

Controleren of loslaten?

Kwalitatief onderzoek naar wijze van sturing van netwerk van wijkteams door gemeente Capelle aan den IJssel.

J. Peters
1-9-2015
Publiek Management, Master Bestuurskunde.
Dr. F.B.L. van der Meer



'Alles wat werkelijk groots en inspirerend is, is gecreëerd door een individu dat kon werken in vrijheid.' – Albert Einstein

Voorwoord

Zorg en welzijn is sinds jaar en dag onderwerp van gesprek in menige (politieke) discussie. Deze discussie draait niet om het belang ervan; dat iedereen baat heeft bij een sterk sociaal domein, is namelijk evident. Wel bestaat er discussie over de juiste inrichting en werkwijze in dit grote, complexe domein. Dat dit lastig is, weten de gemeenten nu ook: zij hebben allerhande taken uit het sociale domein overgeheveld gekregen van de Rijksoverheid. De maatschappelijke importantie van het slagen van deze operatie spreekt voor zich en dit was voor mij een belangrijke reden om mijn tanden in dit onderwerp te zetten. Als student Bestuurskunde denk ik namelijk dat het ultieme doel van iedere overheidsinstantie is om positief effect te bereiken in de samenleving en door middel van dit onderzoek kan ik mijn eigen bescheiden steentje bijdragen.

De gemeente Capelle aan den IJssel maakt gebruik van verschillende wijkteams om zo hulp rond zorg en welzijn goed te organiseren. Ik heb de wijze van sturen van de gemeente op deze verschillende wijkteams onderzocht en geanalyseerd, waarna aan de hand van enkele knelpunten aanbevelingen zijn geformuleerd. Hierdoor begaf ik mij in het voor mij relatief onbekende sociale domein. Het reilen en zeilen rond de wijkteams is mij echter vrij snel helder geworden, door alle betrokken en gepassioneerde mensen die ik in de loop van de tijd gesproken heb. Ik weet niet of ik ook in het sociale domein ga werken, maar zeker is dat deze mensen met hun ideeën en positieve energie mij geïnspireerd hebben.

Ik wil mijn stagebegeleider Han-Willem Groeneveld bedanken voor de tijd en ruimte die hij mij geboden heeft om mijn onderzoek naar eigen inzicht in te richten. Ook wil ik de gehele afdeling Welzijn & Educatie van de gemeente Capelle aan den IJssel bedanken; jullie informatie is onmisbaar gebleken voor mijn onderzoek. Daarnaast wil ik alle betrokkenen van de verschillende wijkteams bedanken. Zowel werknemers van Buurtkracht, CJG als het Eropaf-team hebben zonder morren tijd voor mij vrijgemaakt, waar ik hen erg dankbaar voor ben.

Als laatste wil ik Frans-Bauke van der Meer, mijn scriptiebegeleider van de Erasmus Universiteit bedanken. Uw adviezen en tips werkten verhelderend, wat een positieve uitwerking heeft gehad op de kwaliteit van mijn onderzoek.

Samenvatting

In dit onderzoek is het de doelstelling om vast te stellen hoe het netwerk van wijkteams in gemeente Capelle aan den IJssel functioneert om vervolgens – na analyse van deze bevindingen – de gemeente een bepaalde sturingsstrategie aan te bevelen die deze samenwerking, waar mogelijk, verbetert. Om aan deze doelstelling te kunnen voldoen is de volgende hoofdvraag geformuleerd: Hoe geeft de gemeente Capelle aan den IJssel sturing aan het netwerk van wijkteams en hoe zou dit eventueel beter kunnen?

Het onderzoek is kwalitatief van aard; er zijn 14 semigestructureerde interviews gehouden met relevante betrokkenen van enerzijds de gemeente en anderzijds de verschillende wijkteams. Daarnaast heeft de onderzoeker geobserveerd bij bepaalde overleggen en zijn verschillende beleidsnota's bestudeerd om zo de bestaande situatie helder in kaart te kunnen brengen. Al deze resultaten zijn vervolgens geanalyseerd, waarna conclusies en aanbevelingen zijn gegeven.

Volgens de respondenten werken zij goed samen, dat wil zeggen; zij hebben goed en geregeld contact, kennen elkaars doelen en percepties, vertrouwen elkaar en zijn zich bewust van elkaars externe afhankelijkheid. Dit komt omdat er basale regels zijn die de werkverdeling structureren, men intensief gebruik maakt van elkaar en er een zogenoemd Breed Overleg is waar men contact met elkaar heeft. Tevens speelt het tijdspad een positieve rol; doordat de verschillende wijkteams op verschillende momenten in de tijd zijn begonnen, konden zij zich op een bepaalde manier tot elkaar verhouden.

De gemeente Capelle aan den IJssel tracht er op verschillende manieren voor te zorgen dat dit netwerk goed functioneert. Ten eerste, hebben wijkteams resultaatverplichtingen, in de vorm van prestatie-indicatoren, waaraan de teams dienen te voldoen. Ten tweede, heeft de gemeente een stroomschema opgesteld, waarin tot in detail staat beschreven hoe de samenwerking en taakverdeling tussen de partijen vorm zou moeten krijgen. Ten derde, vanuit de gemeente wordt het Breed Overleg georganiseerd om zo alle partners samen te krijgen om op die manier interactie op gang te brengen. Deze wijze van sturen is sterk ingegeven door Welzijn Nieuwe Stijl; een visie op welzijn die een meer horizontale relatie tussen de gemeente en de partijen voorschrijft, alsmede meer vrijheid voor de verschillende wijkteams. De professionals beschikken over de benodigde expertise en bemoeienis vanuit de gemeente over de concrete invulling van hun taken is dus niet nodig.

Geconcludeerd kan worden dat de aanpak van de gemeente succesvol is. Dit komt doordat het netwerk van wijkteams wordt aangestuurd door middel van prestatie-indicatoren, waardoor de benodigde vrijheid met betrekking tot de uitvoering ontstaat. Deze vrijheid is onontbeerlijk voor de professionals, waarna zij zelf – mede door hun expertise, intrinsieke motivatie en goede onderlinge contact – de samenwerking tot een succes maken. Dit komt mede doordat de gemeente de regisseursrol op zich heeft genomen om zo basale regels af te spreken die de samenwerking overzichtelijker en beter hebben gemaakt. Daarnaast is de verbindende functie van gebiedsregisseur van belang; deze ambtenaar is voornamelijk op de praktijk gericht en heeft in die hoedanigheid contact met de professionals. De gebiedsregisseur probeert zo verbindingen tot stand te brengen en samen met de wijkteams publieke waarde te creëren.

Wel zijn er ook verbeterpunten te benoemen ten aanzien van de invulling van de rol als publiek netwerkmanager door de gemeente Capelle aan den IJssel. Op sommige vlakken heeft de gemeente namelijk nog moeite heeft met deze houding. Zo bestaat er nog veel bemoeienis over de specifieke uitvoering en in plaats van

loslaten en vrijheid bieden, probeert met controle uit te oefenen. Deze extra controle is goed bedoeld, maar levert per saldo weinig op: het genoemde stroomschema zou bijvoorbeeld voor een heldere situatie moeten zorgen, waarin nooit wat misgaat, maar in het weerbarstige sociale domein is dat een utopie. Ook wilt men soms beleidsmatig bijsturen, omdat men denkt dat de maatschappij hierbij gebaat is. Dit is echter lastig omdat men louter kan terugvallen op de soms al verouderde prestatie-indicatoren. Dit betekent dat er veel tijd en energie wordt gestoken in het controleren, bijsturen en opstellen van regels terwijl het resultaat niet navenant is. Hierdoor kan gesteld worden dat – ondanks het goed functionerende netwerk van wijkteams – de aansturing nog efficiënter kan. Een erg sterk punt van de wijze van sturen van de gemeente Capelle aan den IJssel is dat deze bemoeienis zich direct richt op de respectievelijke managementlagen die boven de wijkteams opereren. Tussen hen onderling is er bij tijd en wijle spanning en strijd, maar de professionals uit de wijkteams krijgen hier weinig van mee, waardoor het functioneren van het netwerk niet negatief wordt beïnvloed.

Het onderzoek wordt afgesloten met de notie dat de gemeente Capelle aan den IJssel wat betreft het sociale domein haar zaakjes goed voor elkaar heeft, maar dat de wijze van sturen vanuit de gemeente efficiënter en effectiever kan. Onder andere de volgende aanbevelingen bieden hier mogelijk uitkomst: ten eerste, verdient het aanbeveling om op prestatie-indicatoren te blijven sturen, deze leveren namelijk veel waardevolle informatie op. Wel is het beter deze voor een kortere periode dan vier jaar af te spreken, aangezien prestatie-indicatoren in het welzijnsdomein erg snel achterhaald of irrelevant kunnen zijn. Ten tweede, moet ingezet blijven worden op het ruimte bieden en vrijheid geven aan de professionals van de wijkteams. In plaats van oeverloos controleren en grip proberen te houden in de vorm van regels en stroomschema's, kan men zich beter wijden aan het geven van vertrouwen aan de verschillende wijkteams. Ten derde, als in de toekomst in een andere samenstelling weer een netwerk van wijkteams ontstaat, doet de gemeente er goed aan om verschillende acties te ondernemen. Om te beginnen moeten de verschillende partijen bij het begin samengebracht worden om elkaar zo beter te leren kennen. Zij moeten elkaars kennis en expertise kennen om zo te weten waar ze bij elkaar kunnen aankloppen. Daarnaast moeten globale regels opgesteld worden die de samenwerking vormgeven. Voorts moet het Breed Overleg georganiseerd blijven worden door de gebiedsregisseur. De wijkteams hebben namelijk baat bij zowel het Breed Overleg als bij het optreden van de gebiedsregisseur in zijn algemeenheid. Ten slotte verdient het aanbeveling om - als het mogelijk is - partijen in hetzelfde gebouw hun werk te laten verrichten. Dit bevordert namelijk de samenwerking.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	8
1.1 Probleemstelling	9
1.2 Relevantie	9
1.2.1. Maatschappelijke relevantie.....	9
1.2.2. Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.3 Leeswijzer	10
2. Theoretisch kader	12
2.1 Netwerksamenleving	12
2.1.1. Rizoom	12
2.2 Besturingsparadigma's.....	13
2.3 Netwerksamenwerking.....	14
2.3.1. Publiek netwerkmanagement.....	15
2.3.2. Verschillende strategieën	15
2.4 Overwegingen bij wijze van sturen.....	17
2.4.1 Mogelijke tegenwerkingen	18
2.4.2 Per situatie/context bekijken.....	20
2.5 Conceptueel model.....	21
3. Methodologie	25
3.1 Operationalisering van relevante begrippen	25
3.1.1. Relevante theoretische concepten	26
3.2 Onderzoeksstrategie.....	27
3.2.1. Dataverzameling.....	28
3.2.2. Keuze cases	28
3.2.3. Onderzoeksmethode.....	29
3.2.4. Respondenten.....	30
3.3. Betrouwbaarheid en validiteit	31
3.4 Wijze van analyseren	33
4. Empirie	34
4.1 Casusomschrijving	34
4.1.1. Welzijn Nieuwe Stijl	34
4.1.2. Buurtkracht.....	34
4.1.3. Eropaf-team.....	35

4.1.4. Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG).....	36
4.2 Sturing gemeente Capelle aan den IJssel.....	36
4.2.1. Prestatie-indicatoren.....	37
4.2.2. Stroomschema.....	37
4.2.3. Gesprekken met partijen.....	39
4.2.4. Gebiedsregisseur.....	40
4.3 Samenwerking partijen.....	41
4.3.1. Regels.....	41
4.3.2. Contact leggen.....	42
4.3.3. Breed Overleg.....	43
4.3.4. Gebruik maken van elkaar.....	43
4.3.5. Tijdspad.....	44
4.4 Spanningen.....	45
4.4.1. Type problematiek.....	45
4.4.2. Managementniveau.....	45
4.4.3. Binnen gemeente.....	47
4.5 Omgang wijkteams met spanningen.....	48
5. Analyse.....	50
5.1 Analyse publiek netwerkmanagement.....	50
5.1.1 Regisseursrol.....	50
5.1.2 Minder regels, meer prestatieafspraken.....	51
5.1.3 Horizontale en verticale verhoudingen.....	52
5.1.4 Kaders stellen, maar ruimte bieden.....	53
5.1.5 Informatie-uitwisseling.....	53
5.1.6. Overzicht voorwaarden publieke netwerkmanagement.....	54
5.2 Analyse netwerkstrategieën.....	56
5.2.1 Process agreements.....	56
5.2.2. Exploring content.....	57
5.2.3. Arranging.....	57
5.2.4. Connecting.....	58
5.2.5. Overzicht voorwaarden publieke netwerkmanagement.....	60
5.3 Knelpunten en eventuele oplossingen.....	62
5.4 Verklaringen.....	67
6. Conclusie.....	69
7. Aanbevelingen.....	73

8. Discussie	76
Referenties	78
Bijlagen.....	80

1. Inleiding

Nederland is in 2013 begonnen met de tot op heden laatste decentralisatieronde. Taken omtrent het zorg bieden aan langdurig zieken of ouderen, hulp bij het vinden van werk en de jeugdzorg zijn vanaf 1 januari 2015 officieel van de rijksoverheid naar de gemeente overgeheveld. De gemeenten geven op veel vlakken op een andere manier invulling aan de uitvoering van deze taken. Zo zijn bijvoorbeeld op het gebied van jeugdzorg en langdurig zieken sociale wijkteams in het leven geroepen, die er mede voor moeten zorgen deze transitie tot een succes te maken. Deze sociale wijkteams staan er echter niet alleen voor; zij maken deel uit van een wijdverspreid netwerk bestaande uit verschillende partijen waaronder de gemeente, maatschappelijke organisaties en zorginstellingen.

Deze manier van werken past naadloos in een langer lopende, bredere ontwikkeling. Al in 1991 werd namelijk door Jan van Dijk van de Universiteit Twente gesproken over de netwerksamenleving. Castells heeft in 1996 in zijn boek *The Rise of the Network Society* zijn visie op dit fenomeen uiteengezet. Hun zienswijzen komen overeen: zij zien beiden dat de samenleving steeds meer bestaat uit een web van netwerken. In deze netwerksamenleving is sprake van toenemende afhankelijkheden, turbulente omgevingen, waardenpluralisme, horizontalisering van verhoudingen en het voortschrijden van techniek en wetenschappelijke ontwikkelingen (Gerritsen, 2011). Het zou zo kunnen zijn dat deze trend een andere opstelling van het openbaar bestuur vraagt.

Tot op heden heeft het sturen en functioneren van de Nederlandse overheid zich altijd laten leiden door een bureaucratisch denken. Deze manier van organiseren heeft ondanks een bestaande, sterk negatieve connotatie jarenlang zijn waarde bewezen. Geestelijk vader van dit beeld van de overheidsorganisatie was socioloog Max Weber. Een ideaaltypische bureaucratische organisatie kan worden getypeerd als een verticale bureaucratie, waarin er sprake is van een strikte verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Tevens wordt er veel waarde gehecht aan regels, criteria voor taakomschrijving en beoordeling en gestandaardiseerde werkprocedures. Voorts ligt de nadruk op efficiëntie en voeren werknemers idealiter zonder morren de door bovengeschikten opgedragen taken uit (Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010). De overheidsorganisatie van vandaag de dag wordt nog steeds op deze manier vormgegeven alhoewel men zich kan afvragen of deze manier van werken het juiste middel is om er de complexe problematiek die in de huidige netwerksamenleving speelt, mee te tackelen.

Veel vraagstukken waar de netwerksamenleving zich mee geconfronteerd ziet, hebben namelijk de vorm van ongetemde problemen. Dit zijn problemen die inhoudelijk complex zijn, waarbij er sprake is van cognitieve onzekerheid over de aard van en oplossing voor het probleem. Daarnaast zijn er vele wederzijds afhankelijk actoren bij betrokken, met iedere hun eigen deelbelangen en percepties, in een situatie waarin niemand de baas is, omdat macht in vergaande mate verspreid is over de verschillende betrokken actoren (Gerritsen, 2011). Voorbeelden van dergelijke vraagstukken zijn niet alleen multiprobleemgezinnen, het integratievraagstuk en langdurige werkloosheid, maar ook het eerder aangehaalde netwerk van sociale wijkteams dat sinds dit jaar haar intrede heeft gedaan.

Aangegeven is dat de samenleving steeds meer in netwerken opereert, waarbij de overheid op gelijkwaardige voet met andere partijen maatschappelijke meerwaarde probeert te bewerkstelligen. Nu blijkt dat deze opstelling onontbeerlijk is bij het oplossen van ongetemde problemen, zoals bij het netwerk van sociale wijkteams. Deze en andere constatering roepen verschillende vragen op.

Hoe is bijvoorbeeld de samenwerking en afstemming tussen partijen in zo een netwerk? Botst het mogelijkwijs overwegende bureaucratische overheidsdenken niet met de logica van de professionals in de andere partijen? Zijn er sowieso geen cultuurverschillen en kunnen de verschillende partijen hun eigen belangen terzijde schuiven en zichzelf wegcijferen voor het algemeen belang? Hoe kan de overheid ervoor zorgen dat de samenwerking tussen deze verschillen partijen zo vlot mogelijk verloopt? Allemaal vragen die aanleiding zijn voor het huidige onderzoek, waarin twee netwerken rondom wijkteams onder de loep wordt genomen.

1.1 Probleemstelling

Dit onderzoek zal worden gedaan in de gemeente Capelle aan den IJssel, waarin men vanuit een breed netwerk tracht de begeleiding en ondersteuning van hulpbehoevenden in goede banen te leiden. Het onderzoek kent de volgende doelstelling:

Vast te stellen hoe het netwerk van wijkteams functioneert om vervolgens – na analyse van deze bevindingen - de gemeente Capelle aan den IJssel een bepaalde sturingsstrategie aan te bevelen die deze samenwerking, waar mogelijk, verbetert.

In het verlengde van de doelstelling ligt de hoofdvraag. Deze luidt als volgt:
Hoe geeft de gemeente Capelle aan den IJssel sturing aan het netwerk van wijkteams en hoe zou dit eventueel beter kunnen?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn 6 deelvragen geformuleerd:

1. Welke inzichten biedt de literatuur omtrent netwerken en de sturing daarvan?
2. Welke condities staan er in de literatuur beschreven ten aanzien van goed functionerende netwerken waarin de overheid een rol heeft?
3. Hoe geeft de gemeente Capelle aan den IJssel sturing aan het netwerk van wijkteams?
4. Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende partijen?
5. Hoe kan het functioneren van de samenwerking (en met name knelpunten daarin) worden verklaard?
6. Door welke wijze van sturen zou de gemeente Capelle aan den IJssel de samenwerking eventueel beter kunnen laten verlopen?

1.2 Relevantie

Om verschillende redenen is dit onderzoek relevant. Dit zal aan de hand van argumenten aangetoond worden. De relevantie is opgedeeld in twee categorieën: maatschappelijke- en wetenschappelijke relevantie. Beide zullen nu de revue passeren.

1.2.1. Maatschappelijke relevantie

Sinds de laatste grote decentralisatie van 1 januari 2015 zijn veel taken overgegaan naar de gemeenten. Een aanzienlijk deel van de gemeenten heeft hierbij de keuze gemaakt om bij het uitvoeren van deze gedecentraliseerde taken gebruik te maken van wijkteams die eenzelfde doel nastreven. De gemeente is doorgaans regiehouder en eindverantwoordelijke en probeert de wijkteams goed te laten functioneren. In dit onderzoek zal aangetoond worden hoe de gemeente Capelle dit doet en hoe ze dit eventueel beter zou kunnen doen. Dit is uiterst relevant, aangezien een beter functioneren van de verschillende wijkteams betekent dat hulpbehoevenden beter geholpen worden. Het zou zo kunnen zijn dat aan de hand van dit onderzoek de

gemeente Capelle aan den IJssel nog beter stuurt op de verschillende wijkteams, waarna de Capelse burger hier de vruchten van plukt. Ondanks het grote belang van context in deze kunnen andere gemeenten ook baat hebben bij de uitkomsten van dit onderzoek, waardoor ook die burgers beter geholpen kunnen worden. Op die manier is dit onderzoek maatschappelijk relevant.

Daarnaast is het zo dat de sturende rol van de overheid in netwerken vrij nieuw is, waardoor verondersteld kan worden dat de overheid deze rol nog vreemd is en alle hulp kan gebruiken om deze rol zich meer eigen te maken en te perfectioneren. Hier is vanuit de literatuur wel een aanzet voor gegeven, maar beschreven strategieën zijn vrij vaag en het blijft daardoor onduidelijk wat nou exact van overheidsinstanties gevraagd wordt. In dit onderzoek zal getracht worden een concreet handelingskader te presenteren, waardoor helder wordt hoe gemeenten zich dienen te verhouden tot netwerkpartners. Ten slotte is het zo dat dit netwerk zich bevindt in het sociale domein, waarbij zorg, welzijn en hulp door verschillende partijen wordt geboden aan hulpbehoevenden. Dit zou andere conclusies op kunnen leveren met het oog op sturen op een netwerk in vergelijking met een netwerk dat zich richt op een heel ander domein. Dit zou ook relevant kunnen zijn voor andere gemeenten, want zoals aangegeven maken meerdere Nederlandse gemeenten heden ten dage gebruik van verscheidene wijkteams.

1.2.2. Wetenschappelijke relevantie

In dit onderzoek zullen theoretische constructen als netwerksamenleving, publiek netwerkmanagement en verschillende managementstrategieën centraal staan. In dit onderzoek zal hier kennis over vergaard worden, waardoor theorieën verder kunnen worden uitgediept en deze mogelijkerwijs zullen moeten worden aangepast. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek zit dus niet in het onderzoeken van fenomenen die nog amper onderzocht zijn, maar de wetenschappelijke relevantie zit wel in het verder uitdiepen en kennis vergaren van al bekende fenomenen.

1.3 Leeswijzer

In dit onderzoekverslag wordt de volgende hoofdstukindeling gehanteerd:

In hoofdstuk 1 is de aanleiding van het onderzoek behandeld: waarom is de keuze gemaakt de wijze van sturen op het netwerk van wijkteams door de gemeente Capelle aan den IJssel te onderzoeken en wat is de praktische en wetenschappelijke relevantie ervan?

In hoofdstuk 2 staat het theoretisch kader beschreven, wat veel literatuur bevat over netwerken, publiek netwerkmanagement en netwerkstrategieën. Dit hoofdstuk biedt tevens een antwoord op deelvragen 1 en 2. Dit zijn de deelvragen: Welke inzichten biedt de literatuur omtrent netwerken en de sturing daarvan? En: Welke condities staan er in de literatuur beschreven ten aanzien van goed functionerende netwerken waarin de overheid een rol heeft?

In hoofdstuk 3 staan alle relevante keuzen omtrent de methodologie beschreven.

Hoofdstuk 4 bevat de casusbeschrijving, resultaten en analyse. In dit hoofdstuk zal een antwoord gegeven worden op deelvragen 3, 4 en 5. Dit zijn: Hoe geeft de gemeente Capelle aan den IJssel sturing aan het netwerk van wijkteams? Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende partijen? En: Hoe kan het

functioneren van de samenwerking (en met name knelpunten daarin) worden verklaard?

In hoofdstuk 5 worden de conclusies gepresenteerd; deze worden ingeleid door de antwoorden op de deelvragen.

In hoofdstuk 6 worden aanbevelingen gegeven over hoe de gemeente Capelle aan de IJssel eventueel nog beter zou kunnen sturen op het netwerk van wijkteams. Hierbij wordt ook antwoord gegeven op deelvraag 6: Door welke wijze van sturen zou de gemeente Capelle aan den IJssel de samenwerking eventueel beter kunnen laten verlopen?

In hoofdstuk 7 wordt de discussie behandeld, waarin dus wordt gereflecteerd op het gehele onderzoek.

2. Theoretisch kader

In de paragraaf staat deelvraag 1 centraal: Welke inzichten biedt de literatuur omtrent netwerken en de sturing daarvan? Voorts zal in het theoretisch kader ook deelvraag 2 besproken worden: Welke condities staan er in de literatuur beschreven ten aanzien van goed functionerende netwerken?

2.1 Netwerksamenleving

Zoals gezegd hebben van Dijk (1991) en Castells (1996) onze samenleving gekenschetst als een netwerksamenleving. Netwerken an sich zijn niet alleen toe te schrijven aan samenlevingen zoals die er eind 20^{ste} eeuw en begin 21^{ste} eeuw waren; netwerken waren namelijk al duizend jaar terug uiterst relevant als ruggengraat van de samenleving in de meest vooruitstrevende beschavingen op verschillende plekken op aarde (Castells, 2004). Of zoals Fritjof Capra het stelt: 'the network is a pattern that is common to all life. Wherever we see life, we see networks' (zoals geciteerd in Castells, 2004, 2). Ook bij de overheid is hier sprake van; overheidsorganisaties zijn namelijk altijd in zekere mate afhankelijk van andere partijen om doelen te bewerkstelligen (Van der Steen, Scherpenisse, Hajer, van Gerwen & Kruitwagen, 2014). Lange tijd was er ondanks dat echter nog geen sprake van een netwerksamenleving en waren organisaties verticaal, hiërarchisch en bureaucratisch ingericht. Hier kwam mede door de intrede van verschillende communicatietechnologieën verandering in. Vanaf dat moment was een continue flow van interactieve informatie tussen partijen mogelijk die grenzen van tijd en ruimte overstijgen.

Een netwerk wordt geformuleerd als een set van verbonden knooppunten. Dit netwerk heeft geen centrum, alleen knooppunten. Deze knooppunten kunnen variëren qua importantie voor het netwerk. Zij kunnen proberen hun rol en relevantie te vergroten voor het netwerk door meer relevante informatie te absorberen en deze vervolgens efficiënter te verwerken. Hun waarde hangt niet af van hun specifieke kenmerken, maar van hun vaardigheid om bij te dragen aan de doelen van een netwerk. Voorts is elk knooppunt of deelnemer in een netwerk van belang (Castells, 2004; Van Dijk, 2008).

