge verhoudingen zijn volgens de geïnterviewden van invloed geweest op het verloop van de samenwerking. De verschillen in grootte van een stad worden genoemd als van invloed, de ervaringen met de relaties in het verleden en de positie van Rotterdam als initiatiefnemer. Het laatste wordt enerzijds als prettig gezien; Rotterdam had de regie in handen. Anderzijds als negatief omdat die een groter belang hadden bij de samenwerking en de andere gemeenten nodig hadden bij de realisatie van hun doel.

Het verschil in het eigen maatregelenbeleid per gemeente, voordat de samenwerking werd gestart, van invloed was op de onderlinge verhoudingen. In de eerste fase werden aparte beleidseisen bijeen gebracht tot een gezamenlijk beleid. Dit heeft veel tijd gekost. De verhoudingen tussen de partijen: Rotterdam als trekker, Den Haag als basisbeleid voor het nieuwe beleid en Amsterdam en Utrecht als 'volger', zijn van invloed geweest. Hierdoor vond in het begin discussie plaats en was er weerstand. Daarnaast is uit de interviews gebleken dat de voorwaarden voor overeenstemming over de belangrijkste normatieve en beleidsinhoudelijke uitgangspunten niet duidelijk waren. De verwachtingen wat betreft de mate van eenheid in het beleid verschilde per stad.

Ook zijn normen en waarden van een persoon zelf van invloed op de onderlinge verhoudingen. Omdat het gaat om maatregelen en sancties (een soort straffen) speelt het persoonlijke referentiekader een belangrijke rol. Eén van de vier beleidsmedewerkers geeft aan dat er verschil in normen en waarden per stad merkbaar waren en dat dat van invloed was. De kwaliteit van de onderlinge verhoudingen heeft de houding van de beleidsmedewerkers ten opzichte van elkaar en ten opzichte van de samenwerking beïnvloed. Dit heeft tot weerstand en vertraging van het proces geleid.

Het onderkennen van afhankelijkheden

Bij deze samenwerking hebben de partijen niet meteen onderkend dat ze elkaar nodig hebben. De inhoud van de samenwerking wist de partijen in het begin onvoldoende aan elkaar te binden waardoor de afhankelijk niet door alle partijen onderkend werd. Het feit dat het probleem vooral vanuit de Rotterdamse directie werd 'opgelegd' en later ook vanuit de directies van de andere drie gemeenten is een oorzaak van het niet onderkennen van deze afhankelijkheid door alle beleidsmedewerkers. Het feit dat op het moment dat Utrecht besloot uit de werkgroep te stappen, er als 'G3' door werd gegaan geeft weer dat de vervangbaarheid hoog is en dat is van invloed op de afhankelijkheid. Uiteindelijk onderkennen de beleidsmedewerkers wel dat er vertrouwen op een goed eindresultaat aanwezig was. Doordat de afhankelijkheid niet door alle partijen onderkend werd waren er onvoldoende prikkels aanwezig om samen beleidsplannen te ontwikkelen. Hierdoor verliep de samenwerking stroef en duurde heeft het overtuigen van alle partijen veel tijd gekost.

Politieke druk & de relatie met de politiek

Voor de Rotterdamse wethouder op dit gebied stimuleerden de ontwikkeling van een nieuw maatregelenbeleid. Dit omdat een nieuw maatregelenbeleid goed paste in het op dat moment ontwikkelde kader (strenger en strakker wat betreft sancties en maatregelen). Dit en het verouderde onoverzichtelijke maatregelenbeleid, is de aanleiding voor het ontwikkelen van een maatregelenbeleid geweest. De Rotterdamse politiek heeft op grond van haar primaat een bepaalde visie op het probleem ontwikkeld en aan de hand daarvan geven de beleidsmedewerkers hun eigen invulling hieraan. Bij de andere gemeenten was dit niet het geval dus daar was minder behoefte aan een nieuw beleid. De beleidsmedewerkers geven echter wel aan dat in het algemeen de steun van de wethouder altijd van invloed is. De wethouder is immers doorslaggevende als het gaat om de vaststelling van nieuw beleid. De Rotterdamse politiek is bepalend geweest voor de positie- en rolverdeling binnen de samenwerking. Het is de aanleiding tot samenwerking geweest dus is een stimulerende factor geweest.

Wederzijds voordeel

Het inzicht in het behalen van wederzijds voordeel was niet bij alle partijen aanwezig. Onderliggende verschillen in het beleid en hierdoor niet genoeg eenheid is daar een reden van. Daarnaast was de noodzaak voor een nieuw maatregelenbeleid per stad verschillend dus het duurde lang voordat de doelen vervlochten waren en gemeenschappelijke belang werd ingezien. Strategie die bij de doelvervlechting een rol heeft gespeeld is het reframen van het probleem. Door het initiatief van Rotterdam zijn de andere steden ook in gaan zien dat hun maatregelenbeleid strenger en strakker kon en dat daar voordeel te behalen viel. De directies zagen vooral financieel voordeel, in de vorm van ICT-winst, en stimuleerden daarom de samenwerking. Beleidsmedewerkers zelf zagen niet allemaal evenveel voordeel dus de houding ten opzichte van de samenwerking was niet positief. Dit heeft het proces vertraagd doordat er weerstand was en weinig urgentie werd gezien.

Inbreng van belangen

De beleidsmedewerkers geven aan dat er sprake was van gelijkwaardigheid. Ze hadden allemaal het idee dat er voor iedereen de gelegenheid was specifieke belangen, benaderingen en perspectieven in te brengen. Dit heeft de samenwerking positief beïnvloed want er was vertrouwen en iedereen werd gerespecteerd.

Spelregels

Regels kunnen op verschillende onderwerpen van toepassing zijn en het is van belang dat de partijen het hierover eens zijn. Op het gebied van de afbakening van het probleem, waren de partijen het in het begin niet eens. Rotterdam zag een grotere noodzaak dan de andere drie gemeenten. Over de toegang tot de arena, hoe besluitvorming dient te verlopen en de rol van de politiek als echte besluitvormer waren de partijen het eens. Uit de interviews is gebleken dat deze regels als vanzelfsprekend worden gezien. Spelregels hebben geen invloed op het verloop van de samenwerking gehad.

Voortgang

Een van de taken die Rotterdam als initiatiefnemer en trekker van de werkgroep op zich nam was het bewaken van de voortgang van het proces. De afstemming met hogere lagen

en de houding en verschillende positief van de steden in samenwerking belemmerde de voortgang. Het zichtbare resultaat is dat er uiteindelijk een gemeenschappelijk beleid ontwikkeld is en dat iedereen ermee in heeft gestemd. De geïnterviewden geven echter aan dat er pas echt zichtbaar resultaat waarneembaar is als het beleid in de vier gemeenten is vastgesteld en als er over de implementatiefase nagedacht moet worden. Doordat het relatief lang heeft geduurd voordat er consensus was bereikt verliep het proces traag.

Leiderschap

Enkele geïnterviewden geven aan ook positieve aspecten te ervaren bij de leidende rol van Rotterdam doordat de beleidsmedewerker bepaalde noodzakelijke taken op zich nam. Rotterdam zorgde voor de agenda, notulen en locatie. Er was geen onafhankelijk persoon aanwezig die het proces bewaakte. Er waren bij de beleidsmedewerkers niet veel prikkels om te gaan samenwerken, een onafhankelijk persoon had deze prikkels wellicht kunnen vergroten en ervoor kunnen zorgen dat het proces sneller verliep.

4.5.3 Casus plan van aanpak maatschappelijke opvang 1; algemene indruk van de het oordeel van de deelnemers over de samenwerking

Op het moment dat beleidmedewerkers van de vier gemeenten geïnterviewd werden, was het plan van aanpak vijf jaar geleden in werking getreden. In 2010 is het plan van aanpak afgesloten en in mei 2011 heeft het Trimbos-instituut de Monitor Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang gerapporteerd.

De geïnterviewden uit de vier gemeenten, zijn allen zeer lovend over het succes van de samenwerking. De doelen die van te voren zijn gesteld, zijn ruimschoots gehaald. Er slapen bijvoorbeeld (bijna) geen mensen meer op straat en aangeduid in concrete cijfers en percentages is te zien dat allerlei problemen en overlast aanzienlijk zijn afgenomen. Ze geven aan dat het eigen belang en de positie binnen de samenwerking is veilig gesteld. In de vier steden was de problematiek rondom de dak- en thuislozen groot dus het was voor alle partijen van belang dat hier een oplossing voor gevonden werd. Het gemeenschappelijke belang was erg duidelijk. De uitvoering van het gezamenlijke plan van aanpak heeft geleid tot een verbetering van de eigen positie en dat is heel duidelijk merkbaar.

Alle partijen steunden vanaf het begin het initiatief van de ministeries van VWS en Financiën om een integraal plan te ontwikkelen. De geïnterviewden geven aan dat ook bijna niet anders kon want geen enkele stad wil dat er mensen dakloos zijn, dus wordt een breed gedragen en beoogd effectief plan al snel gesteund. Vooral als het gevolg van het plan is, dat er meer middelen beschikbaar gesteld worden. Dit is immers nodig om de plannen te realiseren.

Het beleid is zeer goed in staat geweest een gemeenschappelijk beeld te creëren over de nut en noodzaak van de problematiek rondom de dak- en thuislozen en hier is het plan van aanpak uit voortgekomen. Dit verklaart ook waarom de vier steden min of meer hetzelfde verhaal produceren over het succesvol zijn van de gekozen aanpak. De geïnterviewden geven echter wel aan dat het lang heeft geduurd voordat de gezamenlijke visie voor het plan van aanpak ontwikkeld was. Kenmerkend voor het succes zijn de positieve cijfers uit het evaluatierapport van het Trimbos Instituut en het feit dat de aanpak in het plan als voorbeeld in andere gemeenten wordt gebruikt.

