



Geclusterd Samenwerken

Een onderzoek naar het effect van de clustervorming op de samenwerking in netwerken binnen de gemeente Rotterdam.

Door Khalid Aissati
Afstudeeronderzoek Bestuurskunde

Geclusterd Samenwerken

Een onderzoek naar het effect van de clustervorming op de samenwerking in netwerken
binnen de gemeente Rotterdam.

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen

Opleiding bestuurskunde: governance en management van complexe systemen

Auteur: Khalid Aissati 330921

Begeleider: dr. ir. J. Eshuis

Tweede lezer: dr. M.W. van Buuren

Datum: Juli 2014

Voorwoord

Voor u ligt de scriptie *Geclusterd samenwerken*. Een onderzoek naar het effect van de clustervorming op de samenwerking in netwerken binnen de gemeente Rotterdam. Deze scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen binnen de faculteit der Sociale Wetenschappen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Deze scriptie zou er niet zijn zonder hulp van velen die ik heb mogen leren kennen en van hen die ik al ken. Via deze weg wil ik een woord van dank spreken aan mijn onderzoekbegeleider Jasper Eshuis. Ik dank hem voor het kritisch bekijken van mijn werk en voor de bruikbare adviezen die ik van hem ontving. Tijdens het schrijven van deze scriptie heb ik zijn kritische blik als een absolute meerwaarde ervaren. Daarnaast is er een woord van dank aan Niels Kastelein voor het mogelijk maken van dit onderzoek. Ik heb een volledige bereidheid mogen ervaren in het ontwikkelen en uitvoeren van dit onderzoek binnen de gemeente Rotterdam. Zijn begeleiding tijdens mijn stageperiode heb ik als zeer positief ervaren. Ook gaat een woord van dank uit naar Arwin van Buuren voor het kritisch meedenken en reviseren van mijn werk.

In willekeurige volgorde dank ik ook Nico van Wijk, Soraya Sitaram, Hans Brouwer, Sarah Zaanen, Koos van Dijk, Carla Rutten, Jelle Zeilstra, Marijke de Vries, Christl van Gerven, Jurrien Heydelberg, Edmée Lammerding en Ronald Bosker. Ieder van hen weet wel waarvoor.

Een lang proces van wikken en wegen, discussiëren en verbeteren is aan het uiteindelijke resultaat voorafgegaan. Ik ben erg trots op dit onderzoek. Ik hoop dat mijn onderzoek daarom een waardig vervolg krijgt binnen de gemeente Rotterdam.

Khalid Aissati, juli 2014

Inhoud

Samenvatting.....	8
1. Inleiding	10
1.1 Aanleiding.....	10
1.2 Probleemstelling, doelstelling, vraagstelling	11
1.3 Achtergrond	13
2. Theoretisch kader	15
2.1 Gemeentelijke organisatiestructuren	15
2.2 Netwerken.....	19
2.3 Effectieve samenwerking in netwerken	23
2.4 Factoren die de effectiviteit van samenwerken binnen netwerken beïnvloeden	24
2.5 Conceptueel model	27
3. Methodologische verantwoording	29
3.1 Casestudy.....	29
3.2 Methoden	30
3.3 Betrouwbaarheid en validiteit	31
3.4 Operationalisering.....	32
4. Organisatieontwikkeling gemeente Rotterdam	34
4.1 Organisatieontwikkeling gemeente Rotterdam	34
4.2 Indeling clusters	37
5. Programma Maatschappelijke Inspanning.....	39
5.1 Het doel van het programma.....	39
5.2 Invoering tegenprestatie in andere steden	40
5.3 Samenwerking en het effect van de clustervorming	41
5.4 Effect van de clustervorming op de doelgroep, escaleren en verkokering	47
5.5 Het behalen van de doelen.....	49
5.6 Conclusie.....	50
6. Programma Kwetsbare personen	52
6.1 Het doel van het programma	52
6.2 Samenwerking en het effect van de clustervorming.....	55
6.3 Effect van de clustervorming op de doelgroep, escaleren en verkokering.....	62
6.4 Het behalen van de doelen	64
6.5 Conclusie.....	65
7. Vergelijking van programma's.....	67
7.1 Samenwerking en het effect van de clustervorming	68
7.2 Effect van de clustervorming op de doelgroep, escaleren en verkokering.....	70
7.3 Het behalen van de doelen	71
8. Conclusie	72

Discussie.....	74
Bijlagen	78
Bijlage 1: Aantal trajectplannen en uitstroom met een trajectplan.....	78
Bijlage 2: Codeerschema	80
Bijlage 3: Interviewvragen	83
Bijlage 4: Respondenten.....	85
Literatuurlijst.....	86

Samenvatting

De gemeente Rotterdam heeft een organisatieontwikkeling doorgemaakt waarin de clustervorming centraal staat. De gemeente begon ooit met 33 verschillende diensten. Deze diensten hadden ieder afzonderlijk een eigen werkwijze. Voor de gemeente bleek het lastig te zijn om de organisatie op deze manier effectief te sturen. Er werd bijvoorbeeld vaak vanuit verschillende diensten zonder enige afstemming aan hetzelfde vraagstuk gewerkt. Dubbel werk, verkokering en afstemmingsproblemen waren het gevolg. Binnen de gemeente werd de clustervorming ingezet om de organisatie overzichtelijker te maken. De gemeente wenste een organisatie vorm te geven met meer logisch inhoudelijke samenhang, duidelijke taakverdeling en verantwoordelijkheden. Om deze wens te verwezenlijken en tegelijkertijd ook te bezuinigen, zijn er organisatieveranderingen doorgevoerd binnen de gemeente Rotterdam. De verschillende diensten werden samengevoegd in vijf clusters. De clustervorming werd ingezet zodat er binnen netwerken effectievere samenwerkingsverbanden aangegaan kunnen worden. Om te onderzoeken of dat ook daadwerkelijk is gelukt staat de volgende vraag centraal in dit onderzoek:

“Wat is het effect van de clustervorming op de effectiviteit van samenwerken in programma’s binnen de gemeente Rotterdam?”

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een theoretisch raamwerk om de effectiviteit van samenwerken binnen het programma Maatschappelijke Inspanning en het programma Kwetsbare Personen te onderzoeken. De programma’s worden in dit onderzoek getypeerd als netwerken. Het theoretisch raamwerk bestaat uit verschillende factoren die de effectiviteit van netwerken bepalen, te weten: doelconsensus, aanwezigheid beschikbare middelen, vertrouwen, gevoel van urgentie, netwerkcompetenties, erkennen van wederzijdse afhankelijkheid, het behalen van de doelen en de duidelijkheid van afspraken. Naast de theoretische concepten is een aantal concepten onderzocht die voortkomen uit de doelen van de gemeente Rotterdam, te weten: ontkokering, overgaan naar ketensamenwerking, uitwisseling van kennis en capaciteit, gemakkelijk problemen kunnen voorleggen bij de clusterdirecteur en burgers effectiever helpen doordat er minder overlap is bij de taken van de medewerkers van de gemeente. Al deze factoren zijn onderzocht in twee programma’s binnen de gemeente Rotterdam.

Alvorens de inhoudelijke analyse van de twee programma’s wordt weergegeven, is de verandering van de organisatiestructuur van de gemeente Rotterdam onderzocht en getypeerd aan de hand van gemeentelijke organisatiemodellen door Aardema en Korsten (2008) en Hiemstra en Boelens (2002). Door de organisatiestructuren te typeren aan de theorie, is te zien dat er een verandering heeft plaatsgevonden van het concern- dienstenmodel naar het gekanteld directiemodel.

Door interviews af te nemen zijn de percepties van de actoren in de programma’s Maatschappelijke Inspanning en Kwetsbare Personen achterhaald. De percepties gaan over hoe de actoren de samenwerking binnen de programma’s ervaren en wat voor effect de clustervorming op de samenwerking heeft. In beide programma’s komt een soortgelijk antwoord naar voren. Het opsplitsen van de oude dienst SoZaWe heeft grote gevolgen op beide programma’s. Doordat een deel van de dienst onder het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling werd gebracht en een ander deel onder het cluster Werk & Inkomen ontstaat de situatie dat de directies vanuit de twee clusters verschillende doelstellingen hebben. Dit heeft als gevolg dat binnen de programma’s actoren aanwezig zijn met eigen doelen en een eigen aanpak om de doelen te behalen. Dit heeft ook tot gevolg dat het vertrouwen als laag wordt ervaren. Tevens heeft de clustervorming ervoor gezorgd dat de middelen in het programma Maatschappelijke Inspanning volgens de respondenten niet eerlijk is verdeeld. Het cluster MO heeft door de herverdeling minder de beschikking over middelen dan het cluster W&I. Daarnaast is te zien dat de clustervorming een negatief effect heeft op de interne doelen die zijn opgesteld door de gemeente Rotterdam. Escaleren, verkokering en hulp aan de doelgroep worden door de invloed

van de clustervorming negatiever ervaren. Dit is in strijd met de bedoeling van de clustervorming die er juist voor zou moeten zorgen dat deze factoren worden verbeterd.

De factoren waar de clustervorming geen invloed op heeft gehad, zijn de netwerkcompetenties, gevoel van urgentie, erkenning, wederzijdse afhankelijkheid en de mate waarin afspraken duidelijk zijn tussen de actoren. Deze onderdelen zijn tevens in voldoende mate aanwezig in de programma's.

De onderzoeksresultaten laten zien dat de clustervorming een negatief effect heeft op een groot deel van de aspecten die van invloed zijn op de effectieve samenwerking. De clustervorming heeft geen invloed op elk aspect, maar de aspecten waar de clustervorming wel een effect op heeft, worden als negatief ervaren. De organisatieverandering binnen de gemeente Rotterdam heeft daardoor haar wens, om tot een betere samenwerking te komen, niet kunnen realiseren.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Nederland staat voor een grote uitdaging. Na de economische crisis is het belangrijk dat de overheidsfinanciën op orde worden gebracht, gecombineerd met het versterken van de economie. Een slagvaardige en compacte overheid is nodig om dit mogelijk te maken. Dit is zowel het geval bij het Rijk, de provincies en de gemeenten. Deze overheden dienen als eenheid te functioneren en dat is slechts mogelijk als de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet versnipperd zijn (Bestuursakkoord 2011-2015).

De gemeenten staan het dichtst bij de burgers en dragen zorg voor een veilige en leefbare woon- en werkomgeving. Daarnaast hebben de gemeenten kennis over wat er speelt bij de burgers en wat de behoeften van de burgers zijn. De gemeente dient vanuit de kennis over de samenleving samenhang te brengen tussen de verschillende beleidsterreinen om de burger te dienen (Bestuursakkoord 2011-2015). De omgeving waar de gemeente zich in begeeft is erg dynamisch. Er zijn steeds meer verschillende partijen betrokken bij het initiëren en uitvoeren van beleid. De maatschappelijke opgaven worden steeds meer verweven, zoals bij het tegengaan van jeugdcriminaliteit, waardoor verschillende departementen en afdelingen er steeds vaker voor kiezen om hun taken niet meer geïsoleerd van elkaar uit te voeren, maar dat juist gezamenlijk te doen. Dit om de effectiviteit, legitimiteit en efficiëntie van de maatregelen te vergroten.

Het gezamenlijk uitvoeren van verschillende taken is ook binnen de gemeente Rotterdam terug te zien. Vanuit de veranderende samenleving en daarmee de rol van de gemeente in de stad, is er behoefte aan een ander soort organisatie. De gemeente streeft ernaar om een verandering te realiseren van kokers naar ketens, waardoor er binnen de gemeente beter samen wordt gewerkt. Binnen de gemeente Rotterdam zijn verschillende losstaande diensten samengevoegd in clusters. De zeventien diensten die voorheen de gemeente vormden werden ondergebracht in vijf clusters, resp. Dienstverlening, Stadsbeheer, Werk & Inkomen, Stadsontwikkeling en Maatschappelijke Ontwikkeling. De clusters zijn gevormd op basis van directies waarin veel samenhang aanwezig is (Concern Rotterdam, 2012). De voornaamste redenen voor deze organisatieverandering zijn de verslechterde financiële omstandigheden die de maatregelen noodzakelijk maken en het streven naar betere samenwerking binnen de gemeente. Door de clustervorming maakt de gemeente de organisatie toekomstbestendig, wendbaar en slagvaardig, aldus de gemeente (Motie 31, 2012).

Volgens het organisatieplan cluster MO zit de vernieuwing binnen de clusters in het feit dat er eenheden zijn ingericht die ervoor zorgen dat er synergie binnen beleidsprocessen gaat ontstaan en er tussen de directies onderlinge afhankelijkheden worden gecreëerd (Organisatieplan cluster MO, 2012). Het vormen van clusters zou moeten betekenen dat er samengewerkt wordt tussen directies en tussen clusters waarbij taken logisch aan elkaar gekoppeld zijn en de producten zo efficiënt en integraal mogelijk worden aangeboden. Zo staat in het organisatieplan MO (Gemeente Rotterdam, 2012) het volgende geschreven: *'Doordat er samen wordt gewerkt en de taken worden gebundeld, kan de organisatie krimpen, vereenvoudigd en compacter worden. Door de clustervorming zou er flexibeler gestuurd kunnen worden, door directie- en clustergrenzen heen.'*

Binnen de gemeente Rotterdam zijn er projecten en programma's aanwezig waarvan het de bedoeling is dat zij dwarsverbanden leggen in de organisatie tussen verschillende directies en clusters. Dat houdt in dat de actoren in een programma niet slechts vanuit een enkele directie vertegenwoordigd zijn, maar door meerdere directies en clusters. Het doel is dat door de nieuwe indeling er betere samenwerkingen kunnen worden gerealiseerd waar de burger profijt van heeft. De nieuwe inrichtingsvorm biedt niet alleen kansen voor verbetering, maar er bestaat

volgens de gemeente ook een kans op verkokering. Daarmee bestaat het gevaar dat integraliteit, samenhang en samenwerking niet toenemen waar dat wel zou moeten of kunnen. Dit is een interessant spanningsveld. Enerzijds is er ingezet op betere samenwerking tussen verschillende directies en clusters en anderzijds behouden de directies hun eigen taken. Leidt de organisatieverandering en daarmee de nieuwe organisatiestructuur tot betere samenwerkingen binnen programma's?

In dit onderzoek zal dan ook onderzocht worden of de doelen van de clustervorming daadwerkelijk gerealiseerd worden in de praktijk. Dit zal onderzocht worden door in het onderzoek in te zoomen op twee programma's waarin medewerkers aanwezig zijn vanuit verschillende directies en clusters om gezamenlijk de doelen van het programma te behalen.

1.2 Probleemstelling, doelstelling, vraagstelling

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om een analyse te maken van de samenwerking binnen twee programma's van de gemeente Rotterdam en deze te vergelijken met de doelen van de clustervorming. Door deze analyse en vergelijking tussen twee programma's, poog ik inzicht te krijgen in de positieve en minder positieve gevolgen van de clustervorming op de samenwerking binnen de programma's.

Onderzoeksvraag en deelvraag

De aanleiding van dit onderzoek en het uiteindelijke onderzoeksdoel leiden tot de onderstaande onderzoeksvraag en deelvragen.

Onderzoeksvraag | Wat is het effect van de clustervorming op de effectiviteit van samenwerken in programma's binnen de gemeente Rotterdam?

Deelvragen

1. Welke organisatieontwikkeling heeft de gemeente Rotterdam doorgemaakt?
2. Wat is de invloed van de clustervorming op de samenwerking in het programma Maatschappelijke Inspanning?
3. Wat is de invloed van de clustervorming op de samenwerking in het programma Kwetsbare Personen?
4. Hoe verhoudt de samenwerking in de programma's Maatschappelijke Inspanning en Kwetsbare Personen zich tot elkaar?

Maatschappelijke relevantie

In dit onderzoek wordt een antwoord gegeven op de vraag wat het effect van de reorganisatie is op de samenwerking binnen de gemeente Rotterdam. Door middel van dit onderzoek worden zowel de positieve als de negatieve effecten van de clustervorming weergegeven. Dit heeft als gevolg dat de gemeente Rotterdam informatie krijgt aangereikt over het gevolg van hun eigen handelen. De reorganisatie kostte veel geld en dat dient op een effectieve wijze uitgegeven te worden. Met name omdat het publiekgeld is. Naast het feit dat dit onderzoek inzichten geeft aan de gemeente Rotterdam over de reorganisatie en de gevolgen daarvan, kan dit onderzoek ook gebruikt worden door andere gemeenten. Er is namelijk een tendens gaande waarbij vele gemeenten reorganiseren om betere samenwerking en daarmee betere dienstverlening te realiseren. Door dit onderzoek kunnen die gemeenten inzichten verschaffen over wat de positieve en negatieve gevolgen zijn van een organisatieverandering waarin de clustervorming centraal staat. Tot slot kan dit onderzoek als maatschappelijk relevant gezien worden, omdat de

organisatieverandering gevolgen heeft op de burgers in de stad. Dit kunnen zowel positieve als negatieve gevolgen zijn. Door inzichtelijk te maken welke gevolgen dat zijn, kan de gemeente de informatie uit dit onderzoek gebruiken om de burgers beter te dienen.

Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek biedt, vanuit een theoretisch invalshoek, inzicht over het effect van de clustervorming op de samenwerking binnen de gemeente Rotterdam. In dit onderzoek wordt vanuit het netwerkperspectief bekeken hoe er tot effectieve samenwerkingen gekomen kan worden. Dit onderzoek brengt een bijdrage aan literatuur die specifiek over clustervorming gaat, wat naar de kennis van de onderzoeker eerder niet veelvuldig is gedaan. Daarnaast geeft dit onderzoek weer hoe de theorieën terugkomen in de praktijk. Dit kan daarom een bijdrage leveren aan bestaande kennis over effectieve samenwerkingsverbanden. In dit onderzoek wordt vanuit een aantal praktische doelstellingen, die door de gemeente Rotterdam zelf zijn opgesteld, een wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd met als doel om te voldoen aan de vraag vanuit de organisatie.

Leeswijzer

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, onderneemt de onderzoeker een aantal stappen. Volgens deze stappen is het onderzoek opgebouwd, ze vormen de verschillende hoofdstukken en paragrafen. In het eerste hoofdstuk werd de aanleiding voor dit onderzoek inzichtelijk gemaakt. Daarnaast werd het probleem en de context beschreven. Hierna volgt in dit hoofdstuk de achtergrond waarin de bedoeling van de clustervorming wordt weergegeven. In hoofdstuk 2 volgen de theoretische concepten die in dit onderzoek gebruikt zullen worden. In hoofdstuk 3 wordt de methodologische verantwoording weergegeven. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de methoden en technieken van dit onderzoek en de operationalisering. In hoofdstuk 4 staat de organisatieontwikkeling die de gemeente Rotterdam heeft doorgemaakt centraal. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 de analyse over het programma Maatschappelijke Inspanning weergegeven. In hoofdstuk 6 volgt de analyse over het programma Kwetsbare Personen. Vervolgens wordt er in hoofdstuk 7 een vergelijking gemaakt tussen beide programma's. Tot slot volgt in hoofdstuk 8 de conclusie van dit onderzoek.

1.3 Achtergrond

In deze paragraaf wordt stilgestaan bij de clustervorming die plaats heeft gevonden binnen de gemeente Rotterdam. Hierin wordt ingegaan op de doelen die de gemeente voor ogen heeft met de clustervorming.

Clustervorming

De snelheid waarmee ontwikkelingen in de stad elkaar opvolgen is groot. De gemeente Rotterdam heeft een flexibele organisatie nodig die mee kan in deze ontwikkelingen. Met ooit 33 verschillende diensten die allemaal een eigen werkwijze hadden, bleek het nauwelijks mogelijk te zijn om de organisatie effectief te sturen. Vaak werd er vanuit verschillende diensten zonder afstemming aan hetzelfde vraagstuk gewerkt. Dubbel werk, verkokering en afstemmingsproblemen waren het gevolg. Binnen de gemeente werd ingezet om de organisatie overzichtelijker te maken met meer logische inhoudelijke samenhang, duidelijke taakverdeling en verantwoordelijkheden. Door deze redenen en mede door de financiële omstandigheden, is er behoefte aan een ander soort organisatie. Om dit te verwezenlijken zijn er organisatieveranderingen doorgevoerd binnen de gemeente Rotterdam. In eerste instantie heeft er een reductie plaatsgevonden van 33 diensten naar 17 diensten (Spoorboek concernontwikkeling, 2011). Diensten die veel met elkaar hadden werden samengevoegd. Met deze 17 diensten, die nu directies worden genoemd, zijn vijf clusters gevormd: Maatschappelijke Ontwikkeling, Stadsbeheer, Stadsontwikkeling, Werk en Inkomen en Dienstverlening. De clusters zijn ook samengevoegd op basis van directies waar veel samenhang aanwezig is (Concern Rotterdam, 2012).

De reorganisatie bij de gemeente Rotterdam houdt niet alleen in dat de organisatiestructuur is veranderd. Het doel van het veranderen van de organisatiestructuur is dat er een cultuurverandering ontstaat binnen de gemeente. Met de veranderde organisatiestructuur wil de gemeente meer werken naar gezamenlijke doelen waarbij werknemers niet in hun 'directiekoker' opereren, maar in clusters. Bij complexe vraagstukken kunnen meerdere directies en clusters betrokken worden, waarbij er vaak behoefte is aan mensen die het vraagstuk vanuit verschillende perspectieven kunnen bekijken en aanpakken. Om gezamenlijk aan een vraagstuk te werken moeten de medewerkers in de verschillende directies elkaar goed en snel kunnen vinden en ook goed met elkaar samen kunnen werken. Het vormen van clusters zou dus moeten betekenen dat er meer en beter samengewerkt wordt tussen directies en clusters, waarbij taken logisch aan elkaar gekoppeld zijn en de producten van het cluster zo efficiënt en integraal mogelijk worden aangeboden. In de organisatie wordt ingezet in betere ketensamenwerking door activiteiten aan elkaar te verbinden met als doel effectievere werkprocessen (Spoorboek concernontwikkeling, 2011). Hierin is het de bedoeling dat er tussen de directies en tussen clusters onderlinge afhankelijkheden ontstaan. De medewerkers binnen de directies kunnen dan beter met elkaar samenwerken en weten van elkaar waar zij zich mee bezighouden.

"We vereenvoudigen, bundelen en krimpen om alert en flexibel te zijn. Veel van de ontwikkelingen omvatten ontwikkelingen zoals het reduceren van het aantal diensten en het werken van kokers naar ketens. Om dit proces te borgen in de structuur van de organisatie, heeft het college om te beginnen besloten om samenhangende activiteiten uit bestaande diensten bijeen te brengen in vijf samenhangende clusters. Binnen en tussen de clusters kunnen activiteiten en beleidsvorming gemakkelijk gebundeld worden, over clusters heen zorgen en dat het hele concern samenwerkt aan opgaven." (Concern Rotterdam, 2012).

Het gaat de gemeente Rotterdam er niet om dat alle taken gezamenlijk worden uitgevoerd. Taken die gemakkelijk door een dienst behandeld kunnen worden dienen dan ook door de dienst te worden behandeld. Een voorbeeld hiervan is het verstrekken van paspoorten. De complexe vraagstukken die meerdere beleidsterreinen, directies en clusters overschrijden, dienen wel gezamenlijk aangepakt te worden. Om dit bij complexe vraagstukken te verwezenlijken, zijn er projecten en programma's in het leven geroepen. De leden binnen die

projecten en programma's zijn niet allen gepositioneerd in een enkele directie, maar komen uit verschillende directies en soms ook uit verschillende clusters. De programma's en projecten zijn één van de belangrijkste dwarsverbanden die gelegd worden om het risico van verkokering tegen te gaan en kansen om slimme verbindingen tussen de directies en verschillende clusters te vergroten. Zoals door Aardema en Korsten (2009) wordt aangehaald: *“Een integraal opererende organisatie slaagt erin om complexe maatschappelijke vraagstukken excellent op te lossen: zodanig dat alle denkbare aspecten en belangen naar evenredigheid aandacht krijgen en welhaast klinisch kunnen worden gewogen. Er passen woorden bij als ‘samenhang’, ‘overzicht’ en ‘alle neuzen dezelfde kant op’. Het leven ziet er in deze gedachtegang overzichtelijk en ordelijk uit. Mensen werken niet langs elkaar heen, maken elkaar niet het leven zuur, handelen niet vanuit een beperkte hokjesgeest en begrijpen elkaar volkomen als er iets wordt opgeschreven of gezegd.”*

De doelen van de gemeente bij de clustervorming zijn als volgt (Sjaan, 2014):

- Door de clustervorming wordt er beter samengewerkt tussen verschillende directies en clusters bij complexe vraagstukken.
- Door de clustervorming wordt er ontkokerd wordt gewerkt en er wordt overgegaan naar een vorm van ketensamenwerking.
- Door de clustervorming kunnen medewerkers elkaar beter vinden.
- Door de clustervorming wordt binnen de ketens kennis en capaciteit uitgewisseld.
- Door de clustervorming is er een clusterdirecteur waar gemakkelijker problemen of vragen voorgelegd kunnen worden. De directiestructuur is overzichtelijker.
- Het zijn van een cluster betekent dat er gerekend kan worden op voldoende steun en middelen van de top om in ketensamenwerking te gaan.
- Door de clustervorming worden burgers effectiever geholpen doordat er minder overlap is bij de taken van de medewerkers.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de theoretische concepten die gebruikt zullen worden in dit onderzoek beschreven. Allereerst worden er verschillende gemeentelijke organisatiestructuren weergegeven om de organisatieverandering binnen de gemeente Rotterdam te kunnen typeren. Vervolgens wordt ingegaan op netwerken en samenwerking binnen netwerken. Tot slot komen de factoren aan bod die invloed hebben op de effectiviteit van samenwerken binnen netwerken.

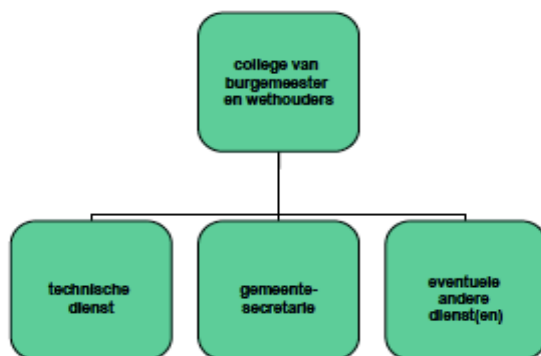
2.1 Gemeentelijke organisatiestructuren

Uit onderzoeken van Aardema en Korsten (2009) en Hiemstra en Boelens (2002) komt naar voren dat vele gemeenten dezelfde redenen hebben voor het reorganiseren van de organisatiestructuur. Een reden kan zijn dat het strategisch vermogen van de organisatie te laag is of dat de organisatie veranderd dient te worden, zodat het ten goede komt om gebiedsgericht te werken. Een derde reden kan zijn dat de organisatie en het bestuur onvoldoende georiënteerd zijn op de buitenwereld en dat een reorganisatie dat moet vergemakkelijken. De vierde reden kan zijn dat men verkokering ervaart in de organisatie, waardoor de integratie van verschillende beleidsterreinen en tussen verschillende diensten de samenwerking onvoldoende van de grond komt. Dit is ook een reden die geldt voor de gemeente Rotterdam, zoals in paragraaf 1.3 eerder is beschreven.

Eind jaren 90 was het concern- dienstenmodel en het secretariemodel wijdverspreid in Nederland (Hiemstra en Boelens, 2002). Vele gemeenten hielden die modellen aan, totdat er een verandering optrad. In vele gemeenten wordt een overgang gemaakt naar het burgerlogicamodel en het gekanteld directiemodel. Aan de gelijkvormigheid van de organisatiemodellen binnen gemeenten is daarmee een eind gekomen (Ibid.). Reorganisaties worden door gemeenten doorgevoerd om beter in te spelen in de vraag van de organisatie en die van de burgers. Door de redenen aan te halen die de gemeente Rotterdam heeft om te reorganiseren en door de organisatiemodellen te koppelen aan de verandering die de gemeente heeft doorgemaakt, kan inzicht worden verkregen in het type organisatieverandering. In de huidige organisatiestructuren van gemeenten zijn vier typologieën te onderscheiden: het secretariemodel, het concern-dienstenmodel, het burgerlogicamodel en het gekanteld directiemodel (Aardema en Korsten, 2009; Hiemstra en Boelens, 2002). Deze modellen worden als volgt weergegeven:

Het secretariemodel

Tot in de jaren 80 was het secretariemodel het organisatiemodel dat het meest te zien was binnen de Nederlandse gemeenten. De gemeentesecretarie vormde de centrale ambtelijke organisatie waar alle lijntjes samenkamen. De secretarie valt onder het college van burgemeester en wethouders (B&W) en daarin wordt het centrale beleid gevormd. De middelenfuncties zijn in dit model gecentreerd. Met de middelenfuncties worden de PIOFAH-functies bedoeld, te weten: Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Automatisering en Huisvesting. Naast de aanwezigheid van de secretarie hadden de meeste gemeenten andere diensten die het beleid uitvoerden.



Figuur 2.1: Het secretatiemodel

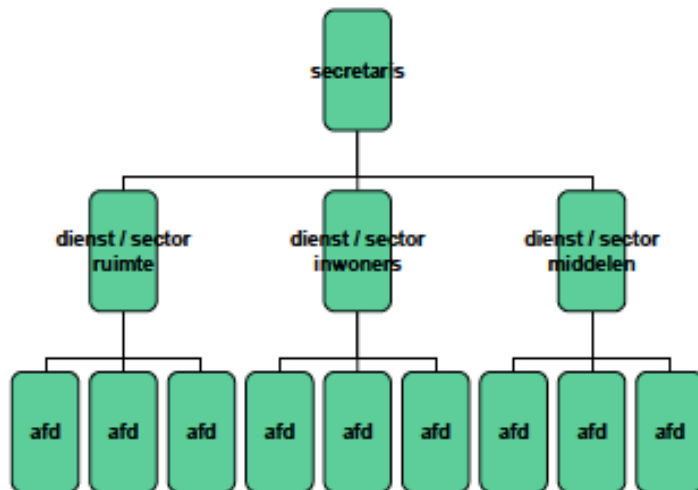
Een nadeel van dit model is dat er concurrentiestrijd kan ontstaan tussen de diensten en de secretarie. In een situatie waarin een dienst advies gaf aan het college van B&W, voegde de secretarie vaak een eigen advies eraan toe. Dit zorgde voor een verwarrende situatie voor het college. Door het 'dubbele' advies moest het college voor het één of het ander kiezen. De strijd tussen de diensten en de gemeentesecretarie ging vaak over de allocatie van (financiële) middelen, waarmee een dienst de eigen werkzaamheden kan uitvoeren. Afstemming van beleid en uitvoering was vaak ver te zoeken (Aardema en Korsten, 2009).

Concern-dienstenmodel

Om de nadelen van het secretariemodel tegen te gaan gingen vele gemeenten over naar het concern-dienstenmodel, zie figuur 2.2. Het grootste verschil ten opzichte van het vorige model is dat beleid en uitvoering niet langer gescheiden zijn. Zij zijn samengebracht in een bepaald beleidsterrein of bepaalde dienst. De middelenfuncties werden ook gebundeld in een dienst. Elke dienst had weer enkele afdelingen en teams. Het idee achter dit model is dat de gemeenten bedrijfsmatiger kunnen opereren. De managers worden in dit model gezien als integrale managers die niet alleen verantwoordelijk zijn voor de output van hun eigen dienst, maar ook voor de middelen die daarvoor nodig zijn, dus de input. Dit leidde tot een situatie waarin de diensten steeds meer de beschikking hadden over eigen ambtenaren voor de middelenfuncties. De middelenfuncties werden versnipperd aangeboden door de centrale en decentrale onderdelen en er ontstond een ontmanteling van de dienst waar de middelenfuncties werden gebundeld.

Een ander nadeel is dat er verkokering plaatsvond. De directeuren van de diensten gingen over hun eigen dienst en onderhandelden met elkaar over de te verdelen middelen. De managers binnen de diensten werden bedrijfsmatig afgerekend op de eigen plannen en niet op gezamenlijke plannen. De managers hadden daardoor een sterke focus op de eigen diensten. Het nadeel hierbij is dat in dit model weinig strategisch gewerkt werd boven het niveau van de diensten.

De rol van de secretaris is ook veranderd ten opzichte van het voorgaande model. De secretaris is in dit model te zien als een 'verbinder' tussen de diensten. De secretaris heeft namelijk geen 'eigen dienst'. Het valt ook op dat het college van B&W uit dit model is verdwenen. Dit omdat het college vanuit de bedrijfsmatige invalshoek meer op afstand werd geplaatst en slechts op hoofdlijnen werd betrokken (Aardema en Korsten, 2009).



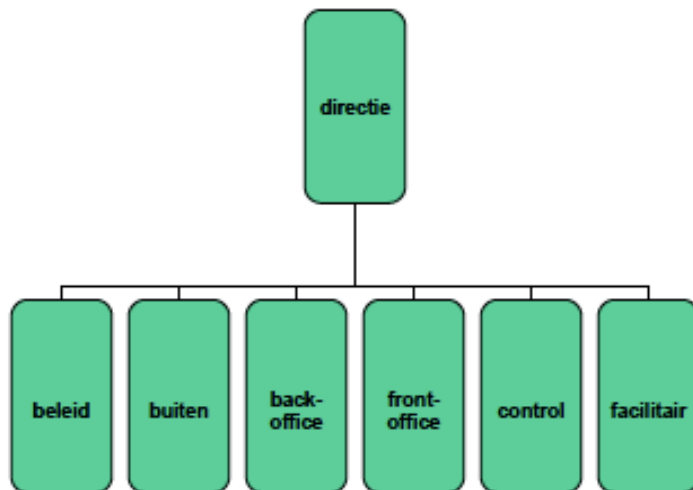
Figuur 2.2: Het concern-dienstenmodel

Burgerlogicamodel

Door ontevredenheid over het concern-dienstenmodel hebben vele gemeenten de overstap gemaakt naar het burgerlogicamodel, zie figuur 2.3. In dit model zijn de diensten ingedeeld op de wijze van de rollen van de burger in relatie tot de gemeente. Dit is een indeling naar de normen van de burgerlogica: een beleidsafdeling, een buitenafdeling, een front-office en een backoffice waarin de administratie integraal wordt samengebracht. In dit model vindt schaalvergroting plaats op afdelingsniveau waardoor er minder, maar wel grotere afdelingen ontstaan. De middelenfuncties zijn in dit model gecentraliseerd. In vele gemeenten is er een tweedeling ontstaan: een clustering van deze functies gericht op projecten en controle en een clustering op het ondersteunen en faciliteren van de lijn wat ertoe heeft geleid dat er *shared services* zijn ontstaan.