2.1.1. Rizoom

Het concept de netwerksamenleving is, zeker binnen de bestuurskundige wereld, algemeen bekend en misschien al lichtelijk uitgekauwd. Sinds het poneren van dit concept zijn in ieder geval meerdere auteurs overgegaan tot het bijwerken ervan. Zo hebben filosofen Deleuze en Guattari de samenleving gekenschetst als 'rizoom' (geciteerd als in Van der Steen et al., 2010). Letterlijk is een rizoom een horizontaal vertakte wortelstructuur, die niet te herleiden is tot een hoofdtak of tot een plant aan de oppervlakte, maar bestaat uit ondergronds voortwoekerende worteltakken waar tussen steeds nieuwe verbindingen kunnen ontstaan (Van der Steen et al., 2010). Bij de samenleving als rizoom is de samenleving een netwerk van netwerken die op de een of andere manier met elkaar verbonden zijn, maar waarin tegelijkertijd geen samenhang, maar juist fragmentatie en gelaagdheid te ontdekken valt. Dit beeld in combinatie met recente maatschappelijke ontwikkelingen als de demografische veranderingen, individualisering, informalisering, informatisering, internationalisering en intensivering vragen een andere opstelling en misschien wel hernieuwde manier van sturen voor de overheid (Beck, 2014; Klijn et al., 2010). Welke mogelijkheden ten aanzien van sturing bestaan er voor de overheid?

2.2 Besturingsparadigma's

Gerritsen (2011) heeft op basis van de in de literatuur geïdentificeerde besturingsparadigma's een totaaloverzicht opgesteld:

- Traditionele hiërarchische bureaucratie;
- Marktwerking;
- Heruitgevonden overheid;
- Publiek netwerkmanagement.

Zoals gezegd, hebben overheidsorganisaties van oudsher bureaucratie als organisatievorm omarmd. Dit is niet geheel zonder reden; de hiërarchische bureaucratische organisatievorm is namelijk een geschikte manier van organiseren als het gaat om eenvoudige, routinematige processen of anders gezegd voor het aanpakken van getemde maatschappelijke problemen (Gerritsen, 2011). Hiervoor zijn de kenmerken nodig waar bureaucratieën ook wel eens om verguisd worden, zoals hiërarchische structuren, topdown werken, uniforme regels en standaardprocedures. De logica van de bureaucratie is vooral juridisch van aard: wetten en procedures geven houvast en maken de bureaucratie betrouwbaar. Sturing is geënt op basisbeginselen als goed bestuur, rechtmatigheid en procedurele zorgvuldigheid (Van der Steen et al., 2014). Van belang is hierbij dat er relatief weinig aandacht is voor de uitvoering, die min of meer als gegeven wordt verondersteld (Van der Steen, Van Twist, Chin-A-Fat & Kwakkelstein, 2013). Goldsmith en Eggers (2004) stellen dat dit model niet geschikt is voor het oplossen van problemen die organisatiegrenzen overschrijden. Dit is problematisch aangezien de inrichting en dynamiek van de samenleving en de complexe aard van de problematiek de overheid dwingt over de eigen organisatiegrenzen heen te kijken.

In de jaren 80' kwam het marktparadigma opzetten. Bij dit paradigma is het adagium 'minder overheid, meer markt'. Voor de overheid is dus een meer bescheiden rol weggelegd en zijn het marktpartijen die verschillende taken uitvoeren die voorheen de verantwoordelijkheid van de overheid waren. Dit paradigma is nog steeds van nut in gevallen waarin marktwerking mogelijk is, maar schiet tekort als het gaat om het oplossen van ongetemde problemen in situaties waarin geen sprake is van condities van volledige mededinging en waar juist grensoverschrijdende samenwerking in plaats van concurrentie noodzakelijk is voor probleemoplossing (Gerritsen, 2011). De heruitgevonden overheid bouwt voort op het marktparadigma, aangezien het ook is gestoeld op neo-liberaal denken. De intentie is verder om op niet-bureaucratische manier te werken, gebruikmakend van prestatie maatstaven, targets en benchmarking om op die manier de overheid meer efficiënt te laten produceren en prestatie sturing mogelijk te maken (Van der Steen et al., 2013).

Een andere manier van sturen kan worden gekenschetst als de overgang van 'government' naar 'governance'. Hierbij doet de overheid een stapje terug en speelt niet meer louter een centrale rol, maar is een van de spelers in een netwerk van wederzijds afhankelijke maar ook autonome actoren (Meuleman, 2006). Dit komt overeen met het door Gerritsen (2011) geponeerde paradigma van publiek netwerkmanagement. Dit is gebaseerd op de overheid als regisseur van netwerken vanuit een wel bijzondere (vertegenwoordiger van het algemeen belang, democratische legitimiteit), maar uiteindelijk een meer nevensgeschikte positie. Burgers, maatschappelijke organisaties en private organisaties vergezellen overheden aan hun zijde om zo complexe problematiek het hoofd te bieden. De gedachte is namelijk dat de overheid hier alleen niet in gaat slagen: de sleutel tot het 'oplossen van vraagstukken is niet in handen van de overheid, maar is in handen van

alle andere betrokken partijen (Klijn, 2008). Daarbij heeft men nog steeds zelf de leiding, maar is het wel nodig om in de sturingsmethoden en de eigen organisatie rekening te houden met de buitenwereld (Van der Steen et al., 2013).

2.3 Netwerksamenwerking

Door maatschappelijke ontwikkelingen ontstaan dus steeds meer ongetemde problemen en neemt de complexiteit in de samenleving toe, waardoor de overheid zijn heil steeds meer in netwerksamenwerkingen zal moeten zoeken. Klijn en Koppenjan (2000, 154) verwoorden deze ontwikkeling als volgt:

‘The nature of tasks that governments in contemporary complex societies are confronted with will not allow for command and control reactions. Because of the ambiguity and complexity of these tasks, governments will have to learn to enter into partnerships with other parties. Network management strategies will have to become part of their standard operating procedures’.

Deze samenwerkingen worden niet vormgegeven op basis van dienstbetrekkingen of ondergeschiktheid. Het is eerder een coöperatie waarin alle betrokken partijen elkaars complementaire kwaliteiten benutten en hierbij onderling van elkaar afhankelijk zijn (Van Dijk, 2008). De samenwerking is gericht op het wederzijds verkrijgen van winsten. Waar Van Dijk zich op netwerken in het algemeen richtte, focussen Klijn, Steijn en Edelenbos (2010, 1066) zich specifiek op netwerken waar overheden bij betrokken zijn. Deze worden of netwerken of *governance netwerken* genoemd, maar komen nagenoeg op hetzelfde neer:

‘In public administration, we encounter an increasing number of situations where public actors arrange policy making, service delivery or policy implementation within networks of actors. We use the term ‘network’ to describe public policy making and civil society actors. Networks are associated with new systems for public policy deliberation, decision and implementation. They are based on interdependencies, but not necessarily equity, between public, private and civil society actors.’

‘There are an increasing number of situations in public administration where public actors make policies, deliver service or implement policies within networks of actors. In these governance networks, the relationships between public actors and other actors (private, non-profit organizations, as well as societal stakeholders) are characterized by a high degree of interdependency and complex decision-making processes. (Klijn, Edelenbos, Steijn, 2010, 193).’

In dit onderzoek zal gebruik worden gemaakt van de benaming netwerk. Er is sprake van een dergelijk netwerk als er wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- Er zijn verschillende actoren die geregeld contact met elkaar hebben en afhankelijk van elkaar zijn;
- Bestaan en stabiliteit over tijd;
- Sprake van complexe issues
- Er wordt door ten minste een van de actoren bewust gestuurd (Klein, et al., 2010; Klein, et al., 2010; Klijn & Koppenjan, 2000).

2.3.1. Publiek netwerkmanagement

Bij complexe problematiek lijkt het dus verstandig om te sturen op netwerken om zodoende oplossingen aan te dragen en publieke waarde te creëren. De doelbewuste poging om processen in netwerken te regelen en begeleiden wordt netwerkmanagement genoemd. Er is sprake van publiek netwerkmanagement op het moment dat de overheid de regisserende rol 'pakt' (Gerritsen, 2011). Als de overheid deze regisserende rol met verve wil spelen om zo een productieve samenwerking te bewerkstelligen, zal aan een aantal randvoorwaarden voldaan dienen te worden. Ten eerste dient informatie-uitwisseling tussen de verschillende partijen van de grond te komen. Ten tweede wordt de overheid geacht ruimte te laten voor de verschillende netwerkpartners. Aangezien de samenleving ingewikkelder is geworden, is het onmogelijk om op maat gesneden regels te hanteren. Om deze reden moeten professionals op de werkvloer, binnen een bepaalde bandbreedte, de ruimte krijgen om naar eigen inzicht oplossingen aan te kunnen dragen voor een bepaald probleem (Gerritsen, 2011). In het verlengde hiervan moet, ten derde, meer gestuurd worden op basis van rekenschap en minder op basis van regels. Deze rekenschap vindt plaats op basis van prestatieafspraken en leidt ertoe dat er meer naar outcomes en resultaten wordt gekeken dan naar de uitvoering (Goldsmith & Eggers, 2004). Ten vierde wordt er niet louter horizontaal gestuurd, maar worden horizontale en verticale sturingsarrangementen afgewisseld (Gerritsen, 2011).

Het doel van (publiek) netwerkmanagement is het initiëren en faciliteren van interactieprocessen tussen actoren, waarbij regelingen omtrent het netwerk worden gecreëerd en verbeterd om betere coördinatie te bewerkstelligen om zo nieuwe inhoudelijke ideeën te laten ontspringen en interacties te begeleiden (Klijn, et al., 2010). Dit faciliteren van interactie leidt tot een meer frequente formele en informele wisselwerking tussen actoren, waardoor het vertrouwen tussen hen toeneemt. Een wederzijds vertrouwen tussen de participerende actoren is van levensbelang voor het goed functioneren van een netwerk (Van Dijk, 2008; Klijn, Edelenbos & Steijn, 2010). Daarnaast dient er sprake te zijn van goede contacten tussen de verschillende actoren, moeten de doelen en percepties overeenkomen en duidelijk zijn en zijn duidelijke regels voor interactie onontbeerlijk (Klein, et al., 2010; Klein, 2008). Goldsmith en Eggers (2004) wijzen op het belang van *big picture thinking*, coaching, *mediation*, onderhandeling, strategisch denken, interpersoonlijke communicatie en teambuilding. De missie, strategie en de doelen moeten helder zijn: het succes of falen van een netwerkbenadering kan doorgaans herleid worden naar het oorspronkelijke ontwerp. Na de ontwerpfase moeten de publieke managers die erbij betrokken zijn bekijken hoe de verbinding tussen de verschillende organisaties gemaakt kan worden, wat zal leiden tot een goed functionerend netwerk. Deze verbindingen kunnen gemaakt worden door formele communicatie kanalen te maken door middel van technologie en informatiekkanalen en door middel van face tot face interactie (McGuire, 2006).

Publiek netwerkmanagement alleen is echter niet genoeg om te garanderen dat aan deze voorwaarden voldaan zal kunnen worden; ook zal de juiste managementstrategie gekozen moeten worden.

2.3.2. Verschillende strategieën

Wat betreft strategieën voor netwerkmanagement kan er een onderscheid gemaakt worden tussen strategieën voor procesmanagement of voor institutioneel ontwerp (Koppenjan & Klijn, 2004). Strategieën voor procesmanagement pogen om interacties tussen actoren te faciliteren. Als managementstrategieën gericht zijn op

het veranderen van de institutionele karakteristieken van het netwerk, (zoals het veranderen van de posities van de actoren, de toegangsregels van het netwerk of andere meer drastische manieren om de structuur van het netwerk te wijzigen) kunnen ze omschreven worden als strategieën voor institutioneel ontwerp. Deze strategieën zijn doorgaans erg tijdrovend, omdat men tracht institutionele veranderingen te bewerkstelligen. Dit maakt dat dit type strategie meestal ongeschikt om beleid, en de uitvoering daarvan, te beïnvloeden als het reeds in gang gezet is.

Tabel 1 *Overzicht van strategieën voor procesmanagement. (Klijn et al., 2010).*

Type strategieën	<i>Process agreements</i>	<i>Exploring content</i>	<i>Arranging</i>	<i>Connecting</i>
Voornaamste in de literatuur genoemde strategieën.	Gaat over allerhande regels: regels voor in- en uitstappen proces, regels die de belangen van actoren specificeren, regels die actoren informeren over de beschikbaarheid van informatie over momenten waarop beslissingen worden genomen, etc.	Op zoek naar doelcongruentie, het creëren van variatie in oplossingen, het beïnvloeden van percepties, het managen van informatie en onderzoek en het creëren van variatie door creatieve concurrentie.	Creëren van nieuwe ad hoc organisatorische arrangementen en regelingen (besturen, projecten, organisaties etc.).	Selectieve (de)activatie van actoren, het mobiliseren van hulpbronnen, het initiëren van nieuwe series van interacties, het bouwen van coalities, obstakels voor co-öperatie wegnemen, het creëren van incentives voor co-öperatie.

Strategieën voor procesmanagement zijn minder tijdrovend en gemakkelijker toe te passen, waardoor deze strategieën zich beter lenen voor het beïnvloeden van al lopende beleidsimplementaties, zoals in gemeente Capelle aan den IJssel het geval is. Klijn, Steijn, Edelenbos (2010) hebben onderzocht of managementstrategieën invloed hebben op de uitkomst van een netwerk en tevens welke type strategieën een effect hebben. Hierbij gaat het om strategieën voor procesmanagement; welke zijn uitgeschreven in tabel 1. Zij hebben uiteindelijk de conclusie getrokken dat, in de context van hun onderzoek, alle genoemde strategieën significant bleken in het creëren van resultaat. Wel werd daarbij opgemerkt dat de strategieën die zich louter richten op het proces en organiseren minder van belang zijn. Publiek netwerkmanagement is dus meer dan alleen organisatorische condities en randvoorwaarden. Tevens werd gesuggereerd dat

verbinden de meeste veelbelovende strategie was. Hier verbinden zij de conclusie aan dat het dus voor een netwerkmanager belangrijk is om alle actoren die cruciaal zijn voor een netwerk te identificeren en vervolgens met elkaar te verbinden. Met andere woorden, een manager dient te beschikken over *connective ability* (Goldsmith & Eggers, 2004).

Goed uitgevoerd publiek netwerkmanagement betekent dus een houding die ruimte laat voor de samenwerkende partijen en meer stuurt op basis van prestatieafspraken dan op basis van regels. Daarnaast vindt de sturing naast horizontaal ook op verticale wijze plaats. Aan deze randvoorwaarden moet de overheid voldoen, wil zij een netwerksamenwerking tot een succes maken. Deze houding alleen is echter nog niet afdoende; daarvoor moet door middel van een bepaalde strategie intensief getracht worden de partijen op een lijn te krijgen zodat een vruchtbare samenwerking kan ontstaan. Dit is echter geen sinecure, wat onderstaande overwegingen mede laten zien.

2.4 Overwegingen bij wijze van sturen

Verschillende overwegingen zijn van belang, omdat deze de context vormen waarin publiek netwerkmanagement en haar verschillende strategieën zullen plaatsvinden en omdat deze overwegingen een succesvolle tenuitvoerbrenging van publiek netwerkmanagement en de verschillende strategieën potentieel zouden kunnen dwarsbomen. Het is wijs deze overwegingen te verkennen, omdat op deze manier – bij eventuele tekortkomingen in wijze van sturing – mogelijkerwijs sneller vastgesteld kan worden wat daar aan ten grondslag ligt.

Men dient zich ervan bewust zijn dat deze netwerken niet gebaseerd zijn op totale coöperatie. Vaak is hierin sprake van een combinatie van coöperatie en concurrentie (Van Dijk, 2008). Deze vaststelling in combinatie met de veronderstelling van de netwerkbenadering dat beleid wordt vormgegeven door complexe interactieprocessen tussen verschillende actoren, maakt dat de coöperatie geenszins gemakkelijk of spontaan van de grond komt. Het is meer dan eens lastig om de verschillende doelen en belangen samen te brengen. Verschillen en onenigheden in percepties tussen actoren kan conflicten veroorzaken en de interactie blokkeren. Interacties kunnen sowieso een opgave zijn doordat de verschillende actoren in een netwerk niet gewend zijn met elkaar de interactie aan te gaan en er weinig regels zijn om deze interactie te reguleren (Klein & Koppenjan, 2000; Klijn, 2008; Klijn, et al., 2010).

Daarnaast is het belangrijk om te vermelden dat de eerder genoemde besturingsparadigma's elkaar niet hebben opgevolgd, maar dat deze in de praktijk in overheidsorganisaties naast elkaar bestaan. Ze liggen over elkaar heen, staan naast elkaar, of zijn juist met elkaar verstrengeld (Van der Steen et al., 2014). Niet elk vraagstuk wordt met behulp van hetzelfde sturingsparadigma te lijf gegaan: soms wordt nog steeds de werkwijze van de klassieke overheid gebruikt, terwijl in andere gevallen de overheid veel horizontaler opereert. Dit maakt de praktijk van besturingsparadigma's er een van grote variëteit, wat bij uitstek een kenmerk van het sturen in deze tijd is (Van der Steen et al., 2014). Wel is het zo dat ondanks deze variëteit er bij het handelen van de overheid altijd rekening moet worden gehouden met voor het openbaar bestuur klassieke waarden van rechtsmatigheid, rechtsgelijkheid, legaliteit, voorspelbaarheid en politieke verantwoordelijkheid (Van der Steen et al., 2014; Binnema et al., 2013). Een andere constante factor zijn de specifieke bevoegdheden waarover de overheid beschikt zoals wetgeving, handhaven van de publieke orde, het geweldsmonopolie, sanctietoepassing en

belastingheffing (Van der Steen et al., 2014). De grote variëteit in sturen in combinatie met de constante, bureaucratische waarden zou een mogelijk spanningsveld op kunnen leveren.

Tevens bestaan in een netwerk meerdere, verschillende manieren van denken en werken dan alleen zoals die er zijn in een klassieke bureaucratie. Doordat er in een netwerk strijd geleverd wordt om de aanwezige schaarse middelen worden werkwijzen gevraagd die de klassieke ambtenaar vreemd zijn. In een dergelijke strijd gelden eerder de wetten van de straat, handigheid, impliciet vertrouwen en ondernemerschap, in plaats van bureaucratische bekwaamheid, ordentelijke procedures, georganiseerd periodiek overleg, dossierhouderschap en notaproductie (Van Twist et al., 2010). Tevens is het zo dat er in de buitenwereld hoogstwaarschijnlijk sprake zal zijn van andere opvattingen, normen en principes omtrent het organiseren rondom problemen. Bureaucratische waarden als transparantie en eenduidigheid zullen niet afdoende blijken te zijn en ook hier zal de overheid hier op moeten inspelen door te winnen aan flexibiliteit en variëteit.

Door deze nieuwe verhoudingen tussen de verschillende partijen zullen ambtenaren een nieuwe houding en werkwijze moeten aannemen. Volgens Van der Steen et al. (2014) moeten ambtenaren meer responsief en omgevingsbewust zijn. Van belang voor ambtenaren is tevens dat zij moeten kunnen schakelen tussen de logica van de verschillende partijen om vervolgens te proberen deze werelden zo goed mogelijk met elkaar in verbinding te brengen. De ambtenaar dient hierdoor een 'verbindend vakman' te zijn: iemand die voortdurend aan schakelen is tussen wat vanuit de samenwerking gevraagd wordt en wat vanuit de organisatie mogelijk is.

Van der Steen et al. (2010) stellen dat door de ontstane netwerkachtige logica van de rizoom de bureaucratische logica niet meer afdoende is en dat 'tussenfuncties' nodig zijn om hier op in te spelen. Dergelijke functies omschrijven zij als: 'functies die een verbinding pogen te leggen tussen de cognitieve, sociale en inhoudelijke kaders, grenzen of barrières in de organisatie en in de relatie tot de omgeving van de organisatie.' Hierdoor worden bureaucratische waarden als eenduidigheid, overzichtelijkheid, herhaling, functiescheiding en hiërarchische verantwoording meer naar de achtergrond verdreven en komen waarden die het denken in netwerken ondersteunen tevoorschijn als variatie, flexibiliteit en horizontale verhoudingen (Van der Steen et al., 2010).

Binnema et al. (2013) veronderstellen dat ambtenaren over kwaliteiten moeten beschikken waar velen van hen traditioneel niet over beschikken. Ambtenaren dienen namelijk creatief, inventief en assertief te zijn en tevens over een gezonde dosis lef te beschikken. Buiten kennis van zaken zijn sociale en communicatieve vaardigheden cruciaal. Met behulp van deze vaardigheden moeten ambtenaren helder kunnen krijgen wie hun potentiële partners eigenlijk zijn. Deze vaardigheden moeten ook aangewend worden om de communicatie binnen het eigen gemeentelijk apparaat te organiseren; dit is namelijk zeer belangrijk bij het werken met externe partners. Ambtenaren moeten nog beter over grenzen heen leren te opereren en verbindingen te leggen vanuit het idee van loslaten.

2.4.1 Mogelijke tegenwerkingen

Van zowel de ambtenaren op individueel niveau als van de organisatie in haar geheel wordt dus een andere houding gevraagd. Dit maakt het sturen op netwerken een complexe exercitie.

Deze complexiteit neemt mogelijkerwijs alleen maar toe omdat het sturen op netwerken verschillende mogelijke tegenwerkingen kent. Van der Steen et al. (2014) formuleren de volgende mogelijke tegenwerkingen:

1. Macht van gevestigde belangen

Belangen die nadeel ondervinden van de kanteling in denkwijze en werkwijze. Dit bemoeilijkt de kanteling, aangezien de mensen die deze belangen hebben hun best zullen doen om de oude situatie in stand te houden.

2. Risico-aversie van ambtenaren en bestuurders

Belemmeringen die ontstaan door de politieke afrekencultuur en de *risico-aversie* van ambtenaren, bestuurders en politici die daaruit voorkomt. Het sturen op netwerken betekent expliciet een andere houding voor alle betrokkenen. Deze houding is nieuw en daardoor risicovol; er kunnen namelijk dingen fout gaan, waardoor mensen de schuld in hun schoenen geschoven kunnen krijgen. Er zijn ambtenaren en bestuurders die deze onzekerheid niet zinnen en daardoor prefereren een eveneens niet zaligmakende status quo in stand te houden om zo in ieder geval geen onbekend gebied te hoeven betreden.

3. Inrichting van de ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie is vaak sterk sectoraal en verticaal ingericht, terwijl veel maatschappelijke problemen van heden ten dage input van verschillende vakafdelingen vraagt. Dit is potentieel problematisch als ambtenaren puur blijven werken volgens de organisatorische indeling. Veel maatschappelijke problematiek, die in netwerken wordt opgelost, vraagt namelijk ambtenaren die horizontaal werken en de verbinding met elkaar zoeken in plaats van ambtenaren die weigeren buiten hun eigen kaders te denken.

4. Ongeschreven regels, gewoonten en werkpraktijken.

Het veranderen van structuren en formele processen is een belangrijke stap in het bewerkstelligen van een verandering, maar nog niet afdoende. Binnen een organisatie is namelijk sprake van een bepaalde cultuur, die zich uit in ongeschreven regels, gewoonten, werkpraktijken en ingesleten routines. Deze kunnen een bepaalde verandering in de weg zitten.

5. Sceptis en normatieve kritiek

Het werken in netwerken en het inspelen op de energieke maatschappij hoeft niet in elke ambtelijke organisatie met open armen te worden ontvangen. Men zou het kunnen zien als kortstondige hype of bevestiging die geen lang leven beschoren is. Dit werkt belemmerend voor de vernieuwde manier van werken (Van der Steen et al., 2014).

Gerritsen (2011) stelt dat overmatige regelgeving en negatieve effecten van verkokering vaak aan de basis van de slecht presterende overheid staan. Ook deze aspecten kunnen succesvol publiek netwerkmanagement in de weg staan. Daarnaast kan de zich ontbolsterende horizontalisering een potentiële splijtzwam betekenen. Overheden zullen zich niet meer constant hiërarchisch boven alle partijen bevinden, maar steeds meer aan de zijde van de andere partijen. Deze omwenteling kan voor zowel de overheid als de andere partijen lastig te maken zijn. Als laatste

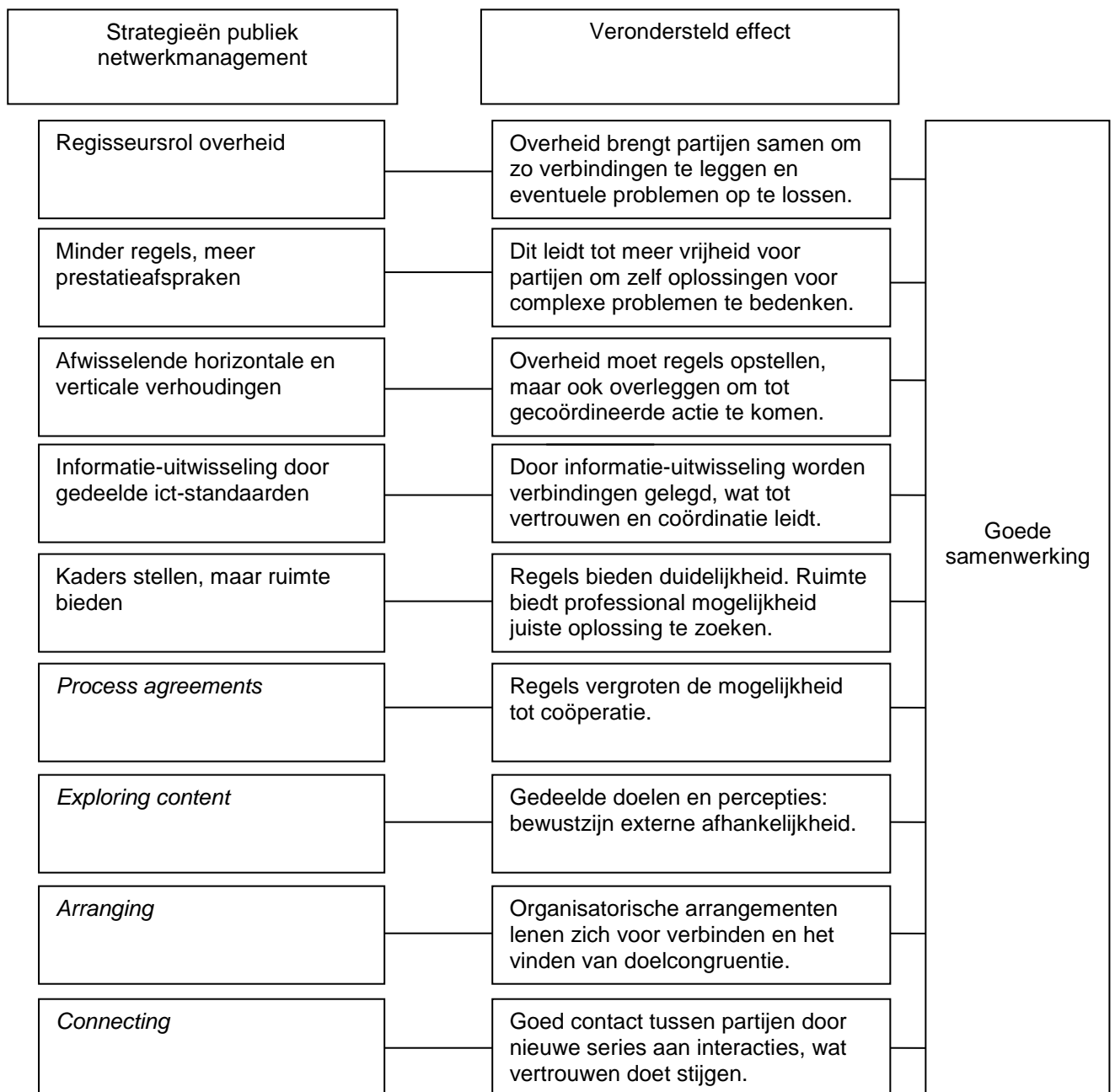
kan de zogenoemde 'toetsbureaucratie' professionals belemmeren in hun benodigde vrijheid en ruimte. In een 'toetsbureaucratie' schrijven ambtenaren professionals tot in detail voor hoe bepaalde werkzaamheden verricht moeten worden om op die manier doelstellingen te behalen. Gerritsen (2011, 73) verwoordt dit als volgt:

'De "toetsbureaucratie" begint met kwalitatieve doelstellingen vol met voorschriften *hoe* bepaalde doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Op basis van die beleidskaders moeten de uitvoerders aan de slag op grond van een uitvoeringsplan. Dat uitvoeringsplan dient, voordat geld ter beschikking wordt gesteld, door legers toetsbureaucraten te worden getoetst aan die vage beleidskaders. In feite doen die beleidstoetsers het werk van die uitvoerders nog eens dunnetjes over. Dit leidt later vaak tot oeverloze discussie over de vraag of de afspraken zijn nagekomen. Dit is het gevolg van een overheid die alles wil dichtregelen, wat heeft geleid tot een enorm bouwwerk van georganiseerd wantrouwen opgetrokken uit codes, beroepsregels en andere gedetailleerde voorschriften, protocollen en contracten.'