Bij deze casus is het duidelijk dat de doelbereiking bijdraagt aan de tevredenheid bij de deelnemers. Doordat het plan al een aantal jaren geleden in werking is getreden kunnen deelnemers goed de resultaten van hun ontwikkelde plan beoordelen.

4.5.3.1 Verklarende factoren bij PVAMO1

In deze paragraaf wordt weergegeven welke kritische factoren vanuit de theorie, bij de samenwerking binnen het PVAMO1 van invloed zijn geweest. In de interviews is de beleidsmedewerkers van de vier gemeenten gevraagd welke factoren bepalend zijn geweest voor het succes of falen van de samenwerking.

Pyschobiografie van actoren in het netwerk

De geïnterviewden geven aan dat de ontstaansgeschiedenis van invloed is geweest op de samenwerking. Het feit dat de beleidsmedewerkers elkaar al kende, zodat de kennismakingsfase kon worden overgeslagen en dat elkaars visie en meningen bekend waren wordt als van grote invloed gezien. Daarnaast zien de geïnterviewden ook de rol die het Rijk in het ontstaan van de samenwerking heeft gespeeld als van groot belang. Ook de rol van Gerrit Zalm als minister van financiën en als trekker van het project. Het feit dat de

problematiek in alle vier de steden op allerlei gebieden uitwerking had is ook van invloed geweest.

De geïnterviewden geven aan dat juist het feit dat er op een vernieuwende manier naar het probleem gekeken werd heeft bijgedragen aan het succes. Bij eerder beleid werd er vooral gekeken naar passend beleid wanneer mensen al thuis- en dakloos zijn. Bij dit plan werd gekeken naar de 'voorkant' van het beleidsprobleem. Dus hoe dakloosheid te voorkomen is.

Middelen

Bij deze samenwerking speelde het 'material' middel geld een belangrijke rol. Om de grootschalige problematiek rondom dak- en thuislozen aan te pakken moest het Rijk geld beschikbaar stellen want de huidige middelen waren niet voldoende om een dusdanig grootschalig project te realiseren. Dit werd alleen gedaan al er een breed gedragen (onder andere G4) plan geschreven werd. De ministeries beschikken over het kapitaal en over de macht en bevoegdheden om het uiteindelijke plan wel of niet financieel te ondersteunen. De G4 en andere betrokken partijen konden hier invloed op uitoefenen. Zij zetten kennis en kunde ten aanzien van het vraagstuk in om een zo goed mogelijk plan te schrijven en dit ook G4-breed (en aan de andere partijen) aan te bieden.

Aangezien een breed gedragen plan ontwikkelen een eis van de ministeries was, was de vervangbaarheid van vrijwel alle actoren laag en daardoor de afhankelijkheid hoog. Vooral de diensten van de G4 en het ministerie zijn niet te vervangen. Dit heeft ervoor gezorgd dat het gemeenschappelijk belang voorop stond en heeft een positieve uitwerking op de samenwerking gehad.

Kwaliteit van de onderlinge verhoudingen

In deze samenwerking was het wij-gevoel erg sterk aanwezig. Het bewustzijn van het gemeenschappelijke belang en het 'samen staan we sterker' idee is hier van invloed op geweest. Een gedeeld beeld van de aard en omvang van het probleem was direct aanwezig. Hierdoor waren de onderlinge verhoudingen ook goed. De geïnterviewden geven echter wel aan het ontwikkelen van een gemeenschappelijke G4-visie wel tijd heeft gekost.

Normen en waarden die voortkomen uit de politieke kleur van de stad zijn van invloed geweest. Iedere stad had jarenlang afzonderlijk beleid gevoerd op het gebied van

maatschappelijke opvang en hierbij waren ook normen en waarden ontwikkeld. Dat heeft een rol gespeeld bij het ontwikkelen van een gezamenlijke visie. Er was veel vertrouwen onderling aanwezig in een gezamenlijke uitkomst. Ook geven de beleidsmedewerkers aan dat alle partijen bij deze samenwerking bereid waren om risico's te nemen. Een dusdanig integrale aanpak was namelijk voor alle partijen nieuw en is nog niet eerder voorgekomen. De bereidheid om deze (onorthodoxe) aanpak niet te schuwen was van grote invloed.

Het feit dat er veel verschillende partijen uit verschillende lagen betrokken waren heeft ook een positief effect op de samenwerking heeft gehad. Er waren 13 werkgroepen opgesteld en een ambtenaar van het ministerie van financiën was de projectleider. Vooral de sociale diensten van de G4 en het ministerie van VWS hebben het meeste geschreven. Doordat de 'hoogste' bestuurslaag van Nederland bij deze samenwerking betrokken was, konden doorbraken eerder gerealiseerd worden. Er werd tussen de G4 sociale diensten snel geschakeld waardoor de voortgang bewaakt bleef. De macht bij het schrijven van het plan van aanpak was eerlijk verdeeld en de verhoudingen waren gelijk. Ook hadden alle personen in de werkgroep veel ervaring en dat was ook van invloed op de goede verhoudingen. Het bewustzijn van de onderlinge afhankelijkheidsrelaties was heel groot en het was duidelijk op welke normatieve en beleidsinhoudelijke uitgangspunten overeenstemming bereikt moest worden. Het gemeenschappelijk belang en de 'voelbare' problematiek zorgde voor goede onderlinge verhoudingen en dit heeft het proces van samenwerken bevorderd.

Het onderkennen van afhankelijkheden

De geïnterviewden geven aan dat er binnen de G4 –samenwerking veel vertrouwen aanwezig was. Er werd sterk onderkend dat ze elkaar nodig hebben. De problematiek van de dak- en thuislozen is wat de partijen bindt en daarnaast de eis van het ministerie wat betreft het ontwikkelen van een gezamenlijk plan. De aard en omvang van het probleem werd niet als een van bovenaf en buitenaf gegeven beschouwd want de gemeenten ervoeren zelf veel overlast en problemen rondom de dak- en thuislozen. De gemeenten hadden dus zelf veel belang bij het ontwikkelen van een efficiënte en effectieve aanpak. Hierdoor werden individuele belangen opzij gezet en het gemeenschappelijke belang voorop.

Politieke druk & de relatie met de politiek

Bij deze samenwerking heeft zowel de lokale als de landelijke politiek een grote rol gespeeld. De politieke druk heeft positief uitgepakt doordat de betrokken actoren hierdoor het roer hebben omgegooid en nieuwe denkkaders hebben toegelaten. De problemen waren voor alle steden en andere organisaties duidelijk merkbaar en het initiatief van het ministerie kwam op een goed moment. De geïnterviewden geven aan dat Gerrit Zalm, die koste wat het koste een doorbraak wilde op dit dossier en ook zijn medebestuurders daarop aansprak, een positieve invloed heeft gehad. Daarnaast heeft de lokale politiek een belangrijke rol gespeeld. Rotterdam bijvoorbeeld had in die tijd een Leefbaar Rotterdam college en die stimuleerde de integrale aanpak in grote mate. De landelijke en lokale politiek hebben op grond van hun primaat een bepaalde visie op het probleem ontwikkeld en samen met de G4 en andere partijen hier een concrete invulling aangegeven. De landelijke en gemeentelijke politiek vervulde de rol van procesbewaker. Er werden eisen gesteld aan de inrichting van het plan van aanpak en de kwaliteit en het houden aan procesafspraken werd bewaakt.

Wederzijds voordeel

De partijen zijn in staat geweest om snel tot doelvlechting te komen en het wederzijdse voordeel in te zien. Een van de strategieën die daarbij geholpen heeft is door belangen en doelen van partijen met elkaar te vlevlechten in ruil voor organisatorische hulpbronnen. Deze strategie hebben de ministeries van financiën en VWS toegepast. De organisatorische hulpbron was in dit geval geld. Daarnaast is er door alle partijen gebruik gemaakt van reframing. De eigen denkkaders zijn aan de kant gezet en een gemeenschappelijk kader werd toegelaten. Veronderstellingen over het probleem werden op een andere manier gedefinieerd, en er werd een nieuw perspectief en denkkader toegelaten. Een sluitende aanpak voor de dak- en thuislozen problematiek levert alle vier de steden evenveel zichtbaar en voelbaar voordeel op, op allerlei gebieden. Dit vergroot de bereidheid tot samenwerking.

Inbreng van belangen

Bij de selectie van partijen is er rekening mee gehouden dat er van alle betrokken partijen rondom de dak- en thuislozen problematiek vertegenwoordiging plaats vond. De G4-beleidsmedewerkers geven aan dat de partijen gelijkwaardig aan elkaar waren zodat belangen, benaderingen en perspectieven ingebracht konden worden. Dit heeft voor onderling vertrouwen en respect gezorgd.

Spelregels

De geïnterviewden geven aan geen invloed van spelregels te hebben ervaren. Regels op het gebied van de afbakening van het probleem, toegang tot de arena, hoe besluitvorming dient te verlopen en hoe kennis gedeeld wordt waren vanzelfsprekend.

Voortgang

De beleidmedewerkers geven aan dat de snelheid waarmee het plan tot stand is gekomen heeft bijgedragen aan het succes. Binnen relatief korte tijd was het plan, met het grote aantal betrokken partijen, tot stand gekomen. Door de betrokkenheid van bewindspersonen uit allerlei lagen werd de voortgang bewaakt. Door de snelheid van het proces en de snelheid van besluitvorming waren resultaten snel zichtbaar en dit had een positief effect op het verloop van de samenwerking.