De gemeentesecretaris is in dit model weer 'de echte baas' en wordt geduid als algemeen directeur. In grotere gemeenten wordt de algemeen directeur omringd door andere directeuren (Aardema en Korsten, 2009).

De organisatiestructuur ziet er eenvoudig uit, de verticale lijnen zijn korter, verkokering vindt minder plaats en er zijn minder afdelingsmanagers nodig (Aardema en Korsten, 2009). Een ander voordeel is dat de taken die om dezelfde competenties vragen bij elkaar zitten. Een zwak punt is de afstand tussen de front-office en de backoffice in dit model. Het verlenen van een bouwvergunning wordt bijvoorbeeld behandeld door de front-office, maar in de backoffice dient er overleg te zijn met bijvoorbeeld een directie Stadszaken. Dit verloopt niet altijd vlekkeloos, waardoor de afstand tussen de front-office en de backoffice wordt vergroot als de front-office zelf het beleid gaat bepalen (Hiemstra en Boelens, 2002).



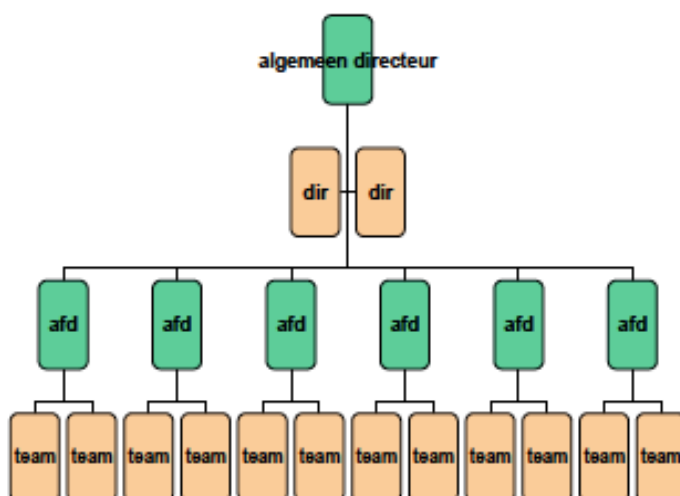
Figuur 2.3: burgerlogicamodel

Gekanteld directiemodel

In het gekanteld directiemodel staat de algemeen directeur aan de top en is omringd door andere directeuren. Deze waren voorheen dienstdirecteuren. Voor hen valt het soms niet mee om ineens een andere rol te vervullen, waarbij zij niet meer top-down sturen maar coachend, faciliterend en inspirerend leiding geven.

De verschillende werkzaamheden zijn in nieuwe afdelingen gecombineerd, wat de *span of control* van die afdelingen vergroot. Binnen deze afdelingen worden nieuwe groepen en teams gevormd. De manager, die in dit model geen leidinggevende positie bekleedt, fungeert meer als een vraagbank, maar gaat bijvoorbeeld niet over de functioneringsgesprekken van de medewerkers. Dit is de taak van de nieuwe afdelingshoofd, maar die weet vaak niet genoeg af van het functioneren van de ambtenaren.

In dit model is te zien dat er een indeling is naar afdelingen en niet naar beleidsterreinen. Hierdoor is de communicatie met het bestuur lastig. De wethouders hebben nog portefeuilles die ingedeeld zijn naar beleidsterreinen. Het ambtelijk apparaat is horizontaal georganiseerd en het bestuur is verticaal georganiseerd (Aardema en Korsten, 2009).

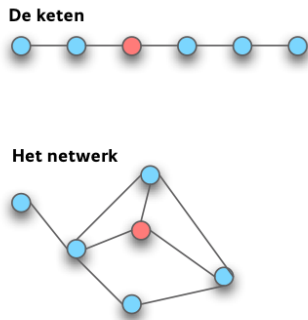


Figuur 2.4: Gekanteld directiemodel

2.2 Netwerken

In hoofdstuk 1 is beschreven dat met de reorganisatie wordt overgegaan naar vormen van ketensamenwerkingen, waarbij de medewerkers bij complexe vraagstukken niet slechts vanuit hun eigen directie opereren, maar door onderlinge afhankelijkheden samenwerken en er ketens ontstaan. Bij het aanpakken van complexe vraagstukken is het namelijk lastig om één actor aan te wijzen die het probleem aanpakt. De verschillende actoren die zich inzetten om dat bepaald probleem aan te pakken, hebben vaak diverse taken en doelen die soms afwijkend zijn van elkaar. Tussen hen ontstaan afhankelijkheden, waarin er niet perse een hiërarchische verhouding aanwezig hoeft te zijn. Dat is vaak ook niet het geval. Er is niet een centrale actor die op een dwingende wijze iets aan de andere actoren kan opleggen. Zij vormen een samenwerkingsverband door onderlinge afstemming. Dit roept de vraag op hoe er dan precies wordt samengewerkt en afgestemd. Ook is het hier de vraag wanneer een samenwerkingsverband vruchtbaar is.

Allereerst dient de volgende vraag gesteld te worden: Wat wordt er bedoeld met een ketensamenwerking? Volgens Van der Aa en Konijn (2001) kunnen ketens als volgt worden gedefinieerd: *“Wij zien ketens als een specifieke vorm van inter-organisatorische samenwerking. Ketens verbinden de handelingen van organisaties die samen iets kunnen betekenen voor een cliënt.”* Hierbij is het doel dat er een geheel wordt gemaakt door verbindingen te leggen tussen verantwoordelijkheden en processen. De deelprocessen in een keten zijn nog steeds te onderscheiden. De deelprocessen hebben een functionele relatie, waarbij de output van het eerste proces de input is voor het tweede proces. Dit kan gezien worden als een sequentie waarin de delen elkaar lineair opvolgen (in 't Veld et al. 2000). Een keten is een samenwerkingsverband tussen autonome, maar ook wederzijds afhankelijke partijen, dat gericht is om afstemming tussen activiteiten te bewerkstelligen, waarbij er sprake is van een sequentiële- ordening. De activiteiten in de keten worden op een dusdanige manier op elkaar afgestemd dat er geen overlap is tussen de activiteiten. Binnen de gemeente Rotterdam wordt over de programma's gesproken als vormen van ketens. Dit schaart zich onder een uitgangspunt van de gemeente, genaamd 'van kokers naar ketens'. De reden is dat er verschillende actoren vanuit verschillende posities en onderdelen van de organisatie samenkomen om een bepaald doel te behalen. De actoren zouden elkaar in het programma moeten versterken. Maar is het wel terecht om de programma's als ketens te typeren? Het gevaar in het typeren van programma's als ketens is dat de werkelijkheid wordt gezien als een eenduidig lineair proces, maar de werkelijkheid is complexer dan dat. Volgens Bekkers (2007) worden samenwerkingen in het openbaar bestuur vaak getypeerd als ketensamenwerkingen, maar dat is vaak niet het geval. Het is beter om te spreken in termen van netwerken. Ketens zijn een vorm van netwerken, maar er is wel sprake van een verschil tussen beide concepten (Bekkers, 2007). In een keten is er sprake van sequentiële- ordening en dat is bij netwerken niet het geval. In netwerken is er, in tegenstelling tot ketens, geen sprake van volgtijdelijke functionele relatie (Ibid.). In een netwerk is er sprake van een constante non-lineaire uitwisseling van activiteiten, kennis en informatie, waarin doelen soms vaag en veranderlijk zijn. Hierin zijn vele actoren afhankelijk van elkaar. Van den Heuvel (1998) geeft aan dat een netwerkbenadering adequaat is bij het doen van onderzoek naar beleidsproblemen waarbij de actoren afhankelijk zijn van elkaar en samenwerking belangrijk is, omdat er niet een enkele actor is die het probleem kan aanpakken.



Figuur 2.5: Vergelijking keten en netwerk.

Om deze redenen wordt in het verloop van dit onderzoek dan ook over netwerksamenwerking gesproken. Specifiek gaat het dan om een vorm van netwerksamenwerking binnen een organisatie, de gemeente Rotterdam in dit geval. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen een intern en een extern netwerk. Een intern netwerk duidt het netwerk aan dat medewerkers onderhouden binnen de eigen organisatie met hun collega's en verantwoordelijken. In een extern netwerk zijn andere stakeholders betrokken, zoals organisaties en burgers. In dit onderzoek wordt het interne netwerk onderzocht.

De netwerkbenadering

In het functioneren van de overheid en de maatschappij is een beweging zichtbaar die *governance* wordt genoemd. Governance refereert naar de situatie waar overheden zich in een multi-actor situatie bevinden met horizontale wijzen van sturen (Klijn, Steijn en Edelenbos, 2010). In plaats van het traditionele hiërarchische optreden van de overheid zijn andere en nieuwe vormen van organisaties kenbaar bij het aanpakken van maatschappelijke problemen. In deze beweging worden taken en verantwoordelijkheden gedeeld en wordt er gemeenschappelijk gewerkt aan het vinden van oplossingen. Dit in tegenstelling tot het eenzijdig opstellen van actoren die zelf problemen oplossen (White, 2001). Vaak ontbreekt het een enkele actor simpelweg om over voldoende middelen en invloed te beschikken om alleen op te treden. De oplossing is vaak om samen te werken met anderen: er wordt een netwerk gevormd. In het netwerk zijn de grenzen tussen het systeem en de omgeving vervaagd. Er vindt namelijk invloed plaats vanuit de omgeving op het netwerk en van het netwerk op de omgeving. De oplossingen van een probleem kunnen vaak slechts gevonden worden buiten de grenzen van de afdelingen in het netwerk (Edelenbos en Teisman, 2013; Van Meerkerk, Edelenbos en Klijn 2013). De actoren proberen in het netwerk naast hun eigen doelen ook een gemeenschappelijk doel te realiseren. Doordat niet alle actoren over dezelfde middelen en invloed beschikken ontstaan er onderlinge afhankelijkheden tussen hen (Sminia, 2000). Om een bepaald doel te behalen dienen de actoren middelen in te zetten die zij tot hun beschikking hebben en deze ook met elkaar uit te wisselen (Koppenjan en Klijn, 2004; Van den Heuvel, 1998). Door de wisselwerking tussen de actoren is het daarom ook niet vreemd dat in het netwerkperspectief niet op een enkele actor wordt gericht, maar op de gezamenlijke acties van een netwerk of actoren (Edelenbos, Van Buuren en Klijn, 2013; Bruin, Kickert, Koppenjan, 1993). In plaats van een hiërarchische structuur is er sprake van een horizontale structuur. Door de onderlinge afhankelijkheden in het netwerk dienen de actoren elkaar dan ook als gelijken te behandelen. Zonder de steun van een actor is het namelijk lastiger om het doel te behalen (Kickert et al., 1997). Echter, in het netwerk kunnen actoren ook strategisch handelen doordat de actoren verschillende probleem- en oplossingspercepties hebben omtrent het vraagstuk (De Bruin, Kickert, Koppenjan, 1993). Deze verschillende percepties kunnen botsen. Actoren hebben een belang bij om deel uit te maken van het netwerk, dat kan een persoonlijk belang zijn of een gemeenschappelijk belang of beide. Volgens Klijn en Koppenjan (2004) kan doormiddel van de percepties de doelen en belangen van de actoren worden achterhaald. De actoren in een netwerk kunnen elk een ander perceptie hebben (Koppenjan & Klijn, 2004; Edelenbos & Teisman, 2013). Een doel van een actor zou dus

goed kunnen botsen met dat van een andere actor in een netwerk. Daarom dient er een gemeenschappelijk doel aanwezig te zijn waar de verschillende actoren zich aan committeren. Daarnaast zorgt een gelijke perceptie en doel tussen verschillende actoren er juist voor dat zij nauw kunnen samenwerken en een coalitie kunnen vormen. De percepties die actoren hebben veranderen door de tijd heen door nieuw verkregen informatie en ervaringen. Deze percepties zijn slechts gedeeltelijk gevormd door wetenschappelijke kennis (Head & Alford, 2013). De informatie die wordt verkregen door de actoren kunnen op verschillende manieren geïnterpreteerd worden, wat kan leiden door een aanpassing van de probleem- en oplossingsperceptie.

Complexiteit binnen netwerken

Organisaties kunnen worden gezien als netwerken van interacterende, wederzijds afhankelijke actoren, gebonden door middel van een gezamenlijk doel, vooruitzicht en behoeften (Uhl-bien, Marion & McKelvey, 2008). Complexiteit ontstaat uit de relaties van de actoren binnen en tussen het netwerk (Uhl-Bien et al., 2008). Governance netwerken zijn complex en het benadrukt dat het belangrijk is om goede contacten met andere actoren in het netwerk te behouden (Teisman et al. 2009). Complexiteit wordt vaak gekoppeld aan lastige, taaie en grote vraagstukken met veel dwarsverbanden en relaties. Complexiteit ontstaat bij interactie van veel elementen, maar ook bij 'disproportionele' (non-lineaire) relaties tussen slechts enkele elementen interacterend op basis van simpele regels (Morçöl, 2003). In dergelijke complexe systemen kunnen kleine veranderingen en schokken ook grote veranderingen in gang zetten (Marion, 2008; Stacey, 1995). Een specifieke ingreep leidt tot een verandering in het gedrag van andere actoren, wat de directe omgeving voor anderen weer verandert, vervolgens een reactie uitlokt en verdere verandering in het systeem veroorzaakt (Wagenaar, 2007; Ashmos et al., 2000). Verschillende acties die geleid worden met subdoelen en individuele tijdframes kunnen disfunctioneel worden op een groter systeemniveau dat zich richt op het oplossen van sociale problemen. Hierbij is het mogelijk dat er structurele barrières zijn om te communiceren en het uitwisselen van ideeën om gezamenlijk op te treden en problemen op te lossen. De actoren zitten in hun systeem en daardoor kunnen zij lastig aantonen wat zij daarbuiten nog kunnen bijdragen. Dit is het probleem van collectieve aanpak (Edelenbos en Teisman, 2013).

Actoren hebben elk een eigen reden om in een netwerk te stappen of om een netwerk te vormen. Dit zijn redenen zoals de noodzaak aan legitimiteit, de afnemers effectiever te kunnen bedienen, het aantrekken van meerdere bronnen en om complexe problemen aan te kaarten. Ondanks de redenen die actoren hebben, zoeken zij naar resultaten die zij individueel niet kunnen bereiken (Provan & Kenis, 2008). Actoren in een netwerk zitten midden in de interne logica van hun eigen organisatie en de externe logica van het netwerk. In het netwerk hebben de actoren eigen belangen en doelen. De aanwezigheid van actoren in een netwerk met elk hun eigen belangen vormt een bron van complexiteit. Deze actoren reageren op elkaar en passen zich aan tot elkaar. Het netwerk vormt de context waarin de betrokken actoren strategische handelingen verrichten en elkaar ontmoeten (Koppenjan & Klijn, 2004). Doordat in het netwerk nieuwe actoren worden betrokken of juist het netwerk verlaten verandert de samenstelling van het netwerk. De wederzijdse afhankelijkheden tussen actoren en de probleem- en oplossingspercepties kunnen veranderen. Verder kunnen de machtsbronnen van actoren toe- en afnemen. Dit zorgt voor dynamiek in het netwerk (Morçöl en Wachhaus, 2009).

In netwerkmanagement kan een onderscheid worden gemaakt tussen projectmanagement en procesmanagement. Projectmanagement is te zien als het handelen vanuit de formele managementrol met het plannen en coördineren van activiteiten. Het is een top-down functie met een basis in autoriteit en positie gefocust op efficiëntie en controle (Uhl-Bien, Marion & McKelvey, 2008; Schreiber & Carley, 2008). Projectmanagement komt overeen met de traditionele vorm van netwerk-governance. Projectmanagers trekken heldere, stabiele en relatief gesloten grenzen tussen het project en de context. Een onderscheid tussen het project en context geeft managers mogelijkheden om te simplificeren en de complexe situatie te

structureren (Van Meerkerk, Van Buuren en Edelenbos, 2013). Managers proberen de context te sturen in een gewenste richting naar een doel dat aan het begin van het project is vastgesteld (Edelenbos, Van Buuren en Klijn, 2013; Edelenbos & Klijn, 2009). Procesmanagement is gericht op het begeleiden van het proces door flexibel te reageren op veranderingen en door verschillende actoren bijeen te brengen (Edelenbos & Klijn, 2009). Dit duidt op een managementstijl gericht op de activering van de actoren, het managen van interactie en het creëren van variëteit qua inhoud. De assumptie die de manager maakt, is dat projecten van nature dynamisch zijn en bijna onmogelijk geheel gecontroleerd kunnen worden in het proces. Deze manager heeft een complexiteit aanvaardende oriëntatie en adapteert ontwikkelingen in de context van het project (Edelenbos, Van Buuren en Klijn, 2013; Ashmos et al., 2000).

Vormen van netwerken

Provan & Kenis (2008) hebben onderzoek gedaan naar het meten van de effectiviteit van netwerken. Dit wordt gedaan door een aantal indicatoren te meten aan de hand van een onderverdeling tussen verschillende netwerkvormen. Allereerst wordt de onderverdeling van de verschillende vormen weergegeven en vervolgens zullen de indicatoren gebruikt worden om de effectiviteit van het netwerk te meten en te weergeven. Door Provan en Kenis (2008) wordt een onderscheid gemaakt tussen drie verschillende samenwerkingsvormen, te weten: Participant-Governed Networks, Lead organization-governed Networks en Network Administrative Organization.

Participant-Governed Network

De meest voorkomende vorm is het participant netwerk. Deze vorm kent geen aparte besturingseenheid, maar wordt gestuurd door de leden van het netwerk. Sturing kan plaatsvinden op een formele of informele manier. Formeel door bijvoorbeeld vergaderingen tussen vertegenwoordigers of informeel door bijvoorbeeld ongecoördineerde pogingen van de personen die een belang hebben in het netwerksucces. In deze netwerkvorm interacteren vrijwel alle netwerkleden op een relatief gelijk niveau. Deze vorm heeft de toewijding van alle actoren nodig, of in ieder geval een groot deel van de leden die het netwerk vormen. Netwerkleden zijn zelf verantwoordelijk om zowel interne als externe relaties te managen. Alleen als alle netwerkleden participeren op een gelijke basis, zullen de leden gecommiteerd zijn tot de doelen van het netwerk. Macht is in deze vorm meer of minder symmetrisch, ook als er verschillen zijn in de grootte van de organisaties, middelen en prestaties. Het netwerk gedraagt zich op een collectieve manier en er is niet één actor die het gehele netwerk representeert en bestuurt. Een voordeel van deze vorm is dat alle actoren in het netwerk participeren en als gelijke worden gezien. Een nadeel is dat het erg inefficiënt kan zijn, omdat er gewerkt dient te worden naar een consensus tussen alle actoren (Provan & Kenis, 2008).

Lead organization-governed Network

In sommige gevallen is een gedecentraliseerd vorm van netwerken, zoals het participant netwerk, niet bevorderlijk en is een meer gecentraliseerde vorm gewenst. Dit omdat de gedecentraliseerde vorm, waar alle actoren iets te zeggen hebben, inefficiënt kan uitpakken. In een lead organization worden de activiteiten en belangrijke besluiten gecoördineerd door een enkele actor, die zich opstelt als de organisatieleider. Deze vorm is sterk gecentraliseerd en er zijn machtsverschillen tussen de actoren. De organisatieleider is een onderdeel van het netwerk en faciliteert de activiteiten van andere leden om de netwerkdoelen te behalen. De rol van de organisatieleider kan in het leven worden geroepen vanuit de behoefte van de overige leden, gebaseerd op wat het meest efficiënt en effectief lijkt te zijn. Of het kan opgelegd worden door een externe partij (Provan & Kenis, 2008).

Network Administrative Organization

In een Network Administrative Organisation (NAO) is een aparte entiteit speciaal opgezet om het netwerk te managen en de activiteiten van het netwerk te coördineren. In tegenstelling tot de lead organization is de NAO niet een actor in het netwerk. De NAO is een externe partij die is aangesteld door mandaat of door de netwerkleden zelf, slechts om het netwerk te besturen. De NAO staat dus buiten het netwerk. Een NAO kan een individu zijn. Daarnaast is het mogelijk dat de NAO een formele organisatie is met een bestuurder en een raad. Vrijwel alle, of tenminste een groot deel van de netwerkleden, worden vertegenwoordigd door de NAO. Een NAO wordt vaak in de beginfase van een netwerk in het leven geroepen om de groei te stimuleren door het faciliteren van het netwerk en door ervoor te zorgen dat de doelen worden behaald (Provan & Kenis, 2008).

2.3 Effectieve samenwerking in netwerken

Een belangrijk onderdeel in dit onderzoek is het begrip samenwerken. Voordat we ingaan op hoe samenwerking plaatsvindt en onder welke omstandigheden dat goed en minder goed verloopt, is het belangrijk om eerst het begrip samenwerken te definiëren. Zonder een goede definitie van samenwerken weten we namelijk niet waar we het precies over hebben. Volgens Terpstra en Kouwenhoven (2004) is in het afgelopen vijftien jaar steeds vaker sprake van samenwerking tussen verschillende organisaties en sectoren op vele beleidsterreinen, zowel binnen als buiten de overheid. Deze samenwerkingsverbanden noemen zij uitvoeringsnetwerken. Deze netwerken bestaan uit actoren die samen met enige duurzaamheid betrokken zijn bij het initiëren en uitvoeren van beleid.

Er zijn meerdere definities van het begrip samenwerken. Een eerste definitie van samenwerken is dat het een vorm van organiseren is waarbij actoren overgaan tot duurzame afspraken en delen van hun werk op elkaar afstemmen. Het gevolg is dat er diverse samenwerkingsverbanden ontstaan die duurzaam zijn, maar wel een einde kennen (Kaats, Van Klaveren en Wilfrid, 2005). Volgens Thompson & Perry (2006) is samenwerken een proces waarin actoren met elkaar in interactie staan door zowel formele als informele onderhandelingen. De actoren creëren gezamenlijk regels en structuren waarin zij handelen en beslissingen nemen over het vraagstuk die hen bij elkaar bracht. Samenwerken houdt in dat er sprake is van collectiviteit. Vaak worden termen als coördinatie en coöperatie gebruikt om samenwerking te duiden, maar volgens de auteurs komt dat niet geheel met elkaar overeen. Bij coördinatie en coöperatie worden middelen tussen actoren uitgewisseld, maar wordt er niet gewerkt aan een gezamenlijk doel. Dit is wel het geval bij samenwerken. Binnen het samenwerken kunnen ook eigen doelen en belangen behartigd worden, maar er dient ook sprake te zijn van een gezamenlijk belang en uitkomst. Een dergelijke onderscheid wordt ook gemaakt door Pröpper (2000). Hij maakt een onderscheid tussen differentiatie, coördinatie en samenwerken. Waar het bij differentiatie vooral gaat om de verschillen tussen de actoren, zoals kennis middelen en taken, gaat het bij coördinatie om het afstemmen van individuele handelingen tussen actoren. Het afstemmen kan zowel bewust als onbewust ontstaan. Bij samenwerking gaat het volgens Pröpper (2000) ook over het afstemmen tussen actoren, net zoals bij coördinatie. Het verschil tussen de twee begrippen is dat bij samenwerking naast de individuele doelen ook een gezamenlijke doel wordt nagestreefd. Samenwerking is een 'bewuste bundeling van krachten, waarbij naast eventuele individuele doelen ook altijd een gemeenschappelijk doel een rol speelt' (Pröpper, 2000). Samenwerking kan gezien worden als effectief als de doelen worden behaald. Hierin kan een onderscheid worden gemaakt tussen objectieve en subjectieve effectiviteit. Objectieve effectiviteit is meetbaar, wat inhoudt dat de resultaten van het netwerk gemeten kunnen worden en zij zijn vaak uitgedrukt in eenheden. Dit is echter niet altijd het geval. Sommige netwerken hebben doelen die niet uitgedrukt zijn in eenheden. In deze netwerken is het lastiger te achterhalen of het netwerk effectief is. Om deze reden wordt dan gekeken naar de subjectieve effectiviteit, ofwel de ervaren effectiviteit. Hierbij gaat het om de vraag of de netwerkactoren vinden dat zij de doelen behalen.

2.4 Factoren die de effectiviteit van samenwerken binnen netwerken beïnvloeden

De effectiviteit van samenwerkingsvormen kan worden gedefinieerd als het behalen van positieve uitkomsten op netwerkniveau die niet behaald zouden kunnen worden door een individuele actor (Baskerville et al., 2013). Provan & Kenis (2008) onderscheiden vier condities voor een effectief netwerk, te weten: vertrouwen, het aantal netwerkleden, netwerkdoelconsensus en netwerkcompetenties. De mate van de aanwezigheid van een conditie hangt mede af van de netwerkvorm, zoals in paragraaf 2.2 naar voren kwam. Daarnaast hebben Hoogerwerf en Herweijer (2008) een aantal kritische faal- en succesfactoren opgesomd die, als zij aanwezig zijn, de samenwerking in netwerken kunnen bevorderen of belemmeren. Samenwerking is belangrijk om tot goede resultaten te komen, maar dat betekent niet dat samenwerking automatisch succesvol verloopt. Overleggen kunnen leiden tot nieuwe en betere inzichten, meer kennis en betere afstemming, maar dat hoeft niet altijd zo te zijn. Niet alle samenwerkingsverbanden zijn succesvol. In deze paragraaf worden de factoren behandeld die belangrijk zijn voor het samenwerken.

Vertrouwen

Vertrouwen gaat over een aspect van een relatie die gaat over de bereidheid om kwetsbaarheid te accepteren, gebaseerd op positieve verwachtingen over elkaars intenties van handelingen. Vertrouwen zorgt ervoor dat actoren zich comfortabel voelen bij het uitwisselen van informatie, wat de actor kwetsbaar maakt voor opportunistisch gedrag van andere actoren. Als er vertrouwen is, zijn actoren eerder bereid risico's te nemen om informatie vrij te geven. Hierdoor zullen actoren verder ook gezamenlijke acties ondernemen om problemen op te lossen (Head & Alford, 2013). Om netwerkkinteracties te begrijpen is het belangrijk om te kijken naar de mate van vertrouwen tussen netwerkleden. Als er geen of weinig vertrouwen aanwezig is onder de actoren, zijn de actoren minder snel bereid om kennis en middelen met elkaar te delen. Daarnaast bestaat het risico dat de actoren erg veel regels opstellen en alle ruimte 'dichttimmeren'. Dit werkt vertragend en het heeft een negatief effect op de flexibiliteit (Hoogerwerf en Herweijer, 2008). Het vertrouwen kan wijdverspreid zijn tussen de actoren, waarbij er sprake is van een hoge mate van vertrouwen. Vertrouwen kan ook slechts aanwezig zijn tussen een aantal leden of een groep binnen het netwerk, dan is er sprake van een lage mate van vertrouwen.

Een hoge mate van vertrouwen in een conditie voor een effectieve Participant governance. Als het vertrouwen niet wijdverspreid is, ontbreekt er een belangrijke basis in de Participant governance en dat heeft invloed op de effectiviteit ervan. Dit omdat er slechts een lage basis van samenwerking zal zijn tussen de leden. In een dergelijke situatie waarin er een lage mate van vertrouwen is, kan een netwerk alsnog effectief zijn en de doelen behalen, maar dan in een vorm van een lead organization of een NAO. Lead organizations bestaan vooral uit tweeledige verbanden tussen twee actoren, waardoor het netwerk volstaat met een lager vertrouwensdichtheid. In een NAO is er behoefte aan meer vertrouwen onder de netwerkleden dan in een Lead organization. De leden in een NAO monitoren namelijk de acties van de NAO (Provan & Kenis, 2008).

Aantal netwerkleden

Als het aantal actoren in een netwerk toeneemt, stijgt het aantal potentiële relaties tussen hen enorm. Hierdoor wordt het sturen van het netwerk complexer. Bij kleinere netwerken is een Participant governance netwerk het meest passend, waarin de actoren de controle hebben over de richting van het netwerk. Als problemen zich voordoen in een netwerk is *face-to-face* contact tussen de leden mogelijk. Als het aantal netwerkleden stijgt, is de Participant governance een minder efficiënte vorm. Netwerkleden kunnen elkaars problemen negeren of besteden veel tijd aan het coördineren tussen de vele netwerkleden. Het probleem van netwerkcomplexiteit is vooral aanwezig als leden geografisch verspreid zijn, waardoor het frequent samenkomen lastig of zelfs onmogelijk wordt. Een oplossing voor dit probleem is om het netwerk te centraliseren

rondom een actor, wat leidt tot een lead organization of een NAO. Beide vormen kunnen beter omgaan met een groter aantal actoren, omdat de betrokkenheid van alle leden niet meer vereist is bij het maken van een besluit. Als het netwerk is gecentraliseerd, is het niet meer noodzakelijk dat de leden direct met elkaar interacteren, zij komen dan in contact met de Lead organization of NAO.

Er wordt door de auteurs niet een specifiek aantal leden gegeven bij de Lead organization en de NAO. Participant governance vormen zijn het meest effectief als er relatief weinig leden zijn, een schatting door de auteurs is tussen zes en acht leden. Als het aantal leden groter is (10 of meer), is een Lead organization of NAO een meer passende vorm, omdat de netwerksturing hier meer gecentraliseerd is. De noodzaak aan een Lead organization of een NAO neemt toe bij een groter aantal actoren in het netwerk (Provan & Kenis, 2008).

Netwerkdoelconsensus

Er is door vele onderzoekers geschreven over doelconsensus op zowel organisatieniveau als tussen organisaties. Het algemene argument is dat consensus in doelen ervoor zorgt dat organisatieleden beter presteren dan wanneer er sprake is van conflict. Dit argument heeft belangrijke implicaties om het gedrag in netwerken te begrijpen. Netwerkleden moeten responsief zijn naar de doelen van zowel hun eigen organisatie als die van het netwerk. Als er een algemene consensus in de netwerkdoelen is, zullen de netwerkleden meer betrokken en toegewijd zijn tot het netwerk en meer met elkaar samenwerken (Provan & Kenis, 2008). De noodzaak voor doelconsensus hangt af van de netwerkvorm. Hoewel hoge consensus een voordeel is voor de toewijding in netwerken, kunnen netwerken met een gemiddeld niveau van consensus ook effectief zijn. In een Participant netwerk is het belangrijk dat de actoren gedeelde netwerkdoelen hebben. De actoren kunnen samenwerken zonder conflicten, waarin elk van hen hun eigen bijdrage levert aan de netwerkdoelen terwijl ze ook aan hun eigen doelen werken. Lead organizations nemen de meeste strategische en operationele besluiten op zich. Zij zijn het best geschikt om beslissingen te nemen over de netwerkdoelen als de leden minder in staat zijn om zelf conflicten op te lossen en slechts gedeeltelijk toegewijd zijn aan de netwerkdoelen. Hierbij is een gemiddeld laag niveau aan doelconsensus voldoende. Deze situatie werkt niet volledig bij aan de duurzame lange termijn situatie, maar op de korte termijn kan de lead organization een breed focus op het netwerkniveau behouden waar de leden zelf niet op komen. Daarentegen heeft de NAO meer betrokkenheid van tenminste een deel van de leden nodig die toegewijd zijn aan de netwerkdoelen. Andere leden zijn minder toegewijd en betrokken, zij hebben een gemiddeld doelconsensus. Het is de taak van de NAO leider om zich bezig te houden met het vermijden van conflicten en toewijding te stimuleren naar het netwerk en de doelen. Doelconsensus dient dus sterk aanwezig te zijn bij de NAO vorm (Provan & Kenis, 2008).

Netwerkcompetenties

Netwerken hebben behoefte aan specifieke competenties. Dit kunnen verschillende bevoegdheden en vaardigheden van netwerkleden zijn om de doelen te kunnen behalen. De behoefte varieert per netwerkvorm. Als er veel interactie nodig is tussen de netwerkleden om de doelen te behalen, is er behoefte aan netwerkcoördinatie om de interacties te kunnen faciliteren en conflicten tegen te gaan. Als de leden van het netwerk sterk afhankelijk zijn van elkaar is de behoefte aan coördinatie groot, wat inhoudt dat onderlinge acties gefaciliteerd dienen te worden. De behoefte aan netwerkcompetenties in een participant netwerk is laag, omdat de actoren daar zelf toe in staat zijn. Als er hoge onderlinge taakvereisten zijn die over meerdere actoren gaan, is de Participant governance een minder effectieve vorm, omdat een actor de taak wellicht niet aan kan. Dit kan een taak zijn zoals kwaliteitsmonitoring en conflictbemiddeling. Deze taken kunnen het best door de lead organization of NAO worden opgepakt die daartoe meer in staat zijn. Dit zijn interne competenties.

Extern gezien kan de behoefte aan netwerkcompetenties ook variëren van hoog naar laag. Het beschermen van het netwerk van omgevingsschokken, zoals het wegvallen van financiering, nieuwe regelgeving, het zoeken naar nieuwe leden, werven van financiering en het bouwen van externe legitimiteit zijn voorbeelden van externe taken. Om te reageren op de omgeving is het nodig om een aanspreekpunt te hebben vanuit het netwerk, zoals dat het geval is in een NAO. In een NAO is de behoefte aan netwerkcompetenties dan ook hoog. Bij een lead organization ligt de behoefte aan de competenties op een gemiddeld niveau. Een specifieke behoefte binnen een netwerk is volgens Hoogerwerf en Herweijer (2008) het netwerkmanagement. In een netwerk is er sprake van interactie tussen wederzijds afhankelijke actoren die een doel of meerdere doelen nastreven. Zoals eerder aangegeven, is samenwerking daarbij belangrijk, maar niet gemakkelijk en het komt niet spontaan tot stand. Om deze reden is netwerkmanagement belangrijk, wat uitgaat van het beïnvloeden van de structuur en het functioneren van het netwerk. Een belangrijke succesfactor is de aanwezigheid van een procesmanager (Hoogerwerf en Herweijer, 2008). De procesmanager fungeert als een regisseur en zorgt ervoor dat de juiste actoren in het netwerk zitten en dat er voldoende energie en voortgang zit in de samenwerking. De procesmanager richt zich op collectieve probleemoplossing en het zorgen voor een goede interactieverloop tussen de actoren in het netwerk (Hoogerwerf en Herweijer, 2008).

Netwerkvorm	Mate van vertrouwen	Aantal leden	Mate van doelconsensus	Netwerkcompetenties
Participant governance	Hoog	Een klein aantal	Hoog	Laag
Lead organization	Laag	Gemiddeld aantal	Gemiddeld laag	Gemiddeld
Network Administrative Organization	Gemiddeld	Gemiddeld tot veel	Gemiddeld hoog	Hoog

Figuur 2.6: Indicatoren voor effectiviteit van netwerkvormen (Provan en Kenis, 2008).

Gevoel van urgentie

In een netwerk is het belangrijk dat er een sense of urgency (gevoel van urgentie) aanwezig is. De actoren dienen van mening te zijn dat het probleem op dat moment aangepakt dient te worden en dat samenwerken de manier is om het probleem op te lossen.