2.4.2 Per situatie/context bekijken

De vraag welke mogelijkheden en beperkingen er zijn en hoe erop ingespeeld kan worden, zal per situatie verschillen: de interactie tussen overheid en samenleving is namelijk per vraagstuk anders. De context kan onder andere variëren door het aantal netwerkpartners, het type netwerkpartners, de vraagstukken en de doelen die men nastreeft. Vanuit de literatuur over netwerken ontstaat geen blauwdruk over hoe er gestuurd dient te worden op een bepaald netwerk. Wel wordt gesteld dat de wijze van sturen bepaald moet worden op basis van lokale dynamiek en het doel of vraagstuk waarop sturing gericht is en dat de praktijk moet uitwijzen wat de volgende benodigde stap is qua overheidssturing (Van der Steen et al, 2014; Van der Steen et al., 2013). In dit onderzoek zal een serieuze aanzet hiertoe gegeven worden door te kijken naar hoe de gemeente Capelle aan den IJssel het beste kan sturen aan de hand publiek netwerkmanagement en de verschillende strategieën, ondanks beschreven context van overwegingen en mogelijke tegenwerkingen.

2.5 Conceptueel model



Alles wat besproken is in het theoretisch kader heeft geleid tot bovenstaand conceptueel model. Deze zal als theoretische bril dienen waarmee naar de werkelijkheid wordt gekeken. Tevens zal het model richtinggevend zijn ten aanzien van de interviewvragen. Omwille van de duidelijkheid en helderheid zal het model, en de gedachtegang erachter, kort uiteengezet worden.

Door een snel veranderende maatschappij ontstaan er meer ongetemde problemen die moeilijk louter door de overheid opgelost kunnen worden. Om die reden kan de overheid een samenwerking aangaan met andere partijen, om zo samen oplossingen te bedenken voor maatschappelijke problemen. Dit vraagt een andere houding en manier van sturen dan dat de overheid vanuit klassieke,

bureaucratische benaderingen misschien gewend is. Men beheerst en controleert namelijk niet top-down, waarbij partijen taken opgelegd krijgen, maar via het gedachtegoed van publiek netwerkmanagement. Publiek netwerkmanagement behelst een bepaalde grondhouding van de overheid ten opzichte van netwerkpartners. Op het moment dat publiek netwerkmanagement naar behoren wordt uitgevoerd, zal dit een positieve uitwerking hebben op de samenwerking tussen alle partijen. Van publiek netwerkmanagement is sprake als:

- De overheid actief de regisseursrol op zich neemt.
- De overheid minder stuurt op regels, maar meer op rekenschap op basis van prestatieafspraken.
- De overheid zich afwisselend horizontaal en verticaal tot de andere netwerkpartners verhoudt.
- De overheid, bij het managen van het netwerk, gebruik maakt van informatie-uitwisseling en gedeelde ICT-standaarden.
- De overheid kaders stelt voor de uitvoerende partijen, maar daarbuiten hen wel de ruimte biedt om de uitvoering vorm te geven op de door hen geprefereerde wijze.

Deze facetten zijn onontbeerlijk bij het goed organiseren van een netwerk, alleen niet afdoende, aangezien hierdoor nog niet aan de fundamentele voorwaarden van een succesvolle netwerksamenwerking is voldaan. Om deze stap te zetten kunnen de verschillende netwerkmanagementstrategieën van pas komen; deze staan in het conceptueel model onder publiek netwerkmanagement, aangezien ook deze strategieën manieren zijn om netwerkmanagement vorm te geven. Met behulp van deze strategieën kunnen expliciet interactieprocessen tussen de verschillende netwerkpartners op gang gebracht worden, waardoor wel de benodigde eigenschappen aanwezig zijn. Elk van de in tabel 1 genoemde strategieën zou er in theorie namelijk voor kunnen zorgen dat deze voorwaarden voldoende afgedekt zijn. Niet alleen door deugdelijke uitvoering van publiek netwerkmanagement kan dus een positieve invloed op de samenwerking uitgeoefend worden; ook de verschillende netwerkmanagementstrategieën kunnen afzonderlijk een positieve bijdrage leveren. Onderstaande tabel laat zien hoe de verschillende strategieën dit kunnen bewerkstelligen.

Tabel 2: *Overzicht van strategieën voor procesmanagement en hun uitwerking op de netwerksamenwerking.*

Type strategie	Korte beschrijving	Bijdrage aan netwerksamenwerking
<i>Process agreements</i>	Het formuleren en toepassen van verschillende regels.	Regels kunnen de mogelijkheid tot coöperatie vergroten.
<i>Exploring content</i>	Op zoek gaan naar doelcongruentie en het uitspreken en	Door het verkennen van de inhoud kunnen er gedeelde doelen en

	beïnvloeden van bestaande percepties.	percepties zijn en kan men bewust worden van elkaars externe afhankelijkheid.
<i>Arranging</i>	Het creëren van nieuwe organisatorische arrangementen.	Hierdoor zou geregeld (goed) contact kunnen ontstaan, wat het vertrouwen tussen partijen zal doen stijgen. Daarnaast zouden gedeelde doelen en percepties kunnen ontstaan.
<i>Connecting</i>	Het verbinden van de verschillende netwerkpartners.	Hierdoor kan geregeld contact ontstaan, wat het vertrouwen tussen partijen zal doen stijgen. Ook kunnen nieuwe interacties en coalities ontstaan.

De eerste managementstrategie in zowel het conceptueel model als tabel 2 is *process agreements*. Hierbij worden verschillende regels geformuleerd en opgesteld die de mogelijkheid tot coöperatie zouden moeten vergroten, wat op haar beurt weer de samenwerking zou moeten bevorderen. Je kunt je echter afvragen of elk type regel dit zal bewerkstelligen; regels kunnen namelijk effectief zijn, maar ook hun doel voorbijschieten. Om die reden kan niet met zekerheid gesteld worden dat regels een positieve uitwerking hebben op de samenwerking. Hier kan nog geen verwachting over uitgesproken worden; in het kwalitatieve onderzoek zal meer inzicht verworven worden in de condities waaronder regels samenwerking bevorderen.

De tweede managementstrategie is *exploring content*; het verkennen van inhoud om op die manier gedeelde percepties en doelen te creëren. Ook kan men zich op die manier bewust worden van elkaars afhankelijkheid, wat mede tot een goede samenwerking leidt. Deze causale relatie is plausibel; wil men gedeelde doelen en percepties creëren zal eerst inhoudelijk besproken moeten worden wat de doelen en percepties zijn om vervolgens – mochten deze doelen en percepties niet overeenkomen – oplossingen te ontwikkelen die aan verschillende doelen tegemoet komen. Hierdoor wordt in dit onderzoek verondersteld dat de aanwezigheid van managementstrategie *exploring content* een positieve uitwerking heeft op de samenwerking.

De derde managementstrategie is het creëren van nieuwe organisatorische arrangementen. Deze zouden bij moeten dragen aan een goede samenwerking, maar deze gevolgtrekking is niet eenduidig. Het soort organisatorisch arrangement zou een groot verschil in uitwerking op de samenwerking kunnen hebben, waardoor nu niet zonder meer gesteld kan worden dat organisatorische arrangementen een positief causaal verband met een goede samenwerking zal hebben.

De laatste managementstrategie is het verbinden van netwerkpartners; dit moet leiden tot goed contact en vertrouwen tussen betrokken partijen. Dit is een heldere gevolgtrekking; om contact te maken zullen verbindingen gelegd moeten worden en om vertrouwen te kweken zal er vervolgens weer contact moeten zijn.

Hierdoor wordt in dit onderzoek verondersteld dat het toepassen van de managementstrategie *connecting* een positieve uitwerking zal hebben op de samenwerking.

Uiteindelijk zouden de verschillende kenmerken van de netwerksamenwerking moeten leiden tot een goede samenwerking. Van een goede samenwerking is sprake als er contact is tussen de verschillende partijen, er duidelijke regels zijn voor interactie, men elkaar wederzijds vertrouwd, bewust is van elkaars externe afhankelijkheid en als doelen en percepties grotendeels overeenkomen. In dit onderzoek wordt deze definitie van goede samenwerking gehanteerd, wat dus een goed functionerend netwerk impliceert. In hoofdstuk 4 zal besproken worden hoe dit gemeten zal worden.

3. Methodologie

De hoofdvraag voor dit onderzoek is:

Hoe geeft de gemeente Capelle aan den IJssel sturing aan het netwerk van wijkteams en hoe zou dit eventueel beter kunnen?

Om deze vraag te beantwoorden is gekozen voor een bepaalde strategie, methode en techniek. In dit hoofdstuk zal uitgebreid verantwoording afgelegd worden omtrent de keuzes voor deze specifieke strategieën, methoden en technieken. Door middel van de operationalisering zal eerst uiteengezet worden wat onderzocht zal worden. Vervolgens zal hier een onderzoeksopzet uit voortvloeien, waarin wordt beschreven hoe dit gedaan zal worden.

3.1 Operationalisering van relevante begrippen

Operationaliseren is het meetbaar maken van de te onderzoeken constructen (Van Thiel, 2010). Dit proces verloopt doorgaans in drie stappen; eerst vindt een definiëring van de relevante, theoretische concepten plaats, waardoor duidelijk wordt wat onderzocht wordt en wat niet. Vervolgens worden de verschillende uitingsvormen van het theoretisch construct bepaald. Dit wordt indiceren genoemd en hierdoor wordt duidelijk welke uitingsvormen een rol kunnen gaan spelen in het onderzoek en welke niet. Afsluitend wordt bepaald welke waarden variabelen kunnen aannemen (Van Thiel, 2010). In dit kwalitatieve onderzoek zullen de relevante concepten gedefinieerd worden en zullen daar indicatoren aan toegevoegd worden. De daadwerkelijke vaststelling van de verschillende uitingsvormen en waarden zal echter pas bij het coderen plaatsvinden. Met andere woorden, stap een en stap twee zullen uitgevoerd worden, waarbij de genoemde indicatoren als richtsnoer dienen voor de te onderzoeken theoretische constructen. Deze staan echter niet vast; respondenten kunnen andere indicatoren als gewichtig aanmerken, waarna – na analyse – vastgesteld zal worden of deze andere indicatoren zinvol zijn.

In dit onderzoek wordt eerst vastgesteld hoe de gemeente Capelle aan den IJssel stuurt op het netwerk van wijkteams om vervolgens – na grondige analyse - aanbevelingen te doen over hoe dit eventueel beter zou kunnen. Alvorens dit gedaan wordt, zal vastgesteld worden hoe de samenwerking nu verloopt om zo zinnige uitspraken te kunnen doen over de geprefereerde wijze van sturen. Dit is echter niet afdoende; uit een vaststelling hoe het is, volgt niet automatisch hoe het zou moeten. Hiervoor is de analyse als tussenstap noodzakelijk, waarna wel gerichte aanbevelingen gedaan zullen kunnen worden.

Nu rijst de vraag hoe goede samenwerking gemeten kan worden. In klassieke top-down-benaderingen worden succes en falen van beleidsprocessen gemeten in termen van de effectiviteit van een bepaalde publieke actor om doelen te bereiken. De rechtvaardiging voor deze norm is dat deze publieke actor het publieke belang representeert en de centrale manager van beleidsprocessen is. In dit onderzoek wordt deze maatstaf als niet geschikt gezien, omdat deze niet te verenigen valt met de centraal staande netwerkbenadering. Dit komt doordat iedere netwerkpartner ook eigen doelen heeft, waardoor het onduidelijk is wiens doel als maatstaf zou moeten dienen. Ook is het lastig om het publieke belang te definiëren, zeker in een steeds meer gefragmenteerde samenleving, zoals wij die nu kennen. Ten slotte is het zo dat gezamenlijk een doel formuleren sowieso lastig is, maar in dit geval problematisch doordat in het weerbarstige en snel veranderende welzijnsdomein doelen snel kunnen veranderen (Klijn & Koppenjan, 2000). Om toch een adequate maatstaf te

kunnen formuleren en toepassen om mee vast te stellen dat beleidsprocessen, en de daarmee samenhangende samenwerkingen, goed verlopen, zullen in dit onderzoek de subjectieve oordelen van de verschillende netwerkpartners leidend zijn.

In theorie zouden respondenten hun ervaringen achteraf kunnen rationaliseren en zo een iets te rooskleurig plaatje van de werkelijkheid kunnen schetsen. Dit gevaar wordt in de kiem gesmoord door gebruik te maken van verschillende bronnen en respondenten, waar later in dit hoofdstuk over uitgeweid zal worden. Daarnaast zouden betrokkenen verschillende oordelen kunnen geven over de kwaliteit van de samenwerking zodat hierover geen algemeen oordeel geveld kan worden. Dit potentiële gevaar voor de betrouwbaarheid wordt deels ondervangen door in de analyse aan de hand van interviews, observaties en beleidsdocumenten zelf te constateren of er sprake zijn van eventuele knelpunten. Op deze manier is het toch mogelijk om een algemene uitspraak te doen over de kwaliteit van de samenwerking, ondanks mogelijke, verschillende observaties.

3.1.1. Relevante theoretische concepten

Naast dat het in dit onderzoek van belang is om 'goede samenwerking' te operationaliseren is het ook belangrijk om de relevante theoretische concepten te definiëren, zodat duidelijk is wat onderzocht wordt. In dit onderzoek zijn de relevante theoretische concepten netwerk, publiek netwerkmanagement en managementstrategieën. Van deze concepten zullen definities gegeven worden en zullen uit de literatuur gedestilleerde indicatoren gegeven worden.

Netwerk: Een netwerk is een samenwerking tussen verschillende actoren die geregeld contact met elkaar hebben en afhankelijk van elkaar zijn. Daarnaast is er sprake van complexe issues en bestaan en stabiliteit over tijd. Tevens wordt er door ten minste een van de actoren bewust gestuurd.

Publiek netwerkmanagement: Publiek netwerkmanagement is een bepaalde werkwijze van een overheidsinstantie die tot doel heeft een bepaald netwerk te laten functioneren. Om dit functioneren te bewerkstelligen moet er minder gestuurd worden op basis van regels, maar meer op basis van rekenschap; partijen krijgen in dit geval te maken met prestatieafspraken, waarbij door de overheid puur naar behaalde resultaten wordt gekeken. Hoe de verschillende actoren tot die resultaten komen is aan hen, zij krijgen dus de ruimte en vrijheid om de uitvoering naar eigen zienswijze in te vullen. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van informatie-uitwisseling, wat neerkomt op communicatiemiddelen, die gebruikt worden om de samenwerking te vergemakkelijken (Goldsmith & Eggers, 2004). Daarnaast is de relatie niet meer louter verticaal, maar zal de overheid zich in veel gevallen ook naast de partijen begeven.

Of en in hoeverre de gemeente Capelle aan den IJssel gebruikt maakt van publiek netwerkmanagement zal gemeten worden aan de hand van uitingen van betrokkenen en door het lezen van beleidsdocumenten. De uitingen van betrokkenen zijn verzameld door het houden van interviews; hoe dit verder invulling heeft gekregen staat beschreven in paragraaf 3.2.3. Om het bestaan en de invulling van publiek netwerkmanagement te kunnen meten zijn in ieder geval onder meer te volgende vragen gesteld:

- Op welke manier stuurt de gemeente Capelle aan den IJssel?
- Hoe proberen jullie de verschillende wijkteams goed te laten functioneren?
- Hoe controleren jullie de prestaties van de verschillende wijkteams?

- Op welke wijze hebben jullie met de gemeente te maken?
- Op welke wijze verhouden jullie je tot de verschillende wijkteams/gemeente?
- Hoe zou jullie relatie met de gemeente/de verschillende wijkteams getypeerd kunnen worden?

Hierdoor kan aangegeven worden in welke mate indicatoren van publiek netwerkmanagement aanwezig zijn.

Publiek netwerkmanagement impliceert een bepaalde convictie ten opzichte van de verschillende netwerkpartners; dit zijn randvoorwaarden die in orde moeten zijn wil een regisserende overheid een positieve bijdrage leveren aan de samenwerking tussen partners binnen een netwerk. In de vorm van verschillende netwerkmanagementstrategieën heeft de overheid daarnaast bepaalde instrumenten in handen om een vruchtbare interactie op gang te brengen.

Netwerkmanagementstrategie: Verschillende handelingskaders om zo interactieprocessen te initiëren en faciliteren tussen verschillende netwerkpartners. Er zijn vier van dit soort netwerkmanagementstrategieën die elk mogelijkwijs een positieve uitwerking hebben op de samenwerking tussen de partijen:

1. Proces overeenstemmingen. Gaat over allerhande regels: regels voor in- en uitstappen proces, regels die de belangen van actoren specificeren, regels die actoren informeren over de beschikbaarheid van informatie over momenten waarop beslissingen worden genomen, etc.
2. Verkennen inhoud. Op zoek naar doelcongruentie, het creëren van variatie in oplossingen, het beïnvloeden van percepties, het managen van informatie en onderzoek en het creëren van variatie door creatieve concurrentie.
3. Organiseren. Creëren van nieuwe ad hoc organisatorische arrangementen en regelingen (besturen, projecten, organisaties etc.).
4. Verbinden. Selectieve (de)activatie van actoren, het mobiliseren van hulpbronnen, het initiëren van nieuwe series van interacties, het bouwen van coalities, obstakels voor co-operatie wegnemen, het creëren van incentives voor co-operatie.

De aanwezigheid van deze netwerkmanagementstrategieën zal ook gemeten worden door interviews met betrokkenen en door het naslaan van beleidsdocumenten. Op deze manier kan vastgesteld worden in hoeverre de gemeente Capelle aan den IJssel gebruikt maakt van de verschillende strategieën. Dit is onder meer gebeurd aan de hand van de volgende vragen:

- Op welke manier stuurt de gemeente Capelle aan den IJssel op de verschillende wijkteams?
- Zijn er formele overleggen of andersoortige overleggen waar alle netwerkpartners bij betrokken zijn?
- Hoe is de sfeer en verstandhouding tussen de verschillende partijen?

3.2 Onderzoeksstrategie

Voor de onderzoeksopzet zijn meerdere keuzes gemaakt. Een belangrijk onderdeel van de onderzoeksopzet is de keuze voor onderzoeksstrategie, -methode en – techniek. In dit onderzoek zal een strategie gezien worden als de overkoepelende opzet of logica van het onderzoek (van Thiel, 2010). Voor dit onderzoek komen een aantal bekende sociaal-wetenschappelijke methoden niet in aanmerking. Met experimenten kan een bepaalde causaliteit vastgesteld worden. Hiervoor dienen

betrokken variabelen wel geïsoleerd te worden, om zo andere invloeden uit te schakelen. Dit is problematisch voor dit onderzoek, aangezien niet bekend is welke interveniërende variabelen een rol gaan spelen en deze mogelijk zelfs in veelvoud aanwezig zullen zijn.

Ook het afnemen van enquêtes zou voor dit onderzoek niet zinvol zijn. Enquêtes zijn geschikt voor een zoektocht naar een enkele factor voor een groot aantal gevallen. Bij dit onderzoek zou echter sprake kunnen zijn van een groot aantal factoren. Daarnaast schuilt er vaak nog een hele wereld aan informatie achter de informatie die je met een enquête kunt verzamelen. In het geval van dit onderzoek zou er mogelijk zelfs met behulp van een enquête blootgelegd kunnen worden dat er sprake is van belemmerende spanningen, waardoor de samenwerking niet goed verloopt, en misschien ook nog uit welke richting deze komen, maar het 'hoe' en 'waarom' zal niet duidelijk worden, net zoals diepte, context, interpretaties en details zullen ontbreken. Dit is problematisch, aangezien in dit onderzoek getracht wordt tot in detail bloot te leggen hoe het komt dat een netwerk op een bepaalde manier functioneert en hoe de gemeente dit eventueel zou kunnen verbeteren. Een casestudy leent zich hier beter voor (Van der Voort, 2007; Van Thiel, 2010).

3.2.1. Dataverzameling

De casestudy is een onderzoeksstrategie waarbij een of enkele gevallen van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht (van Thiel, 2010). Dit zijn doorgaans maar een beperkt aantal situaties, die wel uitvoerig bestudeerd worden, waardoor rijke en omvangrijke beschrijvingen van het onderzoeksfenomeen ontstaan. Deze onderzoeksmethode is bij uitstek geschikt voor dit onderzoek, omdat zo een uitgebreid en gedetailleerd beeld ontstaat van de situatie, waarbij oog is voor de context van het onderzoeksfenomeen. Op deze manier zullen struikelblokken en knelpunten zich als vanzelf openbaren waarna gericht verbeterpunten geformuleerd en aanbevolen kunnen worden.

De meerwaarde van de gevalstudie ligt dan ook vooral in de rijkdom aan empirische informatie die het onderzoek oplevert, die de basis kan vormen voor nieuwe theorievorming of kan leiden tot verbetering van bestaande theorie.

3.2.2. Keuze cases

In het onderzoek zullen twee cases onderzocht worden: het netwerk van wijkteams in de Capelse wijken Schenkel en Schollebaar. Er is voor twee cases gekozen omdat dit de grootste mogelijke externe validiteit opleverde, die met de beschikbare tijd en middelen bereikt kon worden. Vervolgens is specifiek de keuze gemaakt om deze twee wijken in het onderzoek te betrekken, omdat zij op belangrijke punten overeenkomen, maar er tegelijkertijd sprake is van verschillen. De belangrijkste overeenkomst is dat in beide wijken dezelfde teams opereren. Contrasterend is dat Schenkel in vergelijking met Schollebaar klein is (6477 om 18518 inwoners). Verder is de keuze voor deze twee cases voor een belangrijke deel voortgekomen uit de input die ik heb gekregen van de gebiedsregisseur.

De gebiedsregisseur werkt als een soort schakel tussen enerzijds de gemeente en anderzijds de burger. Op deze manier kan, naar twee kanten, gecommuniceerd worden hoe de zaken ervoor staan. De gemeente heeft verschillende vakafdelingen en die schrijven allerlei beleidsstukken, die uiteraard allemaal de burger impliciet of expliciet raken. De gebiedsregisseur geeft signalen terug aan de organisatie over hoe het uitgedachte beleid daadwerkelijk landt in de samenleving. In deze hoedanigheid heeft deze gebiedsregisseur ook veel te maken met de verschillende wijkteams en hier veel kennis over. Hier heb ik in de beginfase

van mijn onderzoek veel gebruik van gemaakt; ten eerste, door een algemeen beeld te kunnen schetsen van de werkzaamheden en rolverdeling van de verschillende wijkteams en ten tweede, om mij qua cases een bepaalde richting uit te sturen. De gebiedsregisseur attendeerde er mij namelijk op dat het netwerk van wijkteams in Schenkel anders is vormgegeven dan het netwerk van wijkteams in Schollevaar. In Schenkel is het namelijk zo dat het wijkteam dat daar werkzaam is ook verantwoordelijk is voor drie andere, kleinere wijken, terwijl het wijkteam in Schollevaar zich louter om Schollevaar hoeft te bekommeren. Deze notie fungeerde in het onderzoek als een mooi startpunt om mogelijkwijs in een later stadium goed en slecht functionerende wijkteams naast elkaar te kunnen leggen om zo cruciale verschillen te kunnen aanwijzen. Tegelijkertijd was er het bewustzijn dat de latere observaties een ander beeld zouden kunnen geven, maar mochten de empirische resultaten overeenkomen met het geschetste beeld van de gebiedsregisseur, dan zou er sprake zijn van een rijke bron van informatie met het oog op de onderzoeksvraag.

3.2.3. Onderzoeksmethode

Binnen een strategie kunnen meerdere methoden worden ingezet; dit zijn manieren om gegevens te verzamelen en/of te analyseren. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van interviews; deze methode is uitermate geschikt voor dit onderzoek aangezien de flexibele aard van interviews de gewenste achtergrond, verdieping en verduidelijking kunnen opleveren. Deze flexibiliteit uit zich door de mogelijkheid om aanvullende vragen te stellen om zodoende een gegeven antwoord beter te kunnen begrijpen. Het interview zal semi-gestructureerd zijn: op een zogenoemde topiclijst zullen een aantal voorgeformuleerde vragen staan, maar niet alle vragen zullen al uitgeschreven zijn. Dit gebeurt wel bij een volledige gestructureerd interview. Dit type is echter niet bruikbaar voor dit onderzoek: op dit moment is nog niet duidelijk op welke variabelen gestuit zal worden en gevraagd zal moeten worden. Om die reden is een meer open aanpak effectiever, omdat op die manier kennis over onbekende variabelen opgedaan kan worden (Van Thiel, 2010; Van der Voort; 2007). Met andere woorden: de interviewer laat zich graag verrassen (Neuman, 2007).