Leiderschap

Beleidsmedewerkers van alle vier de steden geven aan dat het succes mede te danken is aan de rol die Minister Zalm als 'trekker' heeft gespeeld. Hij was persoonlijk betrokken bij de problematiek rondom dak- en thuislozen en hechtte veel waarden aan het oplossen van het probleem. Hij vervulde de rol van verbinder en nam een relatief onafhankelijke positie in. Hij was ook een persoon die andere partijen heeft geïnspireerd en gemobiliseerd. De geïnterviewden geven aan dat de opvang in alle steden verstopt zat en dat gebrek aan financiële middelen een effectieve oplossing in de weg stond. Door in ruil voor een integraal plan van aanpak meer geld beschikbaar te stellen, heeft de minister een doorslaggevende rol gespeeld. De rol van leiderschap was bij deze samenwerking duidelijk ingevuld. Hierdoor werden besluiten snel genomen en werden er op korte termijn resultaten geboekt.

4.6 Casusvergelijking

In deze paragraaf worden de resultaten over alle casussen heen vergeleken. Op welke punten komen de drie casussen overeen en op welke punten vindt er verschil plaats. In tabel 4.1 wordt de casusvergelijking schematisch weergegeven. Een uitgebreide toelichting op de tabel is te vinden in bijlage 1.

De meest opvallende overeenkomst is dat bij alle drie de casussen wordt samengewerkt om eenheid in beleid te creëren en daarnaast meer informatie-uitwisseling plaats te laten vinden. Dit doel is bij alle drie de casussen behaald. Toch wordt de samenwerking niet bij alle drie de casussen als een succes gezien. Dit heeft te maken met de eenheid qua diepte en het verloop van het samenwerkingsproces. Het beeld is dat bij schulddienstverlening en PVA-MO1 de samenwerking soepel verliep en er vrijwel geen conflicten waren. Bij het maatregelenbeleid verliep de samenwerking stroever.

Een opvallend verschil is dat bij schulddienstverlening eigenlijk alleen beleidsmedewerkers van de vier gemeenten betrokken zijn bij de samenwerking en bij de andere twee casussen zijn er meer lagen in de organisaties betrokken en van andere bestuurslagen. De samenwerking bij schulddienstverlening kent een vrijblijvend karakter en bij de andere twee casussen is er meer betrokkenheid en druk van hogere lagen in de organisatie. Dat zegt ook iets over het belang dat de partijen bij de samenwerking hebben. Bij het maatregelenbeleid en het PVA-MO1 spelen financiële middelen bij de aanleiding en achtergrond ook een belangrijkere rol dan bij schulddienstverlening.

Ook is het opvallend dat de deelnemers aan de samenwerking rondom het maatregelenbeleid over het algemeen niet tevreden zijn en de deelnemers aan de samenwerking op de andere twee beleidsgebieden wel.

Daarnaast is de rol die management speelt in de samenwerking per casus verschillend. De afwezigheid van een duidelijke leider wordt bij de ene casus niet als negatief ervaren en bij de andere casus wel. Bij het PVA- MO1 heeft de organisatie van leiderschap een positieve invloed gehad.

Analyse

Tabel 4.1

Casus	Schulddienstverlening	Maatregelenbeleid	PVA MO1
Actorenanalyse	Beleidsmedewerkers van sociale diensten van de vier gemeenten en zijdelings DIVOSA en NVVK. Zelfde probleempercepties. Doelen: beïnvloeding wet, lobbydocument, startdocument benchmarking, beleidsvisie, gelijktrekken implementatieplan en beleidsplan opstellen. Onderlinge afhankelijkheid hoog. Hechte relaties.	Beleidsmedewerkers van sociale diensten van de vier gemeenten en zijdelings Wigo4it. Rotterdam initiatiefnemer en meeste belang bij nieuw beleid. In het begin weerstand bij andere gemeenten. Onderlinge afhankelijkheid ongelijk en verschillende probleempercepties. Relaties in het begin moeizaam, later beter.	Sociale diensten en andere gemeentelijke diensten van de G4, ministerie FIN en VWS diverse landelijke organisaties. Zelfde probleemperceptie. Hechte relaties. Ministeries hadden de 'macht' en lokale politiek veel inspraak. G4 voerde schrijven van plan uit.
Procesanalyse	Binnen werkgroep overeenstemming bereiken en definitieve besluitvorming vindt plaats bij de directie en wethouders. Verder directie zeer weinig inspraak. Door afstemming met hogere lagen en door het wetstraject verloopt besluitvorming traag en zorgt voor stagnaties.	Binnen werkgroep overeenstemming bereiken en definitieve besluitvorming vindt plaats bij de directie en wethouders. Directie veel inspraak bij samenwerking. Stagnaties: veel afstemming met directie en verschillen in de belangen per stad bij nieuw beleid.	Binnen werkgroep overeenstemming bereiken, daarna directie, en overige organisaties onderschrijven het plan. Vervolgens lokale Colleges. En als extra besluitvormingsarena het rijksniveau. Stagnaties: politieke spel.
Netwerkanalyse	Legitimiteit en kennisinformatie, structureel overleg, wederzijdse verwachtingen duidelijk, bewust van gemeenschappelijk belang, vertrouwen. Weinig complexiteit.	Kostenbesparing als middel om eenheid in beleid te krijgen. Rotterdam en Den Haag andere belangen dan Utrecht en Amsterdam. Verschillende percepties op probleem daardoor complexe samenwerking en inspraak van directie.	Ministerie beschikt over geld, G4 over kennis en kunde. Breed ondersteunde en gedeelde probleemperceptie in verschillende bestuurslagen. Complexiteit door veelheid aan betrokken partijen.

Beoordeling samenwerking

Casus	Schulddienstverlening	Maatregelenbeleid	PVA MO1
Resultaten van samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> • Positieveverbetering van de G4 op het gebied van SHV richting Rijk en VNG • Gezamenlijke beleidsrichtlijnen en daarmee succesvolle lobby voor nieuwe wet opgezet • Goede basis voor relaties en daardoor uitwisseling van best practises • Door specialisme van beleidsmedewerkers gebruik maken van elkaars kennis en kunde 	<ul style="list-style-type: none"> • Op hoofdlijnen gezamenlijk beleid ontwikkeld: strenger en stakker beleid • Vaststelling van dit beleid in Rotterdam en vanaf 1 juli inwerkingtreding (bij overige gemeenten nog bezig met bestuurlijk proces) • Informatie-uitwisseling • Positieveverbetering doordat er met de G4 beleid is ontwikkeld. Dus meer eenheid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Een breed gedragen plan van aanpak om de dak- en thuisloosheid aan te pakken • Werking van het plan van aanpak is geëvalueerd en op alle gebieden de problemen aanzienlijk afgenomen • Wordt nu ook gestart met een plan van aanpak fase 2 • Aanpak wordt als voorbeeld in andere gemeenten gebruikt
Doelbereiking	<ul style="list-style-type: none"> • Helpt van de wensen wbt nieuwe wet zijn door lobby opgenomen. Vermoedelijke invoeringsdatum 1-01-2012 • Beleidsrichtlijnen en beleidsvisie • Informatie-uitwisseling 	<ul style="list-style-type: none"> • Het uiteindelijke doel (gezamenlijk beleid) is behaald maar de tevredenheid over het verloop van de samenwerking verschilt. 	<ul style="list-style-type: none"> • De vooraf gestelde doelen zijn ruimschoots gehaald • Eenheid in beleid met G4 en de andere betrokken partijen ook behaald
Meerwaarde	<ul style="list-style-type: none"> • Gebruik maken van elkaars specialisme bij informatie-uitwisseling (vind je alleen bij G4) • G4 sterkere positie dus meer mogelijkheden om grootschalige doelen te realiseren 	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie-uitwisseling (elkaar weten te vinden) • Helpt van de geïnterviewden noemt positieveverbetering als meerwaarde 	<ul style="list-style-type: none"> • Problematiek aanzienlijk minder aanwezig. Is in alle steden 'voelbaar' • Gebruik maken van elkaars specialisme bij informatie-uitwisseling (vind je alleen bij G4) • Dusdanig succesvol dat fase2 nu gestart kan worden

Verklarende factoren

Casus	Schulddienstverlening	Maatregelenbeleid	PVA MO1
Verklarende factoren met positieve invloed	<ul style="list-style-type: none"> • Ontstaansgeschiedenis: elkaar al kennen, duidelijke aanleiding • Kwaliteit onderlinge verhoudingen • Gelijkwaardigheid • Duidelijk gezamenlijk belang (snel gevonden), grote afhankelijkheid • Snelle doelvervlochtening • Groot vertrouwen • Positieverbetering 	<ul style="list-style-type: none"> • Gelijkwaardigheid • Stimulering van de politiek • Doelbereiking (gezamenlijk beleid is opgesteld) • Vertrouwen 	<ul style="list-style-type: none"> • Maatschappelijke urgentie, duidelijke merkbare aanleiding • Middelen: geld • Gelijkwaardigheid • Duidelijk gezamenlijk belang (snel gevonden), grote afhankelijkheid • Stimulering lokale en landelijke politiek • Snelle doelvervlochtening • Doelbereiking • Vertrouwen • Leiderschap • Positieverbetering
Verklarende factoren met negatieve invloed	<ul style="list-style-type: none"> • Trage besluitvorming • Verschil in organisatie van schulddienstverlening 	<ul style="list-style-type: none"> • Per gemeente ongelijke behoefte • Middel: beslissingsbevoegdheid • Routines en denkkaders • Ontbreken van snelle doelvervlochtening • Voortgang (moeilijke overeenstemming en veel inspraak van directie) • Niet alle partijen zelfde afhankelijkheidsgevoel (ontbreken gemeenschappelijk belang) 	<ul style="list-style-type: none"> • Normen en waarden: politieke kleur per stad • Politieke invloed
Verklarende factoren niet van invloed	<ul style="list-style-type: none"> • Middelen • Machtsverhoudingen • Regels • Leiderschap 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontstaansgeschiedenis: elkaar al kennen • Machtsverhoudingen • Regels • Leiderschap 	<ul style="list-style-type: none"> • Routines en denkkaders • Regels

5. Conclusies & aanbevelingen

In hoofdstuk 1 van dit onderzoek is de hoofdvraag en bijbehorende deelvragen geformuleerd. In dit hoofdstuk zal de conclusie van het onderzoek worden weergegeven, door het beantwoorden van de hoofdvraag en de deelvragen. Tot slot worden er aanbevelingen gedaan.