Naast het gevoel van urgentie bij de netwerkactoren is het belangrijk dat er een gevoel van urgentie aanwezig is bij de bestuurders. De bestuurders van de organisaties die deel uitmaken van het netwerk dienen het vraagstuk waar het netwerk zich mee bezighoudt belangrijk te vinden. Daarnaast dient de politiek bestuurder, zoals de wethouder of de gemeenteraad, het vraagstuk als urgent te zien. Vanuit een gevoel van urgentie bij actoren, kan er meer steun worden verleend voor een vraagstuk (Hoogerwerf en Herweijer, 2008).

Erkenning wederzijdse afhankelijkheden

Volgens Hoogerwerf en Herweijer (2008) vindt samenwerking plaats vanuit de erkenning dat de actoren wederzijds afhankelijk zijn. De doelen van de één kunnen niet bereikt worden zonder de medewerking van een ander. Volgens Hoogerwerf & Herweijer (2008) en Sminia (2000) bestaan er verschillende soorten afhankelijkheden. Bij een eenzijdige afhankelijkheid heeft een bepaalde actor er baat bij om samen te werken met anderen, zonder dat het wederzijds is. Een tweede vorm is de competitieve afhankelijkheid waar actoren tegengestelde doelstellingen hebben. Hierbij gaat het realiseren van een doelstelling door de ene actor ten koste van de andere actor. Een derde vorm is de wederkerige afhankelijkheid waarbij actoren de beschikking hebben over middelen die nodig zijn voor het behalen van elkaars doelen. De middelen worden uitgewisseld en dit type afhankelijkheid gaat niet ten koste van de eigen doelstelling. Tot slot is er de symbiotische afhankelijkheid waarbij de actoren gelijksgezinde doelstellingen hebben en zich gezamenlijk inzetten om de doelen te realiseren. In deze vorm is er sprake van meerwaarde voor alle betrokken actoren. Het type afhankelijkheid is van belang voor de vraag of netwerken tot

vruchtbare samenwerkingen kunnen komen. Als actoren elkaar beconcurreren zal er geen vruchtbare samenwerking ontstaan. Er kan dan strijd ontstaan tussen actoren waarbij strategieën worden gebruikt om de eigen doelen te behalen, ten koste van een ander. Wanneer er sprake is van eenzijdige afhankelijkheid met grote machtsverschillen tussen de actoren zal een samenwerking ook niet vruchtbaar zijn. Het is dan namelijk lastig om meerwaarde te behalen voor alle actoren of ten minste een deel van de actoren. In deze situatie is eenzijdig handelen te verkiezen boven het samenwerken. Bij wederkerige en symbiotische afhankelijkheid hebben actoren er belang bij om samen te werken. Zij hebben elkaars middelen en kennis nodig om de doelen te behalen. *'Het samenwerken in netwerken die bestaan uit wederzijds afhankelijke actoren is eerder een succes dan de samenwerking in netwerken waarin tussen de partijen een sterke concurrentie bestaat'* (Hoogerwerf en Herweijer, 2008).

Aanwezigheid van beschikbare middelen

In een netwerk is het van belang dat er voldoende middelen aanwezig zijn voor de netwerkleden waarmee de doelen kunnen worden behaald. Dit zijn middelen, zoals tijd, fte en financiële middelen, waardoor het gemakkelijker wordt om samen te werken in een netwerk.

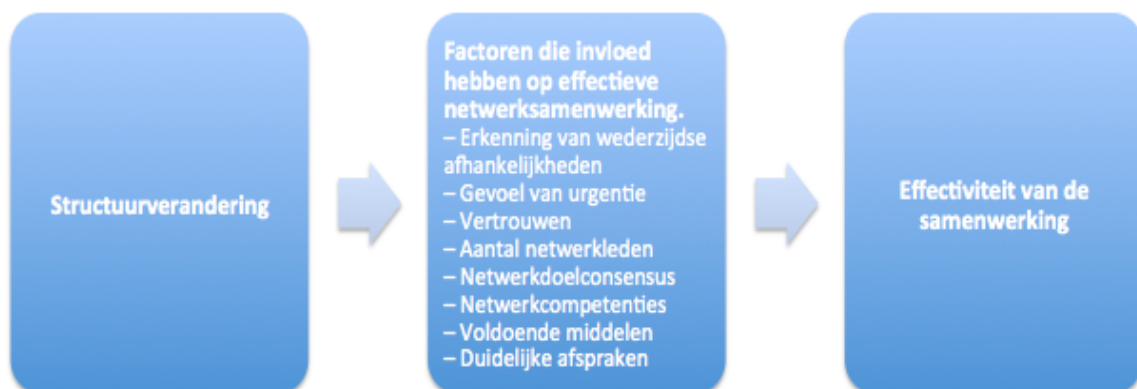
De middelen kunnen aanwezig zijn bij de actoren in het netwerk, waarbij de actoren de middelen in het netwerk brengen en met elkaar delen. Daarnaast kunnen er specifieke middelen beschikbaar worden gesteld voor het netwerk als geheel. De bestuurders van de organisatie dienen voldoende middelen beschikbaar te stellen, waardoor het netwerk op een goede wijze kan opereren (Hoogerwerf en Herweijer, 2008).

Duidelijkheid van afspraken

Tot slot wordt het niveau waarin de afspraken concreet zijn verwoord als belangrijk geacht. Het is belangrijk dat er duidelijkheid is onder de actoren over wie welke rol en taak inneemt en wat van elkaar wordt verwacht. Dit houdt niet in dat alles gedetailleerd vastgelegd dient te zijn, er dient wel enige ruimte te zijn om flexibel te kunnen optreden. De betrokken actoren dienen zich ook aan de afspraken te houden. Het moet duidelijk zijn welke consequenties er zijn als een actor zich niet aan de afspraak houdt. Hierbij is het belangrijk dat de voortgang van het project wordt geregistreerd en dat er afspraken worden gemaakt over hoe de monitoring zal plaatsvinden (Hoogerwerf en Herweijer, 2008).

2.5 Conceptueel model

Na de theoretische concepten te hebben weergegeven, wordt in deze paragraaf het conceptueel model weergegeven. Dit is een schematische weergave van het onderzoek. In figuur 2.7 is in het linker vak de structuurverandering weergegeven.



Figuur 2.7: conceptueel model

De gemeente Rotterdam heeft, ten behoeve van een aantal doelen, organisatieveranderingen doorgevoerd. De clustervorming is het onderdeel van de organisatieverandering waar dit onderzoek zich op richt. Het doel van het vormen van clusters is om een aantal factoren te beïnvloeden die ervoor zorgen dat er beter wordt samengewerkt binnen netwerken. In paragraaf 1.3 zijn deze doelen aangehaald en vervolgens in het theoretisch kader weergegeven en aangevuld met andere factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van samenwerken. De factoren die centraal staan in dit onderzoek zijn weergegeven in het middelste vak, te weten: erkenning van wederzijdse afhankelijkheden, gevoel van urgentie, vertrouwen, aantal netwerkleden, netwerkdoelconsensus, netwerkcompetenties, voldoende middelen en duidelijke afspraken. Deze factoren hebben allen een invloed op de effectiviteit van de netwerksamenwerking.

3. Methodologische verantwoording

Voordat het onderzoek daadwerkelijk uitgevoerd kan worden, is het van belang om het onderzoek eerst goed op te zetten. Om de hoofdvraag en deelvragen te beantwoorden, moet het onderzoek zodanig in gang worden gezet dat er gemeten wordt wat de onderzoeker op een wetenschappelijke en verantwoorde manier wil meten. In dit hoofdstuk komt daarom de methodologische verantwoording aan bod.

3.1 Casestudy

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van een vergelijkende casusonderzoek. Met een casusonderzoek wordt het onderzoeksonderwerp onderzocht in de praktijksituatie (Van Thiel, 2007). In dit onderzoek wordt onderzocht welk effect de clustervorming op de samenwerking binnen de programma's Maatschappelijke Inspanning en Kwetsbare Personen heeft. Er wordt gekozen voor een casusonderzoek, omdat het onderwerp een actuele vraagstuk is in de organisatie. Daarnaast speelt het onderwerp zich af in de organisatie en daarmee in de omgeving van de onderzoeker die werkzaam is als stagiair binnen de organisatie. Tevens is het vanwege het unieke aspect van het onderzoeksonderwerp noodzakelijk om een casusonderzoek uit te voeren. Dit onderwerp speelt zich af binnen de gemeente Rotterdam en het onderzoek is niet uit te voeren in een vorm van een deskresearch.

Twee casussen vormen het uitgangspunt van dit onderzoek. De casussen worden op de eerste plaats vergeleken met de doelen van de clustervorming en op de tweede plaats worden de casussen met elkaar vergeleken. Dit om gelijkenissen en verschillen weer te geven van de clustervorming op de samenwerking binnen de programma's. De keuze om twee casussen met elkaar te vergelijken is gemaakt, omdat het in het korte tijdsbestek van dit onderzoek niet mogelijk is om meerdere casussen erbij te betrekken. Het aantal casussen is twee vanwege de mogelijkheden die dit schept om een vergelijkende casusonderzoek te doen.

Binnen de gemeente Rotterdam lopen meerdere programma's die in dit onderzoek betrokken zouden kunnen worden. Dit zorgt ervoor dat er gekozen dient te worden tussen de programma's. Voorafgaand aan de keuze is door de onderzoeker selectiecriteria opgesteld om de casussen te kiezen. Er zijn meerdere criteria die een rol hadden in de keuze. Het eerste criterium was dat het een programma is waarbij het mogelijk is om het effect van de clustervorming te zien. Het programma diende dus al aanwezig te zijn in de periode voor de clustervorming en de actoren dienen de clustervorming mee te hebben gemaakt. Het tweede criterium was dat in het programma de actoren vanuit meerdere directies en clusters betrokken zijn. Dit criterium is opgesteld, omdat dit onderzoek zich richt op samenwerking binnen netwerken tussen verschillende actoren vanuit verschillende directies en clusters. Een doel van de organisatieverandering is dat de medewerkers vanuit verschillende directies en clusters elkaar beter kunnen vinden en beter samen kunnen werken. Het derde pragmatische criterium was dat de actoren in het programma ook bereid zijn om mee te werken aan dit onderzoek. Na dit lijstje te zijn afgegaan, kwamen er twee mogelijke programma's uit: het programma Maatschappelijke Inspanning en het programma Kwetsbare Personen. Dit zijn dan ook de programma's die als casussen fungeren in dit onderzoek.

3.2 Methoden

Het casusonderzoek is geen methode, maar een onderzoeksstrategie. Binnen het casusonderzoek zijn er meerdere methoden om het onderzoek uit te voeren. Om een goed onderzoek uit te voeren en een helder beeld te geven van de context van het onderzoek, worden meerdere methoden ingezet. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van literatuuronderzoek, semigestructureerd interviews en gesprekken met deskundigen. Het voordeel hiervan is dat de onderzoeksvraag en de context vanuit meerdere perspectieven bekeken worden.

Literatuuronderzoek

Om dit onderzoek vorm te geven, worden documenten geanalyseerd die inzichten bieden in het onderwerp. Aan de hand van deze documenten kan veel informatie verkregen worden die een bijdrage levert aan dit onderzoek. Allereerst worden documenten geanalyseerd die gaan over de organisatiestructuur van de gemeente Rotterdam. Dit zijn raadsstukken en organisatieplannen. Hiermee wordt een helder beeld verkregen over de organisatiestructuur in de periode voor de clustervorming en in de periode na de clustervorming. Daarnaast worden documenten geanalyseerd die gaan over de organisatieverandering en daarmee de clustervorming. Door middel van deze documenten wordt getracht de bedoelingen en doelstellingen van de organisatieverandering weer te geven.

Naast deze informatie wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van een theoretisch kader met als doel om de praktijksituatie vanuit een theoretisch perspectief te analyseren. Het theoretisch kader bestaat uit wetenschappelijke theorieën die inzicht verschaffen over hoe samenwerking in netwerken er uitziet en welke factoren de effectiviteit van samenwerken beïnvloeden. Met deze informatie wordt door de onderzoeker duidelijk gemaakt op welke factoren er wordt gericht. Tot slot worden documenten geanalyseerd die over de gekozen programma's gaan. Uit deze documenten wordt informatie verworven, zoals de inhoud van het programma, de doelstelling en de resultaten. Dit zijn interne nota's en visiedocumenten.

Interviews

Een tweede bron die gebruik wordt, zijn de resultaten uit de afgenomen interviews. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Vooraf worden open en gesloten vragen opgesteld waarnaast er ook ruimte is voor inbreng buiten deze vragen om. Door interviews te houden met verschillende actoren kunnen de percepties, ervaringen en houdingen van de belangrijkste actoren worden achterhaald (Berg, 2009). De actoren die direct betrokken zijn bij de casussen worden geïnterviewd. Tijdens de interviews wordt gevraagd naar hoe de samenwerking in het programma verloopt en wat het effect van de clustervorming daarop is. De begrippen uit het theoretisch kader vormen het uitgangspunt van de interviews. Bij het selecteren van de respondenten is gekeken naar de rollen die de actoren vervullen. In dit onderzoek is getracht om respondenten te selecteren die verschillende rollen in de programma's hebben en die ook vanuit verschillende directies en clusters werkzaam zijn. Dit om hun perceptie te kunnen achterhalen en rekening te houden met verschillende achtergronden. Er zijn een aantal aspecten waar rekening mee gehouden wordt bij het afnemen van de interviews. Voor het afnemen van de interviews is het een vereiste dat de nodige achtergrondinformatie beschikbaar is om de interviews goed en soepel te kunnen laten verlopen (Van Thiel, 2010). De lijst met geïnterviewde personen vindt u in bijlage 4.

Gesprekken met deskundigen

Om de inhoud van het onderzoek beter vorm te geven worden gesprekken gevoerd met deskundigen. Dit zijn deskundigen die betrokken waren bij de plannen en het uitvoeren van de organisatie- ontwikkeling en daarmee de clustervorming. De organisatieontwikkeling is niet stap voor stap vastgelegd op papier, waardoor de onderzoeker niet alle nodige informatie ter

beschikking heeft. Om de informatie aan te vullen worden gesprekken gevoerd met de deskundigen. Hierdoor kunnen de doelen van de organisatieontwikkeling scherper worden omschreven.

3.3 Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid en consistentie waarmee de variabelen worden gemeten en de herhaalbaarheid (Yin, 2003). Om aan de nauwkeurigheid te voldoen in dit onderzoek, zijn de theoretische variabelen zo nauwkeurig mogelijk opgesteld en is er onderscheid gemaakt tussen verschillende indicatoren. Om de vragenlijsten zorgvuldig op te bouwen, zijn de theoretische indicatoren vertaald naar interviewvragen.

Onder herhaalbaarheid wordt verstaan dat het onderzoek in dezelfde omstandigheden leidt tot dezelfde uitkomsten. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een operationalisatieschema om aan de transparantie van het onderzoek te voldoen. Hierin staan de theoretische begrippen die uit het theoretisch kader voortvloeien weergegeven, met indicatoren en vragen over hoe deze begrippen in de praktijk worden onderzocht. De afgenomen interviews zijn opgenomen en getranscribeerd en geanalyseerd aan de hand van een codeerschema. Het codeerschema vindt u in bijlage 2. Hierin staan de uitingvormen van de theoretische indicatoren weergegeven die aan een code gekoppeld zijn. De interviews worden door middel van het codeerschema op een systematische wijze geanalyseerd. Doordat systematisch te werk te gaan en dat ook in dit onderzoek weer te geven, is dit onderzoek herhaalbaar door anderen. Dit komt de betrouwbaarheid van dit onderzoek ten goede.

De validiteit bestaat uit de interne en externe validiteit. De interne validiteit gaat over de geldigheid van het onderzoek. Daarbij gaat het over de vraag of de onderzoeker gemeten heeft wat hij beoogde te meten. Door gebruik te maken van triangulatie: literatuuronderzoek, documentenanalyse en interviews is beoogd om de interne validiteit te waarborgen. De theoretische concepten, zoals weergegeven in het theoretisch kader, zijn constant het uitgangspunt geweest voor dataverzameling en analyse. Deze theoretische concepten liggen dan ook ten grondslag bij het opstellen van de interviewvragen en het codeerschema, zodat er nauwkeurig wordt omgegaan met de data.

De externe validiteit van dit onderzoek is enigszins gering. De resultaten van dit onderzoek beperken zich tot de context waarin het onderzoek is uitgevoerd: binnen de gemeente Rotterdam. Omdat er gebruik is gemaakt van een casestudie kunnen er geen algemene principes worden gedestilleerd. Andere gemeenten die een soortgelijke reorganisatie voor ogen hebben, kunnen door middel van dit onderzoek echter wel meer inzicht verkrijgen over de positieve gevolgen en de aandachtspunten van een dergelijke organisatieverandering. Theoretisch gezien kan er ook gegeneraliseerd worden. In het onderzoek is er een algemeen patroon dat gezien kan worden in beide casussen. Of dit patroon in andere situaties ook te zien is, kan nader onderzocht worden in toekomstig onderzoek. Doordat inzichtelijk is gemaakt hoe dit onderzoek is opgebouwd, is een soortgelijk onderzoek ook toe te passen in andere casussen.

Een kanttekening bij dit onderzoek is de relatief korte tijdsspan van dit onderzoek. Hierdoor was het niet mogelijk om alle betrokken actoren te spreken. In dit onderzoek zijn echter wel de belangrijkste actoren betrokken. Door documentenanalyse en de belangrijkste actoren bij het onderzoek te betrekken, is er voldoende betrouwbare informatie beschikbaar om dit onderzoek goed uit te kunnen voeren.

3.4 Operationalisering

De begrippen die in het theoretisch kader staan weergegeven, vormen het hart van dit onderzoek. Om deze begrippen meetbaar te maken, worden er in het onderstaande schema indicatoren en vragen aan deze begrippen gekoppeld.

Begrip	Indicatoren	Vragen
Netwerkvorm Vormen van netwerken waarin samen wordt gewerkt.	<ul style="list-style-type: none"> -Het aantal actoren dat het netwerk stuurt. -Positie van de sturende actor. -Machtsverschillen tussen de actoren 	<ul style="list-style-type: none"> -Hoe ziet de structuur van het netwerk eruit? -Wordt het netwerk gestuurd door de leden, een enkele lid of door een externe actor? -Wie heeft de macht in het netwerk? -Zijn bepaalde actoren belangrijker dan anderen? -Wie managet de interne en externe relaties? -Wie neemt de belangrijkste besluiten? -Wat is er veranderd aan de structuur van het netwerk sinds de clustervorming?
Vertrouwen Bereidheid kwetsbaarheid te accepteren gebaseerd op positieve verwachtingen van elkaar.	<ul style="list-style-type: none"> -Positieve verwachtingen van ervaringen van andere actoren. -Positieve verwachtingen van kennis van andere actoren. - Positieve verwachtingen van goede intenties en bedoelingen van andere actoren. - Positieve verwachtingen van handelingen van andere actoren. -Delen van kennis en middelen tussen de actoren. 	<ul style="list-style-type: none"> -Hoe wordt het vertrouwen in het netwerk ervaren? -Welke verwachtingen heeft u van de andere actoren? -Zit volgens u iedereen in het netwerk met dezelfde doelen? - Hebben de andere actoren volgens u genoeg ervaring en kennis? -Zijn er tegengestelde belangen aanwezig bij de actoren? -Worden er volgens u voldoende kennis en middelen gedeeld door de andere actoren? -Heeft de clustervorming iets veranderd als het gaat om het vertrouwen in anderen en in de doelen van het netwerk?
Aantal netwerkleden De hoeveelheid betrokken actoren in het netwerk.	<ul style="list-style-type: none"> -Het aantal actoren in het netwerk. -De perceptie van actoren of het aantal leden in het netwerk voldoende is. 	<ul style="list-style-type: none"> -Hoeveel actoren zijn lid van het netwerk? -Wat vindt u van het aantal leden, is dat voldoende of zou dat beter meer of minder kunnen om effectief te kunnen samenwerken? -Welke invloed door de clustervorming is te zien als het gaat om het aantal netwerkleden?
Doelconsensus Consensus tussen de actoren in het netwerk.	<ul style="list-style-type: none"> -Mate van gelijke belangen. -Mate van gelijke doelen. -Mate van overeenstemming over de aanpak. -Het niet voordoen van conflicten over het doel. 	<ul style="list-style-type: none"> -Heeft iedereen dezelfde belangen in het netwerk? -Heeft iedereen dezelfde doelen in het netwerk? -Is iedereen het eens over de aanpak van het probleem? -Is er weleens sprake van conflict? -Heeft de clustervorming invloed op het doel en de consensus binnen het netwerk?

<p>Netwerkcompetenties Bevoegdheden en vaardigheden van de netwerkleden om de doelen te kunnen behalen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -De aanwezigheid van een netwerkmanager. -Aanwezigheid conflictbemiddeling. -De wijze waarop interacties worden gecoördineerd. -Aanwezigheid van monitoring. 	<ul style="list-style-type: none"> -Worden de interacties tussen de leden door een bepaalde actor gecoördineerd? -Neemt iemand de rol in om conflicten tegen te gaan? -Wordt de kwaliteit van het netwerk en uitvoering gemonitord, hoe en door wie? -Heeft het netwerk een aanspreekpunt voor de buitenwereld of doet iedereen dat? -Is er een netwerkmanager aanwezig? -Weet de manager de actoren vanuit de verschillende directies en clusters bij elkaar te brengen? -Wat is het effect van de clustervorming geweest op de aanwezigheid van competenties in het netwerk?
<p>Gevoel van urgentie De actoren en (politieke) bestuurders vinden het onderwerp belangrijk en vinden dat het probleem nu aangepakt dient te worden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -De actoren in het netwerk vinden het onderwerp belangrijk. -Er is sprake van een urgent gevoel dat het onderwerp op korte termijn aangekaart dient te worden. -De directie vindt het onderwerp belangrijk -Het onderwerp wordt vanuit de politiek als belangrijk gezien. 	<ul style="list-style-type: none"> -Vindt u het programma waar het programma zich op richt op korte termijn aangepakt dient te worden, en waarom is dat zo? -In hoeverre heeft dit onderwerp prioriteit in de gemeenteraad? -In hoeverre heeft dit onderwerp prioriteit bij de directeur van uw directie en bij de clusterdirecteur? -Heeft u meer of minder steun vanuit de (politieke) bestuurders sinds de clustervorming?
<p>Beschikbaarheid van middelen De actoren hebben de beschikking over voldoende middelen, zoals geld en mensen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Beschikbaarheid van fte. -Beschikbaarheid van financiële middelen. -Perceptie van actoren dat er voldoende middelen beschikbaar zijn. 	<ul style="list-style-type: none"> -Denkt u dat u met de huidige middelen en capaciteiten het vraagstuk voldoende kunt behandelen? -Worden er voldoende middelen voor het programma vrijgemaakt vanuit de directie? -Zijn er meer of minder middelen beschikbaar gekomen na de clustervorming en is dat volgens u voldoende?
<p>Erkenning wederzijdse afhankelijkheid De actoren zien in dat zij afhankelijk zijn van elkaar om resultaten te behalen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Perceptie van de mate van afhankelijkheid. -Perceptie over de noodzaak om samen te werken. 	<ul style="list-style-type: none"> -Ziet u de samenwerking met de andere actoren als beste vorm om de problemen aan te pakken? -Vindt u dat u afhankelijk bent van de anderen en waarom? -Heeft u bij het realiseren van uw doelen anderen nodig? -Gaaf het behalen van een doelstelling ten koste van een andere? -Zijn er volgens u actoren die eenzijdig handelen? -Bent u na de clustervorming meer of minder afhankelijk van anderen?
<p>Concrete afspraken Duidelijkheid over elkaars verwachtingen en de consequenties bij het niet-nakomen van afspraken.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Concreetheid van afspraken tussen de actoren -Duidelijkheid van consequenties bij het niet-nakomen van afspraken. 	<ul style="list-style-type: none"> -Over welke onderwerpen worden er afspraken gemaakt en hoe duidelijk en concreet zijn die? -Weet u welke rol elke actor inneemt in het netwerk? -Welke consequenties volgen er als iemand zich niet aan de afspraak houdt?
<p>Netwerkeffectiviteit: het behalen van de doelen De actoren in het netwerk hebben de doelen behaald.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Het behalen van de afgesproken doelen. -Het behalen van nieuwe tussentijds vastgestelde doelen. 	<ul style="list-style-type: none"> -Heeft u alle doelen die vooraf werden vastgesteld behaald? -Zijn er tijdens het proces nieuwe doelen vastgesteld, en zijn die behaald? -Heeft de clustervorming een effect gehad op het realiseren van de doelen?

Figuur 3.1:Operationalisering

4. Organisatieontwikkeling gemeente Rotterdam

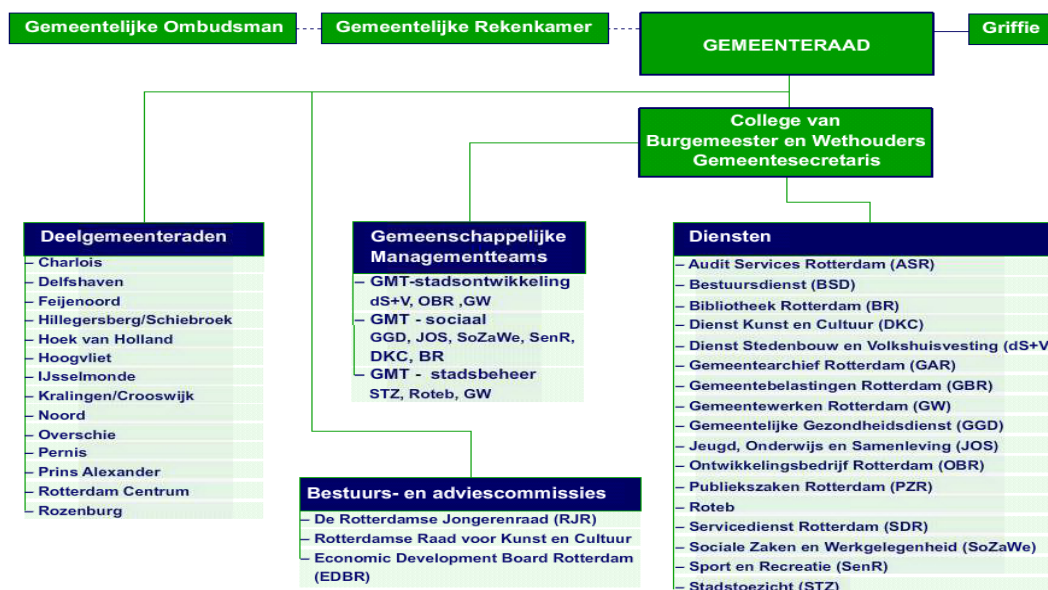
Een belangrijk aspect in dit onderzoek is de organisatieontwikkeling die de gemeente Rotterdam heeft doorgemaakt. De clustervorming is een onderdeel van deze ontwikkeling. In hoofdstuk 1 is beschreven wat de aanleiding voor deze organisatieontwikkeling was en welke doelen hieraan ten grondslag liggen. In dit hoofdstuk zal de organisatieontwikkeling en daarmee de structuurverandering worden weergegeven. Vervolgens wordt de organisatieverandering getypeerd aan de hand van de soorten gemeentelijke organisatiestructuren. Deze zijn in het theoretische kader terug te vinden.

4.1 Organisatieontwikkeling gemeente Rotterdam

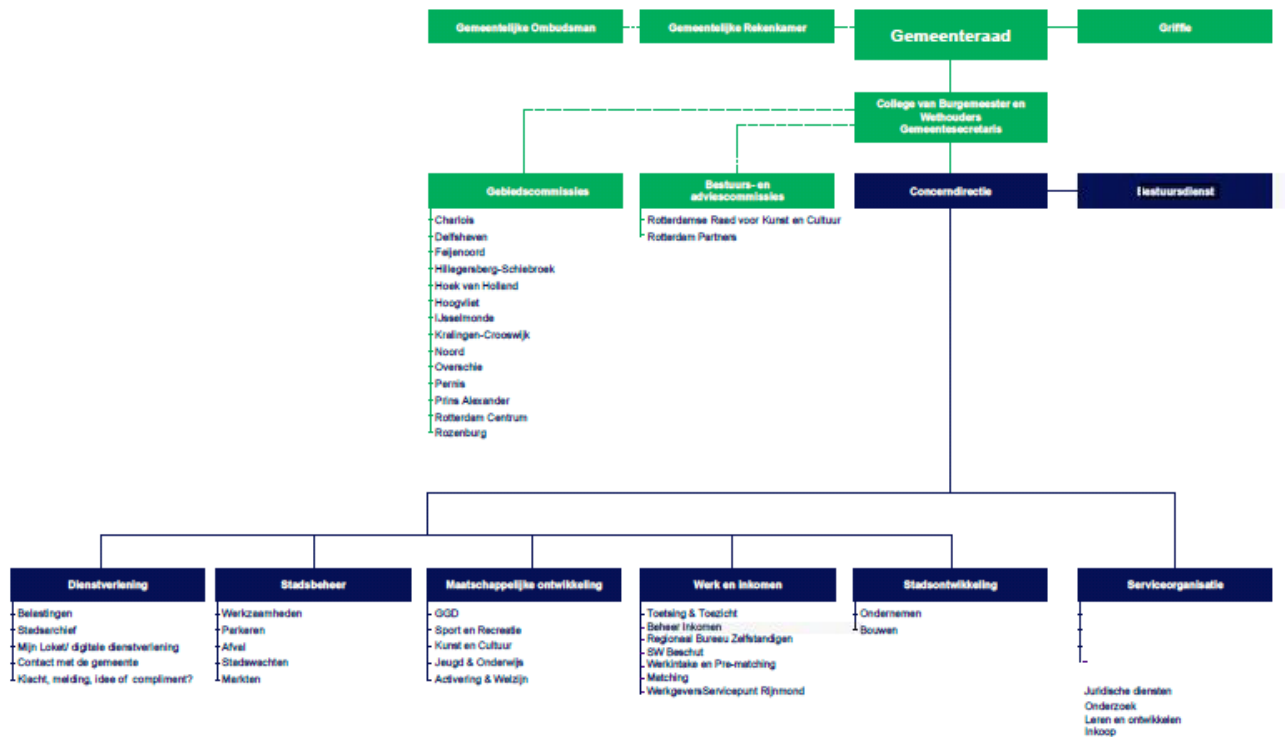
De gemeente Rotterdam heeft in 2007 een zestal veranderingen opgesteld (Concern Rotterdam, 2012):

- Van diensten naar dienstverlening
- Van middelen per dienst naar oplossingen voor het concern
- Van zelfbeheer naar shared service
- Van praktijk naar norm
- Van kokers naar ketens
- Van verkaveling naar eenheid

Nadat bovenstaande veranderingen werden vastgesteld, was er behoefte aan maatregelen om de veranderingen daadwerkelijk uit te voeren. De gemeenteraad was van mening dat de veranderingen in een sneller tempo doorgevoerd dienden te worden en dat er ook op de kosten gelet moest worden. De gemeenteraad besloot om een kostenbesparing van 20% in 2015 te realiseren ten opzichte van 2010 (Motie 31, 2012). De maatregel om de veranderingen te realiseren en om kosten te besparen, was een reorganisatie in 2012. Om tot een integraal opererende organisatie te komen waarin maatschappelijke vraagstukken gezamenlijk door meerdere directies en clusters in netwerken worden behandeld, zijn er clusters gevormd door de gemeente Rotterdam. De organisatieverandering bestaat uit het vormen van vijf clusters, te weten: Maatschappelijke Ontwikkeling, Dienstverlening, Stadsbeheer, Stadsontwikkeling en Werk en Inkomen. Het samenvoegen van directies tot clusters heeft gezorgd voor een grote verandering in de organisatiestructuur van de gemeente. In figuur 4.1 en 4.2 worden de veranderingen weergegeven tussen de organisatiestructuur van de gemeente voor de organisatieverandering en die van na de organisatieverandering.



Figuur 4.1: Organigram gemeente Rotterdam 2010, voor de reorganisatie.



Figuur 4.2: Organogram gemeente Rotterdam 2014, na de reorganisatie.

Door figuur 4.1 met figuur 4.2 te vergelijken zijn de veranderingen in de organisatie goed zichtbaar. De gehele organisatiestructuur ziet er vrijwel anders uit. De vele losse diensten die te zien zijn in het organogram van 2010 zijn niet meer te zien in het organogram van 2014. Deze diensten zijn geordend en ondergebracht onder de verschillende clusters. De diensten die het meest met elkaar te maken hadden, werden samen in een cluster ondergebracht. Daarnaast is te zien dat de oude gemeenschappelijke managementteams zijn overgegaan in de concerndirectie. De concerndirectie bestaat uit de gemeentesecretaris en de directeuren van de afzonderlijke clusters. Dit zorgt ervoor dat de clusterdirecteuren regelmatig bijeenkomen om strategische vraagstukken te bespreken. Voorheen was dit niet het geval, omdat er destijds vele afzonderlijke directeuren van verschillende diensten aanwezig waren. Doordat er vijf clusters zijn en daarmee ook vijf clusterdirecteuren, kan er op een meer overzichtelijke manier bijeen worden gekomen. Tevens kan er naar samenhang tussen de verschillende clusters worden gewerkt. Doordat er vijf clusters zijn, is het namelijk overzichtelijker geworden wie de directeuren zijn en op welke positie zij zitten. Ook is het aantal directeuren verminderd ten opzichte van de situatie voor de clustervorming.

Bij de clusters valt op dat de Serviceorganisatie een andere positie heeft. De serviceorganisatie zorgt voor de bedrijfsvoering voor de hele gemeente en is niet zozeer te typeren als een aparte cluster. Onder de bedrijfsvoering valt onder andere het indelen van de werkplekken, ICT, facilitair en juridisch financiële administratie en communicatie. Deze zaken worden niet door elke cluster zelf geregeld, omdat dit flexibeler en goedkoper kan worden ingekocht en geregeld door dit centraal voor de hele organisatie te doen. Deze taken werden voorheen afzonderlijk geregeld door de diensten. Met de organisatieontwikkeling zijn deze afzonderlijke taken gecentraliseerd tot de Serviceorganisatie (Sjaan, 2014).

Daarnaast is te zien dat de deelgemeenten er niet meer bij staan in het organogram van 2014, daarvoor in de plaats zijn de gebiedscommissies gekomen. Dit vond plaats in maart 2014 en staat los van de organisatieveranderingen van 2012. Via de gebiedscommissies kunnen de Rotterdamse burgers zich verkiesbaar stellen voor hun wijk. De burger worden betrokken bij het maken van de gebiedsplannen voor hun gebied (Sjaan, 2014).