Tevens zal, ter ondersteuning, gebruik gemaakt worden van observatie; dit is een onderzoeksmethode waarbij de onderzoeker zijn eigen waarneming gebruikt om zo conclusies te trekken. Bij dit onderzoek was er sprake van open participatie; de onderzoeker was wel aanwezig, maar hij had geen interactie met de onderzoekseenheden, die ook niet altijd wisten dat hij een onderzoeker was (Van Thiel, 2010). Er was geen observatieschema, waardoor gesteld kan worden dat het observeren niet erg gestructureerd verliep. Tijdens het observeren werden patronen ontwaard, doordat steeds hetzelfde type handelingen door dezelfde mensen werden verricht. Ook zijn verschillende beleidsdocumenten gebruikt om zo het veld mee in kaart te kunnen brengen en om te achterhalen welke beleidskeuzes daaraan ten grondslag hebben gelegen. Dit zijn beleidsdocumenten waarin bijvoorbeeld de introductie en beoogde werkwijze van een bepaald team staat beschreven, de kern van Welzijn Nieuwe Stijl of de vastgestelde prestatie-indicatoren van een bepaald team.

Door het gebruik van interviews, observatie en beschikbare beleidsdocumenten zijn dus data verzameld, die in een later stadium van het onderzoek aan een analyse zijn onderworpen. Deze analyse-stap is cruciaal voor het onderzoek, aangezien aan de hand daarvan aanbevelingen gedaan zullen worden. Hoe deze analyse is uitgevoerd staat beschreven in paragraaf 3.4.

3.2.4. Respondenten

Bij het selecteren van de respondenten is gebruik gemaakt van de gebiedsregisseur van de wijken Schenkel en Schollebaar. Mede op basis van de door hem verstrekte informatie is een krachtenveldanalyse uitgevoerd, die de onderzoeker hielp bij het selecteren van respondenten. Voor het onderzoek was het van belang om de aard en kwaliteit van de samenwerking tussen de verschillende partijen onder de loep te nemen, alsmede de wijze waarop de gemeente probeert deze samenwerking te verbeteren. Enerzijds zijn er dus mensen geïnterviewd die iets over de kwaliteit van de samenwerking konden vertellen, anderzijds mensen die konden vertellen hoe de gemeente hierop stuurt. Uiteraard waren er ook respondenten die over informatie over beide aspecten beschikten. De intentie was om zo veel mogelijk respondenten te selecteren van verschillende posities en herkomst om zo de betrouwbaarheid en validiteit te bevorderen. Zo zijn zowel op gemeentelijke niveau als op niveau van de wijkteams betrokkenen evenredig gerepresenteerd, waardoor vanuit verschillende invalshoeken observaties over de samenwerking en de wijze van sturen ontstaan. Dit levert een nuttige bijdrage aan het onderzoek, omdat zo helder vastgesteld kan worden hoe de samenwerking verloopt en hoe er gestuurd wordt. Een helder beeld over deze zaken is onontbeerlijk; zonder dat kunnen namelijk geen bruikbare aanbevelingen gedaan worden. Tegelijkertijd is dit heldere beeld nog niet toereikend voor het kunnen geven van bruikbare aanbevelingen; daarvoor is een analyse namelijk noodzakelijk.

Uiteindelijk konden de respondenten in grofweg twee groepen worden opgedeeld: mensen vanuit de gemeente en mensen vanuit de wijkteams.

3.2.4.1. Gemeente Capelle aan den IJssel

- Gebiedsregisseur (afdeling Bestuur- en concernondersteuning)
Zoals gezegd vormt de gebiedsregisseur de schakel tussen het gemeentehuis en de burger. Hij probeert de medewerkers op het gemeentehuis ervaringen vanuit de praktijk mee te geven. Om zelf ervaringen uit de praktijk op te kunnen doen, staat hij in contact met de verschillende wijkteams.
- Stadsmarinier (afdeling Bestuur- en concernondersteuning)
In Capelle zijn momenteel drie stadsmariniers werkzaam; zij hebben elk van het College de expliciete doelstelling om de veiligheid en leefbaarheid in Capelle te vergroten. Daarnaast heeft elk van de drie zijn eigen buurt en portefeuille. Ook worden de stadsmariniers ingezet bij situaties van maatschappelijke onrust. Zij hebben ieder een eigen budget, waardoor zij direct actie kunnen ondernemen. Vanuit de opdracht om de veiligheid en leefbaarheid te vergroten hebben de stadsmariniers veel met de wijkteams te maken. Voor het onderzoek zijn twee stadsmarinier geïnterviewd: een die werkzaam is in Schenkel en de ander die werkzaam is in Schollebaar.
- Programmamanager decentralisaties sociaal domein (afdeling Welzijn & Educatie)
Specifiek aangesteld om het programma omtrent de drie decentralisaties te leiden. Probeert deze decentralisaties goed te laten verlopen en stuurt hierbij ook op de samenwerking van de verschillende wijkteams.
- Strategisch beleidsadviseur (afdeling Welzijn & Educatie)

Nauw betrokken bij het sturen op de samenwerking van de verschillende wijkteams.

- Unithoofd Maatschappelijke Participatie, Zorg en Ondersteuning (Afdeling Welzijn & Educatie)
Direct verantwoordelijk voor het functioneren van een van de wijkteams, namelijk het Eropaf-team.
- Accounthouder Buurkracht (Afdeling Welzijn & Educatie)
Controleert het presteren van Buurkracht en dus de verschillende sociale wijkteams. Daarnaast zicht op de samenwerking tussen alle partijen.

3.2.4.2. Verschillende wijkteams

Bij de verschillende wijkteams is de keuze gemaakt om degenen te interviewen die de teams van boven aansturen. Deze mensen maken dus geen onderdeel uit van de wijkteams, maar zij bevinden zich in een leidinggevende functie daarboven. Van de teams zelf zijn mensen geïnterviewd die respectievelijk als leidinggevende of als spil van de verschillende teams fungeren. Deze mensen mogen zich met verschillende titels tooien; zo zijn er buurtcoaches, teamcoaches en coördinatoren. Zowel de mensen in de teams, als de mensen daarboven kunnen een helder beeld verschaffen van de samenwerking en de wijze van sturen van de gemeente.

- Directeur Buurkracht
Buurkracht is de welzijnspartner van de gemeente Capelle en levert de verschillende sociale wijkteams. De directeur stuurt deze teams aan.
- Buurtcoach sociaal wijkteam
Buurtkoaches vormen de spil van een sociaal wijkteam. De buurtcoaches van de sociale wijkteams in Schollebaar en Schenkel zijn beide geïnterviewd.
- Directeur Centrum Jeugd en Gezin (CJG)
- Teamcoach CJG-team
De teamcoaches van de CJG-teams in Schollebaar en Schenkel zijn geïnterviewd.
- Coördinator Eropaf-team

In totaal zijn er 14 interviews gehouden. Deze interviews zijn gehouden van 16 april tot en met 29 mei 2015. De gemiddelde duur van een interview was 45 minuten. 13 interviews zijn volledig getranscribeerd, bij een interview zijn notities gemaakt. De reden hiervan was dat het opnameapparaat tijdens dit interview dienst weigerde.

3.3. Betrouwbaarheid en validiteit

De betrouwbaarheid van een onderzoek valt of staat bij de nauwkeurigheid en de consistentie ervan. Hoe nauwkeuriger en consistentier het onderzoek is, des te zekerder kan de onderzoeker er namelijk van zijn dat zijn onderzoeksbevindingen niet toevallig zijn, maar systematisch (Van Thiel, 2007). Om dit te bewerkstelligen zijn in dit onderzoek meerdere acties en maatregelen genomen.

Bij casestudies is het doorgaans moeilijk onderzoeksresultaten te generaliseren naar andere situaties, maar daarentegen is de interne validiteit hoog door de grote hoeveelheid aan rijke informatie. Dit onderzoek is hier geen uitzondering op; er kan namelijk niet zonder meer gesteld worden dat de gevonden resultaten ook van toepassing zijn op andere personen, instituties, tijden en plaatsen. Wel is het zo dat als in beide cases hetzelfde resultaat wordt gevonden, dat duidt op een goede betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten. Er wordt getracht de interne validiteit te vergroten door triangulatie toe te passen. Dit is een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden. Door zowel interviews af te nemen als te observeren wordt dermate veel informatie, op verscheidene wijzen verzameld, dat met redelijke zekerheid gezegd kan worden dat de informatie intern valide is, oftewel dat gemeten wordt wat beoogd werd te meten.

Zoals gezegd is gekozen voor het semi-gestructureerde interview als wijze van dataverzameling. Ondanks meerdere, aanwijsbare voordelen van deze onderzoeksmethode, schuilen er ook een bepaald risico's in. Zo kan de flexibiliteit, die de mogelijkheid biedt om door te vragen, er ook toe leiden dat de vaststelbaarheid van de betrouwbaarheid eronder leidt doordat interviews hierdoor verschillend verlopen. Er is getracht dit risico tot een minimum te beperken door het semi-gestructureerde interview zo gestructureerd mogelijk te laten verlopen. Zo zijn bepaalde cruciale vragen bij elke respondent consequent, waar mogelijk, op dezelfde wijze geformuleerd. Dit zijn de volgende vragen:

1. Hoe verloopt volgens u de samenwerking tussen de verschillende wijkteams?
2. Waarom is deze samenwerking volgens u goed/slecht?
3. Op welke manier probeert de gemeente de verschillende wijkteams goed te laten functioneren?
4. Zou u iets willen veranderen aan de huidige situatie?

In dit onderzoek is de uiteindelijke doelstelling om de gemeente sturingsarrangementen aan te reiken waardoor de samenwerking tussen de verschillende netwerkpartners verbetert. Om hier zinnige uitspraken over te kunnen doen is het cruciaal om te weten hoe de samenwerking nu verloopt en wat de redenen hiervan zijn. Vragen 1 en 2 worden gesteld om antwoorden op deze vragen krijgen. Daarnaast moet duidelijk worden hoe de gemeente stuurt op de verschillende wijkteams; hier moet vraag 3 duidelijkheid over verschaffen. Uiteindelijk zal door deze vragen een helder beeld ontstaan van waar het – volgens de respondenten - goed gaat, waar het minder gaat, wat hier aan ten grondslag ligt, waar de gemeente op moet in- (blijven) zetten en waar ze (meer) aandacht aan moeten gaan schenken. Kortom, om relevante verbetering omtrent de wijze van sturen aan te kunnen kaarten moet duidelijk zijn hoe nu gestuurd wordt, hoe de samenwerking verloopt, waarom dit zo verloopt en wat de wijze van sturen van de gemeente hiermee van doen heeft. Vraag 1 t/m 3 hebben tot doel antwoorden op deze vragen te verkrijgen. Ten slotte is vraag 4 gesteld om eventuele knelpunten qua sturing of samenwerking op het spoor te komen, alsmede eventuele verbeteringsrichtingen te verkennen. Deze worden uiteraard niet klakkeloos overgenomen, maar zullen door de onderzoeker grondig tegen het licht gehouden worden, waarna aan de hand van analyse aanbevelingen geformuleerd zullen worden.

Buiten dat de betrouwbaarheid door het onvoorspelbare karakter van interviews schade op kan lopen, vormen sociaal wenselijke antwoorden ook een

potentieel gevaar voor de validiteit. Zeker wanneer gesproken wordt over eventuele spanningen, knelpunten of verbeterpunten ligt dit gevaar op de loer. Om hiermee om te gaan is bij alle interviews eerst in de introductie verteld waar het onderzoek over gaat, waar de onderzoeker mee bezig is en in welke richting de vragen verwacht kunnen worden. Ook wordt het anonieme karakter van het onderzoek benadrukt en wordt verteld hoe de verworven informatie verwerkt en geanalyseerd zal worden. Daarnaast werden bij het begin van gesprek verschillende, neutrale vragen gesteld, alvorens op de mogelijkerwijs wat meer gevoelige vragen over te gaan. Doel van dit alles was de respondent te laten ontspannen, waardoor sociaal wenselijk antwoorden hopelijk wegbleven. Deze vragen waren bijvoorbeeld:

- Komt u zelf ook uit Capelle?
- Werkt u hier allang?
- Wat heeft u hiervoor gedaan?
- Wat is uw achtergrond?

3.4 Wijze van analyseren

Nadat alle empirische data waren verkregen is de onderzoeker overgegaan tot het analyseren van de data. Ten eerste, zijn hiervoor – op een na - alle interviews getranscribeerd. Ten tweede, zijn al deze uitgeschreven interviews gecodeerd. De werkwijze bij het coderen is losjes gebaseerd op de door Boeije (2010) ontwikkelde onderzoeksslang. Eerste stap bij deze werkwijze is open coderen, wat neerkomt op het uiteenrafelen van gegevens. Vervolgens gaat men axiaal coderen; in deze fase krijgen codes een naam en beschrijving. Ten slotte vindt selectief coderen plaats, waarbij relaties tussen codes van gegevens worden voorzien en het geheel wordt vergelijkt met relevante literatuur en wordt geïnterpreteerd.

In dit onderzoek zijn stap 1 en 2 samengenomen. Bij het uiteenrafelen van de gegevens zijn betekenisvolle stukjes tekst direct van een code voorzien. De verschillende codes dienden vervolgens als richtsnoer voor volgende interviews. Wel is het zo dat deze codes in het vervolg van het onderzoek weer konden veranderen, een andere naam konden krijgen of geschrapt konden worden. Nadat een lijst met codes is ontstaan, is in eerste instantie de casusbeschrijving gemaakt en zijn de resultaten besproken. Deze resultaten zijn puur wat de respondenten hebben besproken: hoe zij de samenwerking zien en op welke manier stuurt de gemeente. Vervolgens worden in de laatste fase de data daadwerkelijk geanalyseerd: de data worden vergeleken met de literatuur en de onderzoeker interpreteert deze data en draagt argumenten aan waarom. Ten slotte zullen deze bevindingen in het kader van de probleemstelling geplaatst worden om hier zo een antwoord op te kunnen formuleren.

4. Empirie

In dit hoofdstuk zal de casus worden omschreven; ook zullen de resultaten worden besproken. Tevens zal deels antwoord gegeven worden op deelvraag 3 en 4. Dit zijn: Hoe geeft de gemeente Capelle aan den IJssel sturing aan het netwerk van wijkteams? En: Hoe verloopt de samenwerking tussen de verschillende partijen?

4.1 Casusomschrijving

Vanaf 1 januari 2015 loopt de hulp en ondersteuning op het gebied van jeugd, WMO en participatie via de gemeente. Zij is verantwoordelijk voor de jeugdzorg, de ondersteuning van ouderen, chronisch zieken en bewoners die moeilijk aan werk komen. De gemeente Capelle aan den IJssel organiseert deze hulp niet alleen, maar doet dat samen met verschillende Capelse instellingen zoals Buurtkracht en het Centrum voor Jeugd en Gezin. Deze instellingen leveren beide verschillende wijkteams, die onderdeel uitmaken van de netwerken die in dit onderzoek een cruciale rol spelen. Deze partijen hebben alle een andere relatie tot de gemeente Capelle aan den IJssel en zijn deze relatie ook op een ander moment in de tijd aangegaan. Voorts zal per netwerkpartner besproken worden hoe dit proces zich heeft uitgekristalliseerd en tevens hoe de teams hun bijdragen leveren aan het welzijnsdomein in Capelle. Eerst zal echter uitgelegd worden wat Welzijn Nieuwe Stijl betekent; dit is de visie van de gemeente Capelle op het gebied van welzijn die van invloed is geweest op de latere invulling van het Capelse welzijnsdomein.

4.1.1. Welzijn Nieuwe Stijl

Welzijn Nieuwe Stijl is een visie op het sturen op het welzijnsdomein, die vanaf 2013 in een geheel Nederland rap aan bekendheid won. De toenmalige verantwoordelijke wethouder in Capelle was gecharmeerd van deze zienswijze en besloot hem te omarmen. Welzijn Nieuwe Stijl laat zich kenmerken door een sterke nadruk op resultaten en effecten. De vraag hoe de verschillende welzijnspartners hun taken uitvoeren, is van ondergeschikt belang, zolang ze maar kunnen aantonen dat ze hebben voldaan aan de vooraf gestelde prestatie-indicatoren. Daarnaast wordt er meer wijkgericht gewerkt, in plaats van het op basis van verschillende thema's te organiseren. Als laatste staat Welzijn Nieuwe Stijl een vernieuwde verhouding tot de burger voor; waar voorheen een burger direct bij de hand werd genomen, wordt nu eerst gekeken of het probleem met behulp van het netwerk van de hulpbehoevende kan worden opgelost. Deze zienswijze ligt in het verlengde van de door premier Rutte geponeerde term 'participatiemaatschappij'. Een reden om deze visie te benutten, zowel bij de landelijke overheid als bij de gemeente Capelle, ligt bij het financiële aspect. Deze wijze van sturen vraagt minder van de begroting en dat was een zinnige overweging met het oog op de prijzige welvaartsstaat in financieel lastige tijden.

4.1.2. Buurtkracht

In 2012 besloot de gemeente Capelle aan den IJssel een aanbesteding uit te schrijven voor het welzijnsdomein. Tot dat moment waren er vijf partijen die de taken in het welzijnsdomein voor hun rekening namen. Dit betekent ook dat er ook op vijf verschillende partijen gestuurd moest worden. Deze versplintering werd als inefficiënt en onwenselijk gezien, waarna men de wens uitsprak om met een welzijnspartner de samenwerking aan te gaan. Aangezien de gemeente Capelle aan den IJssel beleid voert dat aanbestedingen aanmoedigt en subsidies tot een minimum beperkt, werd er een aanbesteding uitgeschreven. De taken van de vijf afzonderlijke welzijnsorganisaties werden op papier gezet en omgetoverd in een bestek, waarin

alle eisen stonden beschreven waaraan de toekomstige welzijnspartner moest voldoen. Dit bestek en de daaruit voortvloeiende eisen waren sterk ingegeven door de gedachte van Welzijn Nieuwe Stijl.

Buurtkracht, een organisatie die is ontstaan na het samengaan van drie afzonderlijke welzijnsorganisaties, schreef zich in voor deze aanbesteding, mede omdat haar werkwijze verenigbaar is met de uitgangspunten van Welzijn Nieuwe Stijl. Zo had zij bijvoorbeeld in Rotterdam al ervaring opgedaan met wijkgericht werken, door het inzetten van sociale wijkteams. Uiteindelijk won zij de aanbesteding in 2013 en werd zo voor de komende vier jaar de welzijnspartner van de gemeente Capelle aan den IJssel. Zij gaf invulling aan haar taak door te gaan werken met vier sociale wijkteams: een wijkteam in elk van de wijken Schollebaar, Oostgaarde en Middelwatering en een ander wijkteam dat zou gaan werken in vier kleinere wijken, te weten Capelle-West, s'-Gravenland, Fascinatio en Schenkel. Elk sociaal wijkteam is multidisciplinair van aard en werkt aan de leefbaarheid van de buurt en het welzijn van de bewoners. Dit probeert elk wijkteam te bewerkstelligen met behulp van een buurtcoach, een jongerencoach, een maatschappelijk werker en een ouderencoach. Daarnaast werkt een vrijwilligerscoördinator voor alle teams.

4.1.3. Eropaf-team

Het Eropaf-team is in 2012 gestart in drie buurten uit twee verschillende wijken. Deze wijken behoorden net niet tot de slechtste 40 wijken van Nederland en werden daarom 40+-wijken genoemd. Mits daar een goed plan voor was, zou, met behulp van het Rijk, budget vrijgemaakt worden om deze wijken een steuntje in de rug te geven. Het Rijk zag heil in het geïntroduceerde Buurten met Uitzicht plan, waarna is gestart met een vierjarig programma in samenwerking met de woningcorporatie Havensteder. Een onderdeel van dit project was het Eropaf-team, dat als doel had alle huishoudens aldaar te bezoeken om zo de bewoners te ondersteunen en te activeren - om op die manier de heersende problematiek aan te pakken. Halverwege 2013 heeft men een maatschappelijke-kosten-batenanalyse uit laten voeren, waarin de conclusie werd getrokken dat men goed bezig was, maar dat het allemaal nog stukken efficiënter zou kunnen. Vanaf dat moment is men niet meer bij ieder huishouden aan gaan bellen, maar heeft men zich meer gericht op een benadering op basis van signalen die bijvoorbeeld via de woningcorporatie kwamen. De gemeente was tevreden over hun functioneren, want in 2014 is men naast de drie buurten in Oostgaarde en Middelwatering, ook begonnen in drie buurten in Schollebaar. In 2015 heeft men het werkgebied verder uitgebreid naar Schenkel.

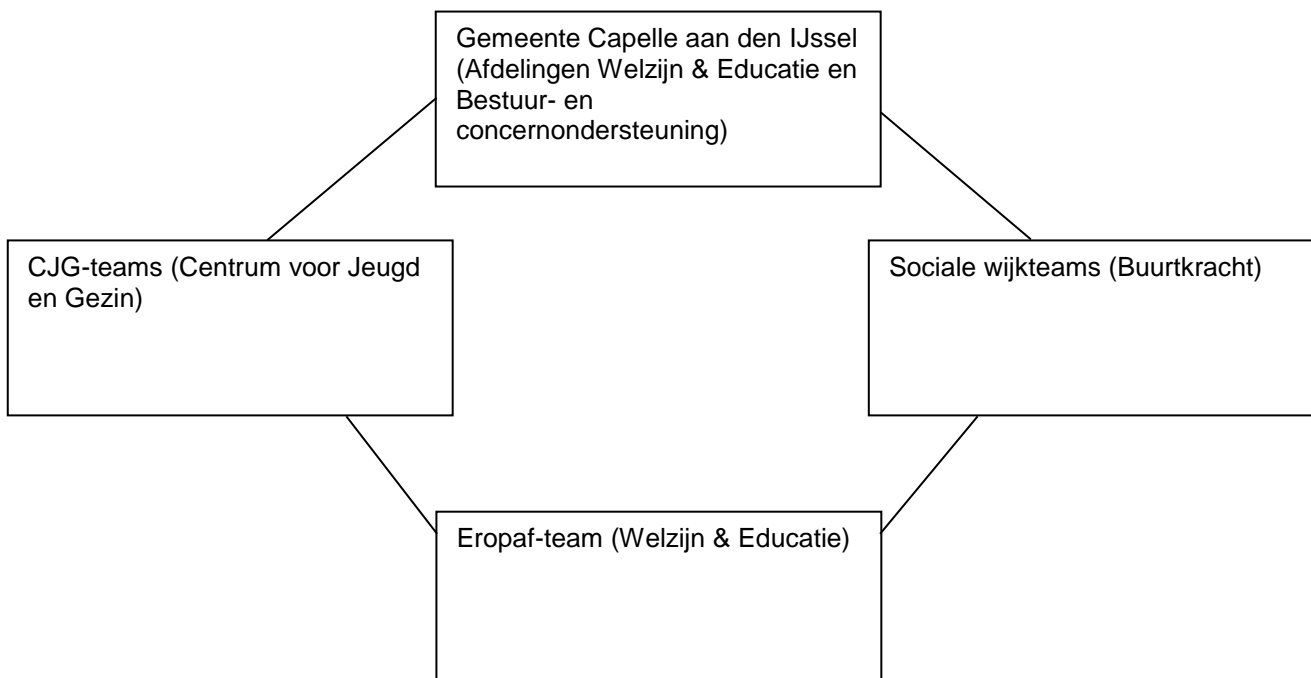
Het Eropaf-team richt zich op de wat zwaardere problematiek; dit kunnen problemen zijn rondom bijvoorbeeld werk, inkomen of gezondheid. Er is één Eropaf-team, dat in de loop van de tijd is uitgebreid. Het team bestaat uit veertien mensen en is multidisciplinair van aard: er zit een medewerker schuldhulpverlening in, een werkcoach, een incassomedewerker, een medewerker van Havensteder, een medewerker van ASVZ, die zich bezig houdt met de zorg voor mensen met een verstandelijke beperking, een maatschappelijk werker en een buurtcoach. Al deze professionals worden aangeleverd door Buurtkracht, als onderdeel van de aanbesteding. Wel ligt de directe verantwoordelijkheid bij de afdeling Welzijn & Educatie van de gemeente Capelle aan den IJssel: een unithoofd van deze afdeling draagt de verantwoordelijkheid voor dit team en de coördinator van dit team is vanuit deze afdeling overgeheveld naar deze functie.

4.1.4. Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG)

Op 1 januari 2015 zijn alle taken omtrent de jeugdzorg overgeheveld naar gemeenten. Hierbij gaat het om de jeugdbescherming, de jeugdgezondheidszorg, de jeugdreclassering, de gesloten jeugdzorg, de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-GGz) en de zorg voor jeugd met een licht verstandelijke beperking. De gemeente Capelle heeft besloten al deze taken bij het CJG neer te leggen en deze organisatie tot stichting te maken. Deze stichting is in juni 2014 in het leven geroepen en is dus vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor het uitvoeren van de gehele jeugdzorg in Capelle aan den IJssel.

Het CJG heeft de keuze gemaakt om met wijkteams te gaan werken. Het maakt hierbij gebruik van vier teams, waarbij de wijken Middelwatering, Oostgaarde, Schollebaar ieder over een team kunnen beschikken. Tevens neemt een ander team de werkzaamheden in de kleinere wijken Capelle-West, s'-Gravenland, Fascinatio en Schenkel voor zijn rekening. Deze teams richten zich op kinderen of ouders met kinderen die problemen ervaren, of vragen hebben over opgroeien of opvoeden. Deze problemen kunnen variëren van een kind dat niet stilzit tijdens het avondeten tot heftigere problematiek zoals ouders met financiële of relationele problemen. De teams - die deze problematiek proberen te tackelen - bestaan uit tien tot twaalf jeugd- en gezinscoaches. Daar zitten mensen tussen die uit de jeugd- en opvoedhulp komen, maar ook mensen van het oude bureau jeugdzorg en mensen die licht verstandelijk gehandicapt kunnen behandelen. Daarnaast zit er een gz-psycholoog in elke van de teams.

Figuur 1: *Verschillende netwerkpartners.*



4.2 Sturing gemeente Capelle aan den IJssel

De gemeente geeft op verschillende manier sturing aan het netwerk van wijkteams. In het onderzoek zijn vier manieren geïdentificeerd waarop sturing wordt gegeven. Dit zijn: prestatie-indicatoren, overleggen met de verscheidene partijen, een

stroomschema en het door de gebiedsregisseur georganiseerde Breed Overleg. Deze verschillende methoden zullen nu elk besproken worden.