5.1 Antwoorden op de deelvragen

1. *Hoe is de samenwerking tussen de sociale diensten van de vier gemeenten tot stand gekomen en op welke wijze wordt deze nu vormgegeven?*

Adhoc samenwerking tussen de vier sociale diensten bestaat al sinds lange tijd. Vooral op directieniveau. Op beleidsniveau was er af en toe G4-contact om informatie uit te wisselen maar dit vond tot een aantal jaren geleden niet formeel en gestructureerd plaats. In 2005 is door middel van het besluit van de vier directies om een gezamenlijk automatiseringssysteem te hanteren, de eerst stap naar een intensievere samenwerking gezet. In navolging hierop is in 2007 de overheidscoöperatie WiGo4it opgericht, waarvan de vier directeuren het bestuur vormen. Een aantal jaren later, in 2009, is met behulp van het programma 'Eén in diensten' een eerste stap gezet naar het intensiveren van de samenwerking op proces- en beleidsniveau. De directie wenste nog meer samen te gaan doen, ook op terreinen buiten de informatietechnologie. Binnen dit programma is een aantal pilotprojecten benoemd. Een aantal van deze pilotprojecten is nog steeds actief en aantal niet.

Voor een aantal samenwerkingsverbanden op beleidsniveau is het programma 'Eén in diensten' echt de aanleiding geweest, maar op een aantal beleidsonderwerpen is samenwerking op een andere wijze ontstaan.

Voor dit onderzoek is gekozen om drie casussen van G4-samenwerking op beleidsniveau als onderzoeksobject te selecteren:

- Schulddienstverlening
- Maatregelenbeleid
- Plan van Aanpak Maatschappelijke Ontwikkeling fase 1

Voor de samenwerking binnen de onderzochte casus schulddienstverlening is 'Eén in diensten' echt de aanleiding geweest. Naar aanleiding van dit besluit hebben de beleidsmedewerkers uit de vier steden elkaar opgezocht om te bekijken welke meerwaarde samenwerking kan bieden. Ook samenwerking op het gebied van maatregelenbeleid komt voor uit het programma 'Eén in diensten'. Het initiatief hiervoor lag bij Rotterdam. Bij de casus PVAMO1 heeft het ministerie van VWS en Financiën samen met de G4, aanleiding gegeven tot het organiseren van een integraal samenwerkingsverband om de dak- en thuislozen problematiek aan te pakken.

2. Wat zijn de beoogde doelen van de samenwerking?

Er is sprake van twee soorten doelen. Doelen die zijn gesteld per G4 samenwerkingscasus en overkoepelende doelen voor sociale diensten van de G4 in het algemeen (Een in diensten). De vastgestelde doelen verschillen per samenwerkingscasus. Bij schulddienstverlening zijn er voorafgaand aan de samenwerking geen doelstellingen van hogere lagen in de organisaties meegegeven. De enige opdracht was: kennis maken en bekijken welke mogelijke meerwaarde samenwerking kan bieden. Naarmate dit proces doorlopen was, heeft de werkgroep zijn eigen doelen vastgesteld: de belangrijkste zijn beïnvloeding van de wet en de aanpak van de NVVK, het opstellen van een aantal beleidsdocumenten en het uitwisselen van best practices.

Initiatief voor samenwerking op het gebied van maatregelenbeleid kwam vanuit de Rotterdamse directie. De Rotterdamse directie heeft de eigen beleidsafdeling de opdracht gegeven om G4-breed één beleid te maken omdat het huidige beleid verouderd en onoverzichtelijk was geworden. Aan Rotterdam dus de taak de andere drie gemeenten te overtuigen. In een later stadium zijn ook de directies van de andere drie gemeenten nauwer betrokken geraakt en die hebben de druk op hun eigen beleidsmedewerkers om tot consensus te komen ook vergroot. Doel was: één gezamenlijk maatregelenbeleid ontwikkelen.

Het doel van de samenwerking bij het PVAMO1 was een gezamenlijk G4-breed, en door andere partijen, gedragen plan ontwikkelen om de groeiende problematiek rondom dak- en thuislozen aan te pakken. De reden hiervan was dat de problematiek steeds groter werd en de aanpak in de vier steden niet effectief genoeg bleek. Om een vernieuwende aanpak te

ontwikkelen waren meer financiële middelen van het Rijk nodig. Het Rijk wilde deze middelen echter alleen beschikbaar stellen als er een breed gedragen integraal plan ontwikkeld werd. Doel van dit plan van aanpak was het terugdringen van de dak- en thuislozen problematiek.

Naast deze doelen per samenwerkingscasus zijn bij het programma Een in diensten de volgende belangrijkste doelen gesteld:

- harmonisatie en uniformering van werkprocessen;
- efficiëntere inzet van middelen en mensen gericht op product- en proces- en beleidsontwikkeling en uitvoering
- versterken van de innovatieve kracht en de onderlinge uitwisseling van 'good practices';
- versterken van de gezamenlijke lobby en strategische positionering;
- verbeteren van de gezamenlijke ICT-ondersteuning
- behalen van capaciteitswinst en werkbeparing
- netwerken en bestaande structuren
- resultaatgerichtheid

3. In welke mate zijn de genoemde doelen bereikt?

Bij de werkgroep schulddienstverlening is, ongeveer een jaar na de start van de samenwerking, een aantal doelen behaald. Er is nu een maandelijks overleg gepland en er vindt veel informatie-uitwisseling plaats. Daarnaast is de wet gedeeltelijk succesvol (helpt van lobbypunten is opgenomen) beïnvloed en is er een lobbydocument en beleidsvisie opgesteld. De andere documenten moeten nog worden opgesteld. Bij deze samenwerking is doelstellingformulering een open proces. Er zijn van te voren wel doelstellingen gemaakt maar daar wordt niet star aan vastgehouden. Doelstellingen zijn meer de uitkomst en vertaling van consensus tussen de partijen.

Het doel bij de samenwerking op het gebied van maatregelenbeleid is behaald. Na een aantal maanden van overleggen is er uiteindelijk een gezamenlijk maatregelenbeleid ontwikkeld. In Rotterdam is het beleid al vastgesteld, in de andere gemeenten nog niet.

Ook het doel bij het PVAMO1 (een gezamenlijke aanpak voor dak- en thuislozen problematiek) is behaald. Na een relatief korte periode van overleggen en samenwerking is er, met ondertekening van een groot aantal partijen, een geschreven plan afgeleverd. Omdat dit plan al vijf jaar geleden in werking is getreden is het ook al geëvalueerd en uit de evaluatie blijkt dat de geformuleerde doelen in het plan ruimschoots zijn behaald; de aanpak blijkt sluitend te zijn.

De doelen van het programma 'Een in diensten' zijn voor een deel behaald. Een aantal werkprocessen zijn geharmoniseerd en geüniformeerd. Met efficiencywinst in het achterhoofd is op een aantal terreinen samenwerking opgestart (maatregelenbeleid, PVAMO-1). Ook worden 'best practices' uitgewisseld. Daarnaast is op het gebied van schulddienstverlening de gezamenlijke lobby versterkt. Tot slot is er gewerkt aan de verbetering van de gezamenlijke ICT-ondersteuning maar of dit ook echt tot verbetering heeft geleid valt te betwisten. Het is niet duidelijk merkbaar dat de samenwerking capaciteitswinst, werkbeparing en netwerken en bestaande structuren heeft opgeleverd. Daarnaast is het programma niet resultaatgericht want het is nooit geëvalueerd, maar wel geëindigd, dus welke resultaten er echt behaald zijn is lastig te zeggen.

Het is moeilijk de doelen te meten want de doelen zijn niet specifiek genoeg geformuleerd. De doelen roepen te veel vraagtekens op. Op bepaalde beleidsgebieden zijn wel doelen behaald maar het is niet duidelijk op hoeveel of op welke beleidsgebieden bijvoorbeeld de gezamenlijke lobby versterkt moet worden. Hoe zou capaciteitswinst of werkbeparing er dan precies uit moeten zien? Op welke beleidsgebieden moet er uitwisseling van best practices plaats vinden? De doelen zijn te vrijblijvend opgesteld en daardoor is het bijna niet mogelijk een oordeel over de doelen te vellen.