Om alle clusters binnen de gemeente op dezelfde manier te laten opereren, zijn er vier 'leidende principes' opgesteld voor de inrichting van de gemeente Rotterdam, te weten: handhaving en toezicht, gebiedsgericht werken, accountmanagement en dienstverlening.

Handhaving en toezicht

"De gemeente investeert in de stad en de burgers en heeft vertrouwen in de kracht van de burgers" (Sjaan, 2014). Door sommigen wordt echter misbruik gemaakt van het vertrouwen en de diensten van de gemeente en daarom zet de gemeente zich in voor goede handhaving en toezicht. De regels dienen nageleefd te worden en het overtreden van de regels zullen volgen met consequenties.

Gebiedsgericht werken

De gemeente Rotterdam wil zich steeds meer zichtbaar opstellen in de stad, waarbij het voor de burgers en andere partners duidelijk wordt waar zij moeten zijn om in contact te komen met een onderdeel van de gemeente. De gemeente is zichtbaar en aanspreekbaar. In elk gebied in Rotterdam is een gebiedsmanager aanwezig die vanuit de gemeente aanwezig is in het gebied. De gebiedsmanager is de verbinder tussen de medewerkers van de gemeente, de bewoners en andere stakeholders. De gebiedsmanager haalt belangrijke informatie uit het gebied en zorgt ervoor dat het vertaald wordt naar de organisatie.

Accountmanagement

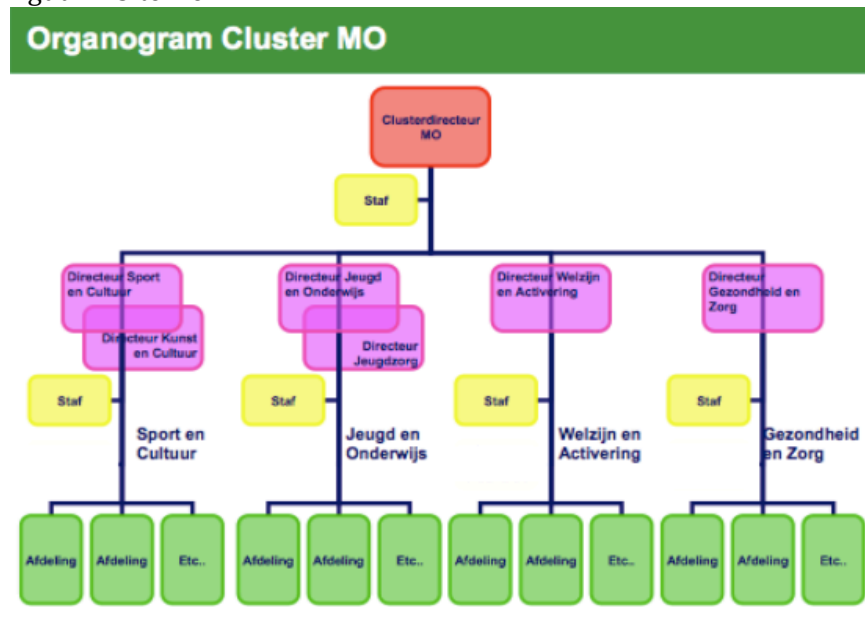
Volgens het principe van het accountmanagement zorgt de gemeente ervoor dat de relatie met andere stakeholders wordt beheerd. Waar de gebiedsmanager de informatie uit het gebied haalt en door dient te vertalen naar de organisatie, heeft de accountmanager de taak om de behoeften van het cluster waar hij werkzaam voor is door te vertalen naar het gebied.

Dienstverlening

Naast het gebiedsgericht werken, wil de gemeente Rotterdam in de toekomst beter bereikbaar zijn vanuit de 'één- loket gedachte'. Verschillende loketten zullen zoveel mogelijk worden geïntegreerd. Door het integreren van de loketten kan er volgens de gemeente gezorgd worden voor betere en efficiëntere dienstverlening.

4.2 Indeling clusters

Zoals eerder is aangegeven worden de clusters gevormd door verschillende directies. In deze paragraaf wordt het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling als voorbeeld genomen om weer te geven hoe een cluster in elkaar zit. Het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling wordt vormgegeven door de directies Sport en Cultuur, Jeugd en Onderwijs, Welzijn en Activering en Gezondheid en Zorg. Deze directies hebben elk hun eigen taken met een directeur aan de top die verantwoordelijk is voor het functioneren van de directie. Hierin is geen verandering te zien ten opzichte van de situatie voordat de clusters werden gevormd. De opbouw van het cluster is in figuur 4.3 te zien.



Figuur 4.3: Organogram cluster Maatschappelijke Ontwikkeling.

Figuur 4.3 geeft een schematisch overzicht van de indeling van het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling. Bovenaan staat de clusterdirecteur, een managementlaag die erbij is gekomen met de clustervorming. Deze directeur heeft niet de zorg van een bepaalde directie onder zich, maar die van het gehele cluster. De directeur is de voorzitter van het managementteam (MT) dat bestaat uit de directeurs van de directies inclusief de clusterdirecteur. Het MT komt wekelijks bijeen om strategische vraagstukken met elkaar af te stemmen. Daarnaast heeft elke directie een stafgroep die de lijn aanstuurt. De meeste taken, uitvoerend en beleidsmatig, zijn in de verschillende directies belegd. Enkele taken zijn op clusterniveau in het clusterbureau georganiseerd. Het gaat onder andere om de strategische adviseurs die de concern- directeur en de bedrijfsvoering ondersteunen, zoals HRM, inkoop en communicatie. Het clusterbureau heeft ook een controlefunctie en kijkt met een kritische blik naar de prestaties en het functioneren van het cluster als geheel en in zijn onderdelen (Sjaan, 2014).

Met de clustervorming was het niet de bedoeling om alle taken gezamenlijk uit te voeren. De complexe vraagstukken die meerdere beleidsterreinen en directies overschrijden, dienen wel gezamenlijk aangepakt te worden. Om dit te verwezenlijken zijn er drie afdelingen waarin 'clusterbreed' wordt gewerkt, te weten: het programma- en projectmanagementbureau, gebiedsaccountmanagement en de gebiedsteams Activering, Welzijn en Zorg. Deze afdelingen zijn niet gepositioneerd in een enkele directie, maar lopen door de directies heen. De programma's en projecten zijn één van de belangrijkste dwarsverbanden die gelegd worden om goed samen te werken, het risico van verkokering tegen te gaan en kansen op slimme verbindingen tussen de directies en verschillende clusters te vergroten. In dit onderzoek zullen dus ook twee programma's worden onderzocht waarin deze samenwerking wordt beoogd.

4.3 Type verandering

In het theoretisch kader zijn verschillende gemeentelijke organisatiestructuren weergegeven. In deze paragraaf wordt de organisatieverandering van de gemeente Rotterdam getypeerd aan de hand van de gemeentelijke organisatiestructuren van Aardema en Korsten (2009) en Hiemstra en Boelens (2002).

In de oude situatie, voor de organisatieverandering, kon de organisatiestructuur worden getypeerd als een concern-dienstenmodel. In dit model is het beleid en de uitvoering gebundeld onder een dienst. Volgens de theorie staat de secretaris aan de top, bij de gemeente was dat de gemeenteraad. Hier is dus een verschil in te zien. Elke dienst diende verantwoording af te leggen aan het college van burgemeester en wethouders (B&W). Onder het college van B&W stonden de verschillende diensten die elk weer verschillende afdelingen hadden. Het idee hierachter was dat de gemeente bedrijfsmatig zou opereren. De managers zijn verantwoordelijk voor de eigen afdeling om de doelen te behalen.

In deze vorm gingen de directeuren van de diensten over hun eigen dienst en werden afgerekend op de eigen doelen. Hierdoor vond er een sterke focus plaats op de eigen dienst, wat kan leiden tot verkokering.

Een ander aspect waarom de oude organisatiestructuur van de gemeente Rotterdam te typeren is als een concern-dienstenmodel, is de middelenfuncties. De PIOFAH- functies (Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Automatisering en Huisvesting) vielen onder verschillende diensten en waren niet gecentreerd.

In de nieuwe situatie na de clustervorming is ook het type organisatiestructuur veranderd. Er heeft een verandering plaatsgevonden van het concern-dienstenmodel naar het gekanteld directiemodel. In dit model staat de algemeen directeur aan de top, zoals te zien is in de nieuwe structuur. Deze directeur is omringt met andere directeuren, in dit geval de clusterdirecteuren. De verschillende werkzaamheden zijn gecombineerd in nieuwe afdelingen. Binnen de gemeente Rotterdam zijn verschillende diensten bij elkaar gebracht in clusters. Dit vergroot de span of control van de clusters. In de nieuwe situatie zijn de PIOFAH- functies weer gebundeld onder één dienst, namelijk de Rotterdamse Service Organisatie. Dit is ook een aanduiding van het gekanteld directiemodel.

5. Programma Maatschappelijke Inspanning

In dit hoofdstuk wordt overgegaan op de analyse van het programma Maatschappelijke Inspanning. Dit wordt gedaan door het doel van het programma weer te geven. Vervolgens wordt de samenwerking in het programma geanalyseerd en het effect van de clustervorming op het programma beschreven.

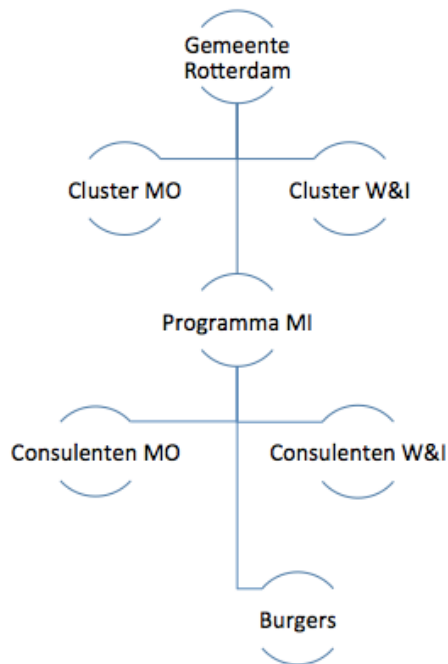
5.1 Het doel van het programma

Het programma Maatschappelijke Inspanning stelt zich, als tegenprestatie voor de uitkering, ten doel dat alle inwoners met een gemeentelijke uitkering maatschappelijk actief worden. De ambitie daarbij is dat uitkeringsgerechtigden op een zo hoog mogelijk niveau maatschappelijk gaan participeren. Voor de realisatie van deze ambitie is een bestuursopdracht aan de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe) verstrekt (Van der Aa, 2012). Het programma richt zich op mensen met een bijstandsuitkering in de stad. Ruim 36.000 Rotterdammers ontvangen een bijstandsuitkering vanuit de Wet werk en bijstand (WWB). Ruim 40% hiervan heeft weinig kans op een betaalde baan. Soms door lichamelijke of psychische problemen en soms door een taalachterstand of problemen als het hebben van schulden. Een andere reden kan het hebben van geen of weinig opleiding of werkervaring zijn. Deze groep mensen zit vaak voor een lange periode zonder werk, terwijl ze volgens de gemeente zich wel op een manier kunnen inzetten voor de stad en om zichzelf te ontwikkelen. Om deze reden vraagt de gemeente Rotterdam een tegenprestatie van twintig uur in de week, als twintig uur niet mogelijk is, voor zoveel uur als iemand aankan (Brochure Maatschappelijke Inspanning, 2014). Het idee achter het programma Maatschappelijke Inspanning is dat een werkzoekende, door actief aan de slag te gaan, een dagritme krijgt, werkervaring opdoet en meer sociale contacten krijgt. Hierdoor kan een werkzoekende beter in zijn vel zitten en gemotiveerd raken, wat volgens de gemeente een eerste stap is op weg naar een actief leven (Brochure Maatschappelijke Inspanning, 2014). *“Het belangrijkste van Maatschappelijke Inspanning is dat werkzoekenden de kans krijgen zich meer te ontwikkelen en in beweging te komen. Het gaat tenslotte om Rotterdammers die al heel lang in de bijstand zitten en weinig uitzicht hebben op een betaalde baan. Door Maatschappelijke Inspanning kunnen zij zichzelf wel ontwikkelen, voelen zij zich nuttig en dragen zij bij aan de samenleving. Het aantal uitkeringen in de wijken zijn niet gedaald, maar dat is ook niet het hoofddoel van Maatschappelijke Inspanning”* (Brochure Maatschappelijke Inspanning, 2014: p. 14).

Een tegenprestatie kan geleverd worden door vrijwilligerswerk te doen, mantelzorg of het volgen van taal- en beweegcursussen. Vanuit het programma worden werkzoekenden uitgenodigd om op gesprek te komen en te praten over hun mogelijkheden en interesses. De doelgroep van Maatschappelijke Inspanning zijn mensen die meer dan 5 jaar een WWB-uitkering hebben, weinig of geen werkervaring hebben, een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben en vaak ook te kampen hebben met multiproblematiek. Multiproblematiek houdt in dat er meerdere problemen aanwezig zijn bij een persoon, zoals schulden en psychische stoornissen. Om de doelgroep aan het werk te krijgen wordt er samengewerkt met wijk- en buurtorganisaties die vrijwilligerswerk bieden. Dit zijn onder andere buurtcentra, sportverenigingen, dierenambulance, zorginstellingen, scholen, vrouwencentra, speeltuinverenigingen en wijkcentra.

Het programma Maatschappelijke Inspanning begon in 2010 in de wijk Overschie. Daarna werd in 2011 het programma ingevoerd in 6 wijken. In 2013 is het aantal wijken waar Maatschappelijke Ontwikkeling wordt uitgevoerd, uitgebreid naar veertien Rotterdamse wijken. Vanuit het programma wordt erkent dat iedere wijk anders is en dat de bewoners in de wijken verschillende behoeften hebben. Om deze reden is er van te voren geen vaste aanpak bedacht. In plaats daarvan hebben de activeringsconsultanten een belangrijke rol in de wijk. Dit zijn ambtenaren vanuit de gemeente Rotterdam die aanwezig zijn in de wijken. Zij gaan gesprekken aan met de bewoners om te achterhalen waar hun behoeften liggen.

Om een helder overzicht te geven, is in figuur 5.1 een schets weergegeven van de verschillende onderdelen die te maken hebben met het programma. Uit de gemeente Rotterdam zijn er twee clusters die te maken hebben met dit programma: het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling en het cluster Werk en Inkomen. De leden in het programma Maatschappelijke Ontwikkeling bestaat dan ook uit medewerkers uit de twee clusters. Het programma bestaat uit een programmateam waar gewerkt wordt aan het beleid en ook uit consulenten. Deze consulenten komen voort uit het programma, hier is de indeling in clusters te zien. De consulenten zijn aanwezig in de wijken en staan in contact met de burgers.



Figuur 5.1: Organisatorische schets programma Maatschappelijke Inspanning

5.2 Invoering tegenprestatie in andere steden

Rotterdam is de eerste grote stad die de tegenprestatie heeft ingevoerd. Er zijn juridische ontwikkelingen gaande in Nederland. In het jaar 2015 is het verplicht dat steden een tegenprestatie opleggen aan werkzoekenden. Vele steden zijn druk bezig met het opzetten van beleid om de tegenprestatie in te voeren en dit vast te leggen in een verordening (Divosa, Stimulansz, Movisie en RCF Kenniscentrum Handhaving, 2014). De tegenprestatie staat beschreven in artikel 9 WWB, artikel 37 IOAW en artikel 37 IOAZ: *“Het naar vermogen verrichten van door het college opgedragen onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden die worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en die niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt.”* (Divosa, et al., 2014: p. 6).

Dit houdt in dat aan mensen met een WWB-, IOAW- of een IOAZ-uitkering een tegenprestatie kan worden opgelegd. Vanaf de datum waarop iemand zich aanmeldt voor een uitkering bij het UWV is het verplicht om een tegenprestatie te leveren. Hierbij gaat het om waar geen loon voor wordt betaald. Als er wel loon wordt betaald, is het geen tegenprestatie meer, maar reguliere werkzaamheden. Het loon wordt dan ook gekort op de uitkering.

5.3 Samenwerking en het effect van de clustervorming

Na het doel van het programma Maatschappelijke Inspanning te hebben gedefinieerd, wordt in het volgende deel de analyse weergegeven. Dit wordt allereerst gedaan door de vorm van het netwerk te omschrijven. Vervolgens worden de theoretische variabelen uit het theoretisch kader onderzocht in het netwerk. Dit zijn de factoren die de effectiviteit van samenwerken binnen netwerken beïnvloeden. Daarbij wordt weergegeven wat de invloed van de clustervorming op die factoren is.

Structuur en netwerkvorm

Het programma Maatschappelijke Inspanning viel onder de wethouder Marco Florijn, wethouder Werk, Inkomen, Zorg en Bestuur. Sinds mei 2014 is er een nieuwe college en sindsdien valt het programma onder de aansturing van wethouder Struijvenberg van Werkgelegenheid en Economie. De wethouder zorgt voor de bestuurlijke aansturing. Voordat de organisatieverandering plaatsvond, en er nog geen clusters waren, viel het programma onder de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe). Het programma werd dus uitgevoerd door één dienst. Met de clustervorming heeft er een verandering plaatsgevonden in de dienst SoZaWe. De dienst werd verdeeld over twee clusters. Het werk en inkomens deel van SoZaWe werd ondergebracht in het cluster Werk en Inkomen (W&I), de resterende delen werden ondergebracht in het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO). Deze ontwikkeling heeft ervoor gezorgd dat het programma Maatschappelijke Inspanning wordt uitgevoerd door medewerkers die werkzaam zijn vanuit verschillende clusters. Binnen deze twee clusters zijn de betrokken actoren van het programma ook werkzaam in verschillende directies.

Het programma Maatschappelijke Inspanning kan worden gedefinieerd als een Lead Organization netwerk. In het programma is een programmamanager aanwezig die het programma aanstuurt. De netwerkmanager is een actor in het programma, waardoor het programma niet gedefinieerd kan worden als een Network Administrative Organization (NAO). In een NAO wordt het netwerk namelijk gestuurd door een extern lid. De belangrijkste besluiten en activiteiten worden in het programma gecoördineerd door de programmamanager. Hij faciliteert de activiteiten van andere leden om de doelen te behalen. Als er wordt gekeken naar de verhoudingen in het programma, is te zien dat de programmamanager het uiteindelijk voor het zeggen heeft. Hierdoor heeft niet iedereen net zo veel invloed op het programma. De programmamanager maakt deel uit van een stuurgroep waar twee mensen vanuit Werk en Inkomen aanwezig zijn en twee vanuit Maatschappelijke Ontwikkeling. Op beleidsniveau is te zien dat er 15 medewerkers aanwezig zijn bij het cluster Werk en Inkomen en één vanuit het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling: de programmamanager. Het programma kent in totaal 48 fte. Dit zijn ambtenaren die zich bezighouden met de beleidsmatige aspecten van het programma en de consultants die zich bezighouden met de uitvoering van het programma. De 48 fte is verdeeld over de clusters Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk en Inkomen, waarbij elk van de clusters de beschikking heeft over 24 fte.

Met dit aantal leden kan het programma gezien worden als een netwerk met een groot aantal leden. Volgens Provan en Kenis (2008) is er al sprake van een groot aantal leden als er meer dan 10 leden aanwezig zijn. Het aantal leden en de netwerkvorm, de Lead Organization, is in deze situatie dan ook passend om effectief te kunnen zijn. Er is namelijk sprake van een groot aantal leden en de Lead Organization is een passende vorm om met een groot aantal leden om te kunnen gaan.

Doelconsensus

Om de doelconsensus te bepalen wordt gekeken naar de mate waarin de betrokken actoren gelijke doelen, belangen en overeenstemming over de aanpak hebben. In het programma Maatschappelijke Inspanning is te zien dat er sprake is van een laag niveau van doelconsensus.

Zodra het programma onder SoZaWe viel, werd er vanuit het programma vooral gericht op de 'onderkant van de doelgroep'. Dit houdt in dat er werd gericht op de mensen met een uitkering die het verst van de arbeidsmarkt stonden. Van hen werd dus niet verwacht dat zij gauw aan een baan zouden komen. Toen de clustervorming werd doorgevoerd, viel het programma onder zowel het cluster Werk en Inkomen als het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling. Doordat er twee clusters aan het programma werken, is ook te zien dat er een tweedeling optrad. Door het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling wordt nog steeds gericht op de onderkant van de doelgroep, dus de mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Daarentegen wordt door het cluster Werk en Inkomen juist gericht op de bovenkant van de doelgroep, dus de mensen waarvan wordt verwacht dat zij met een beetje hulp en training snel aan een baan kunnen komen. Dit is de bovenlaag met potentie. Er wordt door dit cluster ingezet op rendement: zoveel mogelijk uitstroom uit de uitkering naar betaald werk. In de praktijk blijkt dat er een verandering heeft plaatsgevonden in de doelen. Het cluster W&I heeft namelijk een ander doel in het programma, maar het overkoepelende programmadoel is daar niet op aangepast, die is nog gelijk gebleven.

Er is een groot verschil zichtbaar in de doelstellingen. Het cluster Werk en Inkomen ziet de werkgever als klant en niet de bijstandsontvanger, wat wel het geval is bij het cluster Maatschappelijke ontwikkeling. Er wordt door het cluster Werk en Inkomen gericht op de wensen van de werkgever, de mensen met een bijstandsuitkering worden opgeleid om aan de verwachtingen van de werkgever te voldoen. Door het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling wordt juist gekeken naar de mensen die een groter afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Hier wordt ingezet om hen te helpen aan vrijwilligerswerk, dat zij bezig zijn en dat zij zich daarmee verder kunnen ontwikkelen. Door sommigen vanuit het cluster Werk en Inkomen wordt zelfs afgevraagd in hoeverre het programma bijdraagt aan de doelstelling mensen aan het werk te krijgen. Als er volgens hen keuzes gemaakt dienen te worden, met het financiële aspect in het achterhoofd, komt het programma er slecht van af. Zij willen zich richten op het aan het werk krijgen van mensen. Met dit programma is dat lastig te verwezenlijken. Het verschil in doelstelling wordt door sommigen ook wel geduid met een 'wij-zij indeling'. De 'wij' van het cluster Werk en Inkomen staat ook wel tegenover de 'zij' van Maatschappelijke Ontwikkeling en visa versa.

Bij het cluster Werk en Inkomen is ook te zien dat er een andere soort dienstverlening is dan bij het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling. Door Maatschappelijke Ontwikkeling worden namelijk geen re-integratietrajecten aangeboden en bij Werk en Inkomen is dat wel het geval. Door de respondenten uit het cluster MO wordt geredeneerd vanuit het principe dat de burgers zelf kunnen kiezen hoe zij actief willen zijn. Dit zou betekenen dat zij iets gaan doen wat zij zelf interessant en leuk vinden. De werkwijze bij het cluster Werk en Inkomen verloopt anders. Vanuit dat cluster wordt een re-integratietraject, een scholingstraject of een taaltraject ingekocht en aangeboden. Het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling heeft niet de beschikking tot dit soort trajecten. Een ander verschil is dat door het cluster MO gebiedsgericht wordt gewerkt, wat betekent dat de medewerkers van MO op persoonlijk niveau gesprekken aangaan met burgers over hun mogelijkheden en behoeften. Het cluster W&I opereert daarentegen niet gebiedsgericht. Vanuit W&I worden de verschillende trajecten ingekocht en aangeboden aan de burgers, waar de burgers vervolgens kunnen deelnemen aan een traject.

Cluster MO	Cluster W&I
Richt zich op onderkant van de doelgroep	Richt zich op bovenkant van de doelgroep
Bijstandsontvanger is klant	Werkgever is klant
Keuze bij de burger	Re-integratietrajecten vanuit cluster
Gebiedsgericht	Niet gebiedsgericht

Figuur 5.2: Kort overzicht verschil in doelen

Het verschil in doelen leidt soms tot discussies of zelfs tot conflicten. Het verschil in doelen heeft met name te maken met de verschillende visies die er tussen de clusters zijn. Het cluster MO richt zich op de ‘onderkant’ en het cluster W&I richt zich op het feit dat mensen de uitkering uit moeten, omdat het kostenbesparend zou werken. Het verstrekken van uitkeringen is namelijk een grote kostenpost. Vanuit het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling is het helpen van mensen uit een uitkering niet meteen het doel. Bij het cluster MO gaat het er juist om dat mensen actief worden zodat zij een maatschappelijke bijdrage kunnen leveren. De discussies leiden soms tot uitspraken zoals *‘Ja jij bent van MO, dus dat doen wij niet’* of *‘Ja daar ben jij toch voor’*. De conflicten zijn niet slechts aanwezig op beleidsniveau. Volgens sommige respondenten is dat ook te zien in de uitvoering. Zo werd er een akkefietje aangehaald dat plaatsvond in een wijk waar Maatschappelijke Inspanning wordt uitgevoerd. Er vond een discussie plaats tussen consultants die in de wijk aanwezig waren vanuit W&I en MO. Volgens de werkwijze van MO dienen de mensen met een uitkering een tegenprestatie te leveren van 20 uur per week, of minder, als 20 niet mogelijk is. Vanuit W&I wordt vastgehouden aan 20 uur en dat de mensen zich bezighouden met een andere doelgroep. Op dat vlak is er dus een verschil op de manier waarop burgers worden aangesproken en geïnformeerd. Dit zorgt voor irritaties bij de overige consultants en ook op beleidsniveau. In de omschrijving van het programma staat ook weergegeven dat burgers een tegenprestatie dienen te leveren van minimaal 20 uur, of als twintig uur (nog) niet mogelijk is, voor zoveel uur als iemand aan kan (Brochure Maatschappelijke Inspanning, 2014).

Opvallend is dat de medewerkers vanuit het cluster W&I minder negatief zijn over de doelconsensus dan de medewerkers vanuit MO. Zij erkennen allemaal dat er een verschil is in de doelstelling, maar de medewerkers van MO zien dat als een groter probleem dan bij W&I. Dit heeft, naast de inhoudelijke discussie over het doel, met name te maken met middelen die beschikbaar zijn om de doelen te kunnen behalen.

Aanwezigheid beschikbare middelen

Bij de aanwezigheid van beschikbare middelen wordt gekeken of het programma de beschikking heeft over voldoende fte en financiële middelen en hoe die zijn verdeeld. De clustervorming heeft invloed gehad op de verdeling van het aantal fte en middelen, zoals de financiële middelen. Na de clustervorming werd het programma Maatschappelijke Inspanning uitgevoerd door de clusters Werk en Inkomen en Maatschappelijke Ontwikkeling. Dit betekende dat ook de medewerkers en de middelen werden verdeeld in clusters, wat weer van invloed is op het aantal medewerkers en de middelen die beschikbaar zijn vanuit de clusters voor het programma. Vanuit de eerste verdeling naar clusters bleek dat er 24 fte beschikbaar werd gesteld voor het cluster MO voor 14 wijken. In die 14 wijken zijn ongeveer 4.500 mensen overgeheveld naar het cluster MO. Maar het cluster MO heeft te maken met alle langdurig werklozen in alle wijken, terwijl het aantal fte is gebaseerd op de 14 wijken. Dit betekende dat voor een hele grote groep mensen er geen dienstverlening aanwezig was vanuit het cluster. Bij de overdracht naar MO is volgens de respondenten van MO nauwelijks of geen rekening gehouden met beleidsmatige capaciteiten, communicatiecapaciteiten en de capaciteiten voor bedrijfsvoering, aldus de respondenten. De actoren vanuit MO die in het programma Maatschappelijke Inspanning opereren, lopen daar anderhalf jaar na de clustervorming nog steeds tegenaan. Na een lange tijd werden er herplaatsingskandidaten, ambtenaren die een andere functie moesten zoeken binnen de gemeente, ingezet om de dienstverlening op te pakken. Het team dat de dienstverlening momenteel oppakt bestaat uit 3,5 fte, wat alsnog als te weinig wordt ervaren door de respondenten uit het cluster MO. Daarnaast moet het programma het doen met twee

relatiebeheerders, wiens taak het is om contacten te onderhouden met organisaties die vragen hebben rondom vrijwilligerswerk. Ook beheren zij de online vacaturebank. Dat er slechts twee relatiebeheerders zijn voor de hele stad wordt ook als te weinig gezien door de respondenten. Veel werk blijft daardoor liggen. Dit is een rechtstreekse gevolg van de clustervorming. De gevolgen hiervan worden onder het kopje 'invloed clustervorming op doelgroep' weergegeven.

De clustervorming heeft ervoor gezorgd dat er veel personeelwisselingen zijn geweest. Het netwerk dat er eerst was, werd volgens een aantal respondenten compleet verstoord en moest na de clustervorming weer opnieuw opgebouwd worden. Dit heeft ervoor gezorgd dat gedurende de tijd van 'wederopbouw' de focus minder gelegd kon worden op het behalen van het doel: iedereen aan vrijwilligerswerk of een baan helpen. *"Alles moest opnieuw worden vormgegeven met andere mensen en die moeten elkaar weer vertrouwen en samenwerkingsverbanden opbouwen en die organisaties weten niet waar ze aan toe zijn, omdat er opnieuw vanuit het cluster MO wordt gekeken van.. hoe willen we de subsidieverstrekingen gaan doen, dus een hoop onzekerheid, vertraging, opnieuw inwerken"*, aldus een respondent.

Als het gaat om de aanwezigheid van financiële middelen is te zien dat het programma niet de beschikking heeft over een eigen budget. Waar SoZaWe in het verleden nog de beschikking had over een ruime participatiebudget om diensten in te kopen, is door de bezuinigingen minder financiële middelen beschikbaar gesteld. De actoren in het programma zijn afhankelijk van wat binnen de clusters gefaciliteerd wordt en dat is volgens de respondenten, vooral vanuit het cluster MO, te weinig. Dit probleem is ook aangekaart bij de directie, maar volgens de respondenten wordt daar niets mee gedaan.

Het cluster W&I heeft de beschikking over het participatiebudget. Het participatiebudget is een budget vanuit het Rijk dat bedoeld is voor trajecten op het gebied van re-integratie, inburgeringsvoorzieningen en volwasseneneducatie. Met het participatiebudget hebben gemeenten de ruimte om eigen beleidsafwegingen te maken zodat er meer maatwerk geboden kan worden aan de burger (Gemeenteloket, 2014). Dit budget is in handen van het cluster Werk en Inkomen bij de gemeente Rotterdam. De trajecten vanuit W&I worden ingekocht met dit budget. Als het cluster MO een traject wil inkopen, moet het eerst langs W&I. Dat geld wordt meer gebruikt door W&I, omdat W&I meer gebruik maakt van re-integratietrajecten en scholingstrajecten dan MO. Vanuit het cluster MO wordt vooral gekeken naar wat de burger wil en vervolgens wordt daarop ingespeeld. Een aantal respondenten vanuit MO gaf aan ook graag trajecten te willen inkopen, maar dat daar simpelweg te weinig budget voor beschikbaar is. Daarnaast is het lastig om aan het geld te komen, omdat ze eerst langs W&I moeten.

De verdeling van middelen zorgt voor de nodige ergernissen. Zo is het registratiesysteem en andere instrumenten geplaatst bij het cluster W&I, wat ervoor heeft gezorgd dat vanuit MO wordt aangegeven dat het niet eerlijk is verdeeld. *"Nu is het eigenlijk zo afgebakend van een instrument van W&I mag eigenlijk alleen gebruikt worden door een consulent van W&I en niet van MO. En daar moeten we wel van af, dat die instrumenten gewoon veel breder inzetbaar zijn en veel directer met elkaar hetzelfde instrument kunnen gebruiken als dat binnen de ontwikkeling van die persoon gewoon beter valt"*, aldus een respondent.

Bij het cluster W&I wordt de clustervorming als minder negatief ervaren als het gaat om de beschikbaarheid van middelen. Echter, ook volgens de respondenten vanuit W&I wordt wel aangegeven dat er te weinig capaciteit aanwezig is. Zoals door één van de respondenten werd gezegd: *"Ik heb net een heel leuk verhaal verteld over wat wij willen, maar dat betekent dus dat je 29.000 mensen moet gaan spreken en dat gaat 'm natuurlijk niet worden"*.

Als er wordt gekeken naar de toekomst van het programma Maatschappelijke Inspanning maken de respondenten zich grote zorgen over de ontwikkelingen die bij de gemeenteraad plaatsvinden. De gemeenteraad wil het programma namelijk invoeren in heel Rotterdam, dus in 42 wijken, waar het programma nu opereert binnen 14 wijken. Volgens de respondenten is het

al erg lastig om met de huidige middelen te kunnen opereren binnen de 14 wijken. Zodra het programma in 42 wijken zal plaatsvinden, dienen de middelen drastisch verhoogd te worden. Hier kijken de respondenten erg sceptisch naar. “Wij zullen dan ongeveer 100 fte extra formatie hebben en een aantal miljoenen euro’s. En als je ziet dat de werving van 24 fte al anderhalf jaar heeft geduurd en het nog steeds niet in orde is, en we alleen intern mensen mogen aannemen, dan krijg je die 100 niet hoor”, aldus een respondent.

Vertrouwen

Om het vertrouwen tussen de leden te onderzoeken wordt gekeken naar de verwachtingen in ervaringen, kennis, intenties en handelingen van elkaar. Daarnaast wordt gekeken naar de vraag of voldoende kennis en middelen worden gedeeld. De respondenten geven over het algemeen aan dat zij positieve verwachtingen over elkaars bedoelingen en intenties hebben. Zij hebben niet het gevoel dat een ander met opzet tegenwerkt of de verkeerde bedoelingen heeft. “*Wij zijn er voor de Rotterdammers*”, aldus een respondent. Zij vinden ook dat de juiste personen betrokken zijn bij het programma. Als het gaat om het delen van kennis en middelen, zijn de uitspraken minder positief. Dit komt voornamelijk doordat het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling over minder middelen beschikt dan het cluster Werk en Inkomen. Het kost volgens de respondenten van MO erg veel energie om informatie en middelen te delen met W&I. “*Ik loop hier en daar tegen mensen aan met ‘ik heb het druk’, of ‘ja het is jouw programma’*”, aldus een respondent. Een aantal respondenten heeft sterk het gevoel dat de middelen waar W&I over beschikt niet voldoende gedeeld worden met MO. Zij vinden dat de instrumenten van W&I veel breder inzetbaar zijn en dat zij dezelfde instrumenten zouden moeten kunnen gebruiken als dat binnen de ontwikkeling van een burger valt. Vanuit W&I wordt hier een stuk positiever over gesproken. Dit komt met name omdat de actoren vanuit W&I over meer middelen beschikken.