4.2.1. Prestatie-indicatoren

Vanuit de Welzijn Nieuwe Stijl-gedachte heeft de gemeente Capelle aan den IJssel de keuze gemaakt om te sturen op resultaten. Voorheen had de gemeente met de verschillende welzijnspartners een subsidierelatie; in de praktijk betekende dit dat de gemeente tot in detail aangaf wat van hen verwacht werd. De gemeente kocht bijvoorbeeld voor zeven man maatschappelijk werk in en hen werd dan verteld zeven trajecten uit te voeren. De gemeente maakt dus exact duidelijk wat er van de desbetreffende partij verwacht werd en hoe dit uitgevoerd diende te worden. Op deze manier werd voor de gemeente alleen niet duidelijk welk resultaat de ingezette middelen hebben bewerkstelligd. Met de intrede van Welzijn Nieuwe Stijl bij de gemeente Capelle aan den IJssel is deze logica omgedraaid: de partijen worden vrijgelaten in hoe zij hun taken uitvoeren en zij worden gestuurd en afgerekend op het resultaat dat zij behalen. Deze resultaten dienen behaald te worden en worden geuit in verschillende prestatie-indicatoren. Buurkracht en het CJG hebben te maken met deze resultaatverplichtingen. Het Eropaf-team heeft uiteraard ook doelstellingen, maar deze uiten zich niet in prestatie-indicatoren.

De samenwerking tussen Buurkracht en de gemeente is tot stand gekomen door middel van een gewonnen aanbesteding in 2013. Vervolgens heeft deze verder vorm gekregen door 84 prestatie-indicatoren die onderdeel uitmaken van het Programma van Eisen. Zo dient Buurkracht bijvoorbeeld een bepaald aantal mensen op de Zelfredzaamheidsmatrix te doen laten stijgen. Zij berichten hierover door middel van een halfjaarrapportage. Het CJG is een stichting van de gemeente en deze relatie staat in een dienstverleningsovereenkomst van 33 artikelen officieel bevestigd. Tevens dienen zij zich aan verscheidene prestatieafspraken te houden. Problematisch hieraan is echter dat er tot op heden geen referentiekader is waar de prestatie-indicatoren tegen afgezet kunnen worden. De resultaten die dit jaar geboekt zullen worden, zullen als referentiekader gaan dienen voor prestatie-indicatoren voor volgende jaren. Alle zorg omtrent de jeugd valt namelijk pas sinds begin dit jaar onder gemeentelijke verantwoording, wat tot gevolg heeft dat er niet aan de hand van voorgaande jaren resultatenverplichtingen geformuleerd kunnen worden. Doel is nu om alle behaalde prestatie van dit jaar te meten om met het oog op volgend jaar gerichte prestatieafspraken te kunnen maken. Bij het Eropaf-team zijn er ook doelstellingen, een jaarplan en een begroting, alleen uiten deze niet in concrete prestatieafspraken of indicatoren. De reden hiervan is dat de directe verantwoordelijkheid en leiding al bij een gemeentelijke organisatie ligt en ze er daardoor al veel beter zicht op heeft.

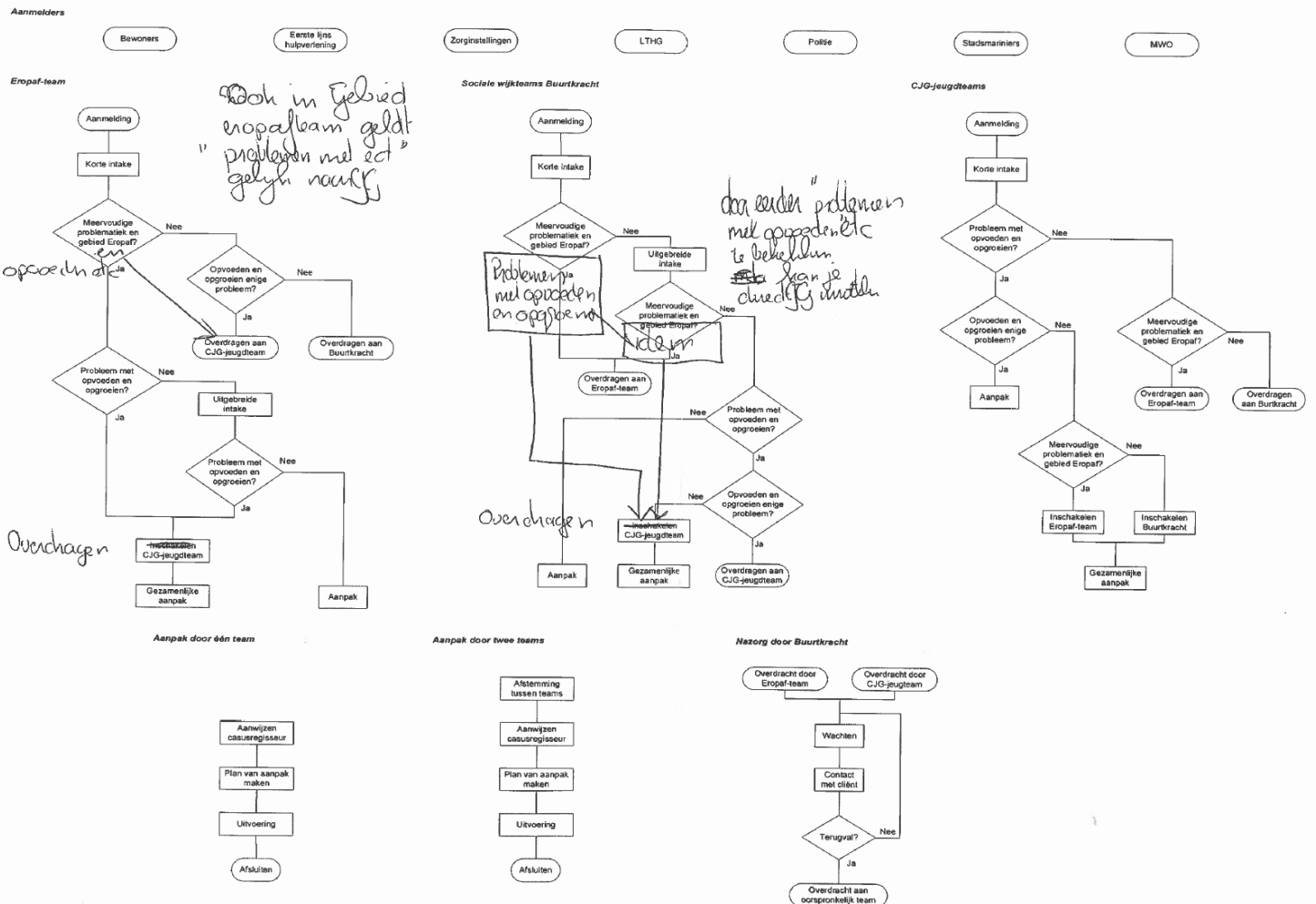
4.2.2. Stroomschema

Bij bovengenoemde prestatie-indicatoren is het belangrijk om te vermelden dat deze wijze van sturen zicht richt op de verschillende partijen als geheel en niet louter op de verschillende wijkteams. De gemeente stuurt dus op de resultaten van Buurkracht en het CJG en daar zijn de teams een onderdeel van. De directe aansturing van de teams vindt plaats door de directeuren van respectievelijk Buurkracht en het CJG. Het Eropaf-team wordt wel direct aangestuurd; dit gebeurt door de afdeling Welzijn & Educatie, de afdeling waar het team direct onder valt. Buiten alle prestatie-indicatoren die zijn vastgesteld en waar de verschillende partijen zich aan moeten houden, stuurt de gemeente wel heel direct op de samenwerking tussen de teams. In eerste instantie is hiervoor tussen de verschillende partijen een

globale taakverdeling afgesproken. De sociaal wijkteams van Buurtkracht zouden alle enkelvoudige problematiek voor hun rekening nemen, dit zijn problemen die maar een leefdomein behelzen. Het Eropaf-team zou zich gaan richten op multi-problematiek, wat zich dus uitstrekt over meerdere leefdomeinen. Het CJG-team kwam er als laatste bij en zou alle problematiek rondom kinderen op zich nemen.

Later, toen de samenwerking al gaande was, opteerde de gemeente voor een meer gedetailleerde beschrijving van hoe de samenwerking tussen de verschillende partijen in de praktijk vormt dient te krijgen. Hier zijn beleidsmedewerkers van de afdeling Welzijn & Educatie vorig jaar mee gestart, toen er dus al twee partijen actief waren in de wijk en samenwerkten. Op dat moment begon het programma rondom de decentralisaties en heeft men, door middel van het stroomschema, ingezet op een betere samenwerking tussen de verschillende partijen. Later is het de gemeente ter ore gekomen dat de teams goed samenwerken op de werkvloer, maar alsnog wilde de gemeente papieren afspraken hebben om, mocht het onverhoopt misgaat, men een basis heeft om elkaar aan te spreken.

Figuur 2: Stroomschema.



Dit heeft geleid tot een stroomschema waarin staat beschreven wie welke casus op zich neemt en wanneer een bepaalde casus van de ene naar de andere partij moet worden overgedragen. Dit stroomschema staat verkleind afgebeeld in figuur 2. Een originele weergave is terug te vinden in de bijlagen.

Bij het tot stand brengen van dit stroomschema heeft de gemeente duidelijk de rol van regisseur op zich genomen. De gemeente wilde graag dat allerlei afspraken op papier, in een stroomschema zouden worden gezet. Hierdoor zijn alle drie de partijen bij elkaar geroepen door de gemeente, waarna zij inhoudelijk met elkaar de afstemming hebben gezocht, wat tot het stroomschema heeft geleid. De gemeente wilde dus graag de werkpraktijk vertalen in afspraken en heeft de aanzet gegeven om dit te doen. De verschillende partijen hebben vervolgens de afspraken op papier gezet. De gesprekken die tot het stroomschema hebben geleid zijn gevoerd door het management van de verschillende wijkteams. Hierbij is soms wel navraag gedaan bij de professionals om te achterhalen hoe iets er in de praktijk nou daadwerkelijk aan toegaat. Het leeuwendeel van dit stroomschema komt dus in wezen op het conto van de wijkteams, alhoewel de gemeente ook niet schroomde op inhoudelijk vlak mee te kijken en opmerkingen te plaatsen. Momenteel wordt de laatste hand gelegd aan dit schema, wat betekent dat ten tijde van het empirische gedeelte van het onderzoek de verschillende wijkteams nog zonder dit schema werkten. Uiteindelijk is het de managementlaag van elk wijkteam die verantwoordelijk is voor het overbrengen van stroomschema in de hoofden van de professionals.

Overigens heeft de gemeente mede ingespeeld op de verschillende decentralisaties door het instellen van een programma en een daaraan verbonden programmamanager. Het programma wordt gevormd door de drie decentralisaties omtrent de Jeugdzorg, Wet Maatschappelijke Ondersteuning en de Participatiewet. Hier zijn verschillende, verwante vakafdelingen vanuit het gemeentehuis voor nodig en om hierbinnen de afstemming en eenheid te bevorderen is een programmamanager aangesteld. Deze programmamanager stuurt dit programma beleidsmatig aan en de beleidsmedewerkers die deel uitmaken van dit programma onderhouden het contact met de verschillende netwerkpartners. Zoals gezegd is dus ook vanuit dit programma de aanzet gegeven om de samenwerking door middel van een stroomschema te bevorderen en hierdoor kun je stellen dat het instellen van een dergelijk programma indirect een wijze van sturen op die wijkteams heeft ingehouden en zeker heeft ingezet.

4.2.3. Gesprekken met partijen

Naast de prestatie-indicatoren en het stroomschema probeert de gemeente de teams ook goed te laten functioneren door geregeld met ze in overleg te treden. Dit gebeurt met elke partij afzonderlijk maar, zoals bijvoorbeeld in het geval van het stroomschema, ook met alle partijen samen. Met Buurkracht heeft de gemeente minimaal tweewekelijks een ambtelijk overleg, daarnaast vindt een keer per maand een bestuurlijk overleg plaats, waar de verantwoordelijke wethouders bij betrokken zijn. Bij het ambtelijk overleg zijn vanuit de gemeente twee beleidsmedewerkers van de afdeling Welzijn & Educatie aanwezig. Deze beleidsmedewerkers zijn accounthouders van Buurkracht en in die hoedanigheid controleren zij de voortgang met het oog op de verschillende prestatie-indicatoren. Vanuit Buurkracht zijn de directeur en algemeen manager aanwezig. In het gesprek wordt de algemene voortgang besproken. Dit kan aan de hand zijn van bepaalde signalen die de gemeente hebben bereikt en waarvan zij het gevoel heeft dat ze er iets mee moet. Aan de andere kant is het Programma van Eisen de leidraad: als er bijvoorbeeld prestatie-indicatoren zijn die Buurkracht, tot op heden, niet heeft weten te behalen, dan wordt daarover gesproken. Concreet kan Buurkracht tijdens het overleg aangeven waarom zij denken dat het gewenste resultaat niet behaald is. Tevens

wordt op dat moment aan hun gevraagd op welke wijze zij denken de gevraagde verbetering te gaan leveren.

De overleggen tussen het CJG en de gemeente hebben dezelfde frequentie: tweewekelijks een ambtelijk overleg een keer per maand een bestuurlijk overleg met de verantwoordelijk wethouder. Ook hier wordt de voortgang besproken, alleen missen deze gesprekken de concrete leidraad in de vorm van al dan niet behaalde prestatieafspraken, waardoor deze gesprekken, tot op heden, eerder op basis van signalen worden gevoerd dan op basis van keiharde gegevens. De gesprekken tussen het Eropaf-team en de gemeente zijn wekelijks, waarbij eventuele knelpunten worden besproken door het unithoofd van de afdelingen Welzijn & Educatie en de coördinator van het team.

4.2.4. Gebiedsregisseur

De gebiedsregisseur fungeert als schakel tussen gemeentehuis en praktijk; hij probeert praktijkinformatie terug te geven aan het gemeentehuis, maar de verschillende partijen op wijkniveau met elkaar in verbinding te brengen. Het Breed Overleg is een manier waarop dit gebeurt; dit is een overleg wat per wijk afzonderlijk wordt georganiseerd door de gebiedsregisseur van de gemeente Capelle, waarbij alle partners in de wijk samenkomen. Dit is dus breder dan alleen de wijkteams want naast hen schuiven bijvoorbeeld ook ondernemers, kerken, welzijnspartijen, zorginstellingen, politie en de woningcorporatie aan. De gebiedsregisseur krijgt hierdoor zicht op hoe zaken in de praktijk, op wijkniveau, werken. Er zijn vele partijen in de wijk bezig om, in de breedste zin van het woord, het leefklimaat in de wijk te verbeteren en de gebiedsregisseur probeert al deze goede bedoelingen te stroomlijnen zodat partijen niet langs elkaar heen werken. Een stuk sturing vanuit de gemeente op die samenwerking tussen die wijkteams vindt dus ook hier plaats: de gebiedsregisseur probeert als verbindende factor te fungeren en de netwerkpartners aanvullend op elkaar te laten zijn.

4.2.4.1. Wijkoverlegplatform (Wop)

Elk van de zeven Capelse wijken beschikt over een eigen wijkoverlegplatform, ofwel Wop. Een veelvoud aan betrokkenen zoals bijvoorbeeld bewoners, lokale instellingen, woningbouwcorporatie, gemeente en de buurtagent maken gebruik van dit platform om allerlei zaken in de wijk aan de kaak te stellen en te bespreken. Onderwerpen kunnen variëren van de groenvoorziening tot de veiligheid in de wijk. De verschillende wijkteams zijn ook betrokken bij deze Wop's en hebben via dit platform dus ook contact met elkaar. Hierbij dient wel aangetekend te worden dat de Wop's niet louter door de gemeente geïntroduceerd zijn om de samenwerking tussen de wijkteams te bespoedigen. In de praktijk betekent het echter wel weer een contactmoment voor de wijkteams, waarop de samenwerking preciezer afgesteld kan worden.

4.2.4.2. Overleggen stadsmariniers

De overleggen met de stadsmariniers zijn ook niet specifiek voor de wijkteams in het leven geroepen, maar het is wel weer een moment waarop zij in contact met elkaar staan. De stadsmariniers werken veel op casusniveau en bij het tot een goed einde brengen van deze casussen zijn meer dan eens een van de wijkteams nodig. Om die reden worden deze soms bij elkaar geroepen om te bespreken hoe ze casussen tot een goed einde gaan brengen.

4.3 Samenwerking partijen

Om de vraag te beantwoorden of de samenwerking goed is, is direct aan de betrokkenen van de verschillende netwerkpartners gevraagd hoe zij het verloop van de samenwerking inschalen. De samenwerking werd door alle betrokkenen 'goed' genoemd. Volgens de respondenten wordt aan verschillende voorwaarden voldaan, waardoor gesproken kan worden een goede samenwerking. Zo zijn er prettige werkrelaties, is er goed contact en weten de verschillende wijkteams elkaar goed te vinden. Tevens kan men bij elkaar aankloppen voor advies en kunnen de werkzaamheden van ene partij, als aanvullend worden gezien ten opzichte van de werkzaamheden van de andere partij. Kern van deze aangehaalde punten is dat hulpbehoevenden in Capelle aan den IJssel de hulp krijgen die ze nodig hebben, of die nou gegeven wordt door het Eropaf-team, Buurkracht of het CJG-team of een combinatie van deze partijen. Het feit dat partijen altijd een manier vinden om hulpbehoevenden te helpen, maakt dat de samenwerking als 'goed' bestempeld wordt. De respondenten hebben verschillende redenen gegeven over waarom zij denken dat deze samenwerking goed verloopt. Deze zullen nu stapsgewijs behandeld worden.

4.3.1. Regels

Een van de redenen waarom de samenwerking goed loopt volgens de betrokkenen is dat er duidelijke regels zijn omtrent wie welke casus oppakt. Er is afgesproken dat de CJG-teams alle casussen waarbij kinderen betrokken zijn oppakken. De sociale wijkteams nemen alle casussen voor hun rekening waarin sprake is van enkelvoudige problematiek. Dit zijn problemen die zich maar in een bepaald leefgebied begeven. Als laatste ontfermt het Eropaf-team zich over casussen waarin sprake is van multi-problematiek. Deze problematiek is doorgaans heftiger en hier is sprake van als er op meerdere leefgebieden problemen spelen. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt tussen de teams over wanneer een bepaalde casus wordt op- of afgeschaald naar een ander team. De respondenten ervaren de situatie daarom als duidelijk, wat het werken vergemakkelijkt.

Ondanks deze heldere regels kan er soms wat onduidelijk ontstaan over wie welke casus oppakt. Zo kan er bijvoorbeeld discussie ontstaan over of een bepaalde situatie nu enkelvoudige problematiek of multi-problematiek is. Er kan namelijk geen keiharde scheidlijn tussen deze typen problematiek getrokken worden. Bovendien kan een bepaald probleem al snel verschillende leefgebieden overstijgen. Daarnaast bestaan er in de huidige werkverdeling tussen de verschillende teams zogenoemde dubbelingen. Met dubbelingen doelt men op overlap in werkzaamheden die ontstaat tussen de verschillende wijkteams. Zo houdt het CJG zich bezig met jongeren tot en met 18 jaar, terwijl het sociale wijkteam van Buurkracht ook over jongerenwerkers beschikt die met deze doelgroep in de weer zijn. Hierdoor zou men in elkaars vaarwater terecht kunnen komen en is het simpelweg volgen van de afgesproken regels dus niet afdoende. Deze dubbelingen kunnen sneller optreden omdat niet elk wijkteam gebruik maakt van hetzelfde registratiesysteem. Elk team dient bij te houden wie het op wat voor manier geholpen heeft of aan het helpen is. Doordat er met verschillende systemen gewerkt wordt, weten de verschillende partijen niet altijd van elkaar wie waarmee bezig is.

De verschillende registratiesystemen kunnen er dus voor zorgen dat deze dubbelingen sneller optreden. In de praktijk is het ook wel eens voorgekomen dat twee teams zich met dezelfde casus bezighielden. Al met al zouden de onduidelijkheden rondom de aard van de problematiek, eventuele dubbelingen en de

verschillende registratiesystemen voor spanningen kunnen zorgen en in potentie de samenwerking kunnen belemmeren. Ondanks dat er een grijs gebied blijft dat niet volledig dichtgetimmerd kan worden door middel van regels, zorgen de verschillende wijkteams er toch voor dat de samenwerking in zijn algemeenheid soepel blijft verlopen.

4.3.2. Contact leggen

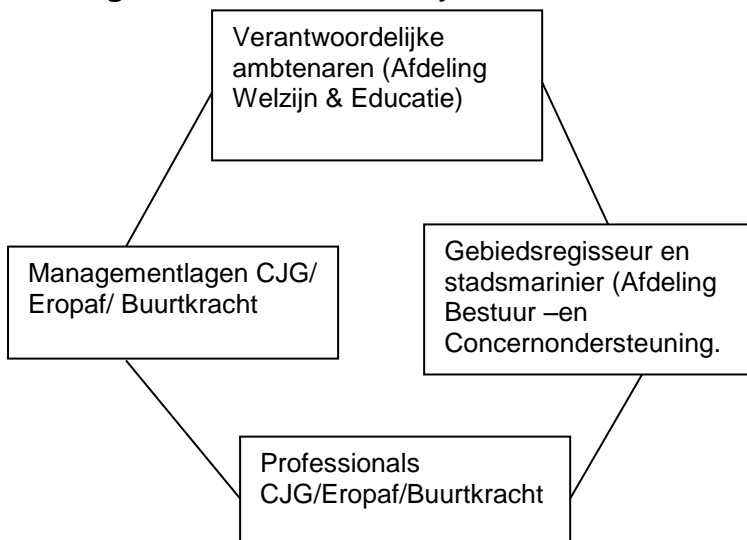
Een van de redenen dat de samenwerking goed functioneert, is dat de teams geregeld contact met elkaar hebben. Dit contact stamt al vanaf het moment dat de verschillende teams in het leven zijn geroepen: zij hebben toen met elkaar kennis gemaakt, elkaar deelgenoot gemaakt van hun respectievelijke werkzaamheden en expertise en er zijn telefoonnummers uitgewisseld. Dit hebben alle teams afzonderlijk met elkaar georganiseerd en wordt door alle betrokkenen als fijn ervaren. De buurtcoach van het CJG-team in West-Capelle verwoordt dit gevoel als volgt:

‘We hebben in het begin met elkaar geluncht, wij zijn bij Buurkracht geweest en we hebben alle collega’s gezien. Zij hebben verteld over waar zij mee bezig zijn, de projecten die zij hebben lopen, wat iedere collega aan het doen is, wat zijn achtergrond en expertise zijn. En dat hebben wij ook gedaan. Dan heb je elkaars gezichten in ieder geval een keer gezien en dan merk je dat je elkaar ook steeds vaker tegenkomt in de wijk bij bijeenkomsten en dergelijke, dus dat is heel prettig.’

Die eerste bijeenkomsten hebben dus de basis gelegd voor een goed en frequent contact tussen de verschillende partijen. Dit contact vindt echter doorgaans niet plaats op gezette tijdstippen; de professionals hebben elkaars telefoonnummer of e-mail en weten elkaar te vinden, maar dit gebeurt louter op casusniveau. Als er bijvoorbeeld onduidelijkheid is over wie een casus op zich neemt, wordt er direct contact gezocht en komt men er altijd uit. In het geval van het CJG-team en het Eropaf-team speelt het feit dat beide zich in hetzelfde pand bevinden ook een rol. Men kent elkaar daardoor goed en loopt letterlijk even bij elkaar langs om bepaalde zaken met elkaar te bespreken.

De verschillende wijkteams hebben onderling dus regelmatig en prettig contact met elkaar. Zij vormen echter niet het gehele netwerk; de gemeente maakt hier uiteraard ook onderdeel van uit. In figuur 3 staat, door middel van verschillende lijnen, aangegeven welke partijen in contact staan met elkaar en welke niet.

Figuur 3: *Communicatielijnen netwerk.*



4.3.3. Breed Overleg

Naast dat op casusniveau contact wordt gezocht tussen de verschillende partijen om op die manier af te stemmen, gebeurt dat ook een keer per kwartaal op formele wijze via het Breed Overleg. De professionals uit de verschillende wijkteams ervaren dit overleg om verscheidene redenen als zeer prettig. Ten eerste, gebruikt men dit overleg om zich aan de andere partners in de wijk voor te stellen en hen op de hoogte te stellen van hun werkwijze en bezigheden. Van deze mogelijkheid hebben zowel het Eropaf-team als de CJG-teams gebruik gemaakt. Ten tweede omdat tijdens dit overleg benadrukt wordt waar iedereen mee bezig is en welke projecten men heeft lopen. Ten derde wordt afgestemd, gaat men intensief op zoek naar samenwerking en worden afspraken vastgesteld. Het Breed Overleg heeft dus een positieve uitwerking op de samenwerking tussen de verschillende partijen.

4.3.4. Gebruik maken van elkaar

Verder bevordert het feit dat men elkaar op de hoogte stelt en houdt van elkaars werkzaamheden, projecten en expertise de samenwerking. Een respondent van het sociale wijkteam:

‘We kunnen elkaar aanspreken over: waar ben ik goed in? Waar ben jij goed in? Waar ben ik voor aangenomen? Waar ben jij voor aangenomen? En als dat erkend wordt, als je elkaars professie onderkent, dan gaat over het algemeen de samenwerking gemakkelijker, omdat je ook elkaars vakkennis respecteert. En dus gebruik maakt van elkaar.’

De betrokkenen kennen elkaars expertise en weten daardoor wanneer ze iemand moeten en kunnen inschakelen. Doordat er een breed besef is dat sommige casussen of problemen zich beter lenen voor de expertise in een ander team, wordt er consequent van elkaar gebruik gemaakt. Alle professionals in het veld voelen een intrinsieke motivatie om het sociale domein in Capelle zo goed mogelijk vorm te geven en hulpbehoevenden daadwerkelijk vooruit te helpen. Hierdoor is het voor de verschillende wijkteams niet meer dan normaal om casussen die beter door andere partijen kunnen worden opgepakt, op- of af te schalen. Tevens wordt er van elkaar gebruik gemaakt door de ene partij mee te laten denken in de casus van de andere partij. De verschillende wijkteams zien elkaar dus echt als partners en proberen met elkaar het welzijnsdomein naar een hoger niveau te tillen. Deze houding komt sterk terug in de bereidwilligheid van de verschillende wijkteams om elkaar te helpen:

‘Zij hebben bijvoorbeeld een administratiecafé, dan vragen aan hen om uit te leggen wat dat is en hoe dat werkt met die doorverwijzing. Daar maken we allemaal gebruik van, daar verwijzen we naar door. We informeren elkaar over welke activiteiten we georganiseerd hebben (...) We hebben bijvoorbeeld een mooie brochure over echtscheidingsproblematiek. Daar stellen wij hun dan van op de hoogte en daar maken zij vervolgens ook weer gebruik van. Dus zo help je elkaar.’