4. Hoe wordt de doelbereiking door de verschillende deelnemers beoordeeld?

De beleidsmedewerkers van de werkgroep schuldhulpverlening zijn het er over eens dat er steeds kleine successen worden geboekt. Uit de interviews is gebleken dat er op dit moment maar weinig echt concrete resultaten zijn geboekt terwijl er toch al lang overleg plaats vindt. De beïnvloeding van de nieuwe wet is succesvol opgezet, er is een goed contact, maar de andere geformuleerde doelen lopen nog. Uit de interviews blijkt dat er

niet strikt aan de doelen wordt vastgehouden maar dat er vooral met elkaar op de actualiteit wordt ingespeeld. De medewerkers zijn het er dus over eens dat de doelbereiking laag is maar zien dit niet als een probleem. Vasthouden aan vooraf gestelde doelstellingen wordt niet als prioriteit gezien maar er is ruimte voor uitkomst en vertaling van de betrokken partijen.

Vrijwel alle betrokken beleidsmedewerkers bij de werkgroep maatregelenbeleid zijn het er over eens dat het doel pas echt bereikt is als het nieuwe gezamenlijke beleid door alle vier de gemeenten is vastgesteld en als er ook geïmplementeerd gaat worden. Enkelen noemen wel dat het doel ('er' gezamenlijk uitkomen) op dit moment behaald is maar benoemen vervolgens direct het doorlopen van de volgende fase. Er bestaat namelijk verdeeldheid over de diepte waarop eenheid is bereikt. Volgens sommigen valt de eenheid in het beleid die echt bereikt is tegen en had dat beter gekund. De doelbereiking wordt dus matig beoordeeld. Het blijkt dat hier de vooraf geformuleerde doelstellingen (volledige eenheid in het beleid) met vasthoudendheid worden nagestreefd en dat deze wellicht (te) ambitieus waren.

De beleidsmedewerkers van het PVAMO1 zijn tevreden over de doelbereiking. Ook over de snelheid waarmee doelen zijn behaald. Bij het opstellen van doelstellingen was er veel ruimte voor inspraak. Uiteindelijk is er een win-win situatie gecreëerd. Het oordeel wordt onderbouwd en bevestigd door de cijfers in het evaluatierapport.

5. Hoe wordt de samenwerking door de verschillende deelnemers beoordeeld?

De beleidsmedewerkers van de vier gemeenten op het gebied van schulddienstverlening zijn het er over eens dat de samenwerking een succes is. De goede onderlinge relaties, weinig conflicten, informatie-uitwisseling en doelbereiking en de onderkenning van het gezamenlijk belang, zijn algemene kenmerken van het succes over het verloop van de samenwerking. Wel benadrukken een aantal dat er pas echt van een succes gesproken kan worden als de nieuwe wet geaccepteerd wordt en er wat betreft de implementatie eenheid gevormd is. Naar verwachting zal dit een complex proces worden.

Het verloop van de samenwerking op het gebied van het maatregelenbeleid wordt matig beoordeeld. Het proces verliep traag, er was verschil in belangen en behoeften en er waren veel conflicten. Alle geïnterviewden geven aan de inhoud van de samenwerking pas echt als

een succes te zien op het moment dat de besturen van de vier gemeenten het plan vaststellen. Daarbij geven ze wel aan het in ieder geval als een succes te zien dat contacten zijn gelegd en dat de beleidsmedewerkers elkaar nu voor informatie-uitwisseling weten te vinden. Het feit dat de werkgroep, ondanks verschillende percepties in het begin, toch tot consensus is gekomen, wordt als positief gezien. Ook heeft het gezamenlijke beleidsplan bijgedragen aan positieverbetering, want de gemeenschappelijke identiteit (G4) en de eenheid is toegenomen. Wat als negatief wordt ervaren, is de diepte qua eenheid in het beleid en de opstartproblemen die de werkgroep heeft gekend. Dit valt volgens enkele geïnterviewden tegen en had beter gekund.

Beleidsmedewerkers van het PVAMO1 beoordelen hun samenwerking zeer positief. Dit komt met name door de positieve resultaten. Daarnaast wordt aangegeven dat het eigen belang en de positie binnen de samenwerking is veilig gesteld. In de vier steden was de problematiek rondom de dak- en thuislozen groot dus het was voor alle partijen van belang dat hier een oplossing voor gevonden werd. Het gemeenschappelijke belang was erg duidelijk. De uitvoering van het gezamenlijke plan van aanpak heeft geleid tot een verbetering van de eigen positie en de effectiviteit vergroot en dat is heel duidelijk merkbaar. Er slapen bijvoorbeeld (bijna) geen mensen meer op straat en in concrete cijfers en percentages is te zien dat allerlei problemen en overlast aanzienlijk zijn afgenomen.

De samenwerking in het algemeen wordt matig beoordeeld. Het programma 'Een in diensten' heeft de bewustwording om meer zaken G4-breed op te pakken vergroot en is op sommige beleidsterreinen ook de trigger voor samenwerking geweest. Toch is dit niet het optimale resultaat. Door andere prioriteiten van de directies en het ontbreken van een procesbegeleider en voortgangbewaker is het programma op de achtergrond geraakt en heeft evaluatie nooit plaats gevonden.

6. Welke factoren zijn bepalend voor het succes of falen van de samenwerking en welke niet?

Geconcludeerd kan worden dat een aantal kritische factoren het meest bepalend voor het oordeel over de samenwerking is. Het ontstaan van de samenwerking (achtergrond,

aanleiding) is van grote invloed. Vanuit waar komt de urgentie om met elkaar te gaan samenwerken en wie geeft de aanleiding. Samenwerking op beleidsniveau kan prima verlopen als de doelen door hogere lagen worden opgelegd, maar dan moeten de beleidsmedewerkers de meerwaarde wel inzien. Het kan ook prima gaan als de doelen zelf bepaald worden en als er door hogere lagen alleen maar wordt bepaald dát er samengewerkt moet worden, maar dan moet de meerwaarde en het gemeenschappelijk belang wel snel gevonden worden. Of doelen door hogere lagen worden opgelegd of niet is dus geen bepalende factor. Door de aanwezigheid van een gemeenschappelijk belang wordt het bewustzijn van de afhankelijkheid van elkaar vergroot. Hierdoor zijn partijen eerder in staat om de eigen belangen opzij te zetten en het gemeenschappelijke belang voorop. Deelnemers moeten niet het idee hebben dat ze worden gebruikt voor de voldoening aan de behoefte van de ander. Wanneer er meerwaarde voor alle partijen wordt gezien, worden vaste denkkaders eerder doorbroken en zal er een meer open houding voor nieuwe denk- en referentiekaders worden gecreëerd. Hierdoor zal ook het vervlechten van doelen niet veel tijd en moeite kosten, iedereen wil immers hetzelfde en heeft veel baat bij een goede uitkomst van de samenwerking. Dit zal ook een positieve uitwerking op de kwaliteit van de onderlinge verhoudingen hebben. Daarnaast is het van belang dat de samenstelling van personen in een groep goed 'matcht'. In dit geval, bij een afvaardiging van beleidsmedewerkers van vier verschillende gemeenten en geen duidelijke onafhankelijke leider, heeft dit ook te maken met toeval.

Ook de aanwezigheid van het 'wij-gevoel' is van groot belang. Dit is alleen aanwezig wanneer de partijen zich er bewust van zijn dat bepaalde doelen alleen met elkaar gehaald kunnen worden en niet individueel. Zoals beïnvloeding van een wet of het ontvangen van meer middelen van het Rijk. Het opstellen van een nieuw beleid omdat het ICT-voordeel (financieel voordeel) kan bieden is voornamelijk van belang voor de directies, maar niet voor de beleidsmedewerkers zelf. In het bijzonder niet, als het huidige beleid naar wens verloopt en de behoefte aan een nieuw beleid niet groot is. Het uitzicht op een uiteindelijke positieverbetering is van groot belang voor de bereidheid om individuele belangen opzij te zetten en het gezamenlijke voorop.

Tot slot kan geconcludeerd worden dat de lokale en de landelijke politiek een belangrijke bijdrage aan het succes van G4-samenwerking kunnen leveren. Wanneer de politiek de

samenwerking stimuleert en betrokken is, kan het bewustzijn van het gemeenschappelijk belang en de afhankelijkheid van elkaar worden vergroot. De politiek is in de positie om middelen beschikbaar te stellen, om doelen te realiseren en om verschillende barrières weg te nemen. Het is van belang dat de politiek niet een te prominente rol speelt in de samenwerking maar meer de rol van proces- of kwaliteitsbewaker vervuld.

Spelregels en leiderschap spelen bij de onderzochte casussen een kleine rol bij de tevredenheid en het succes van de samenwerking. Het ontbreken van een duidelijke invulling van een leiderschapsrol bij twee van de drie casussen, wordt niet als negatief gezien. Het blijkt het meeste van belang dat het gemeenschappelijke belang duidelijk is en dat er wederzijds voordeel wordt gezien. Bij het ontbreken hiervan lijkt een intergemeentelijke samenwerking gedoemd te mislukken.

7. Wat is de relatie tussen de doelbereiking en de beoordeling van de samenwerking?

Uit het onderzoek is gebleken dat doelbereiking van belang is voor de beoordeling van de samenwerking. Dit geldt voor de drie samenwerkingscasussen, maar ook voor de G4-samenwerking in het algemeen. Doelen moeten dan wel specifiek en meetbaar ('smart') geformuleerd worden, zodat het voor iedereen duidelijk wat de stip op de horizon is. Als 'eenheid in beleid' het doel is, is het onmogelijk te meten wanneer dit doel behaald is. Dit is te vrijblijvend. De ene partij vindt de eenheid in het beleid genoeg diepgaand en de andere partij niet. Als het doel is 'geen dak- en thuislozen meer die slapen op straat', is duidelijk te zeggen wanneer dit doel behaald is en wanneer niet. Resultaten en doelen zijn dan meer zichtbaar en voelbaar en zijn veel meer bepalend voor het oordeel over de samenwerking. Ook het opzetten van een gezamenlijke lobby richting het Rijk is duidelijk; eenheid op die punten die in de nieuwe wet opgenomen moeten worden. De formulering van onduidelijke doelen, creëert verschillende verwachtingen bij partijen en kan een verklaring zijn voor uiteen lopende meningen over het succes van de samenwerking. Scherp geformuleerde doelen bieden een referentiekader waaraan het succes van de samenwerking gemeten kan worden.