Sommige respondenten verwachten niet veel van een aantal leden. Dit heeft vooral te maken met het feit dat zij werkzaam zijn binnen een directie en in het programma opereren. Dit leidt soms tot spanningen op het werkveld. Als er bijvoorbeeld door de programmamanager iets is verteld en hij vervolgens een reactie krijgt zoals: “*Ik heb van mijn afdelingshoofd geen opdracht gekregen, dus ehm.. wat doe je hier?*”, wordt door deze houding in sommige gevallen niet veel van anderen verwacht. Deze reactie laat zien dat er een spanning is tussen het opvolgen van taken vanuit het programma en vanuit de directie waar de actor werkzaam is. In deze situatie werd de opdracht van de afdelingshoofd als belangrijker geacht dan een opdracht van de programmamanager.

Opvallend is wel dat de respondenten, zowel vanuit MO als W&I, positiever zijn als het gaat over de toekomst. De medewerkers vanuit W&I zitten er sowieso al positief in. De medewerkers vanuit MO hebben het gevoel dat W&I meer in zal zien hoe belangrijk het is waar MO mee bezig is en dat zij daardoor beter samen kunnen werken. “*De stofwolken zijn daar een beetje gedaald, dan komt weer meer ruimte om samen te werken*”, aldus een respondent.

Netwerkcompetenties

Om de netwerkcompetenties te onderzoeken, wordt gekeken naar de aanwezigheid van een netwerkmanager, coördinatie van interacties, de aanwezigheid van monitoring en de aanwezigheid van conflictbemiddeling. In het programma Maatschappelijke Inspanning is te zien dat de netwerkcompetenties onder de programmamanager vallen. De programmamanager is eindverantwoordelijk voor het programma. Hij wordt door de andere actoren gezien als een persoon die betrokken en aanwezig is. “*Hij kent de uitvoering, loopt mee en ziet dingen en daarmee is hij ook betrokken en zegt hij oké hier en niet verder...*”, aldus een respondent. Als er nieuwe zaken opkomen of iets gecommuniceerd dient te worden, dan doet de programmamanager dat. Zowel richting de overige leden als naar de directie en de wethouder. De samenwerking met andere partijen wordt ook vooral gezocht door de programmamanager, hij communiceert zowel intern als extern.

Als er conflicten ontstaan is het de programmamanager die ervoor zorgt dat er conflictbemiddeling aanwezig is. Zo ging de programmamanager bijvoorbeeld bij een akkefietje tussen twee consultants er zelf op af om het te regelen. Als programmamanager heeft hij dan ook de mogelijkheid om dingen voor te brengen bij de directie en de wethouder. Een conflict zou dus geëscaleerd kunnen worden naar de top en dat hebben medewerkers niet graag. In dit programma is het dus de programmamanager die zorg draagt voor het coördineren van interacties en conflictbemiddeling. Dit wordt, naast de programmamanager, tevens door andere respondenten bevestigd.

Er vindt ook monitoring plaats over het programma. Zo wordt maandelijks de stand van zaken onderzocht. Daarin gaat het vooral over het aantal klanten waarmee afspraken zijn gemaakt. De programmamanager zet zich volgens een aantal actoren ook in om het programma op een duidelijke manier te positioneren ten opzichte van andere programma's en om anderen te informeren over de gang van zaken.

Gevoel van urgentie

Wat betreft het gevoel van urgentie wordt in dit onderzoek gekeken naar het feit of een actor het programma belangrijk vindt. Daarnaast wordt er ook gekeken naar of een actor ook vindt dat het vraagstuk, dat mensen een tegenprestatie leveren, iets is dat op dit moment gedaan moet worden. Uit de interviews blijkt dat alle actoren het programma en het vraagstuk als belangrijk en urgent beschouwen. Zij vinden het belangrijk dat mensen een tegenprestatie leveren, zodat zij zich verder kunnen ontwikkelen en bezig zijn. Dit heeft volgens hen ook weer invloed op de ontwikkeling en veiligheid van de samenleving. Als je bezig bent met vrijwilligerswerk ontwikkel je jezelf waardoor je later misschien aan het werk kunt en daarnaast houd jij je minder bezig met andere dingen die negatief zijn voor de samenleving. Opvallend is dat de actoren zeggen het vraagstuk als urgent te zien, maar dat sommige actoren vanuit MO veronderstellen dat de actoren vanuit W&I de tegenprestatie juist niet als urgent zien. Vanuit MO is namelijk het gevoel aanwezig dat sommigen van W&I tegenwerken en een andere doelstelling hebben en zij het dus niet belangrijk vinden waar zij vanuit MO mee bezig zijn.

Als er wordt gekeken naar het gevoel van urgentie bij de wethouder en de gemeenteraad is te zien dat het gevoel van urgentie daar sterk aanwezig is. Alle actoren geven aan dat de wethouder en het college het programma belangrijk vinden. In het coalitieakkoord staat dan ook dat het programma Maatschappelijke Inspanning als belangrijk wordt gezien en dat het college het programma wil uitbreiden naar de overige wijken in Rotterdam. *"Iedereen die kan werken gaat aan de slag; op eigen kracht en waar nodig met ondersteuning. De tegenprestatie voor de bijstandsuitkering, in welke vorm dan ook, geldt als een verplichting voor Rotterdammers in de bijstand. Er is ruimte voor flexibele invulling, onder andere door vrijwilligerswerk (Rotterdam, 2014)."* *"Elke Rotterdammer doet iets voor zijn uitkering. Dat kan toeleiding naar werk zijn of een tegenprestatie voor wie (nog) niet kan werken. We maken afspraken op maat. De invoering van de tegenprestatie wordt wijk voor wijk uitgerold (Ibid.)."*

Het gevoel van urgentie bij de directie mist volgens een aantal respondenten. Zij hebben het gevoel dat de directie het niet erg belangrijk vinden en daardoor ook niet veel middelen vrijmaakt voor het programma. Er is bijvoorbeeld een presentatie gehouden door de programmamanager bij de directie over de kloof tussen MO en W&I met de verwachting dat daarover gesproken zal worden door de directie. Er ontstond echter geen gesprek. De respondenten zijn wel positief als wordt gekeken naar de toekomst. Zij geven aan dat de directie het programma wel als urgent gaat zien, omdat de gemeenteraad het ook als urgent ziet. De directie kan volgens de respondenten niet achterblijven als de wethouder het programma als prioriteit benoemd.

Erkenning wederzijdse afhankelijkheid

Onder de erkenning van wederzijdse afhankelijkheid vallen twee zaken. Ten eerste dat de actoren erkennen dat zij afhankelijk zijn van de andere actoren. Ten tweede gaat het over de perceptie van de noodzaak om samen te werken. De actoren geven aan in te zien dat dit een gezamenlijke klus is. Zij geven allen aan dat zij zelf afhankelijk zijn van de andere actoren en dat zij dienen samen te werken om de doelgroep zo goed mogelijk te helpen. Door de respondenten vanuit het cluster MO wordt ook aangegeven dat de medewerkers vanuit W&I steeds meer inzien dat zij samen dienen te werken. Deze wederzijdse afhankelijkheid wordt ook gezien als iets positiefs. Hierdoor kunnen de actoren elkaar scherp houden. Sommigen vanuit MO vinden wel dat het veel beter kan en dat beide clusters beter gezamenlijk dienen op te trekken.

Vanuit een aantal actoren van het cluster MO wordt wel aangegeven dat een aantal leden vanuit W&I niet echt betrokken is. De leden gaan af en toe hun eigen gang zonder de anderen te informeren. En dat er uitspraken zijn zoals: *“ja daar ben jij toch voor, jij bent van MO, dat doen wij niet meer”*.

Vanuit W&I zijn de geluiden veel positiever en wordt op de vraag of zij zich afhankelijk voelen van anderen geantwoord met: *“Ik voel me afhankelijk van de consultants, ik voel me afhankelijk van externe partijen en ik voel me afhankelijk van de programmamanager”*. De actoren geven aan dat zij zich afhankelijk voelen van elkaar, maar in de praktijk blijkt dat er vanuit W&I gewerkt wordt aan een eigen doel, zonder dat de actoren vanuit MO het daar geheel mee eens zijn. In hoeverre er dan sprake is van een gevoel van afhankelijkheid is niet eenduidig te concluderen.

Duidelijkheid van afspraken

Onder duidelijkheid van afspraken wordt verstaan dat de afspraken tussen de actoren concreet en duidelijk zijn en dat duidelijk is wat de consequenties zijn als er niet aan de afspraken wordt gehouden. De afspraken tussen de actoren worden als duidelijk gezien. De actoren weten wat zij moeten doen en wat anderen doen, zij kennen hun rol. Er zijn afspraken gemaakt over het instromen van nieuwe burgers in het bijstandsbestand. Als dat het geval is wordt er een procedure gestart om te onderzoeken onder welk cluster de burger het best past. Als het iemand is die ver van de arbeidsmarkt staat, wordt de burger verder geholpen door het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling. Als het iemand is die minder ver van de arbeidsmarkt staat, wordt de burger geholpen door het cluster Werk en Inkomen.

In gevallen dat iemand zich niet aan de afspraak houdt, zijn de consequenties voor de actoren ook duidelijk. De programmamanager is verantwoordelijk voor het programma en hij spreekt de mensen daarop aan als zij zich niet aan de afspraken houden. Als dat niet helpt wordt het probleem geëscaleerd naar de directie en in sommige gevallen naar de wethouder.

5.4 Effect van de clustervorming op de doelgroep, escaleren en verkokering

Naast de onderdelen die hierboven zijn behandeld vanuit de theorie, heeft de gemeente Rotterdam een drietal andere doelen opgesteld met de clustervorming. Die drie doelen vanuit de empirie worden hieronder behandeld.

Effect van de clustervorming op de doelgroep

Zoals onder het kopje ‘aanwezigheid beschikbare middelen’ werd verondersteld, heeft de clustervorming ook invloed gehad op de doelgroep waar het programma Maatschappelijke Inspanning zich op richt. Door de clustervorming werd het programma verdeeld in het cluster MO en W&I en volgens de respondenten vanuit het cluster MO verliep de overdracht niet goed. Mede door de bezuinigingen was er bij de overdracht naar MO te weinig capaciteit aanwezig, waardoor telefoontjes en e-mails van burgers niet werden beantwoord. Als burgers vragen hadden en de medewerkers, vooral binnen MO, wilden bereiken, werd er geen gehoor gegeven. Dit vanwege het tekort aan capaciteiten.

Daarnaast heeft het verschil in de doelen en de aanpak gevolgen voor de doelgroep. In bepaalde wijken worden werkzoekenden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt opgeroepen om een tegenprestatie te leveren. In dezelfde wijk zitten ook werkzoekenden die niet worden opgeroepen, omdat er van hen wordt verwacht dat zij deelnemen aan een re-integratietraject. *“Dit is een vorm van ongelijkheid die je niet zou moeten willen hebben”*, aldus een respondent. Het gevolg hiervan is dat volgens een aantal respondenten de burgers verward zijn geraakt. In de tijd voor de clustervorming hadden de burgers een klantmanager waarbij zij terecht konden voor al hun vragen. Met de clustervorming vond er een splitsing plaats en was er een klantmanager ‘werk’ en een klantmanager ‘inkomen’. Elk werkzoekende heeft nog de beschikking over een klantmanager inkomen, maar niet iedereen heeft de beschikking over een klantmanager werk. En de klantmanager werk gaat juist over de tegenprestatie. De clustervorming heeft dus een negatief effect op de doelgroep.

Escaleren

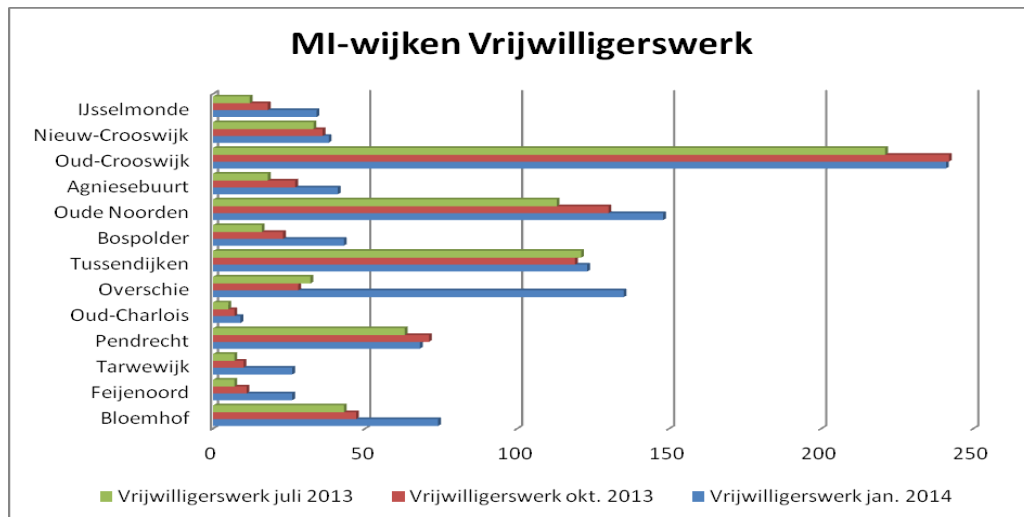
Onder het begrip escaleren wordt verstaan dat iets, vaak een probleem, voorgelegd kan worden bij de directie en/of de wethouder. Met als reden zodat de directie of wethouder als ‘hoger geschikte’ een oordeel kan vellen en problemen verholpen kunnen worden. In de periode voordat de clusters werden gevormd ging het escaleren, anders dan nu. Doordat de organisatiestructuur wijzigde, hebben de directies een eigen directeur, en daarboven is er ook nog een clusterdirecteur. Deze verandering heeft volgens alle respondenten negatief uitgedrukt als het gaat om het escaleren van problemen. De organisatiestructuur wordt als hiërarchischer ervaren en er zijn volgens de respondenten meer schijven in de organisatie waar je langs moet. Volgens een respondent vond er een probleem plaats en wilde daarom de leidinggevende van een collega uit een ander cluster daarop aanspreken. Als reactie kreeg hij: *“Jij bent van cluster x, dus ik ga eerst naar mijn eigen directeur”*. Dit heeft het volgens hem een stuk lastiger gemaakt. Daarnaast heeft de clustervorming ervoor gezorgd dat er naar twee clusterdirecteuren verantwoording dient te worden afgelegd, omdat twee clusters over het programma gaan. Bij de SoZaWe diende de verantwoording te worden afgelegd bij één directeur. De respondenten hebben het gevoel dat zij slecht invloed uit kunnen oefenen op de directie.

Verkokering

Een doel van de clustervorming is dat er minder sprake zal zijn van verkoking. De respondenten geven aan dat er twee kanten zijn aan dit verhaal. Als het gaat om het contact en samenwerking met collega’s binnen hetzelfde cluster komt naar voren dat in de beginperiode na de clustervorming het erg zoeken was. Door de nieuwe structuur zaten de mensen allemaal ergens anders en dan was het zoeken waar iedereen zat en van was. De respondenten geven wel aan dat na er daarna wel sprake is van meer en beter contact met collega’s binnen het cluster en dat de clustervorming daaraan heeft bijgedragen. Zij kennen nu meer collega’s vanuit andere directies in hetzelfde cluster, die zij daarvoor niet kenden. Er is nog steeds wel een onderscheid kenbaar tussen de directies binnen de clusters volgens een respondent: *“Je bent wel een cluster, maar eigenlijk blijf je binnen je directie”*. Met de clustervorming is het zo dat er ook is ingezet op het ‘flexwerken’. Medewerkers kunnen zitten en werken waar zij willen. Hierdoor zitten zij vaak op verschillende plaatsen en komen zij vaker in contact met anderen. Het verschil tussen directies is nog kenbaar, maar wordt niet als erg negatief ervaren. Daarentegen geven de respondenten aan dat met de clustervorming nieuwe schotten zijn ontstaan. Dit zijn schotten tussen de clusters en die zijn volgens sommigen zelfs dikker dan de schotten tussen de directies in de tijd voor de clustervorming. Dat er tussen clusters eigen doelstellingen en methoden zijn en daardoor de uitwisseling van informatie en middelen niet optimaal verloopt, is ook terug te zien in het programma Maatschappelijke Inspanning. De clustervorming heeft volgens de respondenten van het programma Maatschappelijke Inspanning er dus voor gezorgd dat in de clusters de verkoking inderdaad iets is verminderd, maar de verkoking tussen de clusters echter wel is toegenomen.

5.5 Het behalen van de doelen

Na de verschillende onderdelen te hebben weergegeven wordt in deze paragraaf de netwerkeffectiviteit behandeld. Van netwerkeffectiviteit wordt gesproken als de doelen van het programma worden behaald. In het programma Maatschappelijke Inspanning is het lastig om een oordeel te vellen over het feit of de doelen zijn behaald. Met als reden dat het programma geen duidelijke doelstellingen heeft opgesteld met harde indicatoren. Om deze reden wordt dan ook naar de percepties van de actoren gekeken. Het is wel zo dat binnen de wijken waar Maatschappelijke Inspanning aanwezig is vele mensen een tegenprestatie leveren, de participatiegraad is vergroot, zie figuur 5.3.



Figuur 5.3: Vrijwilligerswerk in de wijken van Maatschappelijke Inspanning.

In figuur 5.3 is te zien dat het aantal mensen met vrijwilligerswerk is gestegen in de wijken waar Maatschappelijke Inspanning actief is. Door middel van vrijwilligerswerk probeert het programma de burgers actief te krijgen. De respondenten vanuit het cluster MO geven ook aan dat de doelen wel worden behaald, ondanks de doelen niet met harde indicatoren zijn opgesteld. Dat er meer mensen worden geholpen aan een vrijwilligersbaan zien de respondenten als een indicator dat de doelen worden behaald.

Vanuit het doel van het cluster W&I geredeneerd is te zien dat de uitstroom naar werk minimaal is. Dat de uitstroom minimaal is komt met name doordat de doelgroep bestaat uit laaggeschoolde of ongeschoolde mensen, ondernemingen willen liever iemand aannemen met een betere achtergrond. Vanuit het cluster W&I wordt ingezet om die mensen 'job ready' te maken, wat inhoudt dat hen vaardigheden worden bijgeleerd waardoor ze mogelijk wel aan een baan komen. Als het aantal trajectplannen dat is ingezet wordt vergeleken met de uitstroom met een trajectplan van het programma Maatschappelijke Inspanning, is te zien dat de uitstroom erg klein is in vergelijking met het aantal trajecten. Het overzicht is te zien in bijlage 1. De respondenten geven aan dat vanuit het cluster W&I de doelen niet worden behaald, maar verwacht wordt dat dit op de langere termijn meer zal opleveren als de arbeidsmarkt weer een groei doormaakt. Het is in dit programma dus lastig om de effectiviteit aan te tonen, omdat er geen harde indicatoren zijn opgesteld. Vanuit het cluster MO wordt aangegeven dat de doelen wel worden behaald en vanuit het cluster W&I wordt aangegeven dat de doelen niet voldoende worden behaald.

5.6 Conclusie

Factoren	Score	Invloed clustervorming op factor
Doelconsensus	Laag niveau van doelconsensus	Negatieve invloed op doelconsensus
Aanwezigheid beschikbare middelen	Te weinig middelen, zoals fte en geld, en het is niet evenredig verdeeld volgens de respondenten	Negatieve invloed op aanwezigheid van beschikbare middelen
Vertrouwen	Laag niveau van vertrouwen. Kennis en middelen worden volgens de respondenten te weinig gedeeld	Negatieve invloed op het vertrouwen
Netwerkcompetenties	Sprake van voldoende netwerkcompetenties volgens de respondenten	Geen invloed op de netwerkcompetenties
Gevoel van urgentie	Gevoel sterk aanwezig bij wethouder en gemeenteraad. Bij de directie minder sterk aanwezig	Geen invloed op het gevoel van urgentie
Erkenning wederzijdse afhankelijkheid	Meeste actoren geven aan afhankelijk te zijn van de anderen. In de praktijk is dat niet altijd het geval	Geen invloed op de erkenning van wederzijdse afhankelijkheden
Duidelijkheid van afspraken	De afspraken zijn duidelijk volgens de respondenten	Geen invloed op duidelijkheid van afspraken
Doelgroep	Doelgroep wordt volgens de respondenten niet goed genoeg geholpen	Negatieve invloed de doelgroep
Escaleren	Mogelijk om te escaleren, minder dan voorheen. Wordt als lastig ervaren.	Negatieve invloed op het escaleren
Verkokering	Minder verkokering binnen clusters, meer verkokering tussen clusters: nieuwe schotten	Binnen het cluster positieve en tussen clusters negatieve invloed op verkokering

Figuur 5.4: Overzicht conclusies programma Maatschappelijke Inspanning

In het begin van dit hoofdstuk werd geconcludeerd dat het programma Maatschappelijke Inspanning getypeerd kan worden als een Lead organization netwerk. Of deze vorm als effectief gezien kan worden, wordt er naar vier factoren gekeken, te weten: het aantal leden, doelconsensus, vertrouwen en netwerkcompetenties. In dit programma is te zien dat er een groot aantal leden is betrokken. Dit maakt de Lead Organization netwerk een passende vorm, want in dit netwerk dient er sprake te zijn van een groot aantal leden volgens Provan en Kenis (2008). Volgens de theorie dient in een lead organization de mate van vertrouwen minimaal laag te zijn, de mate van doelconsensus minimaal gemiddeld en de netwerkcompetenties ook gemiddeld om effectief te kunnen zijn. Als er wordt gekeken naar het programma Maatschappelijke Inspanning is te zien dat de mate van vertrouwen laag is, de doelconsensus erg laag is en dat er op netwerkcompetenties voldoende tot goed wordt gescoord. Volgens de theorie van Provan en Kenis (2008) wordt dan niet verwacht dat de effectiviteit van het netwerk hoog zal zijn.

Uit de tabel zijn een aantal opvallende conclusies te trekken. Allereerst is te zien dat het programma op diverse factoren die de effectiviteit beïnvloeden goed scoort. Dit zijn de factoren netwerkcompetenties, gevoel van urgentie en duidelijkheid van afspraken. Dit betekent dat deze factoren een positieve invloed hebben op de effectiviteit van het netwerk. Daarnaast is te zien dat op de factor erkenning wederzijdse afhankelijkheid gemiddeld wordt gescoord. De actoren geven aan dat zij zich afhankelijk voelen van elkaar, maar in de praktijk blijkt dat de actoren toch hun eigen doel inslaan zonder dat zij het daar over eens zijn. In het programma zijn er ook diverse factoren waar minder goed op gescoord wordt. De factoren als doelconsensus, aanwezigheid van middelen en de hulp richting de doelgroep in het programma worden als negatief ervaren. Dit zijn zowel volgens Provan en Kenis (2008) als Hoogerwerf en Herweijer (2008) essentiële onderdelen voor een effectief netwerk. Daarnaast is te zien dat bij de factoren escaleren en verkokering, wat interne doelstellingen zijn die de gemeente wil verbeteren, er gemiddeld wordt gescoord. Het escaleren van problemen richting de directie of de wethouder is volgens de actoren nog steeds aanwezig, maar dat is door de clustervorming wel lastiger geworden. Bij de verkokering is te zien dat de actoren vinden dat intern, in het cluster, de verkokering enigszins minder kenbaar is, maar dat er juist nieuwe en dikkere schotten zijn gecreëerd tussen clusters.

Zoals in de vorige alinea is weergegeven wordt verwacht dat de effectiviteit van dit netwerk laag zal zijn. Onder het voorgaand kopje 'behalen van de doelen' werd aangetoond dat de actoren vanuit MO vinden dat de doelen wel worden behaald. Het lijkt dat er hier sprake is van een spanningsveld tussen enerzijds het wel behalen van de doelen en anderzijds dat volgens Provan en Kenis (2008) het netwerk niet effectief zal zijn. Wat er geconcludeerd kan worden is dat op een aantal factoren die de effectiviteit van het netwerk beïnvloeden slecht wordt gescoord, maar niet dat het netwerk ineffectief is. De meeste respondenten geven namelijk aan dat de doelen wel worden behaald. Dat de doelen vanuit het cluster W&I niet worden behaald, heeft volgens de respondenten niet zo zeer te maken met de factoren die de effectiviteit van het netwerk beïnvloeden, maar meer met het feit dat de economische omstandigheden en daarmee de arbeidsmarkt niet optimaal is om ongeschoolde of mensen met een laag niveau van scholing aan een baan te helpen. Dit is dus de omgeving die invloed heeft op het netwerk.

Dat de doelen vanuit MO wel worden behaald, heeft wellicht te maken met het feit dat er sprake is van dwang. De doelgroep is verplicht om een tegenprestatie te leveren, anders zullen zij geen uitkering meer krijgen. Daarnaast is in het programma te zien dat de twee clusters eigen doelen nastreven en vrijwel langs elkaar heen werken. Er is een programmadoel, wat meer op het gebied van het cluster MO zit. Het doel van W&I loopt er eigenlijk naast waarbij er wordt gericht op een andere doelgroep. Hier is te zien dat de programmadoelen niet aangepast worden terwijl in de praktijk blijkt dat er wel sprake is van een verandering in doelen. De actoren vanuit het cluster MO werken aan de eigen doelen en de actoren vanuit het cluster W&I werken aan de eigen doelen. Er wordt niet gezamenlijk gewerkt aan de programmadoelen. Dan is er wel de vraag in hoeverre er noodzaak is om samen te werken.

6. Programma Kwetsbare personen

In dit hoofdstuk wordt overgegaan op de analyse van het programma Kwetsbare Personen. Dit wordt gedaan door het doel van het programma weer te geven. Vervolgens wordt de samenwerking in het programma geanalyseerd en het effect van de clustervorming op het programma weergegeven.

6.1 Het doel van het programma

In Rotterdam bevinden zich ongeveer 30.000 personen in een kwetsbare positie. Dit zijn dak- en thuislozen, jongeren en ouderen met psychische problemen en mensen met een detentieverleden (Rotterdam, 2014). Deze groep mensen heeft vaak last van meervoudige problemen en zijn de sturing op hun leven kwijt (Ggdrotterdamrijnmond, 2014). Deze groep heeft het vaak moeilijk in de samenleving, vanuit het programma Kwetsbare Personen wordt gewerkt aan het helpen van deze groep (Rotterdam, 2014).

Het programma Kwetsbare Personen komt voort uit het 'Plan van Aanpak Maatschappelijke opvang'. Dit vond plaats in 2006 tot 2009. Het doel was om dakloosheid in Rotterdam een halt toe te roepen. Ongeveer 3.000 dak- en thuislozen werden van straat gehaald en werden in de zorg genomen door de gemeente. De aanpak was succesvol. Er waren nauwelijks meer dak- en thuislozen te zien in de straten. In 2009 werd de ambitie opgeschroefd. Voorheen waren mensen stabiel als iemand gedurende drie maanden over huisvesting, zorg en een vorm van inkomen beschikte. Vanaf 2009 werd dat opgeschroefd naar zes maanden en is er breder gekeken naar de mogelijkheden om die mensen mee te laten doen in de maatschappij. De aanpak mondde vervolgens uit tot het programma Kwetsbare Personen. In dit programma wordt niet slechts gericht op dak- en thuislozen, maar ook op andere doelgroepen. Naast huisvesting, zorg en financiën wordt er ook gekeken naar zaken als dagbesteding, justitie en het sociaal netwerk.

	2006- 2009	2009- 2014
Tijdsduur	3 maanden	6 maanden
Leefgebieden	Huisvesting	Huisvesting
	Zorg	Financiën
	Inkomen	Gezondheid
		Dagbesteding
		Sociaal netwerk
		Maatschappelijke participatie
		Justitie

Figuur 6.1: Aspecten van stabiliteit programma Kwetsbare Personen

Het programma Kwetsbare Personen zet zich op een persoonsgerichte, integrale en niet vrijblijvende aanpak in. *“Met deze aanpak helpen we kwetsbare Rotterdammers om hun leven weer op het juiste spoor te zetten en stellen hen zo in staat weer een bijdrage te leveren aan de stad”*, aldus wethouder Florijn. *“Deze forse opgave draagt bij aan het versterken van de leefbaarheid en de veiligheid (Ggdrotterdamrijnmond, 2014).”* Vanuit het programma wordt er gestreefd naar het toenemen van de zelfredzaamheid van burgers, zodat zij weer grip hebben op hun eigen leven. De problemen waar deze groep mensen mee kampen variëren van verslaving aan alcohol, drugs en medicijnen, psychische problemen, sociaal isolement, financiële problemen, overlast, huiselijk geweld en dreigende huisuitzetting. Het uitgangspunt van het programma is dat een goed functionerende, actieve samenleving, actieve zorg en ondersteuning hand in hand gaan. Er wordt vanuit het programma gericht op kwetsbare mensen die problemen ondervinden in hun lichamelijke en/of verstandelijke functies en daardoor beperkt zijn in hun activiteiten en deelname aan de samenleving. Deze mensen hebben vaak problemen op meerdere leefgebieden.

De aanpak richt zich op drie doelgroepen (Ggdrotterdamrijnmond, 2014):

- Mensen met ingewikkelde geestelijke problemen die gaan zwerven, voor overlast zorgen en zichzelf verwaarlozen. Hieronder vallen onder andere mensen met een geestelijke handicap, dak- en thuislozen, kort verblijvende gedetineerden en mensen in preventieve hechtenis.
- Jongeren op het MBO die vaak te kampen hebben met schooluitval, problemen in de thuissituatie en schulden.
- Ouderen zonder sociaal netwerk die in sociaal isolement leven en leven in slechte woonomstandigheden.

Deze drie doelgroepen zijn onderverdeeld in vier deelprogramma's die deel uitmaken van het programma Kwetsbare Personen.

Deelprogramma Maatschappelijke opvang en meervoudig/GGZ

Het deelprogramma Maatschappelijke opvang en meervoudig/GGZ sluit aan bij het Plan van Aanpak Maatschappelijke opvang waarmee werd ingezet om dak- en thuislozen van straat te halen. Sinds dit deelprogramma onderdeel is geworden van het programma Kwetsbare Personen is de focus, in combinatie met het voorkomen van dakloosheid, verschoven naar het stabiliseren en het versterken van zelfredzaamheid. Het deelprogramma werd uitgebreid met een groep mensen die wel een dak boven het hoofd hadden, maar te maken hadden met meervoudige problemen, waaronder ggz-problematiek.

Deelprogramma kwetsbare jongeren

Het deelprogramma kwetsbare jongeren bestaat uit twee onderdelen. Het eerste onderdeel is het spoor MBO, waarmee wordt gewerkt naar het voorkomen van uitval in het onderwijs en dakloosheid. In 2012 waren er ongeveer 1.700 kwetsbare jongeren op het MBO. Zij worden ondersteund in de schoolsituatie als het gaat om schulden en zorgaanvragen.

Het tweede onderdeel is het spoor kwetsbare jongeren waaronder zwerfjongeren worden geholpen. Het Centraal Onthaal Jongeren van de gemeente Rotterdam is het toegangspoort voor zwerfjongeren. In 2012 meldden zich ongeveer 1.350 jongeren met huisvestingsproblemen. Zij worden geholpen met een traject voor passende dagbesteding, zoals school, werk, sollicitatietraject en vrijwilligerswerk.

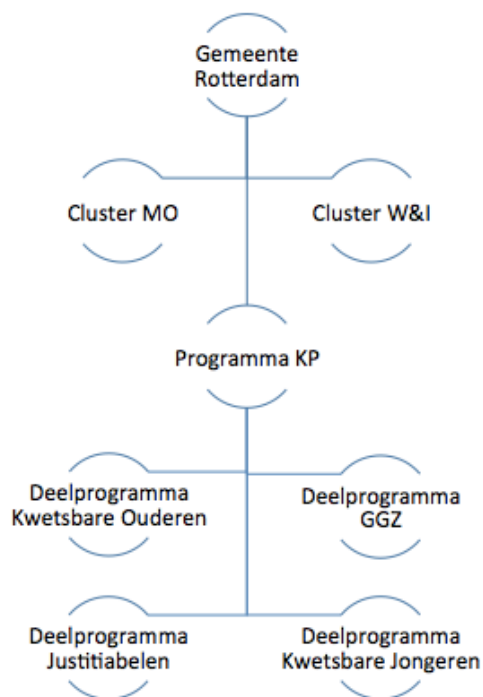
Deelprogramma justitiabelen

Het deelprogramma justitiabelen heeft als doel de continuïteit van zorg voor kortgestrafte gedetineerden te verbeteren. Er zijn 159 doorzorgtrajecten gerealiseerd. Hierin gaat het om het verbinden van de zorg voorafgaand, tijdens en na detentie. Dit zou de overlast op straat en de vraag naar zorg moeten verminderen, de veiligheid vergroten en recidive terugdringen.

Deelprogramma kwetsbare ouderen

Het doel van het deelprogramma kwetsbare ouderen is om de ouderen in de samenleving zo lang mogelijk stabiel te krijgen. Er wordt vooral op de deelgebieden dagbesteding en maatschappelijke participatie gericht. Tot 2013 namen de instellingen voor ouderenzorg 708 ouderen in een zorgtraject. Een uitdaging voor dit programma is de invoering van het nieuwe zorgstelsel. Door het nieuwe stelsel blijven ouderen langer thuis wonen. De gemeente dient ervoor te zorgen dat de ouderen niet tussen wal en schip raken.

Vanuit het programma zijn een aantal succesfactoren opgesteld. Allereerst wordt er gewerkt vanuit een persoonsgerichte benadering. Elk individu wordt gekoppeld aan een traject om ervoor te zorgen dat hij of zij stabiliseert. De aanpak verloopt integraal op alle levensdomeinen. De levensdomeinen zijn studie, werk, inkomen en gezondheid. Tot slot wordt er gericht op resultaatgerichtheid. Er wordt slechts zorg ingekocht die daadwerkelijk resultaat geeft (Ggdrotterdamrijnmond, 2014).



Figuur 6.2: Organisatorische schets programma Kwetsbare Personen

In figuur 6.2 is een overzicht weergegeven van de verschillende onderdelen die met het programma te maken hebben. Uit de gemeente Rotterdam zijn er twee clusters die te maken hebben met dit programma: het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling en het cluster Werk en Inkomen. De leden in het programma Kwetsbare Personen bestaat dan ook uit medewerkers uit de twee clusters. Het programma bestaat uit de volgende vier deelprogramma's: Kwetsbare Ouderen, GGZ, Justitiabelen en Kwetsbare Jongeren.

6.2 Samenwerking en het effect van de clustervorming

Na het doel van het programma Kwetsbare Personen te hebben beschreven, wordt in deze paragraaf de analyse weergegeven. Dit wordt allereerst gedaan door de vorm van het netwerk te omschrijven. Vervolgens worden de theoretische variabelen uit het theoretisch kader onderzocht in het netwerk. Daarbij wordt weergegeven wat de invloed is van de clustervorming op het programma.