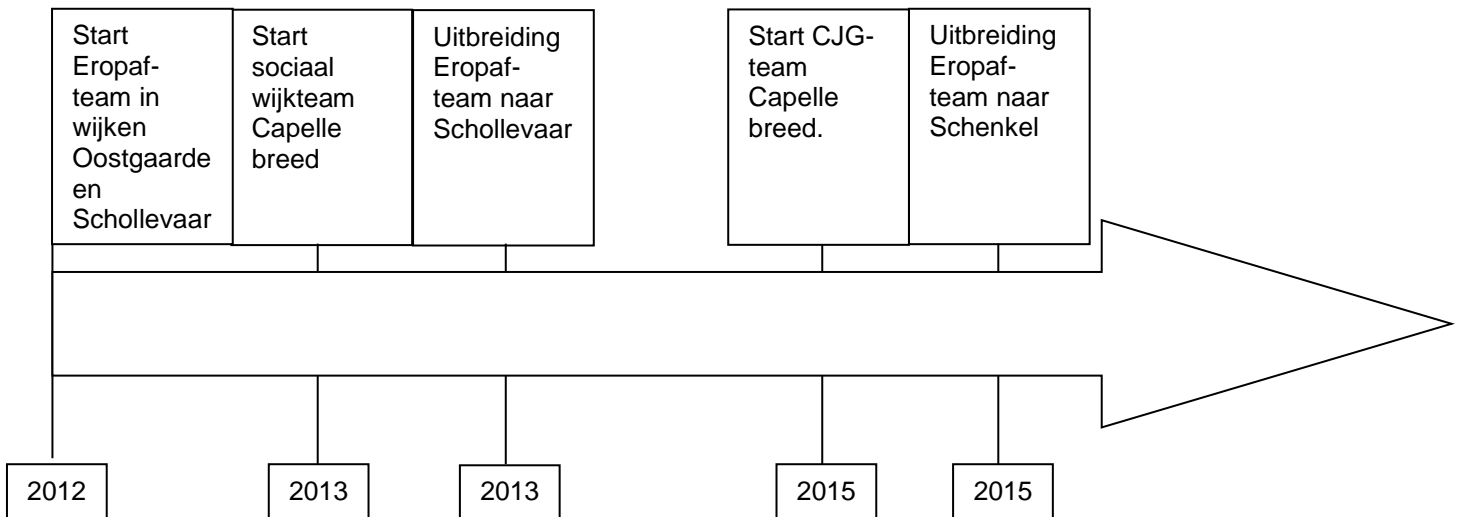
‘Nu hebben wij bijvoorbeeld het ‘Eet en doe mee restaurant’, waarbij bewoners iets gratis kunnen komen eten. Toen hebben wij aangegeven: CJG, het zou leuk zijn als jullie hier ook bij aansluiten, want dan heb je gelijk een podium, maar daarnaast ook: als zij daar aanwezig zijn hebben ze weer contacten met bewoners en wij ook weer met bewoners. Kennen wij die? Kennen jullie die? Die matches kun je dan gewoon heel snel en heel makkelijk maken, omdat je samen in

hetzelfde gebied zit en dan ontstaat er een soort van harmonica. Op die manier is het elke keer weer een wisselwerking waarbij je elkaar helpt. Dat is het voornamelijk: je helpt elkaar.'

4.3.5. Tijdspad

Buiten dat er frequent contact is, men elkaars activiteiten en expertise kent en van elkaar gebruik maakt en helpt speelt het ontstane tijdspad ook een rol in de soepel lopende samenwerking. Het Eropaf-team begon in twee buurten, waarna het sociale wijkteam in alle wijken in Capelle ging werken. Het Eropaf-team breidde zijn werkgebied gestaag uit, waarna de CJG-teams in heel Capelle gingen werken. Als er een nieuwe partij bijkwam, kon en moest deze zich verhouden tot het al bestaande; zij wist daardoor wat er al was en kon bekijken hoe zij haar activiteiten aan konden laten sluiten. Hierdoor was het voor iedereen heel snel duidelijk wie wat doet, waardoor er sprake is van een bepaalde helderheid en duidelijkheid, wat het functioneren van de teams en hun samenwerking ten goede komt. In een situatie waarin de teams gelijktijdig zouden zijn gestart zou het mogelijkwijs langer duren voordat de teams hun werkzaamheden op elkaar zouden hebben afgestemd. Daarnaast heeft de keuze om al eerder met de verschillende wijkteams te beginnen dan dat de decentralisaties officieel van start gingen een positieve bijdrage geleverd aan de samenwerking. De decentralisaties betekende voor de verschillende partijen natuurlijk een omschakeling, maar geen onoverkomelijke aangezien men al even met elkaar in een bepaalde samenstelling aan het werk was. De omschakeling werd hierdoor zo klein en aangenaam mogelijk gemaakt voor de verschillende wijkteams waardoor wat betreft de verschillende decentralisaties van een zachte landing gesproken kan worden.

Figuur 4: *Tijdspad verschillende wijkteams.*



Ook op een ander vlak heeft men zijn voordeel gedaan met het ontstane tijdspad. Respondenten gaven aan dat men bij het ontstaan van een nieuwe situatie door de komst van nieuwe netwerkpartners in den beginne intensief contact met

elkaar had en elkaar hielp om de toetreding van een nieuw team zo veel mogelijk te vergemakkelijken.

‘Voornamelijk intensief contact in het begin en daarnaast zie je elkaar natuurlijk gewoon op de werkvloer en daarnaast help je elkaar ook, want in het begin was het toch een beetje wennen van: waar moet ik beginnen? Wie zijn mijn partners? En wij kenden dat al als Buurkracht, wij zijn al een tijdje bezig, dus wij kennen ze al. Dan geef je aan van: er zijn verschillende organisaties waar bewoners in zitten, misschien kun je daar of daar een presentatie geven want dan heb je een podium om jezelf te presenteren. Dus daar help je elkaar ook in.’

4.4 Spanningen

Ondanks de goede samenwerking is er tussen de vier netwerkpartijen sprake van spanningen. Deze spanningen zijn verschillend van aard en doen zich op verschillende plekken binnen het netwerk voor, soms ook binnen een en dezelfde netwerkpartner. Deze verschillende spanningen zullen nu alle de revue passeren.

4.4.1. Type problematiek

Bij het begin van de samenwerking is afgesproken dat het Eropaf-team casussen met multi-problematiek op zich zou nemen, terwijl Buurkracht casussen met enkelvoudige problematiek zou afhandelen. In de praktijk is soms alleen niet direct helder of er bij een casus sprake is van multi-problematiek of enkelvoudige problematiek. Hierdoor ontstaat een spanningsveld, waarin discussie en soms twijfel ontstaat. Dit type heeft echter nooit een belemmerende werking op de kwaliteit van de samenwerking, aangezien partijen erover praten en uiteindelijk altijd een casusregisseur aanwijzen.

4.4.2. Managementniveau

Tussen de gemeente en respectievelijk Buurkracht en het CJG doen zich geregeld spanningen voor. Deze spanningen profileren zich echter niet op het niveau van de professional, maar wel op het niveau van het management. Een belangrijke bron van spanning zijn de prestatie-indicatoren en de algehele wijze van sturen op resultaten. Dit zijn meetbare maatstaven die netwerkpartners aan het begin van hun werkzaamheden opgelegd hebben gekregen en aan de hand waarvan ze beoordeeld en gecontroleerd worden. Zo dient het CJG er bijvoorbeeld voor te zorgen dat de vaccinatiegraad voor 0-4 jarigen op alle onderdelen ten minste 95% bedraagt. Op verschillende manieren zorgen deze prestatie-indicatoren soms voor spanningen:

Ten eerste aangezien het grootste deel van de betrokkenen vanuit de gemeente en de wijkteams van mening is dat de verschillende prestatie-indicatoren vaag beschreven staan. Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat het lastig is om van algemene voorzieningen aan te geven wat het effect is, of wat sociale isolatie is en wanneer men een stap vooruit is geholpen. De gemeente wil dus heel graag sturen op deze prestatie-indicatoren, terwijl andere betrokkenen van mening zijn dat de realiteit van het sociale domein zich niet altijd laat vangen door deze indicatoren. Daarnaast is het zo dat de eisen en de daaraan verbonden prestatie-indicatoren van 2,5 jaar geleden soms verouderd zijn en daardoor dus niet meer toepasbaar. De maatschappij verandert constant en gesteld wordt dat dit in het welzijnsdomein nog veel sneller gebeurt. Die afspraken zijn dus niet statisch, maar constant in beweging. Een voorbeeld hiervan is de afspraak die de gemeente met Buurkracht heeft gemaakt over een bepaald aantal jongeren dat moest stijgen op de zelfredzaamheidsmatrix. Nadat het CJG ten tonele verscheen, veranderde de situatie

echter waardoor het voor Buurtkracht erg lastig werd om gehoor te geven aan deze eis. In andere woorden, deze prestatie-indicator werd ingehaald door de realiteit waardoor de betreffende partij er eigenlijk niet meer op afgerekend kan worden. In deze situatie was voor alle partijen duidelijk dat Buurtkracht er niet op aangesproken kan worden dat niet aan alle overeengekomen eisen is voldaan. In een andere situatie is dit punt van discussie en spanning; kan het de netwerkpartner worden aangerekend dat een bepaalde prestatie-indicator niet behaald is of liggen hier externe oorzaken aan ten grondslag? Kortom, de verschillende prestatie-indicatoren in het sociale domein kunnen moeilijk in beton gegoten worden en zorgen om die reden voor discussies tussen de verschillende partijen.

Ten tweede zorgen de prestatie-indicatoren voor spanningen, doordat is afgesproken dat puur op resultaat wordt gestuurd en dus niet op de wijze waarop een partij tot dit resultaat komt. Deze houding zorgt voor spanningen in de interactie tussen netwerkpartners en de gemeente, alsmede de gemeente als individuele entiteit. De netwerkpartners verwachten namelijk dat zij, conform de afspraak, helemaal vrijgelaten worden wat betreft de uitvoering. Dit gebeurt ook zeker wel, alleen wordt soms door de gemeente toch impliciet input gegeven aan de netwerkpartners over de manier waarop zij het doen. Onderstaande citaten onderstrepen deze vaststelling:

‘Maar over het hoe, daar gaat het CJG over. Alleen ik heb best wel eens discussie over het hoe, maar dat mag, omdat ik er kennis over heb en ervaring van heb, maar zij gaan over: hoe vullen we de teams en hoeveel contacten hebben we met een bepaald gezin. Zij gaan daadwerkelijk over de invulling van die afspraken.’

‘Mensen moeten loslaten, maar dat is heel ingewikkeld, omdat mensen heel vaak nog op hoe het hoe zitten. En je ziet het ook bij Buurtkracht, dat is een ander dossier, maar daar zie je ook nog heel veel bemoeienis met het hoe.’

‘Wij hebben gezegd: deze resultaten willen wij hebben en jullie moeten zelf maar kijken hoe je het doet. Dat is de theorie. In de praktijk vinden mensen dat heel moeilijk. Mensen, ook hier in huis, vinden het heel moeilijk om dan los te laten en te denken van: wij gaan voor het resultaat en laat de aanbieder zelf maar kijken hoe ze het doen. Sommige ambtenaren vinden dan moeilijk en sommige collegeleden vinden dat ook moeilijk. En daar zie je een spanningsveld tussen alles willen controleren en loslaten en hoe ver ga je dan.’

‘In de praktijk wel, maar dat betekent niet dat er helemaal geen hoe staat in het aanbestedingsdocument, er staat wel iets in. Wat we natuurlijk aan het doen zijn, is dat we inzicht willen krijgen in hoe hun hoe bijdraagt in wat we willen bereiken. We laten het niet helemaal los, want we willen wel zeker dat wat ze inzetten wel bijdraagt aan wat we willen bereiken. Dus daar proberen we wel iets meer grip op te krijgen en daar zijn we dus ook mee bezig.’

‘Daar word ik in vrijgelaten. Soms doen ze het wel een beetje hoor, omdat ze het gewend waren. Dan zeg ik: ho, ho, wie gaan er ook al weer over? Oh ja, dat maken jullie uit. Okee, maar bedankt voor de suggestie haha.’

Het gedachtegoed van Welzijn Nieuwe Stijl laat zich kenmerken door een nadruk op loslaten en sturen op resultaten en niet op de uitvoering. Bovenstaande

citaten laten zien dat deze manier van werken in de praktijk nog wel eens wat spanningen en strubbelingen veroorzaakt. Voorheen had de gemeente Capelle aan den IJssel subsidierelaties met haar welzijnspartners en werd expliciet gestuurd op de uitvoering. Nu is de werkwijze gericht op het loslaten van dit aspect aangezien de professional de expertise heeft en niet de ambtenaar. Deze omschakeling blijkt niet voor iedereen even gemakkelijk te maken; iedereen weet waar Welzijn Nieuwe Stijl voor staat, maar alsnog schiet men op persoonsniveau soms terug naar oude reflexen van controleren en beheersen.

Wel is het zo dat ondanks dat er nu, in vergelijking met de oude subsidierelatie, veel meer op het resultaat wordt gestuurd en meer wordt losgelaten, men sterk het gevoel heeft dat er toch meer controle en grip op de situatie is. Met ander woorden, de gemeente weet nu veel beter hoe het daadwerkelijk gaat:

‘In het verleden hadden we een subsidierelatie en in een subsidierelatie spreek je bijvoorbeeld uren af: zoveel uur van dit zoveel uur maatschappelijk werk, deze caseload, zoveel uren: dat wordt dus allemaal helemaal afgesproken. Maar dat is een soort schijncontrole, want je weet dus nooit precies wat die aanbieder doet en je gaat afrekenen op cijfertjes, maar niet op resultaten.’

Het is belangrijk om hierbij te vermelden dat de besproken spanningen zich puur en alleen uiten op managementniveau. De respectievelijke directeurs van het CJG, Buurkracht en in mindere mate het Eropaf-team hebben hier discussie over met de verantwoordelijke ambtenaren van de gemeente, maar de professionals in het veld krijgen hier nagenoeg niks van mee. Zij hebben – zoals ook blijkt uit figuur 3 - nauwelijks contact met de verschillende beleidsmedewerkers en worden echt aangestuurd door hun management. Tevens wordt aangegeven dat het systeem, de mores en cultuur in een gemeentehuis per definitie spanningsvol zijn en dat netwerkpartners die in contact staan met de gemeente daar ook mee te maken krijgen.

‘Deze besluitvorming hier is een heel andere dan in de werkelijkheid; jongens, ga asjeblieft een keer met je poten in de klei staan. Het is echt heel lastig om die brug te slaan, al moet ik zeggen: iedereen is van goede wil. Echt waar, maar ze lopen tegen dezelfde barrières aan, die wij ook voelen en ervaren. (...) Dat zijn regels, procedures, besluitvormingsprocessen, afspraken op politiek niveau, het scoren van een wethouder, het scoren van een andere wethouder, elkaar het ligt in de ogen misschien niet kunnen. Al die spanningen kom je overal tegen.’

4.4.3. Binnen gemeente

Naast dat er op managementniveau sprake is van spanningen tussen de verschillende netwerkpartners zijn er ook binnen de gemeentelijke organisatie spanningsvelden. Dit spanningsveld doet zich voornamelijk voor tussen de afdelingen Welzijn & Educatie en Bestuur- en Concernondersteuning. Welzijn & Educatie is uiteindelijk eindverantwoordelijk en benadert de situatie meer vanuit een beleidsinhoudelijke hoek, terwijl de betrokkenen vanuit Bestuur- en Concernondersteuning meer op de praktijk gericht zijn. Volgend citaat geeft dit spanningsveld goed weer:

‘Daar zit een soort spanningsveld en dat is volgens mij omdat zij gewoon in de wijk rondlopen en dingen zien dat gelijk opgelost willen zien, terwijl wij er meer

beleidsmatig naar kijken. En dat is altijd een spanningsveld, maar dat is ook gezond. Maar je moet elkaar goed kunnen vinden en elkaar wederzijds in elkaar kunnen verplaatsen, begrijpen waarom iemand er op die manier inzit. Nou, we zijn allemaal mensen en communiceren is een van de moeilijkste dingen die er is.'

Naast dat er spanningen tussen afdelingen onderling bestaan, zijn deze er ook tussen het ambtelijke apparaat en het politieke bestuur. Hun relatie is misschien inherent spanningsvol, maar door de Welzijn Nieuwe Stijl gedachte wordt deze soms wel eens versterkt. Het is namelijk zo dat het loslaten, afstand nemen en sturen op resultaten uiteraard niet alleen voor ambtenaren, maar ook voor wethouders geldt. Die hebben daar wel eens moeite mee:

'Wat je ziet is dat het natuurlijk ook wel lastig is, want je hebt ook te maken met een politiek klimaat, waarin als iets niet goed gaat men toch al heel snel in die afrekencultuur terecht komt. En men weer snel veranderingen wilt zien. Dus dan in een keer van die partner die meedenkt en onderdeel is van richting die partijen schieten we ineens van: ja, maar het moet wel zo.'

4.5 Omgang wijkteams met spanningen

Er zijn verschillende omstandigheden en verschijnselen rondom de samenwerking tussen de verschillende partijen die een vlotlopende samenwerking zouden kunnen dwarsbomen. Hiervan zijn er al verschillende genoemd: het verschil in samenwerking tussen de wijken Schollevaar en Schenkel, de dubbelingen en het gebruik van de verschillende registratiesystemen. Al deze zaken zouden potentieel een goede samenwerking kunnen blokkeren, maar om verschillende redenen zorgen de wijkteams ervoor dat het niet zover komt. Deze zullen nu een voor een uiteengezet worden.

De keuze voor de twee cases is ingegeven door signalen vanuit het gemeentehuis. Het was voornamelijk de gebiedsregisseur die de onderzoeker erop wees dat de samenwerking in Schollevaar anders verloopt dan in Schenkel. De reden hiervan zou zijn dat in Schollevaar een CJG-team en een sociaal wijkteam aanwezig zijn, terwijl in Schenkel de teams hun aandacht en tijd moeten verdelen tussen Schenkel, Capelle-West, s'-Gravenland en Fascinatio. Qua grootte zijn het ongeveer even grote gebieden, maar in het ene gebied zijn dus vier wijken en in het andere gebied maar een. Dit zou mogelijk een goede samenwerking kunnen dwarsbomen, maar in de praktijk blijkt dat de professionals op dit vlak totaal geen hinder ervaren. Zij erkennen dat de bestaande situatie een uitdagende is, doordat niet alleen gewerkt moet worden in vier wijken met alle een verschillende dynamiek, maar ook doordat de professionals bij vier afzonderlijke Breed Overleggen, overleggen met stadsmariniers en Wop's aanwezig moeten zijn. Dit is tijdrovend en vergt misschien veel van de professionals, maar deze situatie wordt als uitdagend gezien en geenszins als problematisch. Sowieso kan gesteld worden dat zowel in Schollevaar als in Schenkel de samenwerking goed verloopt en dat daar nagenoeg dezelfde indicatoren aan ten grondslag liggen. Dit zijn de eerder genoemde regels, het goede contact, het Breed Overleg, het gebruik maken van elkaar en het tijdspad.

Dubbelingen zouden om verschillende redenen ook een negatieve impact op de samenwerking kunnen hebben en vanuit het gemeentehuis wordt er ook op deze manier naar dit verschijnsel gekeken. Mensen werken langs elkaar heen, doen twee keer hetzelfde, werken zo niet efficiënt en bovendien pakt het nadelig uit als de hulpbehoevende weer met nieuwe hulpverleners geconfronteerd wordt. Ondanks

deze bezwaren wordt er door de professionals heel anders naar de aanwezige dubbelingen gekeken; ten eerste wordt gesteld dat als hier sprake van is er direct, zonder problemen, een casusregisseur wordt aangewezen die voorts de verantwoordelijkheid draagt voor een bepaalde casus. Ten tweede gebeurt het ook dat meerdere wijkteams zich met een hulpvraag bezighouden onder het mom van; veel handen maken licht werk en twee mensen weten maar dan een. Op het moment dat iemand hulp nodig heeft van een van de wijkteams proberen zij zo goed mogelijk de hulpvraag in kaart te brengen om daar hun werkwijze op af te stemmen. Hiervoor is duidelijke en complete informatie nodig, die niet altijd wordt verschaft door de hulpbehoevende. In een dergelijk geval kan het uiterst nuttig zijn om de beschikbare informatie van verschillende wijkteams te koppelen om zo de best mogelijke hulp te kunnen bieden. Het potentiële probleem van dubbelingen wordt dus of snel beëindigd of positief uitgelegd en navenant benut.

Het feit dat er door de wijkteams gebruik wordt gemaakt van verschillende registratiesystemen is een potentiële oorzaak van deze dubbelingen. Er is namelijk niet een overkoepelend registratiesysteem waarin alle casussen en casusregisseurs geregistreerd staan. Op die manier kan het gebeuren dat een netwerkpartner zich over een casus ontfermt, terwijl een ander wijkteam daar al mee bezig was. Er zou aan een registratiesysteem voor alle partijen gedacht kunnen worden, maar wat betreft de professionals is dit geen noodzaak. Zij komen er altijd wel uit met elkaar en bovendien kan nu toch van een bepaald registratiesysteem gebruik gemaakt worden mocht er een uitvallen. Wederom wordt een potentiële splijtzwam positief in plaats van negatief benaderd door de verschillende wijkteams.

5. Analyse

In hoofdstuk 4 is verslag gedaan van het empirische gedeelte van het onderzoek, waarin dus data verzameld zijn. Deze data zijn voornamelijk voortgekomen uit wat de verschillende respondenten gezegd hebben. In dit hoofdstuk zullen deze gegevens bewerkt en geanalyseerd worden. De gegevens zullen door de onderzoeker geïnterpreteerd worden waarna ten aanzien van de data nieuwe betekenissen kunnen ontstaan. Met andere woorden, de data zullen geduid worden. Daarnaast zullen de resultaten afgezet worden tegen de literatuur en het uit diezelfde literatuur voortgekomen conceptueel model, om zo nog meer de diepte in te gaan en een nog beter beeld te kunnen verschaffen van de bestaande situatie omtrent de verschillende wijkteams in Capelle aan den IJssel. Voorts zal het conceptueel model gebruikt worden als instrument om duiding te kunnen geven aan de onderzoeksresultaten. Het feit dat aan de hand van het conceptueel model naar de resultaten gekeken zal worden, betekent niet dat per definitie louter in het conceptueel model genoemde variabelen behandeld zullen worden: deze zijn richtinggevend, maar hiervan kan afgeweken worden. Relevante punten die niet in het conceptueel model vermeldt staan zullen dus uiteraard wel genoemd worden.

Uiteindelijk zal na deze analyse een antwoord geformuleerd kunnen worden op deelvraag 5 en 6: Hoe kan het functioneren van de samenwerking (en met name knelpunten daarin) worden verklaard? En: Door welke wijze van sturen zou de gemeente Capelle aan den IJssel de samenwerking eventueel beter kunnen laten verlopen? Deze laatste deelvraag zal ook bij de te volgen aanbevelingen behandeld worden. Hiervoor zal eerst – aan de hand van het conceptueel model – de situatie beoordeeld worden, wat leidt tot een beschrijving, waarna verklaringen zullen worden gegeven. Deze laatste stap vormt de noodzakelijke opmaat naar de afsluitende conclusie en aanbevelingen.

5.1 Analyse publiek netwerkmanagement

Het conceptueel model stelt dat – wil een samenwerking tussen verschillende netwerkpartners slagen – de overheid zich een bepaalde houding zal moeten aanmeten en zich op een bepaalde manier zal moeten verhouden tot de overige netwerkpartners. Bij de gemeente Capelle aan den IJssel zijn de intenties altijd in lijn met deugdelijk publiek netwerkmanagement, alleen wordt daar op persoonsniveau in de praktijk nog wel eens van afgeweken. Het gedachtegoed van Welzijn Nieuwe Stijl heeft veel raakvlakken met het concept van publiek netwerkmanagement. Deze visie staat in meerdere beleidsstukken beschreven en zou als leidraad moeten dienen voor het handelen voor de gemeente. De gemeente zou haar regierol moeten pakken, zich minder op regels en meer op prestatieafspraken moeten focussen, zich meer als partner moeten opstellen en de professional de ruimte geven, aangezien deze over de benodigde vakinhoudelijke kennis beschikt en de ambtenaar niet. Kern is dus dat de door de gemeente Capelle aan den IJssel omarmde visie sterk overeenkomt met de in dit onderzoek geformuleerde wijze van publiek netwerkmanagement, die als voorwaarde dient voor een goede samenwerking. Er blijkt echter een verschil te zijn tussen wat als visie is uitgesproken en hoe in de praktijk wordt gehandeld. Aan de hand van kenmerken van publiek netwerkmanagement zal aangetoond worden of en op welke wijze hier sprake van is.

5.1.1 Regisseursrol

Ten eerste, dient de gemeente haar regisseursrol op te pakken, om zo partijen samen te brengen, verbindingen te leggen en eventuele problemen op te lossen. Dit doet de gemeente intensief: zij roept de verschillende partijen bij elkaar om bepaalde

(papieren) afspraken te maken, plannen te stroomlijnen of kou uit de lucht te halen. Cruciaal is hierbij dat de gemeente deze contacten initieert, maar dat een groot deel van de input van de verschillende wijkteams afkomt. De gemeente laat dit echter niet volledig los: zij schroomt niet haar mening te ventileren en laveert soms flexibel mee, maar bepaalt en eist soms ook op strenge wijze. In ieder geval kan gesteld worden dat de gemeente Capelle deze regisseursrol serieus neemt; zowel via beleidsambtenaren van de afdeling Welzijn & Educatie als de meer naar buiten gerichte gebiedsregisseurs van Bestuur- en Concernondersteuning worden partijen bij elkaar gebracht om inhoudelijke zaken te bespreken.