5.2 Antwoord op de hoofdvraag

In hoeverre zijn de sociale diensten van de G4 gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht), tevreden over hun samenwerking en de doelen die daarmee zijn gerealiseerd en welke kritische factoren spelen hierbij een rol?

Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat de sociale diensten van de G4 tevreden zijn over de samenwerking. De tevredenheid over de samenwerking wordt voor een groot deel bepaald door de mate waarin de deelnemers van de specifieke casussen het als een succes of als falen zien. Echter, ook door hoe de G4-samenwerking in het algemeen beoordeeld wordt. In alle gevallen heeft de samenwerking geleid tot een verbetering van de eigen positie; de positie van de steden op zichzelf als ook de positie van de G4 waarin alle steden vertegenwoordigd zijn. Vanuit de politieke benadering over beleidsevaluatie van Bekkers is de G4-samenwerking dus een succes. Niet bij alle onderzochte casussen is zo goed mogelijk rekening gehouden met specifieke belangen, wensen en voorkeuren. Maar uiteindelijk is het gezamenlijk tot stand gekomen beleid wel geaccepteerd en daardoor toch een succes. Kwaliteit van het beleid vergroot, kennis en ervaring wordt gedeeld, financiële risico's worden gespreid (vooral PVA MO1), beleidsdruk wordt gezamenlijk opgevangen en de bestuurlijke slagkracht wordt vergroot. Dit zijn volgens Herweijer ook motieven om te gaan samenwerken en bij deze samenwerking zijn een aantal van deze beoogde voordelen waargemaakt. De gemeenschappelijke identiteit is toegenomen en de vier gemeenten voelen zich nu verantwoordelijk voor het grotere geheel; twee van de voordelen die Pröpper noemt. Ook is het bewustzijn om meer zaken G4-breed op te pakken vergroot. Daarnaast is er door de samenwerking ook een relatie ontwikkeld waardoor de partijen betrokkenheid bij elkaars beleid verwachten; de onderlinge afhankelijkheid is toegenomen. Vanuit de culturele benadering van Bekkers is succesvol beleid, beleid dat in staat is geweest een gemeenschappelijk beeld te creëren over nut en noodzaak van een bepaalde aanpak en over de werkelijkheid. In twee van de drie onderzochte gevallen is dit gelukt en één geval minder. Het programma 'Een in diensten' heeft het bewustzijn om meer zaken G4-breed op te pakken. Vanuit dit oogpunt is de samenwerking dus succesvol.

De tevredenheid over de doelbereiking van de G4-samenwerking binnen de casussen is redelijk. In twee onderzochte casussen wordt de doelbereiking positief beoordeeld en een geval niet. De doelbereiking van samenwerking in het algemeen wordt matig beoordeeld. Dit komt door het ontbreken van kennis over de doelbereiking van het programma 'Een in diensten', omdat een evaluatie nooit heeft plaats gevonden. Verklaringen hiervoor zijn het ontbreken van een projectverantwoordelijke, andere prioriteiten van de directies en de economische crisis. Bepaalde resultaten zijn wel dankzij het programma behaald, maar aan doelbereiking hecht niemand waarde.

Geconcludeerd kan worden dat om doelbereiking te kunnen beoordelen een referentiekader nodig is: wanneer zien we de samenwerking als een succes, als wat bereikt is? Om deze vragen te kunnen beantwoorden dienen doelen scherp geformuleerd te worden. Bij het formuleren van dit referentiekader speelt het gezamenlijke belang dat de partijen hebben een belangrijke rol. Behalen de partijen allemaal (evenveel) voordeel bij het bereiken van deze doelen? Deze vraag dient met 'ja' beantwoord te worden anders is de samenwerking gedoemd te mislukken.

Kritische factoren die bepalend voor het succes zijn: het ontstaan van de samenwerking (achtergrond, aanleiding), het gemeenschappelijk belang, bewustzijn van afhankelijkheid, doorbreken van vaste denkkaders, doelvervlochten, 'wij-gevoel' en de rol van de lokale en landelijke politiek. Dit zijn factoren die de samenwerking bij deze casussen tot een succes hebben gemaakt of niet. Voor de samenwerking in de toekomst tussen beleidsafdelingen van de vier sociale diensten, zijn dit zaken waar men zich bewust van moet zijn. Het is van belang te realiseren dat dit niet voor alle G4-samenwerkings casussen zo hoeft te zijn. Dit is het geval bij deze specifieke samenwerking, onder deze condities. Als andere G4-samenwerking op beleidsniveau wordt bekeken, met andere condities en omgevingsfactoren, kunnen er andere conclusies uitkomen.

De vraag kan gesteld worden of buitenstaanders de samenwerking ook als een succes zullen zien. Ten eerste is een oordeel altijd subjectief, ten tweede is eigenlijk maar met weinig concrete resultaten aan te tonen wat de samenwerking nou precies heeft opgeleverd. Vergroten van het bewustzijn, het opbouwen van relaties en informatie-uitwisseling zijn bijvoorbeeld redelijk vrijblijvend en subjectief, dus voor een buitenstaander moeilijk te herkennen.

5.3 Aanbevelingen

Aan de hand van dit onderzoek en de getrokken conclusies, kunnen beleidsmedewerkers en beleidshoofden van sociale diensten van de vier gemeenten, een aantal aanbevelingen gedaan worden ter bevordering van de G4-samenwerking op beleidsniveau in de toekomst. Wel is van belang te kijken naar de condities per casus en rekening te houden met de subjectiviteit van beleidsevaluatie. Als de condities en meningen afwijken van de onderzochte casussen in dit onderzoek, is het mogelijk dat andere factoren meer of minder van invloed zijn, of dat de samenwerking anders beoordeeld wordt.

- Om weerstand en conflicten te voorkomen moet tijdens de aanleidingperiode tot samenwerking, *doelbepaling in samenspraak met de beleidsmedewerkers plaatsvinden*. Ook moet daarin duidelijk vastgesteld worden waarop en in hoeverre er eenheid bereikt moet worden; doelen moeten SMART geformuleerd worden. Hiermee wordt bewustzijn van het gemeenschappelijk belang en de 'sense of urgency' gecreëerd. Voorkomen wordt hiermee, dat beleidsmedewerkers de meerwaarde van samenwerking niet zien. Het is namelijk van groot belang voor het slagen van samenwerking dat het winstvoordeel door de beleidsmedewerkers wordt gezien en het beste is het als die winst uiteindelijk ook echt voelbaar wordt. Beleidsmedewerkers moeten al vroeg in het proces van doelbepaling betrokken worden. Hierdoor zijn zij zich bewust van het gemeenschappelijk belang en zullen geen (of minder) weerstand tonen. Daarnaast zorgt dit ervoor dat de partijen dezelfde behoefte voelen en niet het idee hebben dat ze worden gebruikt voor de behoefte van een ander. Ook zorgt dit ervoor dat de stip op de horizon voor alle partijen duidelijk is, het is duidelijk waar er naartoe gewerkt wordt.
- Het gevolg van het goed doorlopen van het bovenstaande, bijvoorbeeld door middel van brainstormsessies of beleidsdagen, zal zijn dat *het nut van de samenwerking meer wordt ingezien en dat een deel van de voorbereidingen al gedaan is*. Wanneer er echt overleg over de invulling van de samenwerking plaatsvindt, is er al een zeker raamwerk opgesteld en komt niemand voor verassingen te staan. Het is voor iedereen duidelijk wat het einddoel is en wat de uiteindelijke winst zal zijn. Partijen zullen eerder bereid zijn

concessies te doen en het individuele belang opzij te zetten en het gemeenschappelijke voorop.

- Ook is het van belang aandacht te besteden aan *de invulling van het managen van de samenwerking*. Deze persoon (en) zou (den) zo veel mogelijk onafhankelijk in de samenwerking moeten staan, en zich moeten richten op het managen van het proces. Als dit niet mogelijk is zou deze rol zou bijvoorbeeld ingevuld kunnen worden door de directie of de politiek. Wanneer de directies en politiek bij de samenwerking betrokken zijn moet ervoor gezorgd worden dat deze niet te prominent aanwezig zijn. Die moeten de rol van kwaliteit- of procesbewaker vervullen. Ook is het van belang dat de directies en politiek van de G4 een eenheid vormen. Hiermee wordt voorkomen dat de druk op de werkgroep van beleidsmedewerkers van de ene gemeente groter is dan van de ander en dat de beleidsmedewerkers zich gebruikt voelen voor de vervulling van de behoeften van de anderen.

- Tot slot zou het nog van belang kunnen zijn aandacht te besteden aan *verwachtingenmanagement*. Is alles al bekostigd en ingeregeld door hogere lagen of door één gemeente, of is er nog ruimte voor invulling en inbreng van onderop? Wat wordt er verwacht van de medewerkers? En wat mogen de medewerkers verwachten van het management? En wat verwachten medewerkers van elkaar? Door hier aandacht aan te besteden en eventueel vast te leggen in een document weet iedereen wat hem te wachten staat en wat er uiteindelijk als eindresultaat verwacht mag worden.