Structuur en netwerkvorm

In de situatie voor de clustervorming viel het programma Kwetsbare Personen onder de diensten GGD en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SoZaWe). Het programma viel onder wethouder Marco Florijn van Werk, Inkomen en Zorg. De clustervorming heeft invloed gehad op het programma. De dienst GGD kwam onder het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) te vallen. De naam GGD is veranderd naar Publieke Gezondheid en Zorg (PG&Z). De dienst SoZaWe werd opgesplitst, een deel ervan behoort sindsdien bij MO en een deel bij Werk en Inkomen (W&I). Het onderdeel dat over de stedelijke zorg gaat is ondergebracht in het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling. Het onderdeel dat over de uitkeringen gaat is onder het cluster Werk en Inkomen gebracht. Deze ontwikkeling heeft ervoor gezorgd dat het programma Kwetsbare Personen wordt uitgevoerd door medewerkers die werkzaam zijn vanuit beide clusters. Binnen deze twee clusters zijn de betrokken actoren van het programma werkzaam in verschillende directies.

Het programma Kwetsbare Personen kan worden geduid als een Lead organization netwerk. In het programma is een programmamanager aanwezig die het programma aanstuurt. De programmamanager is een actor in het programma, waardoor het programma niet geduid kan worden als een Network Administrative Organization (NAO). In een NAO wordt het netwerk namelijk gestuurd door een extern lid. De belangrijkste besluiten en activiteiten worden in het programma gecoördineerd door de programmamanager. Zij faciliteert de activiteiten van andere leden om de doelen te behalen. Als er wordt gekeken naar de verhoudingen in het programma, is te zien dat de programmamanager het uiteindelijk voor het zeggen heeft. Hierdoor heeft niet iedereen net zo veel invloed op het programma als de programmamanager. De respondenten geven allen aan dat zij wel een gelijkwaardige positie hebben. Er is geen actor die boven de rest staat met meer macht of zeggenschap. Er is een stuurgroep opgericht waarin de belangrijkste lijnmanagers zitten. De grote besluiten worden door de stuurgroep gezamenlijk gemaakt. De besluiten met minder verstrekkende gevolgen worden door de programmamanager gemaakt. De besluiten worden dus niet door een aparte besturingseenheid genomen, zoals het geval is bij een NAO. De grote lijnen worden onderhouden door de programmamanager. Zij is ook degene die de gesprekken voert en overlegt met de wethouder.

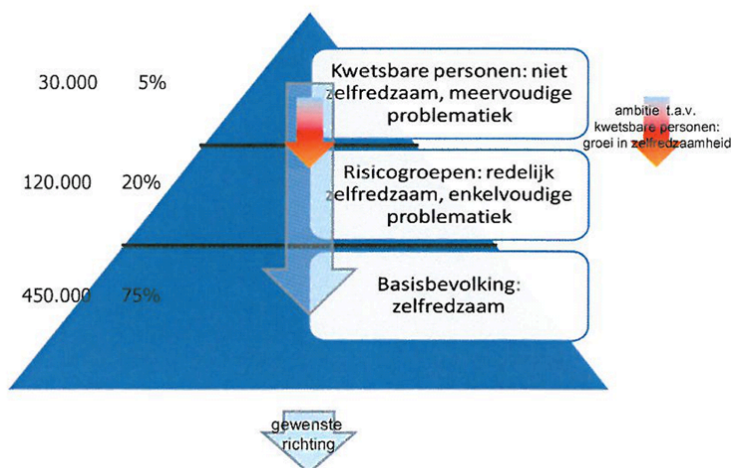
Doelconsensus

Om de doelconsensus te bepalen, wordt gekeken naar de mate waarin de betrokken actoren gelijke doelen, belangen en overeenstemming hebben. In het programma Kwetsbare Personen is te zien dat er sprake is van een laag niveau van doelconsensus.

Voor de clustervorming, toen het programma Kwetsbare Personen onder de GGD en SoZaWe viel, was het doel waaraan gewerkt werd helder. Als programma werd gestreefd naar het helpen van dak- en thuislozen en andere groepen die het moeilijk hadden. Vaak werden zij (tijdelijk) in een opvang geplaatst en werd er gewerkt aan hun problemen. Met de clustervorming kwam het programma onder twee clusters te vallen, namelijk Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk en Inkomen. Deze nieuwe indeling had ervoor gezorgd dat de manier waarop de actoren actief zijn in het programma veranderde.

In het programma is een tweedeling kenbaar. Aan de ene kant heb je de groep vanuit het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling, waarbij het helpen van kwetsbare personen aan een nuttige dagbesteding hun doel is. Zij proberen deze kwetsbare personen een invulling te geven om hun dag door te kunnen komen. Er wordt gericht op de persoon om zijn persoonlijke problemen te overwinnen. Dit komt overeen met het programmadoel. Het cluster Werk en Inkomen heeft een ander invalshoek. Het hoofddoel van het cluster W&I is om mensen aan het werk te krijgen. Vanuit W&I wordt ingezet om zo veel mogelijk mensen uit de bijstand te halen en hen door te laten stromen naar de arbeidsmarkt. Dit zijn twee verschillende zienswijzen en doelen op dezelfde doelgroep. Vanuit MO wordt beredeneerd dat er maatschappelijk voordeel ontstaat zodra de mensen nuttig bezig zijn, of dat nou via betaald werk is of niet. Vanuit W&I wordt juist beredeneerd dat die mensen een betaalde baan moeten hebben, zodat zij ten eerste niet meer afhankelijk zijn van een uitkering en ten tweede dat zij op hun eigen benen kunnen staan. Dit verschil in de doelstelling uit zich ook in de uitvoering van het werk. De twee clusters richten zich in het netwerk op eigen doelen en niet specifiek op het programmadoel. Het programmadoel komt het meest overeen met het doel van de actoren uit het cluster MO. Vanuit het cluster W&I hebben de actoren andere doelen die niet in het programmadoel zijn opgenomen. *“Komt een kwetsbaar persoon bij ons, dan hebben we echt een discussie over de arbeidsmatige dagbesteding. Dat ze vanuit W&I zeggen: onze opdracht is om mensen zo snel mogelijk uit de bijstand te krijgen, dus we investeren alleen op kansrijke types. Al die kansarme types.. nou ja daar doen we dan gewoon niets meer mee. En wij zeggen: hallo we hebben een collegeprogramma, dezelfde wethouder was er toen en hij zei dat hierop geïnvesteerd moet worden. Dat is belangrijk en daarmee voorkom je overlast en dat mensen verder terugvallen. Dus investeren hierin loont in de breedte van de keten en ook in de breedte van de stad. Dat clasht, dat zijn de dingen waarvan je zegt dat is lastig en dan moet je elkaar af en toe heel diep in de ogen kijken en soms ook eens teruggaan naar de wethouder en zeggen van nou.. je zegt dit en je zegt dit en hoe verhoudt dit nou tot elkaar?”*, aldus een respondent.

Het verschil in doelstelling wordt door de respondenten ook wel gevisualiseerd met ‘de piramide van Kriens’, zie figuur 6.2. Dat is een piramide die onderverdeeld is in drie groepen waar de burgers in gegroepeerd worden. In het onderste deel zit ongeveer 75 procent van de burgers, waar het in principe goed mee gaat en volgens de respondenten zelfredzaam zijn. In het middelste deel zitten de burgers die het iets lastiger hebben, maar zich kunnen aardig kunnen redden. Deze groep heeft soms een duwtje in de rug nodig, zodat hun situatie niet verslechterd. Tot slot is er de bovenste groep waar het kleinste deel van de bevolking zich in schaart, ongeveer 5%. Dit is de groep mensen waar het niet goed mee gaat. Deze groep heeft hulp nodig, anders kan deze groep voor veel overlast zorgen voor de maatschappij. De ambitie is om zo veel mogelijk mensen van het bovenste vak in het middelste vak te krijgen en van het middelste vak naar het onderste vak.



Figuur 6.2 : Piramide van Kriens

De discussie gaat over de bovenste en de middelste groep, zoals te zien is in figuur 6.2. Het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling richt zich op de bovenste groep en het cluster Werk en Inkomen richt zich op de middelste groep. Vanuit W&I wordt geredeneerd dat de middelste groep ondersteund en geholpen kan worden naar het vinden van een baan, zodat hun situatie niet verslechtert. Zij vinden dat de bovenste groep, die in vergelijking met de rest erg klein is, het meeste geld kost. Die groep heeft namelijk te kampen met vele soorten problemen en het helpen van hen kost erg veel geld. Tevens komen zij vaak niet uit de probleemgroep. *“Waarom zou ik nou in die bovenlaag 50.000 euro per persoon gaan investeren met het idee van joh dat wordt toch nooit wat. Dan kan ik beter met die 50.000 euro 10 mensen in de middenlaag helpen zodat ze niet in het bovenste puntje komen en op termijn heb ik daar meer rendement met mijn geld, want die lui in het bovenste leren het toch nooit”*, aldus een respondent. Vanuit het cluster MO wordt geredeneerd dat de bovenste groep juist ook ondersteuning en aandacht nodig heeft, want als dat niet zal gebeuren kan die groep verder verslechterd raken en de maatschappij schade toe brengen. *“Als je niet in aanmerking komt voor zo een activeringstraject betekent het dat je dus overdag feitelijk niks te doen hebt als we er niks voor verzinnen. En als je een beetje gek bent en je bent een beetje verslaafd en je hebt overdag niks te doen, dan weet ik wel wat je gaat doen. Zeker als de zon schijnt. Ja ik bedoel.. ze blijven niet poeslief binnen zitten en hopen dat de eerste voetbalwedstrijd van Nederland tegen Spanje begint. Nee dan zit hij lekker op een bankje in de stad met een half liter bier in de handen. Nou dat wordt dan weer gezien en dan krijg je weer die vicieuze cirkel”*, aldus een respondent. Dit verschil leidt tot discussies binnen het programma. Aan de ene kant willen sommigen investeren in de kleinere doelgroep die duur is. Aan de andere kant wordt er juist gepleit te investeren in de groep die, volgens W&I, het meest rendabel is. Deze discussies zorgen er in sommige gevallen zelf voor dat het wordt opgeschaald, dus dat de directie en/of de wethouder hierover wordt geïnformeerd.

Er is niet slechts een verschil kenbaar tussen de twee clusters. Binnen het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling is ook een verschil te zien tussen twee directies. Aan de ene kant is er de directie Activering en Welzijn en aan de andere kant de directie PG&Z. Zij hebben dezelfde doelstelling, maar hebben een andere kijk op de aanpak. Vanuit de directie Activering en Welzijn vinden zij dat er niet gewacht moet worden tot de doelgroep dakloos is. Er dient preventief gewerkt worden om de problematiek te voorkomen. Activering en Welzijn werkt gebiedsgericht en wijkgericht om maatwerk te leveren en de problematiek te kunnen voorkomen. De directie PG&Z is juist stedelijk gericht en draagt zorg voor de stedelijke zorg. De actoren geven aan dat zij begrip hebben voor elkaars standpunt, maar dat de focus op het één betekent dat er minder geld is voor het ander. Vanuit PG&Z wordt gezegd dat het geld nodig is om de mensen te helpen, anders is er meer sprake van overlast in de stad. Dit verschil leidt weleens tot spanning tussen de leden. In het programma Kwetsbare Personen is dus te zien dat er verschillende doelen zijn tussen zowel de clusters als de directies. Deze verschillende doelen leiden tot irritaties en in sommige gevallen zelfs tot conflicten. Dit is iets wat negatief is voor effectieve samenwerking binnen het programma.

Aanwezigheid van beschikbare middelen

Bij de aanwezigheid van beschikbare middelen wordt gekeken of het programma de beschikking heeft over voldoende fte en financiële middelen en hoe de middelen zijn verdeeld.

De respondenten zijn van mening dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om het werk goed uit te kunnen voeren. Zo zijn er voldoende medewerkers aanwezig en ook voldoende financiële middelen. Dit heeft met name te maken met de middelen die beschikbaar zijn gesteld vanuit de rijksoverheid in de vorm van AWBZ-middelen. Daarnaast is er ook voldoende middelen vrijgesteld door de gemeente, volgens de respondenten ongeveer 10 tot 15 miljoen euro. De gemeente maakt zelf geld vrij voor het programma, omdat het programma een collegeprogramma is met politieke prioriteiten. Waar het enigszins wringt als het gaat om de financiën is de vraag waar de focus op wordt gelegd. Aan de ene kant kan er geconcentreerd worden op het voorkomen van de problemen bij de doelgroep, dus preventie. En aan de andere

kant kan er geconcentreerd worden op het behandelen van de doelgroep die het al moeilijk heeft. Over deze kwestie ontstaan discussies en komt het financiële vraagstuk ter sprake. Als er meer wordt gericht op preventie, betekent het dat er minder geld beschikbaar is voor de behandeling en visa versa. Ook de vraag op welke doelgroep er wordt geconcentreerd, brengt discussies los waar financiën mee gemoeid gaan. Het focussen op de meest kwetsbare doelgroep is volgens het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling het uitgangspunt. Maar dit uitgangspunt kost, in vergelijking met de doelgroep waar het cluster Werk en Inkomen zich op richt, erg veel geld. En hier gaat het om hetzelfde principe: als er meer wordt gericht op het ene, betekent dat een afname op het ander. De respondenten zitten wel in onzekerheid als het gaat over de beschikking van financiële middelen in de toekomst voor het programma. Dit vanwege de mogelijke bezuinigingen die door de nieuwe gemeenteraad zullen plaatsvinden in de gemeente.

Vertrouwen

Om het vertrouwen tussen de actoren te onderzoeken, wordt gekeken naar de verwachtingen in ervaringen, kennis, intenties en handelingen van elkaar. Daarnaast wordt gekeken naar de vraag of er voldoende kennis en middelen worden gedeeld. Voor de huidige programmamanager, die nu ongeveer een jaar actief is als programmamanager, was er een andere programmamanager. De vorige programmamanager heeft ervoor gezorgd dat het programma toentertijd een collegeprogramma werd waarbij collegetargets aan het programma werden gekoppeld. Volgens de respondenten gebeurde dit echter zonder hun instemming. De programmamanager ging in overleg met de wethouder en de targets werden later vastgesteld. De lat werd erg hoog gelegd en de targets waren volgens de respondenten eigenlijk niet haalbaar. Dit zorgde voor de nodige irritaties bij de actoren. Om de targets te behalen had de programmamanager de afdeling nodig, maar die was niet betrokken bij het proces van het formuleren van die targets. *“Dus die hadden zoiets van ja dat jij nou weer die afspraken maakt op het Stadhuis, dat kunnen wij niet helpen, maar aan die onzin gaan wij niet meedoen”*, aldus een respondent. Volgens de respondenten was er geen vertrouwen in het behalen van de targets, maar ook geen vertrouwen in de programmamanager die vervolgens opstapte. Vervolgens is de huidige programmamanager aangetreden. Zij kan op dit moment geen invloed meer uitoefenen op de targets, omdat die al vaststaan.

Een ander aspect dat opvalt is dat de respondenten aangeven dat er te weinig kennis aanwezig is bij sommigen over de ontwikkelingen omtrent de 3 decentralisaties: het overhevelen van de AWBZ, Jeugdzorg en de Participatiewet van het Rijk naar de gemeente, wat een invloed zal hebben op het programma Kwetsbare Personen. De nieuwe programmamanager investeerde in het feit dat zij allen voldoende kennis over de decentralisaties vergaren, omdat het belangrijk is voor het programma. De verwachting in elkaars kennis was dus erg laag. Vanuit het onderdeel inkoop van het programma verdiepte een actor zich in de decentralisatie van de AWBZ, maar de rest van de groep was daar niet bij betrokken en dat zorgde weer voor de nodige irritaties. Dit vond plaats tussen actoren binnen het cluster MO. *“Wiens schuld dat was kan je niet zeggen, want ik denk allebei. Want je moet ook niet op het moment als er zulke belangrijke ontwikkelingen op je afkomen als de 3D, iemand afvaardigen en vervolgens laten gebeuren dat hij nooit terugkomt en je club er niet bij betreft. Eh.. want dan wordt je geïsoleerd en dan weet je nergens van en dan overkomt het je allemaal en dan kan je boos gaan zitten wezen dat het je allemaal overkomt”*, aldus een respondent. Een oorzaak voor het feit dat er te weinig kennis is volgens de respondenten te wijten aan de clustervorming. Zij geven als reden dat er mensen vanuit verschillende afdelingen bij elkaar zijn geplaatst, die vaak heel verschillende taken en verantwoordelijkheden hadden en ineens in een andere directie kwamen te zitten. Een tweede reden is dat een aantal actoren niet de moeite neemt om nieuwe kennis op te doen.

Een ander aspect dat invloed heeft op het vertrouwen tussen de actoren in het programma, is de effectiviteit van de deelprogramma's. Niet alle deelprogramma's zijn effectief en behalen hun doelen, wat tot gevolg heeft dat het irritaties opwekt bij de effectieve deelprogramma's. *“De snelheid werd eigenlijk bepaald door de zwakste schakel en dat heeft met name hier intern binnen*

mijn team best veel irritatie opgewekt, van 'wij willen graag door' en 'wij willen het geagendeerd hebben', maar je moest wachten op de totale agendering vanuit het programma, terwijl in dat programma alleen ons onderdeel echt goed presteerde en de rest er maar een beetje bijhing. Wij moesten wel gewoon wachten op sommige mensen", aldus een respondent.

Vanuit het cluster MO wordt er ook weinig vertrouwen geplaatst in het handelen van het cluster W&I. De respondenten zien het programma bestaande uit twee doelstellingen, waarbij elk cluster haar eigen doel nastreeft. Een aantal respondenten vindt dat W&I niet precies weet hoe zij moeten omgaan met dak- en thuislozen. Er wordt zelfs geopperd om het cluster W&I als geheel te privatiseren. Het vertrouwen in W&I vanuit het cluster MO laag. *"Ik heb ook wel eens gezegd dat de binding met Rotterdam vanuit W&I dusdanig laag dat je kunt overwegen om heel W&I te privatiseren". En: "Het apparaat W&I is niet het meest gunstige apparaat als het gaat om die kwetsbare doelgroep. En dat eh.. ja dat is gewoon een constatering, dat is een feit", aldus een respondent. Geconcludeerd kan worden dat het vertrouwen in het programma Kwetsbare Personen als laag getypeerd kan worden. De actoren hebben weinig vertrouwen in elkaars kennis en handelen.*

Netwerkcompetenties

Om de netwerkcompetenties te onderzoeken wordt er naar verschillende aspecten gekeken, te weten: de aanwezigheid van een netwerkmanager, coördinatie van interacties, de aanwezigheid van monitoring en de aanwezigheid van conflictbemiddeling. In het programma Kwetsbare Personen is een programmamanager aanwezig die verantwoordelijk is voor het programma. De programmamanager hield zich in de beginperiode bezig met het realiseren van voorzieningen om mensen van straat te halen. In het programma neemt zij volgens de respondenten de rol op zich om te investeren in de samenwerkingsrelaties tussen de actoren. Zij voelt zich ook verantwoordelijk voor het programma. *"En waar gaat in het begin het meeste energie zitten? In het elkaar helpen zich te verplaatsen in het perspectief van een ander. Om vervolgens te kijken van wat zit er nou voor begrippen waar alsmaar verwarring ontstaan, zodat we drie kwart van de ruzies kunnen skippen. En investeren in het uitrafelen van allerlei spraakverwarringen, omdat mensen begrippen anders begrijpen. Dat is één van de belangrijke dingen die je als programmamanager doet. Dus dat is mijn taak eigenlijk", aldus de programmamanager. De andere actoren omschrijven haar rol ook als zodanig en zij zien haar dat ook daadwerkelijk doen. Een punt wat het lastig maakt om de actoren goed op elkaar af te stemmen, is de verschillende percepties die aanwezig zijn bij de actoren. Daarnaast zijn de collegetargets een heikel punt, omdat die volgens de actoren veel te hoog zijn vastgesteld. Het lastige van een programma is dat de programmamanager niet officieel de leidinggevende is. De leden zijn dus officieel geen verantwoording verschuldigd richting de programmamanager. Echter, als er problemen voordoen heeft de programmamanager wel de mogelijkheid om het probleem te escaleren en dat te overleggen met de directie en/of de wethouder.*

Binnen het programma is de programmamanager verantwoordelijk voor het uitzetten van de grote lijnen. Naar de buitenwereld toe is het ook de programmamanager die het initiatief neemt en in contact staat met stakeholders buiten de gemeente. De respondenten zien haar ook als het gezicht van de aanpak en van het programma Kwetsbare Personen. Er is bijvoorbeeld een contractgroep waar de belangrijkste stakeholders in zitten, waar de programmamanager dan mee in gesprek gaat en de vergadering voorziet. Omdat het programma collegetargets heeft, zijn er ook vastgestelde doelstellingen waar het college op wordt afgerekend. De doelstellingen worden ook gemonitord. Elk kwartaal wordt een rapportage opgemaakt over de tussenresultaten. Daarnaast monitort het Trimbos Instituut het programma. Eén maal per jaar zorgt het Trimbos Instituut voor een rapportage. Geconcludeerd kan worden dat het programma de beschikking heeft over voldoende netwerkcompetenties.

Gevoel van urgentie

Wat betreft het gevoel van urgentie wordt in dit onderzoek gekeken naar het feit of de actoren het programma belangrijk vinden. Ook wordt er gekeken of de factoren vinden dat de problemen bij de doelgroep iets is dat op dit moment aangepakt moet worden. De actoren in het programma hebben een hoge mate van een gevoel van urgentie over de aanpak waar zij zich voor inzetten. Zij vinden het erg belangrijk dat de doelgroep minimaal een nuttige dagbesteding heeft, zodat zij bezig zijn en zich niet bezig houden met 'verkeerde dingen'. En als het mogelijk is dat zij zelfs geholpen kunnen worden naar een baan, zodat zij zelfstandig hun leven kunnen leiden, aldus de respondenten vanuit het cluster W&I. *"Ik probeer altijd het uitgangspunt te nemen van joh wij werken allemaal voor de concern Rotterdam en we moeten doen wat goed is voor de stad"*, aldus een respondent. Er is ook begrip tussen de actoren van MO en W&I voor elkaars standpunten. Zij vinden beide onderwerpen belangrijk, maar verschillen onderling over welke aanpak precies belangrijker is. De urgentie is bij de actoren altijd voelbaar geweest. In de toekomst wordt verwacht dat de urgentie alleen maar zal stijgen vanwege allerlei maatschappelijke ontwikkelingen, waardoor de zorg wordt afgebouwd en mensen veel langer thuis wonen.

Bij de wethouder en de gemeenteraad is het gevoel van urgentie ook sterk aanwezig. Het programma is een collegeprogramma en de wethouder wordt onder andere afgerekend op de resultaten van het programma. Vanuit de gemeenteraad wordt volgens de respondenten voldoende middelen vrijgemaakt om het programma goed uit te kunnen voeren. Het is ook een programma dat beeldbepalend is in de stad. Als er vele dak- en thuislozen op straat rondlopen, wordt dat ervaren als overlast en het programma is er om dat te voorkomen en tegen te gaan. De directie vindt de aanpak van het programma ook urgent. Zij zetten zich in om de stad beter te maken voor de inwoners. En omdat de wethouder en de gemeenteraad het programma als urgent zien, is er voor de directie in principe geen andere keus om daarbij aan te sluiten. Daarnaast wordt door de respondenten aangegeven dat de directeur van de directie PG&Z erg ondersteunend is en zich inzet voor het programma. Dat geeft een gevoel af dat het programma als belangrijk wordt gezien en dat de inzet van de actoren ook wordt gewaardeerd.

Erkenning wederzijdse afhankelijkheid

Onder de erkenning van wederzijdse afhankelijkheid vallen twee zaken op. Ten eerste dat de actoren erkennen dat zij afhankelijk zijn van elkaar. Ten tweede gaat het over de perceptie van de noodzaak om samen te werken. De actoren in het programma erkennen dat zij afhankelijk zijn van elkaar. Zij geven aan dat zij het zonder de anderen niet aankunnen. Dit is vanwege het feit dat het programma zich richt op een doelgroep met meerdere problemen. Zij zijn onvoorspelbaar, hebben te maken met meerdere vormen van problemen, zoals verslavingsproblematiek, psychische problemen en schuldenproblematiek. De actoren zien in dat een aanpak vanuit een enkele actor of op één probleem niet zo een groot effect heeft om de problemen op te lossen. *'Waar er samenwerking nodig is dat moet dan tot stand komen, ongeacht voor welk cluster of welke directie je dan ook werkt. Dan moeten we vanuit de inhoud gewoon kijken van joh wat is er nodig en hoe gaan we dat regelen. En ja.. wiens budget het is of wie onder welke directeur valt.. dat vind ik eigenlijk een non-issue'*, aldus een respondent. Dat er verschillende visies zijn in het programma zorgt er echter wel voor dat het lastiger is om samen te werken. Als medewerker behoor je tot je eigen directie of cluster en daar houd je je aan vast. De actoren geven aan dat ze zich aan de ene kant wel afhankelijk vinden van de anderen, vanuit het principe dat je er samen sterker uitkomt. Daarentegen geven sommigen ook aan dat zij zich eigenlijk op heel iets anders richten en daardoor niet afhankelijk zijn van de andere actoren. De doelen lopen volgens deze actoren langs elkaar heen. *"We kunnen als zelfstandige dienst gewoon zonder Activering en Welzijn functioneren. Dus binnen die clustervorming kun je zeggen van nou ja oké.. wij hebben een goede relatie met Activering en Welzijn, maar je hebt elkaar niet echt nodig om te kunnen functioneren. Omdat je op andere dingen richt"*, aldus een respondent. En ook het voorstel van een respondent om W&I op te knippen en te verzelfstandigen, zodat 'het uit de weg is geruimd' toont dat de actoren zich niet geheel afhankelijk van elkaar voelen.

Bij de vorige programmamanager werd de wederzijdse afhankelijkheid niet als hoog ervaren, omdat hij afspraken had gemaakt zonder zijn team erbij te betrekken. Hij voelde zich volgens de respondenten niet afhankelijk van de anderen om hen erbij te betrekken. Door de huidige programmamanager wordt extra ingezet om de afhankelijkheidsrelaties te managen. Zij probeert de actoren te doen laten inzien dat zij het niet alleen aan kunnen en elkaar nodig hebben. Een stap om dit te verwezenlijken was het opzetten van een stuurgroep waarin mensen vanuit verschillende onderdelen in de organisatie aanschoven, zowel uit de staf als de lijn. De respondenten geven daarnaast aan dat zij wel het gevoel hebben dat er sprake is van een 'wij-gevoel' bij de directies van het cluster MO. Geconcludeerd kan worden dat binnen de eigen directie de actoren zich afhankelijk van elkaar voelen, omdat zij met hetzelfde bezig zijn. Als het gaat om actoren uit andere directies en clusters is het gevoel van afhankelijkheid minder sterk.

Duidelijkheid van afspraken

Onder duidelijkheid van afspraken wordt verstaan dat de afspraken tussen de actoren concreet en duidelijk zijn en dat duidelijk is wat de consequenties zijn als er niet aan de afspraken wordt gehouden. In het programma zijn duidelijke afspraken gemaakt doordat het programma een collegeprogramma is. Het programmadoel staat in het collegeprogramma weergegeven en daar dient naar gewerkt te worden. In de praktijk is echter te zien dat er wel verschillende doelstellingen zijn waarnaar gestreefd wordt. Dit verschil tussen clusters maakt ook de afstemming tussen de clusters ingewikkeld, zoals al eerder is beschreven. De respondenten geven ook aan dat het niet duidelijk is hoe de clusterdirectie benaderd kan worden en voor welke vraagstukken zij benaderd kunnen worden. Hier zijn volgens hen geen duidelijke afspraken over gemaakt. Over de financiën zijn volgens de respondenten wel duidelijke afspraken gemaakt. De actoren weten op welk deel van het geld zij recht op hebben en waar zij gebruik van kunnen maken.

Dat de vorige programmamanager afspraken heeft gemaakt, met betrekking tot het invoeren van collegetargets, zonder dat de actoren daar van afwisten, wijst erop dat er geen duidelijke afspraken tussen de programmamanager en de actoren over dit soort situaties zijn gemaakt.

Als iemand de afspraken niet nakomt, is het volgens de respondenten de rol van de programmamanager om daarop in te spelen. Zij is ervoor verantwoordelijk om de persoon in kwestie daarop aan te spreken. Als het nodig is zal de programmamanager de maatregel nemen om het voor de directie of de wethouder te brengen. Over het geheel zijn er volgens de respondenten duidelijke afspraken gemaakt en is het duidelijk wat de consequenties zijn als iemand zich niet aan de afspraken houdt. In de praktijk uiten bepaalde punten zich echter anders dan afgesproken.

6.3 Effect van de clustervorming op de doelgroep, escaleren en verkokering

Naast de onderdelen die vanuit de theorie in de vorige paragraaf zijn behandeld, heeft de gemeente Rotterdam een drietal andere doelen met de clustervorming op gesteld. Die drie doelen vanuit de empirie worden hieronder behandeld.

Effect van de clustervorming op de doelgroep

Door de clustervorming heeft er een splitsing opgetreden in de doelgroep waarop gericht wordt. Vanuit het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling wordt gericht op de meest kwetsbare doelgroep, het cluster Werk en Inkomen richt zich op de groep burgers die het snelst aan het werk kunnen. Op de vraag of de clustervorming een effect heeft gehad op de doelgroep zijn de meningen verdeeld. Volgens sommige respondenten, vooral vanuit het cluster W&I, heeft de clustervorming geen invloed gehad op de doelgroep. *“In de uitvoering zullen ze daar helemaal niet van gemerkt hebben, het is vooral beleidsmatig waar die invloed op zit. De mensen in de uitvoering blijven gewoon hun werk doen en ja... daar verandert niks aan.”* Dit is de mening van een aantal respondenten dat werkzaam is vanuit het cluster W&I. Volgens een aantal andere respondenten, vooral werkzaam vanuit het cluster MO, heeft de clustervorming wel enige invloed op de doelgroep gehad. Dat heeft te maken met het verschil dat aanwezig is binnen het cluster MO, tussen de directies Activering en Welzijn en PG&Z. Waar Activering en Welzijn wijk- en gebiedsgericht te werk gaat, gaat PG&Z vooral grootstedelijk en regionaal te werk. Dit zorgt wel eens voor verwarring bij de burgers waar zij terecht moeten en wat zij kunnen verwachten. *“Krijgen ze een hulp aangeboden dat onderling besproken is en gericht op hun gebied, of wordt vanuit PG&Z ergens in de stad hulp aangeboden?”*, aldus een respondent. Daarnaast wordt een verschil aangekaart dat is opgetreden tussen de clusters W&I en MO, vanwege de clustervorming. Vanuit MO wordt geredeneerd dat het cluster W&I zich strikt aan de regels houdt. In de tijd voor de clustervorming werden er weleens uitzonderingen gemaakt voor burgers als dat in hun voordeel was. Nu lijkt dat veel minder te gebeuren, omdat W&I geen uitzonderingen maakt. *“Om een voorbeeld te geven als iemand zonder een dak boven zijn hoofd zit, dan wordt hij ambulante, dan wordt hij begeleid, en die woning komt op zo een persoon zijn naam te staan eh.. maar dan moet hij het ook gaan inrichten. Dat betekent dat hij weer direct een schuld heeft. Vaak ook moeilijk zit met uitkeringen, daar zou je je regels aan kunnen aanpassen, maar daar wordt niet aan meegewerkt”*, aldus een respondent. Tevens wordt door de respondenten vanuit MO aangekaart dat het feit dat W&I zich richt op het bieden van werk gevolgen heeft op de doelgroep. Vanuit W&I wordt gericht op de doelgroep waarvan wordt verwacht dat zij binnen een korte termijn aan het werk kunnen worden geholpen, maar vaak is dat niet het geval. Een groot deel van de groep zit dus zonder werk, maar ook zonder een activeringstraject dat door het cluster MO wordt geboden, omdat de persoon niet door MO wordt geholpen maar door W&I. *“Dat betekent eigenlijk dat je dan niet in aanmerking komt voor zo een activeringstraject en dat betekent dat je dus eh.. dat je overdag feitelijk niks te doen hebt als we er niks voor verzinnen. En als je een beetje gek bent en je bent een beetje verslaafd en je hebt overdag niks te doen, dan weet ik wel wat je gaat doen. Zeker als de zon schijnt. Ja ik bedoel.. ze blijven niet poeslief binnen zitten en hopen dat de eerste voetbalwedstrijd van Nederland tegen Spanje begint. Nee dan gaat hij lekker op een bankje in de stad met een half liter bier in de handen zitten. Nou dat wordt dan weer gezien en dan krijg je weer die vicieuze cirkel”*, aldus een respondent.

Geconcludeerd kan worden dat volgens de respondenten van het cluster MO de clustervorming een negatief invloed heeft op de doelgroep. Volgend de respondenten van het cluster W&I is er geen invloed van de clustervorming op de doelgroep.

Escaleren

Onder het begrip escaleren wordt verstaan dat iets, vaak een probleem, voorgelegd kan worden aan de directie en/of de wethouder. Dit zodat de directie of wethouder als 'hoger geschikte' een oordeel kan vellen en problemen verholpen kunnen worden. De respondenten geven op dit vlak een gefragmenteerd beeld weer. Volgens een aantal respondenten heeft de clustervorming geen invloed gehad op de wijze waarop zij iets kunnen escaleren, ondanks dat de organisatiestructuur is veranderd en daarmee ook de directiestructuur. Volgens deze respondenten is er geen verschil kenbaar in vergelijking met de oude situatie. Zij kunnen gewoon naar de directie stappen om hun verhaal te uiten. Daarentegen is er ook een groot aantal respondenten dat wel een verschil heeft gemerkt. Volgens hen is het lastiger geworden om iets te escaleren. De eerste reden die zij geven, is dat er een extra laag onduidelijk is, de rol van de clusterdirecteur en die van de directie. Zoals een van de respondenten zei: *"Voor mijn gevoel is er soms meer een extra laag. Voorheen was het zo dat je de directie Sociale Zaken en Werkgelegenheid had en directie van de GGD. En als je daar niet uitkwam ging je naar de wethouder. Nu heb je veel meer dat clusterdirecteur daar veel meer een extra stap is. Ik vind het heel erg onduidelijk hoe dat loopt."*

De tweede reden is dat het escaleren lastiger wordt ervaren vanwege de verschillende directeuren die verantwoordelijk zijn voor het programma. Als iets dient te worden opgeschaald over een persoon van een ander cluster, dan is de vraag waar dat dan terecht moet. Is dat bij de eigen directeur, de directeur van de andere directie of bij de clusterdirecteur? Dit vraagstuk wordt door sommige actoren als onduidelijk bevonden. *"Je hebt nieuwe routes en het is af en toe even zoeken wat de nieuwe routes zijn. Als het gaat om dingen die binnen het cluster zijn, dan zijn die stappen duidelijk. Maar nu gaat het om afstemming met andere clusters en dan is het ingewikkeld. En dat hebben we met name met W&I",* aldus een respondent.