5.1.2 Minder regels, meer prestatieafspraken

Ten tweede, zal de insteek moeten zijn dat meer op prestatieafspraken wordt gestuurd en minder op regels, zodat partijen de vrijheid hebben om oplossingen voor complexe problemen te bedenken en omdat zo daadwerkelijk effecten gemeten kunnen worden. De gemeente staat achter deze koerswijziging getuige de 84 prestatie-indicatoren waar Buurtkracht mee te maken heeft en de op handen zijnde formulering van prestatie-indicatoren bij het CJG. In eerste instantie – toen louter het Buurtkracht en het Eropaf-team zich als teams zich tot elkaar dienden te verhouden – zijn basale regels met de aanwezige partijen kortgesloten. Buurtkracht zou de enkelvoudige problematiek voor haar rekening nemen, het Eropaf-team multi-problematiek. Het onderscheid tussen deze beide vormen van problematiek komt voort uit het aantal leefgebieden die betrokken zijn bij een bepaald probleem. Later, toen bekend werd dat het CJG ten tonele zou komen, opteerde de gemeente voor het ontwikkelen van een stroomschema om zo de samenwerking tussen de verschillende partijen te bevorderen. Het was de gemeente die besloot dit stroomschema te maken, maar de vormgeving ervan is in samenspraak met de wijkteams gegaan. In het schema staat tot in detail beschreven hoe de samenwerking en afstemming tussen de partijen in de praktijk tot uitdrukking zou moeten komen. Elke stap staat uitgeschreven en van de professionals die de wijkteams bevolken, wordt verwacht dat zij deze kennen en ernaar handelen. De ontwikkeling van dit stroomschema bevindt zich nu in de afrondende fase en heeft in totaal ongeveer een periode van een half jaar beslagen. In deze periode heeft de gemeente ook geconstateerd dat de samenwerking goed verloopt en hierdoor kreeg het stroomschema een extra functie. De gemeente wilde namelijk ergens op terug kunnen vallen in het geval dat het mis zou gaan, in de zin dat voor eenieder helder is waar men verantwoordelijk voor is.

De samenwerking tussen de verschillende wijkteams verloopt tot op heden soepel en dit is allemaal bewerkstelligd zonder de aanwezigheid van een stroomschema; dus de vraag of dit wel nodig is, doemt als vanzelf op. In eerste instantie wilde de gemeente dit stroomschema utiliseren om de samenwerking te bevorderen; toen bleek dat de samenwerking in orde was, werd het schema gebruikt als hulpmiddel om in geval van onenigheid of onduidelijkheid helderheid te scheppen. Men wilde voorkomen dat men naar elkaar zou gaan wijzen in het geval van calamiteiten en zodoende is het stroomschema er gekomen. Deze gedachtegang valt te billijken vanuit een oogpunt van helderheid en duidelijkheid, zodat het aantal fouten idealiter tot een minimum beperkt wordt. Daarnaast valt het ook te billijken vanuit het oogpunt van de wethouder; deze is eindverantwoordelijk en wil koste wat het kost voorkomen dat grove fouten worden gemaakt waar hij uiteindelijk de schuld voor in zijn schoenen geschoven krijgt. Al met al kan gesteld worden dat dit stroomschema de gemeente vrijpleit in geval van cruciale fouten binnen het welzijnsdomein in Capelle; het was immers voor iedereen duidelijk wie

waar verantwoordelijk voor was. Dit heeft wel tot gevolg dat gebroken wordt met de doelstelling om minder op basis van regels te sturen, aangezien het stroommodel een wijdverspreid stappenplan van regels en procedures is.

De wijze van sturen door middel van een stroomschema laat het spanningsveld zien dat er bestaat tussen de klassieke bureaucratie en de huidige complexe maatschappij. Het stroomschema is een verschijningsvorm van de klassieke bureaucratie, waarmee men tracht controle, zekerheid, voorspelbaarheid en overzichtelijkheid te creëren. In het weerbarstige sociale domein is dit niet mogelijk en zal er per definitie altijd een grijs gebied zijn. Hierdoor dient men variatie, flexibiliteit, lef en creativiteit aan de dag te leggen en daarnaast moet men accepteren dat er altijd risico's aan beleid verbonden zullen zijn. Klassieke ambtenaren en menige wethouder kunnen echter maar moeilijk omgaan met deze notie.

Door het stroommodel worden netwerkpartners nog wel vrijgelaten in de uitvoering van hun werkzaamheden, maar voor de keuze van cases dienen zij zich te wenden tot een door de gemeente geïnitieerd model. Zo krijgen de wijkteams dus te maken met allerlei regels en procedures terwijl dat haaks staat op wat men aanvankelijk beoogde. Hierdoor kan geconcludeerd worden dat maar ten dele aan de voorwaarden van minder regels en meer prestatieafspraken wordt voldaan. Er wordt dan wel op prestatie-indicatoren gestuurd, maar de introductie van het stroomschema betekent een considerabel aantal regels.

Zo als gezegd is deze houding begrijpelijk, alleen kan de vraag gesteld worden of dit stroommodel het verlossende antwoord is op de soms prangende vraag wie de casusregisseur is. Zo minutieus als mogelijk staat beschreven hoe tot de casusregisseur gekomen dient te worden, maar ook het stroomschema is niet waterdicht en daardoor een mogelijke bron van verschillende interpretaties. De vraag of de problematiek enkelvoudig of meervoudig is blijft daardoor nog steeds staan, waardoor het stroommodel niet noodzakelijk de duidelijkheid verschaft waarvoor het in het leven is geroepen. Sowieso kan je je afvragen of een arbeidsintensief traject met een looptijd van meerdere maanden dat tot doel heeft een extra zekerheid in te bouwen bij een al goed lopende samenwerking niet buitenproportioneel is. Het zegt veel over de immer aanwezige drang die bestaat binnen het gemeentehuis om grip te houden op allerlei externe factoren waar moeilijk constante controle op uitgeoefend kan worden, zeker in het soms grillige welzijnsdomein.

5.1.3 Horizontale en verticale verhoudingen

Ten derde, zou publiek netwerkmanagement moeten leiden tot afwisselend horizontale en verticale verhoudingen, om zo – naast het horizontaal opstellen van regels – ook samen met de netwerkpartners te overleggen om zo tot gecoördineerde actie te komen. De gemeente Capelle aan den IJssel zou zich dus meer naast de verschillende netwerkpartners moeten begeven in plaats van erboven. De positionering van de gemeente ten opzichte van de netwerkpartners is erg wisselend, maar men blijft overwegend boven alle partijen hangen. De gemeente laat de verschillende partijen meedenken, maar heeft ook harde eisen waar zij aan moeten voldoen en deinst er niet voor terug hen op de vingers te tikken als men dit nodig acht. De houding van de gemeente verschilt per situatie en context, en ook op persoonsniveau zijn er verschillen waar te nemen. Waar sommige ambtenaren het partnership en dus een meer horizontale relatie benadrukken, betitelen andere ambtenaren het als een verticale, meer klassieke relatie waarbij de gemeente de rol van opdrachtgever vervult en de betrokken wijkteams die van opdrachtnemer.

5.1.4 Kaders stellen, maar ruimte bieden

Ten vierde, wordt van de overheid verwacht om ruimte te geven aan de betrokken partijen in het netwerk. Dit onderwerp wordt in de beleidsstukken over Welzijn Nieuwe Stijl ook aangestipt; de uitvoering moet namelijk aan de professionals overgelaten worden en er dient louter op prestatie-indicatoren gestuurd te worden. Dit is echter binnen de organisatie een heet hangijzer: iedereen weet dat het de bedoeling is om de professional de ruimte te bieden, maar te vaak is er vanuit de gemeente sprake van bemoeienis omtrent de uitvoering van taken. Ook hier probeert de gemeente grip te houden op zaken en te achterhalen wat de uitvoerende partij precies doet en hoe dit bijdraagt aan de beoogde resultaten. Er kan dus niet zonder meer gesteld worden dat de gemeente aan deze voorwaarde voldoet, alhoewel het wel zo is dat hun bemoeienis zich richt op de respectievelijke managementlagen van de wijkteams en minder op de professionals uit de wijkteams zelf, waardoor zij overwegend wel de ruimte krijgen.

5.1.5 Informatie-uitwisseling

Ten vijfde, zou men gebruik moeten maken van informatie-uitwisseling. De verschillende netwerkpartners mailen frequent met elkaar en daarnaast bestaan er door ICT mogelijk gemaakte registratiesystemen, die vastleggen wie de verantwoordelijkheid draagt voor welke casus en wat die casus globaal inhoudt. Deze registratiesystemen zijn echter niet gestandaardiseerd; de netwerkpartners maken gebruik van verschillende registratiesystemen die moeilijk aan elkaar te koppelen zijn, waardoor het meer dan eens onduidelijk is wie zich met welke casus bezighoudt. Dit is geen onoverkomelijk probleem, aangezien de professionals er op de werkvloer altijd wel uitkomen, maar het zou inefficiëntie en transactiekosten schelen als er door alle partijen van een registratiesysteem gebruik gemaakt zou kunnen worden. Hier spelen privacyoverwegingen overigens een belangrijke rol bij. Het is wettelijk niet mogelijk om allerlei informatie over hulpbehoevenden te delen met samenwerkende partijen. Wel zou het mogelijk moeten zijn om basale informatie te delen om zo in ieder geval te voorkomen dat verschillende partijen zich onnodig met dezelfde casus bezighouden.

Ondanks dat de professionals in de wijkteams deze verschillende registratiesystemen niet als problematisch zien, is men er bij de gemeente van doordrongen dat standaardisatie van ICT tot een overzichtelijkere en daardoor efficiëntere situatie zou leiden. Men is druk doende deze kanteling te bewerkstelligen, alleen kan men zich afvragen of de gemeente niet in een eerder stadium al een overkoepelend registratiesysteem had moeten kunnen weten te faciliteren. Verklaring voor deze gang van zaken ligt bij het begrip pad-afhankelijkheid. De kern van pad-afhankelijkheid bestaat uit de algemene notie dat het verleden sterke invloed uitoefent op het heden en dat de huidige situatie begrepen kan worden door de afgelegde historische wegen te analyseren (Pierson, 2000). Op het moment dat er eenmaal beslissingen genomen zijn, bepalen die impliciet de condities en bewegingsruimte voor verder te nemen beslissingen. Van belang hierbij is dat de hoeveelheid vrijheid voor afwijkende beslissingen – ten aanzien van de ingeslagen weg – uitermate beperkt zijn. Dat wil zeggen, het is wel mogelijk, maar de kosten om over te schakelen naar een geprefereerd alternatief, liggen ruimschoots boven de kosten die kleven aan het doorgaan op de ingeslagen weg.

Bevindingen omtrent het gebruik van de verschillende registratiesystemen kunnen op deze manier geduid worden: de gemeente Capelle aan den IJssel zou wel degelijk graag een gestandaardiseerd gebruik van ICT bewerkstelligen, maar ziet

zich door beslissingen genomen in het verleden op dit moment genoodzaakt de situatie in stand te houden, omwille van hoge kosten bij het veranderen van de koers. Hier kwam de gemeente in een lastig parket terecht; toen zij in 2013 met Buurkracht in zee ging, was het Eropaf-team nog een tijdelijk project en was er van het CJG nog geen sprake. Hierdoor is er bij de aanbesteding niets vastgelegd over het verplichte gebruik van dezelfde automatiseringssystemen. Buurkracht maakte al gebruik van het systeem KEDO en wilde dat graag blijven doen, terwijl het Eropaf-team met het door de gemeente aangeschafte systeem C3 ging werken. In een later stadium wilde de gemeente wel graag dat het CJG ook met C3 ging werken, maar dit was om verschillende redenen te duur en onhaalbaar. Zo ontstaat een situatie waarin het door beslissingen uit het verleden steeds lastiger wordt om je flexibel op te stellen en veranderingen in de richting van een gewenste situatie in te zetten.

Concluderend kan gesteld worden dat er zeker sprake is van informatie-uitwisseling tussen de verschillende partijen, maar dat er qua ict-standaardisering nog winst geboekt kan worden. Dit heeft tot gevolg dat er wel voldoende verbindingen tussen de netwerkpartners worden gelegd, maar dat men op het gebied van coördinatie soms nog tekortschiet.

5.1.6. Overzicht voorwaarden publieke netwerkmanagement

Ter verduidelijking staat in tabel 3 beschreven op welke wijze de gemeente Capelle aan den IJssel invulling geeft aan haar rol als publiek netwerkmanager en wat het effect daarvan is op de samenwerking tussen de verschillende partijen.

Tabel 3: *Overzicht van uitvoering publiek netwerkmanagement van de gemeente Capelle aan den IJssel en de uitwerking op de netwerksamenwerking aldaar.*

Voorwaarden publiek netwerkmanagement	Uitwerking gemeente Capelle aan den IJssel	Effect
De overheid actief de regisseursrol op zich neemt.	De gemeente doet dit door partijen samen te brengen en afspraken te laten maken.	Hier kunnen geen harde uitspraken over gedaan worden. Bij het door de gemeente geïnitieerde Breed Overleg worden afspraken gemaakt en komen partijen meer op een lijn, waardoor gesteld kan worden dat de tenuitvoerbrenging van deze regisseursrol door de gemeente Capelle aan den IJssel in dit geval een positief effect heeft. Bij het opstellen van het stroomschema nam de gemeente ook actief de regisseursrol op zich, alleen kunnen aan de hand van dit onderzoek geen uitspraken over de uitkomsten hiervan. Wel kan er in ieder geval gesteld worden dat het

		actief opnemen van de regisseursrol door de gemeente de verschillende partijen niet heeft belet prettig en vruchtbaar samen te werken.
De overheid minder stuurt op regels, maar meer op rekenschap op basis van prestatieafspraken.	De gemeente maakt prestatieafspraken, maar stuurt tegelijkertijd op regels door het stroomschema.	Prestatieafspraken zorgen voor spanningen tussen de gemeente en de managementlagen, maar doordat professionals buiten deze discussie worden gehouden heeft het geen (negatief) effect op de samenwerking. Door het stroomschema heeft de gemeente gebroken met de ingezette beleidslijn die tot minder regels zou moeten leiden. Het is echter zo dat aan de hand van dit onderzoek geen uitspraken gedaan kunnen worden over de uitwerking van dit stroomschema in de praktijk.
De overheid zich afwisselend horizontaal en verticaal tot de andere netwerkpartners verhoudt.	Dit doet de gemeente Capelle; soms meedenken, soms harde eisen stellen.	Deze opstelling van de gemeente wordt gewaardeerd door zowel de professionals als de managementlagen van de verschillende wijkteams. Zij hebben namelijk niet het gevoel dat zij constant iets van bovenaf opgelegd krijgen, maar dat zij echt samen tot oplossingen komen.
De overheid kaders stelt voor de uitvoerende partijen, maar daarbuiten hen wel de ruimte biedt om de uitvoering vorm te geven op de door hen geprefereerde wijze.	Dit is de doelstelling van de gemeente Capelle, maar hier wordt op persoonsniveau nog wel eens van afgeweken.	Overmatige bemoeienis van ambtenaren heeft geen negatieve impact op de samenwerking, omdat deze gericht is op de tussenlaag van managers en niet direct op de professionals. Het onderzoek laat zien dat professionals gebaat zijn

		bij vrijheid en ruimte en dat gestelde kaders in de vorm van basale regels helderheid en duidelijkheid verschaffen; iets waar de samenwerking bij gebaat is.
De overheid, bij het managen van het netwerk, gebruik maakt van informatie-uitwisseling en gedeelde ICT-standaarden.	Partijen maken gebruik van verschillende registratiesystemen.	Informatie-uitwisseling heeft een positief effect op de samenwerking. De professionals zorgen ervoor dat het gebruik van verschillende registratiesystemen niet problematisch wordt, maar helder is dat een overkoepelend registratiesysteem efficiënter zou zijn, omdat nu op het gebied van coördinatie en afstemming wordt ingeleverd.

5.2 Analyse netwerkstrategieën

Naast de genoemde voorwaarden ten aanzien van het netwerk om zodoende een goede samenwerking van de grond te krijgen bestaan er ook andersoortige netwerkstrategieën om ditzelfde te bewerkstelligen. Er zijn vier netwerkstrategieën genoemd, te weten: *process agreements*, *exploring content*, *arranging* en *connecting*. Bij het toepassen van deze strategieën worden idealiter verschillende fundamentele voorwaarden voor succesvolle samenwerking bereikt. Er moet sprake zijn van gedeelde doelen en percepties, wederzijds vertrouwen, regels, externe afhankelijkheid en goed contact. De gemeente Capelle aan den IJssel maakt gebruik van deze verschillende netwerkstrategieën, wat leidt tot het gewenste resultaat. Het gewenste resultaat is in dit geval een prettige samenwerking. De respondenten hebben aangegeven dat er sprake is van een goede samenwerking, wat werd ondersteund door gedane observaties bij het Breed Overleg.

5.2.1 Process agreements

Process agreements als strategie laat zich kenschetsen als het formuleren en toepassen van verschillende regels. Deze regels kunnen variëren qua aard; zo zijn er regels voor het in- en uitstappen van het proces en regels die belangen van actoren specificeren. Ook zijn er regels die actoren informeren over de beschikbaarheid van informatie over momenten waarop beslissingen worden genomen. De gemeente Capelle aan den IJssel maakt ook gebruik van regels bij het sturen op netwerken, alleen zijn dit een ander soort regels. Aan het begin van de samenwerking tussen de verschillende partijen in Capelle aan den IJssel is namelijk aan de hand van regels vastgesteld hoe de samenwerking in grote lijnen vorm zou moeten krijgen. Concreet is hierbij besloten dat het CJG alle casussen met kinderen voor haar rekening zou nemen, Buurkracht casussen waarin sprake is van enkelvoudige problematiek en het Eropaf-team casussen met multi-problematiek. Deze verdeling heeft voor

duidelijkheid gezorgd omtrent de taakverdeling, wat de kwaliteit van de samenwerking heeft verbeterd. Hierdoor kan gesteld worden dat *process agreements* – in de zin van basale regels omtrent taakverdeling – een positieve uitwerking hebben op de samenwerking.

In een later stadium heeft de gemeente het stroomschema geïntroduceerd, wat een wijdverspreid overzicht van regels is. Hierin staat – in tegenstelling tot bij de basale regels – tot in detail uitgestippeld hoe de samenwerking invulling zou moeten krijgen. Ten tijde van dit onderzoek zat dit stroomschema in de afrondende fase, waardoor geen uitspraken kunnen worden gedaan over de weerslag van dit stroomschema op de kwaliteit van de samenwerking.

5.2.2. Exploring content

Deze strategie komt neer op een zoektocht naar gedeelde percepties en doelen, het creëren van variatie en oplossingen, het beïnvloeden van percepties, het managen van informatie en het creëren van variatie door creatieve concurrentie. Deze strategie wordt op verschillende manieren toegepast door de gemeente bij het sturen van het netwerk van wijkteams. Zo overleggen ambtenaren van de desbetreffende afdelingen geregeld met de respectievelijke managementslagen van de verschillende wijkteams. Van belang hierbij is dat dit overleggen zijn tussen de gemeente en een van de partijen en niet alle partijen tezamen. Deze overleggen raken de kern van de strategie *exploring content*, aangezien er voornamelijk gezocht wordt naar gedeelde percepties en doelen.

Bij het Breed Overleg zijn wel zowel de gemeente, Buurkracht, het CJG en het Eropaf-team betrokken. Bij deze bijeenkomst wordt exact gedaan waar *exploring content* voor staat; naast het proberen op een lijn te komen, gaan ze namelijk ook intensief naar nieuwe oplossingen en mogelijkheden. Naast het Breed Overleg hebben de verschillende wijkteams ook veelvuldig contact met elkaar. Zij hebben – zeker in de beginfase – intensief contact met elkaar gezocht om wederzijds vertrouwen te creëren, om gedeelde doelen en percepties te creëren, om goed contact in te leiden en om zich bewust te maken van hun externe afhankelijkheid. Zelf georganiseerde bijeenkomsten – zonder tussenkomst of bemoeienis van de gemeente - waarin men elkaar sprak over werk, drijfveren, kennis en expertise. Hierdoor leerde men elkaar kennen, werd het eerste contact gelegd, wist men waarvoor men de ander zou kunnen benutten en werd duidelijk, op persoonlijk vlak, met wie met kon gaan samenwerken. Aan de hand van de uitingen van de verschillende professionals kan zeer zeker gesteld worden dat deze contacten cruciaal zijn geweest voor het verdere verloop van de samenwerking.

In Capelle aan den IJssel kan dus ook gesteld worden dat *exploring content* zich een waardevolle strategie heeft getoond op het gebied van het stroomlijnen en verbeteren van de samenwerking.

5.2.3. Arranging

In het netwerk van wijkteams in Capelle aan den IJssel is de netwerkstrategie *arranging* cruciaal. Deze strategie concentreert zich op het in werking stellen van nieuwe organisatorische arrangementen waardoor contact en vertrouwen zal toenemen. In het geval van Capelle wordt het Breed Overleg hiervoor benut; deze bijeenkomsten zijn echter niet puur voor de wijkteams en haar samenwerking in het leven roepen. Deze bijeenkomsten zijn in eerste instantie geïntroduceerd als onderdeel van het breeduit gestimuleerde wijkgericht werken, waarbij alle partners in de wijk samenkwamen. Dit is nog steeds het geval, en nog steeds is het een

uitstekende mogelijkheid voor de netwerkpartners om samen te komen en contact en vertrouwen op te bouwen.

Arranging heeft in Capelle aan den IJssel dus een positieve bijdrage geleverd aan een vruchtbare samenwerking. Ieder kwartaal komen alle partijen samen, waarbij de gemeente weliswaar de bijeenkomst voorziet, maar alle partijen tezamen op zoek gaan naar gedeelde doelen en percepties. Het in Capelle aan den IJssel gelanceerde Breed Overleg maakt dus mede de strategie *exploring content* mogelijk. Al met al kan gesteld worden dat de gemeente gebruik maakt van deze strategie en dat deze binnen de Capelse context haar vruchten afwerpt.

5.2.4. Connecting

Tijdens het Breed Overleg wordt in veelvoud verbindingen gelegd: betrokkenen worden geactiveerd, nieuwe interacties worden geïnitieerd en obstakels voor co-operatie worden weggenomen. Dit wordt in het conceptueel model als *connecting* betiteld en naast dat wijkteams dit zelf organiseren, is hierbij ook een belangrijke rol voor de gebiedsregisseur weggelegd. Die persoon is sowieso een betrokkene doordat hij het Breed Overleg organiseert; daarnaast komt hij de professionals uit de wijkteams ook in andere hoedanigheden in de wijk tegen. Hierbij is hij constant bezig met het leggen van verbindingen tussen de verschillende partijen en tracht hij blokkades weg te nemen die mogelijkerwijs de samenwerking belemmeren. Tevens retourneert hij nuttige informatie uit de praktijk aan de inhoudelijke vakafdeling (Welzijn & Educatie), zodat zij daar bij het verder ontwikkelen van beleid rekening mee kan houden.

Deze persoon neemt binnen de organisatie een enigszins ongewone positie in: door met meer dan een half been in de maatschappij te staan is de gebiedsregisseur veel praktijkgerichter dan de gemiddelde ambtenaar. Er zijn in het gemeentehuis maar twee gebiedsregisseurs, tegenover een veelvoud aan beleidsambtenaren wat hen een vreemde eend in de bijt maakt. Sowieso bezit hun positie een aura van mysterie, iets wat terugkomt in de vele betrokkenen – in en buiten het gemeentehuis - die niet exact weten wat hun functie inhoudt. Ondanks dat wordt deze functie – wat zij ook moge inhouden – in het veld door de professionals erg gewaardeerd en zien zij haar als drijvende kracht achter het sturen van de gemeente omtrent de verschillende wijkteams.

Deze functie heeft evidente parallellen met de door Van der Steen et al. (2010) genoemde 'tussenfunctie'. Een dergelijke functie wordt door hen omschreven als: "functies die een verbinding pogen te leggen tussen de cognitieve, sociale en inhoudelijke kaders, grenzen of barrières in de organisatie en in de relatie tot de omgeving van de organisatie" (Peeters als in Van de Steen et al., 2010, 43). Hierbij wordt gesteld dat nadrukkelijk niet de verbinding wordt gelegd volgens de logica van de bureaucratie, maar voor de netwerkachtige logica van de rizoom (Van der Steen et al., 2010). Met andere woorden, er wordt verondersteld dat gebiedsregisseurs zich in een netwerkvrijke omgeving waardevol tonen, maar zich moeilijk verhouden tot de klassieke bureaucratische organisatie. Dit komt duidelijk terug in het onderzoek, waar de conclusie getrokken kan worden dat de gebiedsregisseur zich onderscheidt door zijn verbindende rol in het netwerk van wijkteams enerzijds, maar dat anderzijds zijn werkzaamheden ook schuren met het reilen en zeilen binnen het gemeentehuis. Met schuren wordt in deze context niet bedoeld dat de bijdrage van de gebiedsregisseur per definitie in twijfel wordt getrokken, maar wel dat niet altijd duidelijk is - voor zowel onderzoeker als betrokkenen - wat de bijdrage van de gebiedsregisseur is. Binnen deze functie is men louter ondersteunend, schrijft men amper beleidsnota's en is men vaker niet dan wel aanwezig in het gemeentehuis. Al met al leidt dat tot de

vaststelling dat de door de gebiedsregisseur ingevulde tussenfunctie in Capelle aan den IJssel zeker waardevol is, maar voor veel betrokkenen nog met vraagtekens omgeven is. Daarnaast kan vastgesteld worden dat deze functionaris zijn werk veel parallellen kent met de strategie *connecting* en dat deze in de praktijk gewaardeerd wordt door de verschillende betrokkenen.

Naast zijn waardevolle, verbindende rol in de wijk geeft de gebiedsregisseur ook signalen uit de praktijk terug aan de vakafdeling Welzijn & Educatie, die de eindverantwoordelijkheid draagt en het beleid omtrent zorg en welzijn schrijft. Dit gebeurt in een ambtelijke kerngroep, waarin de op ambtelijk niveau betrokkenen bij het sociaal domein maandelijks samenkomen om een gestroomlijnd beleid te kunnen blijven garanderen. Zo wordt er dus geluisterd naar de nuttige praktijkinformatie van de gebiedsregisseur. Twijfelachtig is echter, of dit wel genoeg gebeurt; waar de professionals de gebiedsregisseur noemen als belangrijke factor in het netwerk van wijkteams, wordt deze door betrokken ambtenaren op het gemeentehuis totaal niet genoemd. Hierdoor kan de conclusie getrokken worden dat de gemeenteambtenaren de informatiestroom vanuit de gebiedsregisseur niet als belangrijk kanaal zien. Aan de hand van dit onderzoek kunnen geen absolute uitspraken worden gedaan over de reden hiervan; dit zou kunnen zijn omdat de ambtenaren de gebiedsregisseur nog onvoldoende op waarde schatten als dienstbare bron van informatie, maar het zou ook kunnen zijn dat dit komt omdat de gebiedsregisseur irrelevante of onbruikbare informatie doorspeelt.