6. Discussie

Nu de resultaten van dit onderzoek beschreven en geanalyseerd zijn, is het van belang de resultaten ook te evalueren. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op zwakheden in het onderzoek en/of de analyse die mogelijk van invloed kunnen zijn op de geldigheid van de resultaten.

Gebruik van de theorie

Ik heb bij dit onderzoek gekozen voor de netwerktheorie omdat het om samenwerking gaat tussen verschillende partijen en omdat de netwerkanalyse een bruikbare methode is om inzicht in een netwerk te verkrijgen. De netwerktheorie wordt vaak gebruikt in een samenwerking waar veel partijen betrokken zijn met uiteenlopende verschillende belangen. Bij dit onderzoek was bij twee van de drie casussen heel duidelijk welke partijen in het netwerk zaten: de vier sociale diensten en indirect nog wat partijen maar die hadden niet heel veel invloed. Alleen bij het PVAMO1 was er echt sprake van een netwerk van allerlei soorten partijen uit allerlei bestuurslagen. Ik vraag mij of er misschien veel verschil in de organisatie van samenwerking per casus is en dat deze daarom moeilijk met elkaar te vergelijken zijn, waardoor het moeilijk is algemene conclusies te trekken.

Daarnaast is er verschil tussen de casussen in fase van samenwerking. De samenwerking op het gebied van schulddienstverlening en maatregelenbeleid is nog maar kort en het PVAMO1 is al een aantal jaren geleden gestart en is zelfs al geëvalueerd dus gemakkelijk om op terug te kijken en een oordeel over te vellen. Dit maakt het naar mijn idee ook moeilijk om het succes van de samenwerking per casus te vergelijken en op basis daarvan conclusies over 'de' G4-samenwerking tussen sociale diensten te trekken.

7. Literatuurlijst

Bekkers 2007: Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging*. Den Haag. Lemma.

Boonstra, J. (2007). *Ondernemen in allianties en netwerken* in: *overheidsmanagement* jaargang 7/8 M & O, 61 (3).

Boonstra, J. (2007). *Balanceren tussen uitersten* in: *in overheidsmanagement* jaargang 7/8.

Camps, Th. W.A., (2001). *Bij het scheiden van de markt, symbiose en antibiose in publiek private relaties*. Koninklijke Van Gorcum, Assen:
<http://books.google.nl/books?hl=nl&lr=&id=47bZbhde0JUC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Camps,+Bij++het++scheiden++van++de+markt,++symbiose++en++antibiose++in++publiek++private+relaties+&ots=2KclSRSDsw&sig=JrF4A9eHK3HAGhxnQp2EMlx2Hdo#v=onepage&q&f=false>

Clark 2000 Clark, P. (2000). *Organisations in action, competition between contexts*. Routledge, Londen.

Ebers, M. (ed) (1997). *The formation of inter-organizational networks*. Oxford University Press, Oxford.

Enserink, B., Koppenjan J.F.M. & W.A.H. Thissen (2002), *Analyse van Complexe omgevingen*. Delft: TU Delft, Faculteit Techniek, Bestuur en Management.

Herweijer, M. (1998). *De Wgr als blokkade voor intergemeentelijke samenwerking*, in: Bestuursforum, jan. 2004, pp. 12-15.

Hupe, P. (2007). *Overheidsbeleid als politiek. Over de grondslagen van beleid*. Van Gorcum, Assen.

Klijn 1998 Klijn, E.H. (1996). *Regels en sturing in netwerken*. Delft, Eburon.

Koppenjan, J., Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Routledge 2004.

Korsten A.F.A (2004). *Samenwerking volgens het SETA-concet als vorm van shared service*.

Bestuursmiddelen, nr. 11, p. 16-20.

Korsten, A.F.A., B.L. Becker & Kraaij van, T. (2006). *Samenwerking Beproefd*. Open Universiteit en Eiffel, Sdu Uitgevers bv, Den Haag.

Layder, D. (1997). *Modern social theory*. UCL Press, Londen.

Litjens, B.P.E.A. *De structuur van beleidsnetwerken* in: Bestuurskunde jaargang 9 - mei 2000 - nummer 3.

Man de, A. , Zee van der D. & Geurts D. *Succesvol samenwerken*. Pearson Education Uitgeverij B.V.

Persbericht G4 (2011). *G4: samenwerking tegen dakloosheid*. Verkregen op dag 20 mei 2011. van <<http://www.gemeente.nu/web/Actueel/Sociale-Zaken/Armoedebeleid/Armoedebeleid-Artikel/54419/G4-Samenwerking-tegen-dakloosheid.htm>>

Poorter, M. (2005). *Democratische legitimiteit van governance networks: Een studie naar de democratische legitimiteit van governance networks*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Pröpper, M.A.M. (2000). *Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken* in: Bestuurskunde jaargang 9 - mei 2000 - nummer 3.

Sociale diensten G4 (2009). *Programmavoorstel Eén in diensten: Samen staan we sterk(er), 4 december 2009*. Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht: Sociale Diensten G4.

Sociale diensten G4 (2010). *Plan van aanpak, G4-werkgroep schulddienstverlening*. Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht.

Sociale diensten G4 (2010). *Voortgangsverslag Eén in diensten, januari*. Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht.

Sociale diensten G4 (2010). *Verslag G4 directiebijeenkomst*. Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht.

Sociale diensten G4 (2010). *Voortgangsverslag Eén in diensten, maart*. Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht.

SoZaWe Rotterdam (2009). *Verordening afstemming en handhaving WWB Rotterdam*. Rotterdam.

SoZaWe Rotterdam (2002). *Maatregelenbeleid*. Rotterdam

Sociale diensten G4 en het Rijk (2006). *Plan van aanpak maatschappelijke opvang*. Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht.

Teisman, G. (2001). *Perspectieven op beleidsprocessen: over fasen-, stromen- en rondenmodellen*. In: Koppenjan, J., Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks*. Routledge 2004.

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

Tuynman M., Planije, M. & Place, C. (2011). *Monitor plan van aanpak maatschappelijke opvang*. Trimbos Instituut, Utrecht.

Wigo4it (2007). *De lange termijn visie van Wigo4it*. Utrecht.

Websites voor algemene informatie:

www.opvang.nl

www.vng.nl

www.nvbk.nl

9. Bijlagen

Bijlage 1: toelichting op casusvergelijking

Als de schema's bekeken worden zijn er een aantal duidelijk verschillen tussen de casussen zichtbaar. Allereerst bij de analyse. Bij de casus schulddienstverlening en maatregelenbeleid zijn relatief weinig partijen betrokken en bij het PVA MO1 veel. De complexiteit is bij de samenwerking rondom het PVA MO1 groter dan bij de andere twee casussen. Bij maatregelenbeleid en schulddienstverlening is het duidelijk dat alleen de sociale diensten van de vier gemeenten actief zijn in de samenwerking. Consensus moet bereikt worden tussen deze vier partijen en verder spelen geen andere partijen een rol bij de besluitvorming. Wanneer de consensus is bereikt en er gezamenlijke beleidsplannen ontwikkeld zijn, is de opdracht 'volbracht'. Bij het PVA MO1 moesten de sociale diensten van de G4 een gezamenlijke visie ontwikkelen, die visie vervolgens communiceren naar andere partijen en die moesten ook instemmen.

Bij de casus schulddienstverlening en het PVA MO1 is er sprake van een gedeelde probleemperceptie en bij het maatregelenbeleid niet. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dan ook dat bij de werkgroep maatregelenbeleid niet alle partijen van te voren een bepaalde meerwaarde zagen in het met elkaar samenwerken. De samenwerking kwam moeizaam op gang en er moest eerst aandacht en tijd besteed worden aan het vinden van het gemeenschappelijke belang. Rotterdam zag een grotere noodzaak tot het ontwikkelen van een nieuw maatregelenbeleid dan de andere drie gemeenten.

Bij schulddienstverlening is er geen duidelijke trekker of leider aanwezig. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat dit niet van invloed op het succes van de samenwerking is. Bij het maatregelenbeleid is dat Rotterdam en bij PVA MO1 was dat het ministerie van financiën en het ministerie van VWS. Enerzijds ervaren de beleidsmedewerkers de leidende rol van Rotterdam positief omdat Rotterdam op allerlei gebieden een stuk verantwoording op zich nam. Anderzijds als negatief omdat Rotterdam ook zelf het meeste belang heeft bij een succesvolle uitkomst van de samenwerking en de andere partijen het gevoel hadden dat ze werden gebruikt om aan deze behoefte te voldoen.

De onderlinge afhankelijkheid was bij schulddienstverlening en bij het PVA MO1 groot, het bewustzijn was bij alle partijen aanwezig. Plannen kunnen alleen gerealiseerd worden met de G4 dus het is van belang dat alle behoefte en wensen worden meegenomen zodat de G4 als één geheel blijft bestaan. Bij het maatregelenbeleid wordt dit minder onderkend en is het bewustzijn niet bij alle partijen aanwezig. Als de samenwerking een negatieve uitkomst zou hebben, zou de schade voor Amsterdam, Den Haag en Utrecht niet zo groot zijn. Die waren immers niet echt ontevreden over hun huidige beleid. Voor Rotterdam zou het meer negatieve gevolgen hebben. Bij de andere twee casussen zou een negatieve uitkomst van de samenwerking voor alle partijen negatieve gevolgen hebben.

De relaties bij schulddienstverlening en het PVAMO1 zijn hecht en bij het maatregelenbeleid was dat minder. Dit kwam doordat het gemeenschappelijke belang niet bij alle partijen voorop staat en afzonderlijke belangen een grotere rol spelen.