Verkokering

Een doel van de clustervorming is dat er minder sprake zal zijn van verkokering. Medewerkers vanuit verschillende directies en clusters komen bij elkaar in een gebouw te zitten, zij leren elkaar en elkaars werk kennen en kunnen zo ook beter afstemmen met elkaar. Volgens de respondenten is er inderdaad iets veranderd door de clustervorming als het gaat om de verkokering. In plaats van dat de clustervorming verkokering tegengaat, heeft de clustervorming volgens de respondenten juist een tegengesteld effect. De verkokering is volgens hen juist toegenomen. Voor de clustervorming zat het programma vrijwel geheel bij de dienst SoZaWe en voor een deel onder GGD, door de clustervorming is er een onderverdeling gemaakt tussen de clusters Maatschappelijke Ontwikkeling en Werk en Inkomen en daarbinnen ook nog binnen verschillende directies. Dit is volgens vele respondenten 'een nieuwe scheidslijn'. Omdat de verschillende clusters opereren vanuit een andere visie en doelstelling, zijn de verschillen tussen de clusters kenbaar. De verschillen worden als zo groot gezien dat er zelfs wordt gesproken over 'een andere wereld'. *"Wat ik zelf lastig vind van hoe het oude Sociale Zaken was.. zat daar nog ook de combinatie met een aantal zorgaspecten in en dat er daarmee dus wel een brede integrale blik was. En omdat er nu een aparte cluster.. niet eens een directie, maar een heel cluster apart is.. af en toe zit je echt van hey dit is zo een andere wereld, er wordt zo een andere taal gesproken dat je dat gewoon echt niet meer begrijpt, en soms gewoon lijnrecht tegenover elkaar staat",* aldus een respondent. Volgens de respondenten is er nu meer sprake van een 'wij-zij gevoel', waarbij er een barrière tussen de actoren uit verschillende clusters is ontstaan. Volgens een respondent komt het zelfs voor dat de respondent niet aan een werkplek mag zitten, omdat daar normaal gesproken medewerkers zitten uit een ander cluster. *"Wat mensen daar dan zeggen van nee je mag hier niet komen zitten, dit stuk is van Werk en Inkomen. Letterlijk is mij dat gezegd.. meerdere keren",* aldus een respondent.

Naast het feit dat de respondenten ervaren dat er verkokering plaatsvindt tussen de clusters, vindt een aantal van hen dat er ook sprake is van verkokering in het cluster tussen verschillende directies. De directies binnen een cluster hebben ook verschillende doelstellingen die niet overeenkomen en daar vindt ook een 'wij-zij gevoel' plaats. Dit wordt wel als minder groot ervaren dan het verschil tussen de clusters. Door een respondent werd de vraag over

verkokering met het volgende afgesloten: *‘En ik hoorde dus dat bij het afscheid van de wethouder die erover ging, Marco Florijn, dat hij had gezegd: ‘Ja er is mij één ding niet gelukt, dat was eigenlijk wel waar ik voor van Leeuwarden naar Rotterdam ben gekomen en dat is om de zorg en W&I meer met elkaar te verbinden.’*”

Geconcludeerd kan worden dat de clustervorming ervoor heeft gezorgd dat de verkokering is toegenomen, wat in strijd is met het doel van de clustervorming als het om ontkokering gaat.

6.4 Het behalen van de doelen

Na de verschillende onderdelen te hebben weergegeven, wordt in deze paragraaf de netwerkeffectiviteit besproken. Van netwerkeffectiviteit wordt gesproken als de doelen van het programma zijn behaald. Zoals eerder werd aangegeven, heeft het programma collegetargets waarin de doelen staan vermeld. De lat is erg hoog gelegd en volgens de actoren is het vrijwel onmogelijk om die targets dan ook te behalen. Het programma heeft een tweetal harde collegetargets, één preventieve en één over overlast. De harde targets zijn uitgedrukt in het aantal mensen dat in een traject moet zitten. Dit is ook een target dat behaald is. Dit valt onder het deelprogramma Maatschappelijke opvang en meervoudig/GGZ. In het jaar 2006 tot 2009 werden er 3.000 dak- en thuislozen van straat gehaald en zij werden in zorg genomen. Tussentijds is het target ook opgeschroefd waarbij voorheen iemand als stabiel werd gezien als hij of zij drie maanden beschikte over huisvesting. Na het verhogen van het target werd iemand als stabiel gezien als hij of zij zes maanden over huisvesting beschikte. Daarnaast werd er niet meer slechts gefocust op huisvesting, maar ook meer op dagbesteding en het hebben van een sociaal netwerk. In dit deelprogramma is bijvoorbeeld een reductie van 209 huisuitzetting behaald in het jaar 2013. Dat is een percentage van 61% ten opzichte van het jaar 2012. Vanuit het Rijk wordt de financiën met 30% afgebouwd, wat van invloed zal zijn op het programma. Dit wordt door de respondenten als succesvol gezien.

De overige drie deelprogramma's hebben de doelen niet weten te behalen. Het deelprogramma kwetsbare jongeren bestaat uit het spoor aanpak op het MBO en het spoor kwetsbare jongeren. Het aantal kwetsbare jongeren in het MBO was minder hoog dan verwacht, waardoor het noodzakelijk was dat er een nieuwe raming werd opgesteld wat uitkwam op 1.700 kwetsbare jongeren op het MBO. In het jaar 2013 waren er slechts 150 jongeren aangemeld voor een traject. Veel minder dan verwacht. Dit wordt door de respondenten dan ook niet als succesvol gezien.

Het spoor kwetsbare personen kan volgens de respondenten wel als effectief worden gezien. In 2013 waren er 929 aanmeldingen van zwerfjongeren. Over het geheel zijn er 2.197 jongeren in een traject genomen en 571 van hen hebben een stabiele situatie bereikt.

Het deelprogramma justitiabelen was gestart met als doel het verbeteren van de continuïteit van zorg voor kort gestrafte gedetineerden. De zorg voorafgaand, tijdens en na detentie moest met elkaar verbonden worden. Er was echter een overlap tussen de groep daklozen en de groep kort gestraften in detentie. Om deze reden is het moeilijk om een onderscheid tussen beide te maken. Dit deelprogramma wordt dan ook wel als ineffectief gezien.

Het laatste deelprogramma, deelprogramma kwetsbare ouderen, zet zich in om zorg te dragen voor kwetsbare ouderen. Tot augustus 2013 zijn er 708 kwetsbare ouderen in een zorgtraject geplaatst. Geen van deze ouderen is geholpen naar een situatie waarin zij als stabiel gezien kunnen worden. Het meetinstrument, dat zij zelfredzaam moeten worden, bleek te beperkt toepasbaar te zijn. Ouder worden gaat gepaard met een afnemende zelfredzaamheid. Dit had ook als gevolg dat dit deelprogramma is opgeheven. Geconcludeerd kan worden dat in het programma Kwetsbare Personen slechts één van de vier deelprogramma's de doelen heeft weten te behalen.

6.5 Conclusie

Factoren	Score	Invloed clustervorming op factor
Doelconsensus	Laag niveau van doelconsensus	Negatieve invloed op doelconsensus
Aanwezigheid beschikbare middelen	De actoren vinden dat zij voldoende middelen ter beschikking hebben	Geen invloed van de clustervorming op middelen
Vertrouwen	Laag niveau van vertrouwen, vooral op het gebied van kennis bij andere actoren	Negatieve invloed op vertrouwen
Netwerkcompetenties	Sprake van voldoende netwerkcompetenties volgens de respondenten	Geen invloed op netwerkcompetenties
Gevoel van urgentie	Gevoel sterk aanwezig bij de actoren, wethouder en de directie	Geen invloed op gevoel van urgentie
Erkenning wederzijdse afhankelijkheid	De erkenning is gemiddeld aanwezig bij de leden. Bij sommige actoren gemiddeld en bij anderen niet	Wel/Geen invloed op de afhankelijkheden
Duidelijkheid van afspraken	De afspraken zijn volgens de respondenten duidelijk	Geen invloed op duidelijk van afspraken
Doelgroep	Verschil tussen MO en W&I zorgt soms voor verwarring en minder goede zorg voor de doelgroep. Volgens W&I is dat niet het geval	Negatieve invloed/ Geen invloed op doelgroep
Escaleren	Mogelijk om te escaleren, minder dan voorheen. Extra directielaag wordt gezien als een hinder	Negatieve invloed op het escaleren
Verkokering	Volgens de respondenten is de verkokering toegenomen	Negatieve invloed op verkokering

Figuur 6.3: Overzicht conclusies programma Maatschappelijke Inspanning.

In het begin van dit hoofdstuk werd geconcludeerd dat het programma Kwetsbare Personen getypeerd kan worden als een Lead organization netwerk. Of deze vorm als effectief gezien kan worden, is er naar vier factoren gekeken, te weten: het aantal leden, doelconsensus, vertrouwen, netwerkcompetenties. In dit programma is te zien dat er een groot aantal leden is betrokken. Dit maakt de Lead Organization netwerk een passende vorm, want in dit netwerk dient er sprake te zijn van een groot aantal leden volgens Provan en Kenis (2008). Volgens de theorie dient in een lead organization de mate van vertrouwen minimaal laag te zijn, de mate van doelconsensus minimaal gemiddeld en de netwerkcompetenties ook gemiddeld om effectief te kunnen zijn. Als er wordt gekeken naar het programma Kwetsbare Personen is te zien dat de mate van vertrouwen laag is, de doelconsensus erg laag is en dat er op netwerkcompetenties goed wordt gescoord. Volgens de theorie van Provan en Kenis (2008) wordt dan niet verwacht dat de effectiviteit van het netwerk als hoog zal zijn.

Uit de tabel zijn een aantal opvallende conclusies te trekken. Allereerst is te zien dat het programma op diverse factoren die de effectiviteit beïnvloeden goed scoort. Dit zijn de factoren netwerkcompetenties, aanwezigheid beschikbare middelen, gevoel van urgentie en duidelijkheid van afspraken. Dit betekent dat deze factoren een positieve invloed hebben op de effectiviteit van het netwerk.

Daarnaast zijn er een factoren die gemiddeld scoren. Dat zijn de factoren erkenning wederzijdse afhankelijkheid, invloed op de doelgroep en escaleren. Sommige actoren erkennen dat zij wederzijds afhankelijk zijn van de anderen in het eigen cluster, maar dat tussen de clusters er minder sprake is van wederzijdse afhankelijkheid. Dat actoren hun eigen gang gaan duidt ook op een laag niveau van een gevoel van wederzijdse afhankelijkheid. Daarnaast heeft volgens de respondenten van het cluster W&I de clustervorming geen invloed gehad op de doelgroep, maar volgens de respondenten vanuit MO is dat wel het geval. Daarnaast is te zien dat bij de factoren escaleren en verkokering, wat interne doelstellingen zijn die de gemeente wil verbeteren, er gemiddeld en laag wordt gescoord. Het escaleren van problemen richting de directie of de wethouder is volgens de actoren nog steeds aanwezig, maar dat is door de clustervorming wel lastiger geworden. Bij de verkokering is te zien dat de actoren vinden dat de verkokering juist is toegenomen.

In het programma zijn er ook diverse factoren waar minder goed op gescoord wordt. De factoren doelconsensus en het vertrouwen in het programma worden als negatief ervaren. Dit zijn zowel volgens Provan en Kenis (2008) als Hoogerwerf en Herweijer (2008) essentiële onderdelen voor een effectief netwerk. Doordat er actoren in het programma zitten met eigen doelstellingen en belangen heeft dat als gevolg dat het vertrouwen onderling niet als hoog wordt ervaren.

Zoals in het begin van de conclusie werd weergegeven, wordt verwacht dat de effectiviteit van dit netwerk laag zal zijn. Onder het voorgaand kopje 'behalen van de doelen' werd aangetoond dat slechts één van de vier doelen zijn behaald en dat de respondenten aangeven dat het programma Kwetsbare Personen in het algemeen de doelen niet behaald. Het is echter lastig te veronderstellen dat de clustervorming er direct voor heeft gezorgd dat de doelen niet zijn behaald en daardoor het programma als ineffectief gezien kan worden. Wat geconcludeerd kan worden is dat op een aantal factoren die de effectiviteit van het netwerk beïnvloeden slecht wordt gescoord en ook dat het programma ineffectief is. Dat de doelen niet worden behaald kan mede te maken hebben met de factoren waar slecht op wordt gescoord. Een voorbeeld hiervan is dat de doelconsensus in het netwerk erg laag is doordat de actoren niet met zijn allen naar hetzelfde doel streven. De context dient echter niet vergeten te worden. Dat het deelprogramma kwetsbare jongeren niet werd behaald, kwam volgens de actoren omdat er een verkeerde schatting is gemaakt. Er waren namelijk minder kwetsbare jongeren op het MBO dan verwacht.

Daarnaast wordt het deelprogramma justitiabelen als ineffectief gezien, omdat er veel overlap was tussen de doelgroep van het deelprogramma en de groep daklozen. Tot slot zien de respondenten het deelprogramma kwetsbare ouderen als ineffectief, omdat het meetinstrument dat gebruikt werd niet toepasbaar bleek te zijn op deze doelgroep. Dit had ook als gevolg dat het deelprogramma werd opgeheven. De invloed van de clustervorming en die van de factoren waar niet goed op wordt gescoord, is dus niet uitsluitend. Wat geconcludeerd kan worden is dat op groot een aantal factoren die de effectiviteit van het programma beïnvloeden slecht wordt gescoord en dat het programma als ineffectief gezien kan worden.

7. Vergelijking van programma's

In dit hoofdstuk worden de uitkomsten van de analyse van de twee onderzochte programma's weergegeven. Tevens worden de programma's met elkaar vergeleken.

Op een aantal aspecten komen de factoren die onderzocht zijn in het programma Maatschappelijke Inspanning en het programma Kwetsbare Personen overeen. Dit zijn de volgende factoren: doelconsensus, effect op doelgroep, vertrouwen, netwerkcompetenties, gevoel van urgentie, wederzijdse afhankelijkheid, duidelijkheid van afspraken en escaleren. De factoren die van elkaar verschillen, zijn de aanwezigheid van beschikbare middelen, verkokering en het behalen van de doelen. Hieronder zullen de overeenkomsten en verschillen uitvoerig worden weergegeven.

Factor/ programma	Maatschappelijke Inspanning	Kwetsbare Personen	Invloed clustervorming op factor
Doelconsensus	Laag niveau van doelconsensus	Laag niveau van doelconsensus	MI: Negatief KP: Negatief
Aanwezigheid beschikbare middelen	Te weinig middelen, zoals fte en geld, en het is niet evenredig verdeeld volgens de respondenten	De actoren vinden dat zij voldoende middelen ter beschikking hebben.	MI: Negatief KP: Geen
Vertrouwen	Laag niveau van vertrouwen. Kennis en middelen worden volgens de respondenten te weinig gedeeld	Laag niveau van vertrouwen, vooral op het gebied van kennis.	MI: Negatief KP: Negatief
Netwerkcompetenties	Sprake van voldoende netwerk-competenties volgens de respondenten	Sprake van voldoende netwerk-competenties volgens de respondenten.	MI: Geen KP: Geen
Gevoel van urgentie	Gevoel sterk aanwezig bij wethouder en gemeenteraad. Bij de directie minder sterk aanwezig	Gevoel sterk aanwezig bij de actoren, gemeenteraad en de directie	MI: Geen KP: Geen
Erkenning wederzijdse afhankelijkheid	Meeste actoren geven aan afhankelijk te zijn van de anderen. In de praktijk is dat niet altijd het geval	De erkenning is bij sommigen wel aanwezig en bij anderen niet	MI: Geen KP: Wel/Geen
Duidelijkheid van afspraken	De afspraken zijn volgens de respondenten duidelijk	De afspraken zijn volgens de respondenten duidelijk.	MI: Geen KP: Geen
Doelgroep	Doelgroep wordt volgens de respondenten niet goed genoeg geholpen	Verschil tussen MO en W&I zorgt soms voor verwarring en minder goede zorg voor de doelgroep. Volgens W&I is dat niet het geval.	MI: Negatief KP: Negatief/Geen

Escaleren	Mogelijk om te escaleren, minder dan voorheen. Wordt als lastig gezien.	Mogelijk om te escaleren, minder dan voorheen. Extra directielaag wordt gezien als een hinder.	MI: Negatief KP: Negatief
Verkokering	Minder verkokering binnen clusters, meer verkokering tussen clusters: nieuwe schotten	Volgens de respondenten is de verkokering toegenomen.	MI: Binnen het cluster positief, tussen clusters negatief KP: Negatief

Figuur 7.1: Vergelijking programma's.
MI: Programma Maatschappelijke Inspanning
KP: Programma Kwetsbare personen

7.1 Samenwerking en het effect van de clustervorming

Doelconsensus

Als er naar de doelconsensus wordt gekeken, blijkt dat er in beide programma's verschillende doelstellingen aanwezig zijn. Deze verschillen leiden zelfs tot conflicten tussen de actoren. De actoren geven aan dat dit een gevolg is van de clustervorming. Voor de situatie van de clustervorming vonden de programma's in een dienst plaats, na de clustervorming vonden de programma's tussen twee clusters plaats. Het opsplitsen van bijvoorbeeld de dienst SoZaWe in een gedeelte dat naar MO ging en een gedeelte dat naar W&I ging, heeft in beide programma's tot gevolg dat er verschillende doelstellingen aanwezig zijn. Het doel van het cluster W&I om mensen aan het werk te helpen, is in beide programma's niet geborgd in het programmadoel.

Aanwezigheid beschikbare middelen

Als er wordt gekeken naar de aanwezigheid van beschikbare middelen in beide programma's valt op dat bij het programma Kwetsbare Personen er genoeg middelen zijn en bij het programma Maatschappelijke Inspanning er een te kort is aan middelen. Dit zijn zowel financiële middelen als de beschikbaarheid van fte. De clustervorming heeft een negatief effect gehad op de aanwezigheid van beschikbare middelen voor het programma Maatschappelijke Inspanning. De clustervorming heeft ervoor gezorgd dat er te weinig middelen werden vrijgemaakt voor de actoren van het programma die werkzaam zijn vanuit het cluster MO. Het programma Kwetsbare Personen heeft de beschikking over voldoende middelen, mede omdat er geld wordt vrijgemaakt vanuit het Rijk.

Vertrouwen

Het vertrouwen wordt in beide programma's als laag ervaren. Het verschil tussen beide programma's is dat het vertrouwen bij het programma Maatschappelijke Inspanning als laag wordt ervaren, doordat kennis en middelen te weinig worden gedeeld door actoren vanuit de verschillende clusters. Bij het programma Kwetsbare Personen wordt het vertrouwen als laag ervaren, doordat er te weinig kennis aanwezig is bij sommige actoren en omdat drie van de vier deelprogramma's ineffectief zijn.

Netwerkcompetenties

In beide programma's vinden de respondenten dat er voldoende netwerkcompetenties zijn. Het is de programmamanager die zorgt voor coördinatie van interactie en conflictbemiddeling en daarmee een belangrijke rol inneemt. Als het gaat om de monitoring is er wel een verschil te zien tussen de programma's. In het programma Maatschappelijke Inspanning neemt de programmamanager die rol op zich en in het programma Kwetsbare Personen vindt de monitoring door een externe partij plaats, namelijk het Trimbos Instituut.

Gevoel van urgentie

In beide programma's is er sprake van een gevoel van urgentie bij de respondenten. Zij vinden allen dat het belangrijk is waar zij momenteel mee bezig zijn en dat de problemen ook op dit moment aangepakt dienen te worden. Tevens is in beide programma's sprake van een gevoel van urgentie bij de wethouder en de gemeenteraad. Bij het programma Kwetsbare Personen is dat het geval, omdat het een collegeprogramma is. Bij het programma Maatschappelijke Inspanning is dat het geval, omdat het college het programma wil uitbreiden naar alle wijken in de stad. Wat betreft het gevoel van urgentie bij de directie is er een verschil zichtbaar. De respondenten van het programma Kwetsbare Personen geven aan dat het gevoel van urgentie sterk aanwezig is bij de directie. Daartegenover heb je de respondenten van het programma Maatschappelijke Inspanning die het gevoel van urgentie bij de directie juist mist. Zij hebben het gevoel dat de directie het programma niet belangrijk vindt en daardoor niet voldoende middelen vrijmaakt. Ze geven wel aan dat de directie dat gevoel nog zal krijgen, omdat de gemeenteraad het programma nu belangrijk vindt.

Erkenning wederzijdse afhankelijkheid

In beide programma's geven de actoren aan dat zij afhankelijk zijn van elkaar. Het algemene beeld is dat de actoren aangeven dat zij bezig zijn met een gezamenlijke klus en dat zij elkaar daarvoor nodig hebben. In het programma Maatschappelijke Inspanning komt vanuit de kant van MO wel naar voren dat zij vinden dat de actoren vanuit W&I zich niet afhankelijk voelen van de actoren van MO. Zij vinden dat W&I haar eigen weg in slaat. De actoren vanuit W&I zien dit veel positiever in en zeggen dat zij zich wel degelijk afhankelijk voelen van iedereen. In het programma Kwetsbare Personen is wel te zien dat de actoren binnen het cluster zich niet geheel afhankelijk voelen van elkaar. Dit is een verschil met Maatschappelijke Inspanning. Doordat in het programma Kwetsbare Personen een verschil in aanpak zit tussen de directies Activering en Welzijn en PG&Z vinden de actoren dat zij niet afhankelijk zijn van de ander. Daarnaast wordt in het programma Kwetsbare Personen aangegeven dat de vorige programmamanager zich niet afhankelijk van hen voelde, omdat hij colleegetargets had opgesteld zonder hen erbij te betrekken.

Duidelijkheid van afspraken

In beide programma's vinden de actoren dat er duidelijke afspraken zijn gemaakt. De respondenten weten wat er van elkaar wordt verwacht en als iemand zich niet aan de afspraak houdt is het duidelijk wat de consequenties zijn. In beide programma's heeft de programmamanager daar een belangrijke rol in.

7.2 Effect van de clustervorming op de doelgroep, escaleren en verkokering

Effect van de clustervorming op de doelgroep

In beide programma's blijkt dat de clustervorming een negatief effect heeft op de doelgroep. In het programma Maatschappelijke Inspanning is door de clustervorming niet genoeg capaciteit onder het cluster MO gebracht, waardoor burgers niet goed genoeg geholpen kunnen worden. De basisdienstverlening was en is nog steeds niet voldoende aanwezig. In het programma Kwetsbare Personen wordt het effect van de clustervorming ook als negatief ervaren. Waar Activering en Welzijn wijk- en gebiedsgericht te werk gaat, gaat PG&Z vooral grootstedelijk en regionaal te werk. Door het verschil tussen de directies raken sommige burgers verward over de hulp die ze kunnen krijgen. Daarnaast heeft het verschil in doelstelling tussen de clusters W&I en MO als gevolg dat bepaalde burgers tussen wal en schip raken. Dit komt omdat sommigen door W&I worden geholpen, maar niet aan een baan komen. Daarnaast krijgen zij geen activeringstraject dat door het cluster MO wordt geboden. Deze burgers zitten dus in principe zonder hulp.

Escaleren

In beide programma's geven de respondenten aan dat zij de mogelijkheid hebben om vraagstukken bij de directie en de wethouder voor te leggen. Dit gebeurt vaak door de programmamanager. De respondenten geven aan dat de clustervorming een negatief effect heeft gehad op het escaleren. Velen van hen vinden onduidelijk wat de rol is van de clusterdirecteur en met welke vraagstukken zij terecht kunnen bij de clusterdirecteur. Daarnaast is het onduidelijk bij welke directeur zij precies in sommige situaties terecht kunnen, waarin het mensen vanuit verschillende directies betreft. Zij vragen zich dan af of zij naar hun eigen directeur moeten, naar de directeur van de andere directie of naar de clusterdirecteur. De clustervorming heeft voor deze onduidelijkheid gezorgd. In de situatie voor de clustervorming vonden de respondenten het een stuk duidelijker, zij konden destijds terecht bij hun eigen directeur.

Verkokering

Als het gaat om de verkokering binnen een cluster vinden de actoren vanuit het programma Maatschappelijke Inspanning dat de verkokering op een punt inderdaad is afgenomen. Medewerkers vanuit verschillende afdelingen zitten samen, leren elkaar kennen, werken samen en kunnen elkaar beter vinden. De respondenten uit het programma Kwetsbare Personen geven aan dat de verkokering tussen directies niet is afgenomen, maar juist is toegenomen. Dit vanwege het feit dat de directies Activering en Welzijn en PG&Z verschillende vormen van aanpak hebben. De actoren vanuit beide programma's geven tevens aan dat er een nieuwe vorm van verkokering is ontstaan, namelijk tussen clusters. Dit zijn volgens hen nieuwe en dikkere muren. Door de verschillende doelstellingen die de clusters innemen, zijn de verschillen tussen de actoren groot.

7.3 Het behalen van de doelen

In het programma Maatschappelijke Inspanning is het lastig te achterhalen of de doelen zijn behaald, omdat er geen meetbare doelen zijn vastgesteld. Wat er wel aangetoond kan worden, is dat er meer mensen aan een vrijwilligersbaan zijn geholpen door het programma en dat er weinig mensen aan een echte baan zijn geholpen. Het helpen van mensen aan een vrijwilligersbaan wordt als effectief gezien en het helpen van mensen aan een betaalde baan als minder effectief. Bij het programma Kwetsbare Personen hebben drie van de vier deelprogramma's hun doelen niet behaald. Om deze reden kan het programma niet als effectief worden gezien. De respondenten geven tevens aan dat het netwerk niet effectief is. Of de clustervorming daar een groot invloed op heeft gehad is onduidelijk. Dit komt met name omdat er vele factoren zijn die het succes van het programma behalen. Gesteld kan worden dat het programma Maatschappelijke Inspanning effectiever is in het behalen van de doelen in vergelijking met het programma Kwetsbare Personen.

7.3 Conclusie

In dit hoofdstuk is weergegeven wat de verschillen en overeenkomsten zijn tussen beide programma's. De factoren doelconsensus, gevoel van urgentie, erkenning wederzijdse afhankelijkheid, duidelijkheid van afspraken en escaleren, worden door de respondenten uit beide programma's op dezelfde manier weergegeven. De factor doelconsensus wordt in beide programma's als te laag bestempeld. Het gevoel van urgentie wordt in beide programma's als voldoende gezien. In beide programma's is de erkenning van wederzijdse afhankelijkheid gemiddeld aanwezig en zijn de afspraken duidelijk. Het escaleren is door de actoren vanuit beide programma's mogelijk, maar wordt wel als lastiger gezien, omdat het onduidelijk is waar zij precies terecht kunnen met vragen.

Als het gaat om de invloed van de clustervorming op de factoren, is te zien dat op de meeste factoren de invloed in beide programma's, als gelijk wordt gezien. In de factoren verkokering, beschikbaarheid van middelen en effect op de doelgroep is wel een verschil kenbaar tussen de programma's. De respondenten uit het programma Maatschappelijke Inspanning geven aan dat de verkokering binnen het cluster is afgenomen en tussen de clusters is toegenomen. De respondenten uit het programma Kwetsbare Personen geven aan dat de verkokering slechts is toegenomen en niet is afgenomen. In het programma Maatschappelijke Inspanning geven de respondenten aan dat er een tekort is aan middelen. In het programma Kwetsbare Personen zijn er voldoende middelen beschikbaar.

Tot slot is er een verschil te zien in de factor 'effect van clustervorming op de doelgroep'. Volgens de respondenten uit het programma Maatschappelijke Inspanning wordt, als gevolg van de clustervorming, de doelgroep minder goed geholpen. In het programma Kwetsbare Personen is er een meningsverschil tussen de respondenten vanuit de clusters MO en W&I. Vanuit MO wordt ook aangegeven dat de doelgroep minder goed wordt geholpen, maar vanuit W&I wordt dat tegengesproken. Zij zien geen verschil door de clustervorming.

8. Conclusie

In de voorgaande hoofdstukken is getracht een antwoord te geven op de deelvragen. Alvorens de conclusies van dit onderzoek worden beschreven, wordt in het kort weergegeven wat de context van dit onderzoek is en wat er onderzocht is.

Vanuit de veranderende samenleving en daarmee de rol van de gemeente in de stad, is er behoefte aan een ander soort organisatie. De gemeente streeft ernaar om een verandering te realiseren van kokers naar ketens, waardoor er binnen de gemeente beter samen wordt gewerkt. Binnen de gemeente Rotterdam zijn verschillende losstaande diensten samengevoegd in clusters. De zeventien diensten die voorheen de gemeente vormden werden ondergebracht in vijf clusters, resp. Dienstverlening, Stadsbeheer, Werk & Inkomen, Stadsontwikkeling en Maatschappelijke Ontwikkeling. De clusters zijn gevormd op basis van directies waarin veel samenhang aanwezig is (Concern Rotterdam, 2012). De voornaamste redenen voor deze organisatieverandering zijn de verslechterde financiële omstandigheden die de maatregelen noodzakelijk maken en het streven naar betere samenwerking binnen de gemeente. Door de clustervorming maakt de gemeente de organisatie toekomstbestendig, wendbaar en slagvaardig, aldus de gemeente (Motie 31, 2012).

Om te onderzoeken of de gemeente Rotterdam haar organisatie, door de invoering van clustervorming, overzichtelijker heeft gemaakt en haar doelen heeft weet te behalen, staat de volgende hoofdvraag centraal in dit onderzoek: 'Wat is het effect van de clustervorming op de effectiviteit van samenwerken in programma's binnen de gemeente Rotterdam?'

De onderzoeksresultaten tonen aan dat de clustervorming een negatief effect heeft op de samenwerking binnen het programma Maatschappelijke Ontwikkeling en het programma Werk en Inkomen. In beide programma's blijkt de samenwerking niet goed te verlopen, de clustervorming wordt hier als de belangrijkste oorzaak voor de moeizame samenwerking gezien. Dit komt met name doordat de middelen en doelen van de oude directies naar verschillende clusters zijn overgegaan. Dit heeft tot gevolg dat actoren aanwezig zijn in programma's met verschillende doelen en in sommige gevallen minder middelen hebben dan actoren in het programma vanuit een ander cluster. Het verschil tussen de clusters leidt tot een situatie waarin de programma's langs elkaar heen werken, wat voor ergernis zorgt bij de actoren.

Dit onderzoek toont aan dat de organisatieverandering in de gemeente Rotterdam een verandering met zich heeft meegebracht van het concern-dienstenmodel naar het gekanteld directiemodel (cf. Aardema en Korsten, 2008). De vele losse diensten in de oude situatie zijn niet meer aanwezig. Deze diensten zijn geordend en ondergebracht onder de verschillende clusters. Tevens werd de verandering van de managementteams naar de concerndirectie en de nieuwe indeling van de organisatiestructuur weergegeven.

Vervolgens werd aangetoond dat de clustervorming grote gevolgen heeft op de samenwerking binnen de programma's Maatschappelijke Inspanning en Kwetsbare Personen. In beide programma's is te zien dat het opsplitsen van de oude dienst SoZaWe grote gevolgen heeft. Doordat een deel van de dienst onder het cluster MO werd gebracht en een ander deel onder het cluster W&I, ontstaat de situatie dat de directies vanuit twee clusters verschillende doelstellingen hebben. Dit heeft als gevolg dat binnen de programma's actoren aanwezig zijn met eigen doelen en een eigen aanpak om de doelen te behalen. Hierdoor is er een laag niveau

van overeenstemming in de programma's. De onderverdeling van de oude directie SoZaWe naar de clusters heeft er ook voor gezorgd dat de doelgroep minder goed wordt bediend. In het programma Maatschappelijke Ontwikkeling blijkt dat intern de onderverdeling van capaciteiten niet goed is verlopen, waardoor burgers met vragen minder goed geholpen kunnen worden. In het programma Kwetsbare Personen blijkt dat de invloed van de clustervorming op de doelgroep te zien is in het feit dat er verschillende doelen en belangen aanwezig zijn in het programma, wat uitmondt in een verschillende vormen van aanpak. Dit heeft tot gevolg dat burgers zich in een verwarrende situatie bevinden over welke hulp zij nou kunnen verwachten. Daarnaast wordt het vertrouwen in beide programma's als laag bestempeld. In het programma Maatschappelijke Ontwikkeling is dat vanwege het feit dat de actoren vinden dat er te weinig informatie en middelen gedeeld worden. Doordat het cluster W&I de beschikking heeft over meer middelen dan het cluster MO, en de middelen tevens te weinig worden gedeeld, wordt dat als een negatief gevolg van de clustervorming gezien. In het programma Kwetsbare Personen wordt het vertrouwen ook als laag ervaren. Niet vanwege de capaciteiten die niet gedeeld worden, maar doordat het vertrouwen in elkaars competenties laag is. Dat kennis niet voldoende aanwezig is bij de actoren wordt gezien als een gevolg van de clustervorming. De reden hiervoor is dat mensen in andere directies en clusters werden geplaatst en in de oude situatie vaak heel verschillende taken en verantwoordelijkheden hadden.

Wat betreft de beschikbaarheid van het aantal middelen is er een verschil te zien tussen de twee programma's. In het programma Maatschappelijke Inspanning is er een te kort aan middelen en in het programma Kwetsbare Personen zijn er voldoende middelen beschikbaar. De clustervorming heeft, vanwege de onderverdeling van de middelen tussen de clusters, in het programma Maatschappelijke Inspanning een negatief effect op de beschikbaarheid van middelen. Er werden meer middelen beschikbaar gesteld aan het cluster W&I dan aan het cluster MO. In het programma Kwetsbare Personen zijn er voldoende middelen beschikbaar, vooral vanwege geld dat wordt vrijgemaakt vanuit het Rijk. De clustervorming heeft hier geen invloed op gehad.

Een doel van de clustervorming is dat de organisatiestructuur duidelijker en simpeler is en dat escaleren daardoor makkelijker zou moeten verlopen. In beide programma's blijkt dat de actoren zaken –met name problemen- nog steeds kunnen escaleren, maar dat zij dat door de clustervorming juist moeilijker vinden. De extra laag in de organisatie die aanwezig is door de nieuwe positie van de clusterdirecteur wordt onduidelijk bevonden. Daarnaast weten de actoren in sommige gevallen niet bij welke directeur zij terecht moeten: de eigen directeur, de directeur van een andere directie of de clusterdirecteur.

Een ander doel van de clustervorming is dat de verkokering afneemt. Volgens de respondenten uit het programma Maatschappelijke Inspanning is er inderdaad sprake van minder verkokering, als het om de verkokering tussen directies binnen de clusters gaat. Volgens de respondenten uit het programma Kwetsbare Personen is dat niet het geval, volgens hen zijn er nog grote verschillen te zien tussen directies in het cluster MO. De verkokering is daar niet afgenomen.

Waar de respondenten uit beide programma's het over eens zijn, is het feit dat er door de clustervorming een nieuwe vorm van verkokering is ontstaan. Dit is de verkokering tussen de clusters, die volgens sommigen zelfs erger is dan de verkokering tussen de oude diensten. Doordat de clusters zo afgebakend zijn, eigen doelstellingen en werkwijzen hanteren, hebben de clusters weinig met elkaar. Hierdoor is er volgens de respondenten sprake van verkokering. Op een aantal onderdelen heeft de clustervorming geen effect gehad, te weten: de netwerkcompetenties, gevoel van urgentie, erkenning wederzijdse afhankelijkheid en de mate waarin afspraken duidelijk zijn tussen de actoren. Deze onderdelen zijn tevens in voldoende mate aanwezig in de programma's.

Het behalen van de doelen is een aspect dat lastig te bepalen is. In het programma Maatschappelijke Inspanning zijn er geen harde doelen vastgesteld. Wat er wel verondersteld kan worden, is dat er veel mensen aan een vrijwilligersbaan zijn geholpen en er weinig mensen aan een echte baan zijn geholpen. Het helpen van mensen aan een vrijwilligersbaan kan als effectief worden gezien en het helpen van mensen aan een betaalde baan als minder effectief. Bij het programma Kwetsbare Personen hebben drie van de vier deelprogramma's hun doelen niet behaald. Om deze reden kan het programma niet als effectief worden gezien. Of de clustervorming een grote invloed heeft gehad op het behalen van de doelen is nog altijd onduidelijk. Dit komt met name omdat er factoren zijn die het succes van het programma behalen. Wel kan geconcludeerd worden dat de clustervorming een negatief effect heeft op een groot deel van de aspecten die van invloed zijn op de effectieve samenwerking. De clustervorming heeft niet zozeer invloed op elk aspect, maar de aspecten waar de clustervorming wel een effect op heeft, worden als negatief ervaren. De organisatieverandering heeft tot een betere samenwerking geleid.

Discussie

Door het einddoel van dit onderzoek voortdurend in ogenschouw te nemen, heeft de onderzoeker een antwoord op de hoofdvraag kunnen geven. Dit is gedaan door met een theoretisch vertrekpunt de praktijksituatie te onderzoeken. Dit onderzoek heeft het belang van de factoren kunnen bevestigen. Deze factoren zijn in het theoretisch kader opgesteld en hebben invloed op de effectiviteit van samenwerken in netwerken. De literatuur over de factoren doelconsensus (Provan en Kenis, 2008), vertrouwen (Hoogerwerf en Herweijer, 2008; Provan en Kenis, 2008), beschikbaarheid van voldoende middelen (Hoogerwerf en Herweijer, 2008) en het gevoel van wederzijdse afhankelijkheid (Hoogerwerf en Herweijer, 2008; Sminia, 2000) blijkt in dit onderzoek van groot belang te zijn voor de samenwerking. Doordat er op deze concepten laag is gescoord, vinden de respondenten dan ook dat de samenwerking niet goed verloopt. Zij geven aan dat deze factoren knelpunten vormen in de samenwerking in de programma's. Dit onderzoek heeft het belang van de bovengenoemde factoren, die ook in het theoretisch kader zijn opgenomen, kunnen bevestigen.

Een onverwachte conclusie in dit onderzoek is dat op vele factoren slecht wordt gescoord, maar dat de doelen volgens de respondenten van het programma Maatschappelijke Inspanning toch worden behaald. Ook op de vraag waarom het programma Kwetsbare Personen de doelen niet weet te behalen, is het lastig te concluderen dat het aan de onderzochte factoren ligt. De context neemt hier een belangrijke rol in, zoals de economische omstandigheden waardoor mensen niet aan het werk kunnen. Dit is een gemis in dit onderzoek. Het betrekken van de omgevingsfactoren zou dit onderzoek versterken. Dat zou echter wel betekenen dat dit onderzoek te groot zou worden om in de korte tijdspanne uitgevoerd te kunnen worden. In toekomstig onderzoek is het aan te bevelen om ook de omgevingsfactoren bij het onderzoek te betrekken.

Daarnaast blijkt dat in dit onderzoek het concept escaleren een belangrijke rol heeft. Dat medewerkers iets gemakkelijk bij de directie kunnen voorleggen, is zowel een doel van de organisatieverandering als iets wat de respondenten belangrijk achten. In het vooronderzoek van deze scriptie is dit concept niet vanuit een theoretisch invalshoek weergegeven. Bij het bestuderen van de literatuur over netwerken, zoals de literatuur van Provan en Kenis (2008), Hoogerwerf en Herweijer (2008), Sminia (2000), Klijn, Steijn en Edelenbos (2010), Edelenbos en Teisman (2013) en White (2001) komt dit concept niet naar voren. Wat in de gelezen literatuur veelvuldig naar voren komt, is dat volgens de netwerkperspectief een actor vaak niet voldoende middelen en invloed heeft om alleen op te treden en dat er dan een netwerk wordt gevormd. De verantwoordelijkheden en taken worden gedeeld om samen te werken.

In de gelezen literatuur is er weinig aandacht voor de hiërarchie waar het concept escaleren onder geschaard kan worden. In toekomstige onderzoeken over netwerken binnen organisaties is het dan ook aan te raden om dit concept erbij te betrekken.

In dit onderzoek werd vanuit het netwerkperspectief een analyse gemaakt van programma's binnen de gemeentelijke organisatie. Om aan de context van de gemeentelijke organisatie te voldoen, zijn de concepten escaleren, verkokering en het gevoel van urgentie bij de politiek en het bestuur in het onderzoek betrokken. Deze concepten zijn erbij gehaald vanwege de unieke context van de gemeente als het om bureaucratie, hiërarchie en politiek bestuur gaat. Echter, in het overgrote deel zijn de programma's onderzocht als netwerken, zonder toegespitst te zijn op de unieke context van de gemeente. In toekomstig onderzoek is het aan te raden om meer rekening te houden met de unieke context van de gemeente, gekeken kan worden naar factoren zoals hiërarchie, bureaucratie en politiek bestuur.

Een ander punt is de methodologie die in dit onderzoek is gehanteerd. In dit onderzoek is de keus gemaakt om twee netwerken te onderzoeken. Hierdoor zijn de resultaten van dit onderzoek lastig generaliseerbaarheid. Dat beide netwerken ongeveer een gelijk patroon vertonen zegt wel iets. De clustervorming heeft in beide netwerken hetzelfde effect op dezelfde factoren. Verder onderzoek dient andere en wellicht meer netwerken te betrekken om te onderzoeken of dat patroon ook in die netwerken te zien is.

Daarnaast is in de analyse veel gebruik gemaakt van de interviewresultaten en minder van andere bronnen. De reden hierachter is dat de percepties van de actoren in de programma's belangrijk zijn in dit onderzoek. De percepties zijn slechts te achterhalen door hen te spreken en die staan beperkt weergegeven in documenten. Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te bevorderen hadden er meer interviews plaats kunnen vinden. Dat was echter niet mogelijk, omdat de groep respondenten de actoren zijn die bereid waren om mee te werken aan dit onderzoek. Daarnaast bleek dat er verzadiging optrad, de latere respondenten gaven ongeveer dezelfde antwoorden op de vragen van de onderzoeker als de eerdere respondenten. Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te bevorderen worden de resultaten ook gepresenteerd aan de actoren vanuit de programma's en de directie van de gemeente Rotterdam. Dit is een vorm van member check.

Dit onderzoek kan tevens van betekenis zijn voor het openbaar bestuur. In dit onderzoek wordt namelijk aangetoond wat de gevolgen van een reorganisatie zoals de clustervorming zijn. Andere gemeenten die een soortgelijke reorganisatie voor ogen hebben kunnen door middel van dit onderzoek meer inzicht verkrijgen over de positieve gevolgen en de aandachtspunten van een dergelijke organisatieverandering. Om hier nog beter zicht in te krijgen, is het aan te raden dat een soortgelijk onderzoek wordt uitgevoerd op meerdere netwerken.

Een punt dat niet in de analyse van dit onderzoek verwerkt kon worden, maar na gesprekken met de respondenten te hebben gevoerd, is het voornemen van de gemeente Rotterdam om een nieuwe organisatieverandering door te voeren. Uit de gesprekken kwam naar voren dat de respondenten zich zorgen maken over de veranderingen die er zitten aan te komen en dat er 'alweer' een reorganisatie plaatsvindt. De clustervorming wordt al negatief ervaren en vele respondenten hebben ook weinig vertrouwen in de nieuwe organisatieverandering. Het is voor de directie van de gemeente Rotterdam raadzaam om hier rekening mee te houden. Dit kan gebeuren door de gevolgen van de organisatieverandering te onderzoeken en de medewerkers daarover te informeren. De meeste respondenten weten namelijk dat er een reorganisatie aankomt, maar zij weten niet wat het precies inhoudt en wat zij kunnen verwachten. Het is voor zowel de medewerkers als de directie niet wenselijk dat er een reorganisatie plaatsvindt waar de medewerkers het nut niet van inzien en wellicht last hebben van de gevolgen daarvan. Hierdoor is het belangrijk dat er duidelijk gecommuniceerd wordt richting de medewerkers.

Aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek is er een aantal aanbevelingen opgesteld. Deze aanbevelingen zijn zowel voor de programma's als de directie van de gemeente Rotterdam bestemd. De inachtneming van deze aanbevelingen zijn noodzakelijk voor het optimaliseren van de samenwerking.

- Het is aan te bevelen om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn om de programmadoelen bij te stellen, zodat zowel de leden uit het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling als het cluster Werk en Inkomen zich kunnen vinden in de doelen. Momenteel wordt in de programma's geopereerd vanuit de eigen doelen en dit is een reden waardoor de afstemming niet goed verloopt.
- De medewerkers uit het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling geven aan dat er te weinig middelen beschikbaar worden gesteld om het werk goed uit te kunnen voeren. Er dient gekeken te worden naar mogelijkheden om middelen vrij te maken, zodat vanuit de programma's de burgers beter geholpen kunnen worden.
- Het feit dat het cluster Werk en Inkomen meer beschikking heeft over middelen dan het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling zorgt voor spanning binnen de programma's. Er dient op deze situatie te worden ingespeeld en onderzocht te worden of er een andere herverdeling mogelijk is.
- Om het vertrouwen in de programma's te vergroten, is het belangrijk dat de actoren de nodige kennis bezitten die belangrijk wordt geacht voor hun werk. De actoren dienen zich bij te scholen om op de hoogte te zijn van nieuwe ontwikkelingen.
- In het programma Maatschappelijke Inspanning vindt een aantal respondenten dat de directie het programma niet belangrijk genoeg acht. Tevens vinden zij dat de directie niet genoeg inzet toont als hen over de kloof tussen MO en W&I werd verteld. Het is aan de directie aan te raden om hier meer beter rekening mee te houden.
- In het programma Maatschappelijke Inspanning geven de respondenten aan dat de basisdienstverlening sinds de clustervorming niet op orde is en dat nog steeds niet het geval is. Het is aan te raden dat er capaciteit wordt vrijgemaakt, zodat de basisdienstverlening naar de burgers toe geborgd kan worden.
- In het programma Kwetsbare Personen geven de respondenten aan dat de collegetargets dermate hoog zijn vastgesteld dat de targets niet haalbaar zijn. Het college dient hierop in te spelen en de targets bij te stellen naar een reëel niveau.
- In het programma Kwetsbare Personen is er onduidelijkheid over de focus van het programma, wat vaak tot irritaties leidt. Richt het programma zich op het voorkomen van problemen bij de doelgroep, dus preventie, of juist op het behandelen van de doelgroep die het al moeilijk heeft? Wellicht is het aan de directie van de gemeente Rotterdam om een duidelijke visie op te stellen waar de organisatie en daarmee het programma zich op richt.
- De respondenten uit het programma Maatschappelijke Inspanning maken zich zorgen om het feit dat de nieuwe gemeenteraad het programma in alle wijken wil invoeren. De respondenten geven aan dat er momenteel te weinig capaciteit is om het werk goed uit te kunnen voeren. Als er meer wijken bijkomen wordt dat volgens hen onmogelijk. Een

aanbeveling richting de gemeenteraad is dan ook om voldoende capaciteit toe te wijzen aan het programma als het programma wordt ingevoerd in alle Rotterdamse wijken.

- Er dient te worden geïnvesteerd in het bevorderen van communicatie en contact tussen de medewerkers uit beide clusters. De medewerkers vanuit verschillende clusters werken nog vaak langs elkaar heen.
- De clusterdirecteuren dienen duidelijk te maken waar zij voor staan en voor welke vragen medewerkers contact met hen op kunnen nemen. Het verschil in de rol van de directeuren en de clusterdirecteuren dient duidelijk gecommuniceerd te worden richting de medewerkers van de gemeente Rotterdam. De medewerkers weten namelijk niet bij wie zij terecht kunnen. Door duidelijk te communiceren over wat de rol van de clusterdirecteuren is, kan het escaleren in de organisatie verbeterd worden.

Bijlagen

Bijlage 1: Aantal trajectplannen en uitstroom met een trajectplan

Trajectplannen

	Agrikschuurt	Beepolder	Tussendijken	Oude Voorbaten	Nieuw Crooswijk	Oud Crooswijk	Overschie	Tinnewijk	Oud-Charlids	Predecht	Bloerhof	Feijenoord	Diedmonde	Totaal
jul-13	FE + MI	48	244	232	124	635	261	12	5	266	236	2	2	2.079
	Overstg	187	316	936	74	179	356	524	642	435	714	612	320	5.780
aug-13	FE + MI	48	242	231	124	630	258	11	5	267	234	2	2	2.066
	Overstg	192	317	926	74	178	354	528	647	429	707	610	333	5.770
sep-13	FE + MI	58	243	244	127	627	255	42	29	268	253	3	27	2.203
	Overstg	180	308	893	65	172	348	493	621	419	672	485	300	5.428
okt-13	FE + MI	65	243	271	129	627	262	105	51	275	285	68	77	2.518
	Overstg	179	318	896	64	181	347	463	608	427	636	491	271	5.316
nov-13	FE + MI	114	252	372	127	615	294	124	117	281	307	113	95	2.996
	Overstg	157	323	860	69	213	341	504	599	446	709	509	288	5.369
dec-13	FE + MI	120	215	307	123	609	294	137	123	276	313	132	108	3.157
	Overstg	156	347	307	70	222	351	515	614	468	710	517	288	5.434
jan-14	FE + MI	125	226	307	120	605	291	152	149	284	314	158	130	3.270
	Overstg	152	349	313	71	234	357	542	595	478	732	508	270	5.463
feb-14	FE + MI	127	240	310	119	595	291	162	201	276	317	165	162	3.415
	Overstg	155	338	310	73	241	354	543	554	498	732	528	240	5.393
mar-14	FE + MI	134	260	325	119	583	295	197	234	279	332	205	195	3.642
	Overstg	154	335	299	73	240	351	478	519	499	717	510	222	5.187
apr-14	FE + MI	148	274	362	117	582	335	212	232	312	361	225	208	3.876
	Overstg	147	336	275	77	260	300	478	530	466	703	504	214	5.066
mei-14	FE + MI	150	286	371	119	589	338	226	245	313	374	225	219	3.969
	Overstg	145	327	270	71	255	323	469	528	476	708	506	205	5.034

Uitstroom met een trajectplan FE of MI

	jul-13	aug-13	sep-13	okt-13	nov-13	dec-13	jan-14	feb-14	mar-14	apr-14	mei-14	Totaal
Agriesbuurt	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	2
Bospolder	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0	5
Tussendijken	3	3	2	1	4	0	3	2	2	4	2	26
Oude Noorden	1	1	3	1	3	0	2	0	0	4	4	19
Nieuw Crooswijk	3	1	1	2	1	1	2	1	3	2	0	17
Oud Crooswijk	3	4	5	6	6	3	5	3	8	5	4	52
Overschie	2	2	1	1	2	1	3	4	6	1	2	25
Tarwewijk	0	0	1	0	1	3	2	0	2	0	0	9
Oud-Charolds	0	0	0	0	0	0	0	2	2	1	1	6
Pendrecht	3	0	3	1	3	3	1	2	3	3	1	23
Bloemhof	0	2	3	0	3	3	1	0	6	3	1	22
Feijenoord	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2
Usselmonde	0	0	0	1	2	1	0	0	1	2	0	7
Totaal	15	13	19	13	26	15	21	16	34	28	15	215

Bijlage 2: Codeerschema

Begrip	Indicatoren	Waarden en codes
1 Netwerkvorm	<p>1.0 Het aantal actoren dat het netwerk stuurt</p> <p>1.1 Positie sturende actor</p> <p>1.2 Machtverschillen tussen actoren</p>	<p>1.0.1 Eén actor die het netwerk stuurt</p> <p>1.0.2 Meer dan één actor die het netwerk stuurt</p> <p>1.1.1 Netwerk gestuurd door interne lid</p> <p>1.1.2 Netwerk gestuurd door externe lid</p> <p>1.2.1 Actoren hebben evenveel macht</p> <p>1.2.2 Actor heeft meer macht dan een ander</p> <p>1.2.3 Actor heeft minder macht dan een ander</p>
2 Vertrouwen	<p>2.0 Verwachtingen in ervaringen van andere actoren</p> <p>2.1 Verwachtingen in kennis van andere actoren</p> <p>2.2 Verwachtingen in goede intenties en bedoelingen van andere actoren</p> <p>2.3 Verwachtingen in handelingen van andere actoren</p> <p>2.4 Delen van kennis en middelen tussen de actoren</p>	<p>2.0.1 Positieve verwachtingen</p> <p>2.0.2 Negatieve verwachtingen</p> <p>2.1.1 Positieve verwachtingen</p> <p>2.1.2 Negatieve verwachtingen</p> <p>2.2.1 Positieve verwachtingen</p> <p>2.2.2 Negatieve verwachtingen</p> <p>2.3.1 Positieve verwachtingen</p> <p>2.3.2 Negatieve verwachtingen</p> <p>2.4.1 Kennis en middelen worden voldoende gedeeld</p> <p>2.4.2 Kennis en middelen worden niet voldoende gedeeld</p>
3 Aantal netwerkleden	3.0 Het aantal leden in het netwerk	3.0.1 Aantal actoren in het netwerk
4 Doelconsensus	<p>4.0 Mate van gelijke belangen.</p> <p>4.1 Mate van gelijke doelen.</p> <p>4.2 Mate van overeenstemming over de aanpak</p> <p>4.3 Conflicten over het doel</p>	<p>4.0.1 Wel gelijke belangen</p> <p>4.0.2 Geen gelijke belangen</p> <p>4.1.1 Wel gelijke doelen</p> <p>4.1.2 Geen gelijke doelen</p> <p>4.2.1 Overeenstemming</p> <p>4.2.2 Geen overeenstemming</p> <p>4.3.1 Voordoen van conflicten</p> <p>4.3.2 Niet voordoen van conflicten</p>

5 Netwerk-competenties	5.0 Aanwezigheid van een netwerkmanager 5.1 Aanwezigheid conflictbemiddeling. 5.2 Coördinatie van interacties 5.3 Aanwezigheid monitoring	5.0.1 Wel aanwezig 5.0.2 Niet aanwezig 5.1.1 Wel aanwezig 5.1.2 Niet aanwezig 5.2.1 Wel aanwezig 5.2.2 Niet aanwezig 5.3.1 Wel aanwezig 5.3.2 Niet aanwezig
6 Gevoel van urgentie	6.0 Belangrijkheid van programma bij actoren 6.1 Urgentie van programma 6.2 Directie vindt het programma belangrijk 6.3 Politiek vindt het programma belangrijk	6.0.1 Actoren vinden het belangrijk 6.0.2 Actoren vinden het niet belangrijk 6.1.1 Actoren vinden dat het vraagstuk op dit moment aangepakt moet worden 6.1.2 Actoren vinden niet dat het vraagstuk op dit moment aangepakt moet worden 6.2.1 Directie vindt dat het programma belangrijk 6.2.2 Directie vindt het programma niet belangrijk 6.3.1 Politiek vindt dat het programma belangrijk 6.3.2 Politiek vindt het programma niet belangrijk
7 Beschikbaarheid van middelen	7.0 Beschikbaarheid van fte 7.1 Beschikbaarheid van financiële middelen 7.2 Beschikbaarheid overige middelen 7.3 Allocatie van middelen	7.0.1 Fte zijn voldoende aanwezig 7.0.2 Fte zijn niet voldoende aanwezig 7.1.1 Financiële middelen zijn voldoende aanwezig 7.1.2 Financiële middelen zijn niet voldoende aanwezig 7.2.1 Overige middelen zijn voldoende aanwezig 7.2.2 Overige middelen zijn niet voldoende aanwezig 7.3.1 Middelen zijn eerlijk verdeeld 7.3.2 Middelen zijn niet eerlijk verdeeld
8 Erkenning wederzijdse afhankelijkheid	8.0 Perceptie van de mate van afhankelijkheid	8.0.1 Actor voelt zich afhankelijk van andere actoren 8.0.2 Actor voelt zich niet afhankelijk van andere actoren

	8.1 Perceptie over de noodzaak om samen te werken	8.1.1 Actor vindt het noodzakelijk om samen te werken 8.1.2 Actor vindt het niet noodzakelijk om samen te werken
9 Concrete afspraken	9.0 Concreetheid van afspraken tussen de actoren 9.1 Duidelijkheid van consequenties bij het niet-nakomen van afspraken	9.0.1 De afspraken zijn concreet 9.0.2 De afspraken zijn niet concreet 9.1.1 De consequenties zijn duidelijk 9.1.2 De consequenties zijn niet duidelijk
10 Netwerkeffectiviteit	10.0 Het behalen van de afgesproken doelen 10.1 Het behalen van nieuwe tussentijds vastgestelde doelen	10.01 De doelen zijn wel behaald 10.02 De doelen zijn niet behaald 10.11 De doelen zijn behaald 10.12 De doelen zijn niet behaald
11 Overige	11.0 Effect clustervorming op doelgroep 11.1 Gemak om problemen voort te brengen bij de directie 11.2 Perceptie op clustervorming 11.3 Invloed clustervorming op het vinden van collega's uit andere directies en clusters 11.4 Verkokering	11.01 Clustervorming heeft positieve gevolgen voor de doelgroep 11.02 Clustervorming heeft negatieve gevolgen voor de doelgroep 11.03 Clustervorming heeft geen gevolgen voor de doelgroep 11.11 Clusters maken het makkelijk om iets voor te brengen bij de directie 11.12 Clusters maken het moeilijker om iets voor te brengen bij de directie 11.13 Clusters hebben geen invloed op het iets voorbrengen bij de directie 11.21 Clustervorming wordt gezien als een positieve gebeurtenis 11.22 Clustervorming wordt gezien als een negatieve gebeurtenis 11.31 Clustervorming heeft geleid tot het makkelijker vinden van collega's 11.32 Clustervorming heeft niet geleid tot het makkelijker vinden van collega's 11.33 Clustervorming heeft geen invloed gehad op het vinden van collega's 11.41 Clustervorming heeft geleid tot meer verkokering 11.42 Clustervorming heeft geleid tot minder verkokering 11.43 Clustervorming heeft geen invloed op verkokering

Bijlage 3: Interviewvragen

Inleiding:

- Wat is uw rol in het programma?
- Vanuit welke directie bent u werkzaam?
- Wat zijn volgens u de belangrijkste veranderingen die doorgevoerd werden met de clustervorming?
- Wat is anders aan het programma vergeleken met de periode voor de clustervorming?

Netwerkvorm

- Wie stuurt het programma. Zijn dat alle leden of een enkele lid?
- Wie managet de interne en externe relaties?
- Wie neemt of nemen de belangrijkste besluiten?
- Is er naar uw mening sprake van gelijkwaardige partijen in het programma of zijn er leden met meer macht en zeggenschap dan een anderen?
- Zijn bepaalde leden belangrijker dan anderen en in welk opzicht is dat het geval?
- Is er iets veranderd aan de structuur van het programma sinds de clustervorming, wat en op welke manier?

Aantal netwerkleden

- Hoeveel mensen zijn lid van het programma en is dat volgens u voldoende?
- Vindt u dat de juiste personen en directies in het samenwerkingsverband vertegenwoordigd zijn? Waarom wel of niet? Welke personen of leden zouden er in moeten zitten en waarom?
- Coördineert iemand de communicatie tussen jullie?
- Welke invloed had de clustervorming als het gaat om het aantal leden in het programma?

Erkenning wederzijdse afhankelijkheid

- Ziet u de samenwerking met de andere leden als beste vorm om het vraagstuk te behandelen?
- In welke mate voelt u zich afhankelijk van de andere leden bij het realiseren van de doelstelling van het programma en mogelijk uw eigen doelstelling?
- Zijn er volgens u leden die eenzijdig handelen, hun eigen gang gaan en zich minder richten op de doelen van het programma?
- Van welke leden bent u sinds de clustervorming meer en minder afhankelijk geworden?

Netwerkcompetenties

- Is er een manager aanwezig in het programma en waar richt die zich op?
- Weet de manager de leden vanuit de verschillende directies bij elkaar te brengen?
- Neemt iemand de rol in om conflicten tegen te gaan?
- Wordt de kwaliteit van het programma en uitvoering gemonitord, hoe en door wie?
- Heeft het programma een aanspreekpunt voor de buitenwereld of doet iedereen dat, en in hoeverre is daar behoefte aan?
- Wat is het effect van de clustervorming geweest op de aanwezigheid van competenties in het netwerk?

Vertrouwen

- Wat zijn uw verwachtingen van het programma?
- Welke verwachtingen heeft u van de andere leden?
- Zit volgens u iedereen in het programma met dezelfde doelen en belangen?

- Hebben de andere leden volgens u voldoende ervaring en kennis in huis?
- Worden er volgens u voldoende kennis en middelen gedeeld en informatie vrijgegeven door de andere leden?
- Heeft de clustervorming iets veranderd als het gaat om het vertrouwen in het programma en in de andere leden?

Doelconsensus

- Is iedereen het eens over de manier waarop jullie het probleem aanpakken?
- Wie bepaalt de doelen van het programma?
- Is er wel eens sprake van conflicten tussen jullie?
- Zijn de doelen en belangen van de andere leden binnen het programma helder bij u?
- Heeft het onderdeel zijn van een cluster invloed op het doel en de consensus binnen het programma?

Gevoel van urgentie

- Vindt u het vraagstuk waar het programma zich op richt op korte termijn aangepakt dient te worden, en waarom is dat zo?
- Loopt de wethouder hier hard voor of heeft hij andere prioriteiten?
- Vindt de directeur van uw directie en van het cluster dit een belangrijk onderwerp?
- Heeft u meer steun vanuit de (politieke) bestuurders sinds de clustervorming?

Beschikbaarheid van middelen

- Denkt u dat u met de huidige middelen en capaciteiten het vraagstuk voldoende kunt behandelen?
- Worden er voldoende middelen voor het vraagstuk vrijgemaakt vanuit de directie?
- Zijn er meer of minder middelen beschikbaar gekomen na de clustervorming en is dat volgens u voldoende?

Netwerkeffectiviteit

- Zijn de doelen die vooraf gesteld werden behaald en verwacht u dat de doelen nog worden behaald?
- Zijn er tijdens het proces nieuwe doelen vastgesteld, en zijn die behaald?
- Heeft de clustervorming een effect gehad op de verwachting dat u de doelen zult behalen?
- Heeft de clustervorming een effect gehad op het realiseren van de doelen?

Concrete afspraken

- Over welke onderwerpen worden er afspraken gemaakt tussen jullie en hoe duidelijk en concreet zijn die?
- Welke consequenties volgen er als iemand zich niet aan de afspraak houdt, zijn daar afspraken over gemaakt?

Overige vragen:

- Wat is de invloed van de clustervorming op de burger/doelgroep?
- Werkt u door de clustervorming nu meer met andere collega's vanuit andere directies en clusters en kunt u ze ook beter vinden?
- Als u er niet uitkomt in het project, welke stappen worden er genomen? Is het makkelijker om het voor te leggen aan de directie nu er clusters zijn?
- Merkt u iets van de ontkooking waarnaar werd gewerkt met de clustervorming?

Bijlage 4: Respondenten

Naam
Nico van Wijk (2x)
SorayaSitaram
Hans Brouwer
Koos van Dijk
Carla Rutten
Jelle Zeilstra
Marijke de Vries
Christl van Gerven
JurrienHeydelberg
Edmée Lammerding
Niels Kastelein
Ronald Bosker

Literatuurlijst

Aa, A., & Konijn, T. (2001). Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling: Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken Utrecht: LEMMA.

Aardema, H., & Korsten, A. (2009). Gemeentelijke organisatiemodellen. A.Bekke, Naar Een Collegiaal En Samenhangend Overheidsbestuur. Den Haag: Uitgave Raad Voor Het Openbaar Bestuur,

Ashmos, D. P., Duchon, D., & McDaniel Jr, R. R. (2000). Organizational responses to complexity: The effect on organizational performance. *Journal of Organizational Change Management*, 13(6), 577-595.

Baskerville, R., De Marco, M., & Spagnoletti, P. (2013). Designing organizational systems.

Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging; achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag, Lemma.

Bestuursakkoord 2011-2015. (2011). Vereniging van Nederlandse gemeenten, interprovinciaal overleg, unie van waterschappen en rijk.

Edelenbos, J. & Klijn, E. (2009). Project Versus Process Management in Public-Private Partnership: Relation Between Management Style and Outcomes, *International Public Management Journal*, 12:3, 310-331.

Edelenbos, J., Klijn, E-H., Van Buuren, A. (2013). Connective capacities of network Managers *public management review*.15, 131-159.

Edelenbos, J., & Teisman, G. (2011). Symposium on water governance. prologue: Water governance as a government's actions between the reality of fragmentation and the need for integration *international review of administrative sciences*.(77), 5-30.

Edelenbos, J., Van Buuren, A., & Klijn, E. (2013). Connective capacities of network managers: A comparative study of management styles in eight regional governance networks. *Public Management Review*, 15(1), 131-159.

Gemeente Rotterdam (2011). Concern Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (2012). Motie 31.

Gemeente Rotterdam (2012). Organisatieplan MO.

Gemeente Rotterdam (2011). Spoorboek concernontwikkeling.

Gemeenteloket. Participatiebudget (2014)
[<http://www.gemeenteloket.minszw.nl/dossiers/financieel/participatiebudget/wet-participatiebudget.html>]. 3 juni 2014.

GGD. Kwetsbare Personen (2014)
[<http://www.ggdrotterdamrijnmond.nl/kwetsbarepersonen/professionals/kwetsbarepersonen.html>]. 10 juni 2014.

- Head and Alford. (2013). Wicked problems: Implications for public policy and Management *administration & society*, 1-29.
- Hiemstra, J. (2002). En J. boelens, nieuwe organisatiestructuren in gemeenten. *Openbaar Bestuur*, (1)
- Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap* Kluwer.
- In 't Veld, e. a. (2000).
Over ontwerp en management van processen in ketens. In Duivenboden e.a. (Ed.), *Ketenmanagement in de publieke sector*.
- Kaats, E. A. P., van Klaveren, P. J., & Opheij, W. (2005). *Organiseren tussen organisaties: Inrichting en besturing van samenwerkingsrelaties* Scriptum.
- Kickert, W. J., & Koppenjan, J. F. (1997). *Public management and network management: An overview* Netherlands Institute of Government.
- KLIJN, E., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88(4), 1063-1082.
- Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E. H. (2004).
Managing uncertainties in networks; a network approach to problem solving and decision making. London: Routledge.
- Koppenjan, J. F. M., De Bruijn, J., & Kickert, W. J. M. (1993). *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur: Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken* Vuga.
- Marion, R. (2008). Complexity theory for organizations and organizational leadership. *Complexity Leadership, Part, 1*, 1-15.
- Morçöl. (2002). Complexity and public administration. 0, 1-17.
- Morçöl, G., & Wachhaus, A. (2009). Network and complexity theories: A comparison and prospects for a synthesis. *Administrative Theory & Praxis*, 31(1), 44-58.
- Pröpper, I. (2000). Samenwerking of autonomie in beleidsnetwerken. *Bestuurskunde, Jaargang, 9*, 106-116.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.
- Rotterdam. Kwetsbare Personen (2014)
[http://www.rotterdam.nl/kwetsbare_personen]. 10 juni 2014.
- Schreiber, C. & Carley, K. M. (2008). Dynamic Network Leadership: Leading for Learning and Adaptability. In Uhl-Bien, M., Marion, R. (Ed.), *Complexity & Leadership, Volume 1: Conceptual Foundations* (pp. 291-331). 291-331.
- Sjaan. Vragen en antwoord gebiedsgerichtwerken (2014)

[<http://sjaan.rotterdam.nl/bestuurdienst:vragenenantwoorden:hoestaathetmetgebiedsgericht werken>]. 14 april 2014.

Sjaan. Vragen en antwoord over cluster MO (2013)

[http://sjaan.rotterdam.nl/maatschappelijkeontwikkeling:vragen_en_antwoorden_over_cluster_mo_update_juli_2012]. 12 april 2014.

Sjaan. Vraag en antwoord over de serviceorganisatie (2013)

[http://sjaan.rotterdam.nl/concern:vraag_en_antwoord_over_de_serviceorganisatie]. 12 april 2014.

Sminia, T. (2000). De bestuurlijke vormgeving van regionale beleidsvoering.

Stacey, R. D. (1995). The science of complexity: An alternative perspective for strategic change processes. *Strategic Management Journal*, 16(6), 477-495.

Terpstra, J., & Kouwenhoven, R. (2004). *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg* IPIT, Instituut voor Maatschappelijke Veiligheidsvraagstukken Universiteit Twente.

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

Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration processes: Inside the black box. *Public Administration Review*, 66(s1), 20-32.

Uhl-Bien, M., Marion, R., & McKelvey, B. (2007). Complexity leadership theory: Shifting leadership from the industrial age to the knowledge era. *The Leadership Quarterly*, 18(4), 298-318.

Van den Heuvel, J. (1998). Beleidsinstrumentatie. *Sturingsinstrumenten Voor Het Overheidsbeleid, Utrecht: Lemma*, , 39-41.

Van Meerkerk, I., Edelenbos, J., & Klijn, E. (2013). Connective management and governance network performance: The mediating role of throughput Legitimacy *environment and planning C: Government and policy*.(0), 1-24.

Wagenaar, H. (2007). Governance, complexity, and democratic participation how citizens and public officials harness the complexities of neighborhood decline. *The American Review of Public Administration*, 37(1), 17-50.

White, L. 'Effective governance' through complexity thinking and management science *systems research and behavioral science*.18, 241-257.