Besluitvorming vindt bij de casussen op eenzelfde wijze plaats. Bij het PVAMO1 is er alleen nog een extra bestuurslaag die meebeslist, het Rijk. Bij de werkgroep schulddienstverlening hebben de directies weinig inspraak, de politiek oefent ook geen invloed uit. De werkgroep werkt op een vrijblijvende manier met elkaar samen met weinig betrokkenheid van hogere lagen in de organisaties.

Bij het maatregelenbeleid hebben de directies veel inspraak gehad bij de besluitvorming en de lokale politiek in mindere mate. Dit zorgde voor stagnaties in het proces. Het Rijk oefende veel invloed uit op de besluiten bij het PVAMO1. Het politieke spel rondom deze samenwerking zorgde soms voor stagnaties in het proces. Over het algemeen wordt de grote betrokkenheid in allerlei bestuurslagen, voor het ontwikkelen van een gezamenlijke aanpak als positief ervaren. Alle partijen werden zich hierdoor nog bewuster van de urgentie en waren daarom nog meer bereid prioriteit aan het ontwikkelen van een aanpak te stellen.

Tussen de middelen die de betrokken actoren inzetten om bepaalde doelen te realiseren zit verschil in de drie casussen. Bij het Maatregelenbeleid speelt kostenbesparing een grote rol. Dit doel is van hogeraf opgelegd en de beleidsmedewerkers ervaren daar zelf, in hun dagelijks werk, niet veel voordeel van. De kennis en kunde die de G4 inzetten bij het PVA MO1 en bij schulddienstverlening levert de beleidsmedewerkers zelf veel voordeel op. Een

effectieve aanpak voor de dak- en thuislozen in de stad zorgt voor succesvol beleid en een succesvolle lobby voor de wet en de informatie-uitwisseling zorgt er ook voor dat de beleidsmedewerkers voordeel ervaren.

Ook zit er verschil in de casussen hoe de samenwerking beoordeeld wordt. Over het algemeen kan gesproken worden van een succesvolle samenwerking bij schulddienstverlening en het PVA MO1. Bij het maatregelenbeleid niet van een succes en niet van falen. Bij schulddienstverlening en het maatregelenbeleid zijn positieverbetering en de uitwisseling van best practises resultaten van de samenwerking. Bij schulddienstverlening zijn gezamenlijke beleidsrichtlijnen met als doel een G4-lobby richting het Rijk opgesteld. Daarnaast heeft de samenwerking ook goede relaties (ook als basis voor de toekomst) opgeleverd. Bij het maatregelenbeleid is het doel, een gezamenlijk beleidsplan, behaald maar het verloop van de samenwerking kan geen succes worden genoemd. Uit de interviews is gebleken dat er verschillende belangen speelde en dat niet alle gemeenten positief tegenover een samenwerking stonden. Op dit moment kan nog niet gezegd of het beoogde financieel voordeel behaald zal worden.

Ook het PVAMO1 is een G4-breed beleidsplan maar met meerdere betrokken partijen, en dit plan is al een aantal jaar geleden in werking getreden. Over het gezamenlijke maatregelenbeleid is recent een akkoord bereikt en de wet gemeentelijke schulddienstverlening is ook recent aangenomen, consensus over de gezamenlijke lobby is sinds januari 2011 bereikt. De vooraf opgestelde doelen in het PVAMO1 zijn ruimschoots behaald. Daarnaast is een concreet resultaat dat er een PVAMO fase twee wordt gestart en dat PVAMO1 een voorbeeld voor kleinere gemeenten is geworden. De geïnterviewden geven als belangrijkste kenmerk van het succes aan dat de problematiek rondom de dak- en thuislozen aanzienlijk is afgenomen en dat dat ook met cijfers onderbouwd is.

Bij de casus schulddienstverlening zijn de vooraf opgestelde doelen in het plan van aanpak gedeeltelijk behaald. Het voornaamste doel, lobby met G4-beleidsrichtlijnen voor de nieuwe wet gemeentelijke schulddienstverlening is gedeeltelijk succesvol behaald. Ongeveer de helft van de wensen van de werkgroep zijn ook daadwerkelijk in de wet

opgenomen. Op dit moment vindt er nog steeds maandelijks overleg plaats en wordt er nog gewerkt aan het behalen van de andere doelen.

Bij het maatregelenbeleid bestaat verdeeldheid over de mate van doelbereiking. Het doel 'ontwikkelen van gezamenlijk beleid' is behaald maar volgens sommige was volledige eenheid ook een doel en is dat niet behaald.

Wat betreft het PVA MO1 zijn de doelen ruimschoots behaald. Dit is al geëvalueerd en de doelbereiking blijkt ook echt uit concrete cijfers.

Ook de meerwaarde die de samenwerking biedt speelt een rol bij de beoordeling van de samenwerking. De werkgroep schulddienstverlening en PVAMO1 zien een meerwaarde in de informatie-uitwisseling en elkaars specialisme. De samenwerking draagt bij aan meer en betere kennis over het beleidsonderwerp. De werkgroep schulddienstverlening noemt daarnaast positieverbetering ter bevordering van het behalen van grootschaligere doelen als meerwaarde. Een gedeelte van de geïnterviewde van de werkgroep maatregelenbeleid geeft dit ook aan.

Beleidsmedewerkers van het PVAMO1 geven aan dat resultaten duidelijk merkbaar zijn in iedere stad. Aanzienlijk minder dak- en thuislozen, en degene die er nog zijn veroorzaken aanzienlijk minder overlast en problemen. Daarnaast dient de aanpak als voorbeeld voor andere steden. Dit is volgens de geïnterviewden kenmerkend voor het succes.

Vertrouwen en gelijkwaardigheid zijn de twee verklarende factoren die op alle drie de casussen een positieve invloed hebben. Het blijkt van groot belang te zijn of de partijen vertrouwen in elkaar hebben op een positieve uitkomst. Ook bij het maatregelenbeleid blijkt dit want ondanks dat er discussie was en de samenwerking moeizaam was, geven de geïnterviewden aan dat er vertrouwen in elkaar was op een goede uitkomst. Daarom is de samenwerking ook doorgezet. Daarnaast hadden de partijen het idee dat de grootte van de stad geen rol speelde en dat alle partijen volledig gelijkwaardig aan elkaar waren. Dit wordt bij alle drie de casussen als positief ervaren.

Bij schulddienstverlening worden daar de aanleiding, de ontstaansgeschiedenis, de kwaliteit van onderlinge verhoudingen, het 'wij-gevoel', het gezamenlijke belang, de snelle

doelvervlochten, het grote vertrouwen en de positieverbetering nog aan toegevoegd. Op dit moment zijn er vooral rondom het lobbytraject op de wet concrete resultaten geboekt. Doordat die nieuwe wet voor alle gemeenten heel bepalend is en er vanaf het begin gezamenlijk gelobbyd is werd consensus snel bereikt. Het gezamenlijke belang is de grote invloed die de nieuwe wet op de schulddienstverlening in de steden zal hebben. Dit versterkte ook het 'wij-gevoel' ten opzichte van de nieuwe wet. Iedere partij heeft er hetzelfde belang bij dat er zo veel mogelijk wensen en voorkeuren in de wet worden opgenomen en iedereen was zich ervan bewust dat lobbyen als G4 de meeste kans van slagen had. Daarom waren doelen ook snel vervlochten. Bij deze werkgroep speelde ook de samenstelling van bepaalde karakters in een groep in een rol. Er was een goede verdeling en het klikte vanaf het begin goed.

De duidelijke aanleiding, het 'wij-gevoel', het duidelijke gezamenlijke belang, de snelle doelvervlochten, vertrouwen en positieverbetering worden ook bij het PVAMO1 als positief verklarende factoren voor het succes gezien. Alle vier de steden ervoeren veel overlast van de problemen rondom de dak- en thuislozen dus er bestond grote noodzaak en behoefte aan een efficiënte aanpak. Dat de ministeries het initiatief hebben genomen voor het ontwikkelen van een plan is ook van positieve invloed geweest. Doordat er zoveel last werd ervaren en er een gezamenlijk plan ontwikkeld moest worden, was er ook een sterk wij-gevoel. Het gezamenlijke belang stond echt voorop en er waren ook echt gezamenlijke problemen. Dit maakte dat alle gemeenten ook echt hetzelfde doel hadden en dat dit voor iedere gemeente prioriteit had. Ook doordat een gezamenlijk plan een eis van het ministerie was voor het beschikbaar stellen van geld droeg positief bij aan het snel vervlechten van doelen. De stimulering van de lokale en landelijke politiek hebben ook bijgedragen aan het succes van de samenwerking. De minister van financiën, stelde prioriteit aan het creëren van een doorbaak op dit dossier. De politieke wil op lokaal- en Rijksniveau (leidende rol bij het Rijk) vergrootte de druk maar heeft er ook voor gezorgd dat de voortgang van het proces bewaakt bleef want er was veel betrokkenheid.

Vooraf de factoren met negatieve invloed op het succes van de samenwerking verschillen per casus. De werkgroep schulddienstverlening geeft aan dat de trage besluitvorming en het verschil in 'netwerk settings' van negatieve invloed is. Bij het

PVAMO1 waren de normen en waarden: politieke kleur per stad, en de politieke invloed negatief van invloed. Dit is opvallend want de politieke invloed werd ook als positief ervaren. De negatieve invloed van de politiek is het politieke spel wat voor vertraging heeft gezorgd. De werkgroep maatregelenbeleid heeft meer factoren als negatief ervaren. De eenzijdige aanleiding, de normen en waarden van personen, de beslissingsbevoegdheid, routines en denkkaders, ontbreken van snelle doelvlechting, voortgang en afhankelijkheid.