Een mogelijke oorzaak van het te weinig benutten van de gebiedsregisseur ligt bij het alom bekende overheidsverschijnsel van verkokering. Hier is sprake van als publieke actoren langs elkaar heen werken of niet met elkaar communiceren (Rvmo, 2008). Populairder gesteld opereren verschillende onderdelen van een organisatie op eilandjes waardoor men langs elkaar heen werkt. Dit verschijnsel is welhaast inherent aan overheidsorganisaties en ook de gemeente Capelle aan den IJssel is hier geen uitzondering op. Zoals gesteld is de afdeling Welzijn & Educatie verantwoordelijk voor het gehele welzijnsdomein in Capelle aan den IJssel, en zijn de gebiedsregisseur en de stadsmarinier hier vanuit hun afdeling Bestuur- en Concernondersteuning ook bij betrokken. Er is tussen hen geen sprake van totale verkokering; de partijen communiceren wel degelijk met elkaar, alleen zou dit vele malen intensiever kunnen. Nu heeft de interactie tussen de verschillende afdelingen een plichtmatig karakter; men overlegt soms met elkaar, maar vaker nog worden overleggen gedaan zonder afvaardiging van een van beide afdelingen. Dit terwijl men de overtuiging zou moeten hebben om veelvuldig van elkaars expertise en kennis gebruik te moeten maken om zodoende hun beleid beter uit te kunnen voeren en uiteindelijk de hulpbehoevende Capellenaar beter te kunnen bedienen. Opvallend is dat deze overtuiging bij de verschillende wijkteams wel bestaat: zij maken intensief gebruik van elkaars expertise en zijn er ook van doordrongen dat dit hen verder brengt dan in een situatie waarin ze alles zelf gaan doen. De gemeente weet die kruisbestuiving nog minder te bewerkstelligen en kan hierin dus nog stappen maken.

Tevens zou een mogelijke verklaring voor het te weinig het oor te luister leggen bij de gebiedsregisseur te maken kunnen hebben met het feit dat ambtenaren sowieso te weinig oog voor de praktijk hebben. Nagenoeg geen enkele ambtenaar heeft weleens contact met een van de professionals in het veld. Als men kennis wilt opdoen over het functioneren van de wijkteams, gaat dit altijd via een tussenstation. Het is enerzijds de gebiedsregisseur of anderzijds de managementlaag van de verschillende organisaties die verslag uitbrengt over het wel en wee in het sociale domein in Capelle aan den IJssel, maar nagenoeg nooit gaan ambtenaren zelf het

veld in om met eigen ogen te aanschouwen hoe iets in zijn werk gaat. Om goed beleid te schrijven – dat daadwerkelijk een maatschappelijke situatie gaat verbeteren - is het verstandig om een kijkje te nemen in de praktijk, om zo te achterhalen hoe de vlag er nu bijhangt op een bepaald beleidsterrein. Mede aan de hand daarvan kan vervolgens op maat gesneden beleid geschreven worden, waarbij rekening gehouden wordt met de plaatselijke context. In dit geval zou gesproken kunnen worden van een kanteling; er zijn wel degelijk ambtenaren in Capelle aan den IJssel die input vanuit de praktijk op prijs stellen. Echter zijn er genoeg ambtenaren die van achter hun computer beleid schrijven, zonder een stap buiten de deur te hebben gezet.

Dit laat onverlet dat de gemeente Capelle aan den IJssel op prestatie-indicatoren zal moeten blijven sturen; als bron van informatie over resultaten zijn deze tot op heden namelijk ongeëvenaard. Wel kan inzicht in de praktijk het blikveld van een ambtenaar verruimen; zij verkrijgen hierdoor meer informatie over de wensen en het functioneren van de maatschappij én van de professionals, die uiteindelijk het werk zullen moeten doen. Dit kan, om met Habermas (1987) te spreken, de afstand tussen de systeemwereld (bureaucratie) en de leefwereld (maatschappij) verkleinen, waarna beter begrip van de overheid in de maatschappij haar presteren zal verbeteren. Met andere woorden, het uiteindelijke doel van een overheidsinstelling moet zijn om een positief effect in de samenleving te bewerkstelligen en een kijkje nemen in de praktijk zal een waardevolle aanvulling op de prestatie-indicatoren zijn. Concreet voorbeeld is een bijeenkomst die is georganiseerd door Buurtkracht en de gemeente een aantal maanden geleden, waarbij alle eerstelijns-professionals waren uitgenodigd. Vanuit de professionals was de opkomst hoog, terwijl de opkomst vanuit de gemeente teleurstellend was; niet meer dan drie ambtenaren waren aanwezig bij deze bijeenkomst. Een gemiste kans, aangezien hier veel nuttige praktijkinformatie voor het oprapen lag.

Geconcludeerd kan worden dat de gemeente Capelle aan den IJssel voornamelijk door het handelen van de gebiedsregisseur gebruik maakt van de strategie *connecting*. Hij initieert nieuwe series van interacties, bouwt aan coalities en neemt obstakels voor coöperatie weg. Dit is erg waardevol voor de samenwerking tussen de verschillende partijen in Capelle aan den IJssel. Wel is het zo dat deze verbindende rol voornamelijk ten opzichte van de verschillende professionals uit de wijkteams van de grond komt en in mindere mate op het gemeentehuis zelf. Daar heeft men namelijk nog moeite om interactie tussen ambtenaren van verschillende relevante afdelingen op gang te brengen.

5.2.5. Overzicht voorwaarden publieke netwerkmanagement

Bovenstaande analyse heeft tot tabel 4 geleid, waarin op overzichtelijke wijze staat beschreven op welke wijze de gemeente Capelle aan den IJssel gebruik maakt van de verschillende strategieën en wat het effect hiervan is op de netwerksamenwerking.

Tabel 4: *Overzicht van toepassing strategieën voor procesmanagement van de gemeente Capelle aan den IJssel en hun uitwerking op de netwerksamenwerking aldaar.*

Strategie	Beschrijving	Toepassing gemeente Capelle	Effect
<i>Process agreements</i>	Het formuleren en toepassen van verschillende	De gemeente stuurt door middel van basale regels	Partijen zijn gebaat bij deze basale regels, aangezien

	regels. Zo zijn er regels over het in- en uitstappen van het proces, maar ook regels die belangen van actoren specificeren en regels die actoren informeren over de beschikbaarheid van informatie over momenten waarop beslissingen worden genomen.	omtrent werkverdeling. Daarnaast veel regels in het stroomschema, welke net is afgerond.	het duidelijkheid en helderheid schept. Er is dus sprake van een positief effect op de samenwerking. Effect van stroomschema op de samenwerking is onduidelijk.
<i>Exploring content</i>	Op zoek gaan naar doelcongruentie, het creëren van variatie in oplossingen het uitspreken en beïnvloeden van bestaande percepties, het managen van informatie en onderzoek en het creëren van variatie door creatieve concurrentie.	Hier maakt de gemeente gebruik van door de verschillende overleggen die gevoerd worden door de gemeente en de afzonderlijke, respectievelijke managementlagen van de netwerkpartners en door het Breed Overleg, waarin alle partijen samenkomen.	Het samenkomen van partijen en daarbij intensief op zoek gaan naar gedeelde percepties en praktische oplossingen heeft een positieve uitwerking op de kwaliteit van de samenwerking en wordt door alle partijen gewaardeerd.
<i>Arranging</i>	Het creëren van nieuwe organisatorische arrangementen zoals besturen, projecten en organisaties.	Het door de gebiedsregisseur georganiseerde Breed Overleg.	Dit organisatorische arrangement heeft een positieve uitwerking op de kwaliteit van de samenwerking, omdat hierdoor de mogelijk geboden wordt om doelen en percepties te stroomlijnen en eventuele problemen uit de weg te ruimen.
<i>Connecting</i>	Selectieve (de)-activatie van actoren, het mobiliseren van	De gebiedsregisseur geeft hier vanuit de gemeente Capelle	Binnen het netwerk van wijkteams in Capelle aan den IJssel heeft

	hulpbronnen, het initiëren van nieuwe series van interacties, het bouwen van coalities, obstakels voor coöperatie wegnemen en het creëren van incentives voor coöperatie.	aan den IJssel invulling aan door actoren te activeren, nieuwe series van interacties te initiëren, het bouwen van coalities en door obstakels voor coöperatie weg te nemen.	<i>connecting</i> een positief effect op de samenwerking. Partijen worden samengebracht, gestimuleerd en gehoord om zo de samenwerking te verbeteren.
--	---	--	---

5.3 Knelpunten en eventuele oplossingen

Door voorgaande analyses is nu duidelijk hoe de gemeente Capelle aan den IJssel stuurt op het netwerk van wijkteams en wat het effect hiervan is op de samenwerking. Hierdoor ontstaat ook een duidelijker beeld over de aanwezige knelpunten, wat hieraan ten grondslag ligt en waar kansen en mogelijkheden liggen met betrekking tot verbetering hiervan. In tabel 5 zijn alle knelpunten en mogelijke oplossingen benoemd. Tevens kunnen nu algemene uitspraken gedaan worden over of en in hoeverre de Capelse aanpak als succesvol betiteld kan worden.

Tabel 5: *Overzicht van knelpunten met betrekking tot het sturen op de samenwerking van het netwerk van wijkteams en eventuele oplossingen daarvoor.*

Knelpunten	Theoretische basis	Oplossingen
Dubbelingen	In weerbarstige welzijnsdomein met haar complexe problematiek, kunnen geen volledig op maat gemaakte regels geformuleerd worden, waardoor taakverdeling volkomen helder is. Van enige ambiguïteit is dus sprake, waardoor dit soort knelpunten zich kunnen voordoen.	Geen pasklare oplossing voor; kunnen in de praktijk voor blijven komen. Wijkteams lossen het in de praktijk vaak snel op, doordat zij geregeld contact met elkaar hebben.
Verskillende registratiesystemen	Geslaagd publiek netwerkmanagement laat zich kenmerken door informatie-uitwisseling door gedeelde ict-standaarden. Deze voorwaarde is door padafhankelijkheid niet haalbaar; door in het verleden genomen beslissingen is het momenteel erg kostbaar om deze verandering door te	Het is niet haalbaar direct een registratiesysteem te gaan gebruiken; pas bij aflopen bestaande contracten is dit mogelijk. Door de goede samenwerking van de professionals is de situatie met de verschillende registratiesystemen hanteerbaar. Gemeente zal wel moeten beslissen met welk registratiesysteem men in de

	voeren.	toekomst verder wil.
Typen problematiek (enkelvoudig/multi)	In weerbarstige welzijnsdomein met haar complexe problematiek, kunnen geen volledig op maat gemaakte regels geformuleerd worden, waardoor onderscheid typen problematiek volkomen helder zijn. Van enige ambiguïteit is dus sprake, waardoor dit soort knelpunten zich kunnen voordoen.	Vanuit het gemeentehuis als groot probleem gezien, terwijl wijkteams het door goede samenwerking snel oplossen. Gemeente ziet stroomschema als middel om dit probleem voor eens en altijd op te lossen. Het investeren in goede samenwerking, waardoor onvermijdelijke onduidelijkheden snel verdwijnen, lijkt een effectievere oplossing.
Spanningen tussen gemeente en management wijkteams.	In een netwerk bestaan meerdere, verschillende manieren van denken en werken dan alleen zoals die er zijn in een klassieke bureaucratie, waardoor spanningen kunnen ontstaan. Zo prefereert de overheid zekerheid en controle, terwijl andere netwerkpartners de voorkeur aan meer vrijheid geven.	In het grillige welzijnsdomein zullen prestatie-indicatoren enigszins vaag blijven, waardoor discussie en spanning blijft. Investeren in vertrouwensrelatie tussen partners om hiermee om te gaan. Verouderde eisen kunnen voorkomen worden door kortere aanbestedingsperiode af te spreken.
Het niet kunnen vrijlaten van wijkteams door gemeente.	Overheid heeft hang naar controle om zo bureaucratische waarden als transparantie en eenduidigheid te kunnen waarborgen, wat leidt tot controle over werkzaamheden netwerkpartners.	Geen onoverkomelijk probleem doordat deze feedback zich niet direct richt op de professionals. Sturing zou efficiënter kunnen door meer vertrouwen te geven aan de partijen en minder te controleren.
Ambtenaren hebben te weinig oog voor praktijk.	Binnen een organisatie is sprake van een bepaalde cultuur, die zich uit in ongeschreven regels, gewoonten, werkpraktijken en ingesleten routines. Deze maken het moeilijk een verandering door te voeren, zoals in dit geval het meer aandacht geven aan de praktijk door ambtenaren.	Ambtenaren een kijkje laten nemen in de praktijk, om zo het domein waar zij beleid over schrijven beter te leren kennen.
Verkokering.	Hier is sprake van als publieke actoren langs elkaar heen werken of niet met	Bij gerelateerde onderwerpen standaard betrokkenen van zowel de afdeling Welzijn &

	elkaar communiceren.	Educatie als de afdeling Bestuur- en Concernondersteuning uitnodigen.
--	----------------------	---

Ondanks de genoemde knelpunten is de aanpak van de gemeente Capelle aan den IJssel succesvol. Dit komt voornamelijk doordat de professionals uit het werkveld – buiten de benodigde financiering door de gemeente - bijna niets te maken hebben met de mensen in het gemeentehuis. Zij komen wel eens een wethouder tegen die een kijkje komt nemen, of de gebiedsregisseur, maar over het algemeen is er tussen die partijen geen contact. Wanneer de gemeente bepaalde zaken wil doorspelen of aankaarten worden de verschillende managementlagen als doorgeefluiken benut; zij dienen het dus door te geven aan de wijkteams. Tussen de managementlagen en de gemeente is wel veel contact. Dit contact gaat gepaard met de nodige spanningen omtrent de interpretatie van prestatie-indicatoren en vraagstukken over loslaten dan wel controleren. De professionals worden niet betrokken bij deze discussies en kunnen eigenlijk in grote lijnen vrij handelen. Bij Buurkracht kent men het Programma van Eisen en bij het CJG weet men van het bestaan van een Dienstverleningsovereenkomst, maar voor de leden van de verschillende wijkteams zijn dit meer kwesties voor het management. Zij houden zich louter bezig met het zo goed mogelijk uitvoeren van hun taak om op die manier hulpbehoevenden in de verschillende Capelse wijken verder te helpen. Deze gedachtegang zit constant achter het handelen van de professionals, aangezien zij allen over de intrinsieke motivatie beschikken om daadwerkelijk een verschil te maken in het sociale domein. Zij willen vanuit zichzelf mensen helpen en om die reden is het niet meer dan normaal om contact te zoeken met andere wijkteams omdat zo mensen nog beter bediend kunnen worden. Daardoor is het nodig om te weten waar de expertise van de andere partijen ligt, want zo kun je hen inschakelen als je zelf niet over de mogelijkheden beschikt om een bepaald iemand verder te helpen.

De enige directe betrokkenheid vanuit de gemeente die de professionals uit het veld ervaren, komt van de gebiedsregisseur - en in mindere mate de stadsmarinier -, maar daarbuiten krijgen de professionals vrijheid om hun eigen boontjes te doppen. Deze vorm van gemeentelijke sturing wordt door de verschillende wijkteams als prettig en nuttig ervaren en dient dus ook te allen tijde in stand gehouden te worden. De professionals stellen namelijk dat zij niemand van het gemeentehuis nodig hebben en ook niet op die bemoeienis zitten te wachten. Het lijkt dan ook onlogisch daar verandering in aan te brengen. De sturing die plaatsvindt vanuit de verantwoordelijke beleidsafdeling Welzijn & Educatie richt zich direct op de managementlagen van de verschillende wijkteams, maar niet op de wijkteams zelf. De wijkteams zorgen dus voor een prettige, functionerende samenwerking zonder dat zij expliciet sturing ervaren vanuit het gemeentehuis. Hierdoor zou je de conclusie kunnen trekken dat het sturen door de gemeente Capelle aan den IJssel overbodig is, maar dit is uiteraard veel te kort door de bocht. Het is juist ten dele dankzij de wijze van sturen van de gemeente dat de teams zo goed samenwerken; zij geeft hen namelijk de vrijheid om zelf de uitvoering te bepalen en dan zie je dat dit een positieve uitwerking op hun functioneren heeft: de professionals uit de wijkteams geven namelijk allemaal aan dat zij prettig samenwerken.

Op managementniveau kan de gemeente nog winst behalen aangezien zij hier nog wel moeite heeft om los te laten en hun volledige vertrouwen te schenken aan hun partners. Op papier doet men alles goed: in beleidsnota's staat uitgebreid

beschreven – grotendeels aan de hand van de visie Welzijn Nieuwe Stijl - hoe men zich moet opstellen ten opzicht van de verschillende wijkteams. De kern hiervan is ruimte geven aan de wijkteams, en sturen meer sturen op prestatieafspraken in plaats van regels. In de praktijk blijkt men echter nog problemen hebben met het naleven van deze richtlijnen. Om verschillende redenen bemoeit men zich soms toch met de hoe-vraag en schiet men terug in een horizontale verhouding met de netwerkpartners. Dit levert spanningen op die zich uiten in pittige gesprekken tussen de respectievelijke managementslagen en de gemeente, maar deze belemmeren niet de samenwerking tussen de verschillende partijen, omdat de professionals hierbij niet betrokken worden. Mede hierdoor is de samenwerking tussen de netwerkpartners in Capelle aan den IJssel een succes, ondanks dat de gemeente soms worstelt met haar rol.

Zoals gezegd zou de gemeente de invulling van haar rol als publiek netwerkmanager dus kunnen perfectioneren. De samenwerking loopt dan wel al goed, maar de gemeentelijke sturing zou effectiever en vooral efficiënter kunnen. Sleutel tot het bewerkstelligen hiervan is voornamelijk loslaten. Men zal minder tijd en middelen kwijt zijn aan controleren en opstellen van regels en men zou deze tijd bijvoorbeeld kunnen spenderen aan een kijkje nemen in de praktijk, zodat men de juiste maatregelen kan treffen mocht dit nodig zijn. Het opgestelde stroomschema heeft bijvoorbeeld maanden gekost om afgerond te worden en dan is nog maar de vraag wat men ervoor terugkrijgt. De wethouder is gerust gesteld aangezien nu keiharde afspraken zijn gemaakt over de samenwerking die fouten tot een minimum zullen moeten beperken, maar of de professionals daadwerkelijk gebruik gaan maken van het schema, is nog maar de vraag. Zij hebben in de loop van de tijd een bepaalde onderlinge werkwijze ontwikkeld die hen goed bevalt, waardoor je je af kunt vragen of zij deze door de komst van een stroomschema ineens aan gaan passen. In dit geval kun je stellen dat loslaten en ruimte geven veel minder tijd en middelen kost dan het nu verkozen dichttimmeren met regels en je er al met al geen grotere winst mee boekt. Ook het beter uitvoeren van de informatie-uitwisseling zal snel resultaat opleveren op het gebied van efficiëntie.

Daarnaast zal door het loslaten en ruimte geven goodwill en vertrouwen tussen de verschillende partijen gekweekt worden, wat de samenwerking ten goede zal komen. Hier dienen echter wel kanttekeningen bij gemaakt te worden. Vanuit de literatuur wordt gesteld dat publiek netwerkmanagement het meest effectief is als gestuurd wordt op prestatie-indicatoren en niet op regels. Dit onderzoek onderschrijft deze insteek; professionals vragen een beperkt aantal regels om zo een duidelijke taakverdeling te hebben, maar hebben daarbuiten geen baat bij bemoeienis van de gemeente. Daardoor vormen prestatie-indicatoren het gewenste middel. Alleen maakt het welzijnsdomein dat enigszins flexibel omgegaan moet worden met deze stelling. Met het sturen op prestatie-indicatoren wordt idealiter de controle en het contact louter teruggebracht tot een inzage van de cijfers. Dit is positief, aangezien op deze manier het effect van het uitgevoerde beleid hardgemaakt kan worden. Het is echter wel zo dat werkzaamheden binnen het welzijnsdomein zich moeilijk laten meten in cijfers. Er zijn bijvoorbeeld vragenlijsten over de kwaliteit van het optreden van professionals die door cliënten worden ingevuld: deze cliënten zouden in theorie het bloed van een professional wel kunnen drinken, maar er significant wel op vooruit kunnen zijn gegaan. Hierdoor ontstaat een vertekend beeld. Daarnaast verandert de maatschappij constant, wat qua hulpverlening ook weer andere ondersteuning betekent waardoor bepaalde prestatie-indicatoren niet meer actueel en relevant zijn. De maatschappij en dus het sociale domein zijn buigzaam en in beweging, terwijl

prestatie-indicatoren vaststaand zijn. Dit botst met de wens om soms tussentijds bij te willen sturen, terwijl men nog met bepaalde inmiddels achterhaalde prestatie-indicatoren zit. Het is om die reden begrijpelijk dat de gemeente Capelle aan den IJssel door middel van verscheidene overleggen vinger aan de pols houdt omtrent het functioneren van de wijkteams. Toch zou – zeker bij een dergelijke samenwerking binnen het sociale domein - naast resultaatverplichtingen ook de samenwerking vorm moeten krijgen door middel van vertrouwen.

Bij het sturen op prestatie-indicatoren zullen altijd spanningen ontstaan, door de mogelijkere variërende interpretatie ervan. Een relatie op basis van vertrouwen zou deze spanningen niet belemmerend maken: alle partijen hebben de intentie en doelstelling het sociale domein zo goed mogelijk vorm te geven en zouden om die reden nooit bewust iets doen wat het sociale domein schade berokkend. Gemeente en wijkteams vertrouwen elkaar en durven elkaar in die hoedanigheid ook de waarheid te vertellen, zonder bang te zijn daarop afgerekend te worden. Prestatie-indicatoren zijn nog steeds leidend, maar onderhandelbaar en tijdens het gehele proces kunnen deze veranderen of in zijn geheel verdwijnen. Op deze manier controleer je op prestatie-indicatoren die daadwerkelijk een goede prestatie representeren en niet een die iets irrelevant meet en als een molensteen om de nek van de samenwerking hangt. Een relatie op basis van vertrouwen betekent met andere woorden een relatie waarin de overheid zich afwisselend horizontaal en verticaal verhoudt tot de netwerkpartners. Soms flexibel, meegaand en open voor discussie, soms streng, star en afrekenend op basis van resultaatverplichtingen.

Al met al kan dus gesteld worden dat de invulling van de rol als publiek netwerkmanager door de gemeente Capelle aan IJssel succesvol is. Zij hebben globale regels opgesteld die de samenwerking tussen de wijkteams vergemakkelijkt. Ook geven zij vrijheid aan de professionals in de wijkteams, die vervolgens door hun expertise, intrinsieke motivatie en goede, onderlinge contact ervoor zorgen dat er goed wordt samengewerkt. Hiervoor worden zij geruggesteund door de gebiedsregisseur, die hun in het contact niks oplegt, maar samen met hun verbindingen probeert te maken om zo publieke waarde creëren. Daarnaast zijn er wel verbeterpunten om de sturing nog efficiënter te maken. Er zijn concrete punten, zoals het egaliseren van de verschillende registratiesystemen, maar voornamelijk komt het neer op een mentaliteitsomslag van controleren en beheersen, naar vertrouwen geven en vrijlaten. Dit doet de gemeente al naar de professionals toe, maar tegenover de respectievelijke managementslagen wordt er nog veel controle uitgeoefend. Betrokkenheid is uiteraard goed en begrijpelijk, maar het stroomschema is een concreet voorbeeld waarin een irreële vraag om totale controle en grip, veel tijd en energie kost, maar hoogstwaarschijnlijk geen navenante resultaten op zal leveren.

De gemeente Capelle aan den IJssel kan dus nog beter invulling geven aan haar rol als regisseur van het netwerk. Een aspect spreekt hierbij duidelijk in haar voordeel: bij alle genoemde verbeterpunten is de gemeente zich daar namelijk heel erg van bewust. Men weet dat er te vaak nog op de uitvoering wordt gestuurd, dat verschillende registratiesystemen niet wenselijk zijn en dat men soms terugschiet in die oude, vertrouwde horizontale relatie, maar het feit dat men zich daar bewust van is, en dit als problematisch ziet, is wel de eerste stap op weg naar verbetering. Ook naar de verschillende netwerkpartners toe is men daar open en transparant over, wat de bereidwilligheid aan beide kanten vergroot. Deze houding is wenselijk en broodnodig en kan getypeerd worden als: 'voor ons is deze situatie ook nieuw, maar in gezamenlijkheid kunnen we het er met elkaar uitkomen.' Deze vaststelling is

positief, alleen op zichzelf niet afdoende om een verandering te bewerkstelligen; daarvoor zal er op een gegeven moment doorgepakkt moeten worden. Handelingskaders hiertoe staan beschreven bij de aanbevelingen.

5.4 Verklaringen

In de analyse is tot op heden beschreven wat er gebeurt rondom de verschillende wijkteams in Capelle aan den IJssel en wat de rol is van de gemeente als netwerkmanager daarin. Waarom dit zo loopt, is echter niet besproken, terwijl deze stap wel noodzakelijk is om over te kunnen gaan op het geven van aanbevelingen. Als namelijk bekend is waarom bepaalde acties en handelingen zijn ondernomen, wordt het makkelijker daar gericht aanbevelingen voor aan te dragen.

Veel tekortkomingen zijn in het theoretisch kader onder overwegingen en tegenwerkingen benoemd; zo komen velen voort uit handelwijzen die men gewoon is uit het verleden. In het specifieke geval van het sociale domein was het voorheen zo dat de gemeente Capelle aan den IJssel exact voorschreef wat, op welke manier gedaan diende te worden. De gemeente bevond zich dus steevast boven alle partijen, waarbij men zich op verticale wijze tot elkaar verhiel. Het aangegane partnership heeft meer een horizontaal karakter, maar door gewenning uit vroegere tijden is het soms lastig voor de gemeente deze platte verhouding vast te houden. Ook doordat men gewend was exact alles voor te schrijven, vindt men het nu lastig om de verschillende wijkteams vrij te laten. Dit komt ook omdat men bij de gemeente soms bij wil sturen, omdat zij het gevoel hebben dat de maatschappij hierom vraagt. Hierbij kan men alleen terugvallen op de al bestaande prestatie-indicatoren, maar door vele overleggen met de wijkteams probeert men toch lichtelijk de koers te wijzigen.

Kenmerken van de bureaucratie liggen soms ook aan de basis van tekortkomingen. De bureaucratie is juridisch van aard, met een nadruk op regels. Hierdoor tracht men grip en controle te houden op relevante factoren, maar in dit geval is het netwerk van wijkteams er niet specifiek bij gebaat. Verkokering is ook een kenmerk van bureaucratie en zorgt ervoor dat tussen afdelingen informatie-uitwisseling niet afdoende van de grond komt, waardoor kostbare informatie verloren gaat.

Het proberen grip te houden op alles, komt terug in de manier van werken van de gemeente Capelle aan den IJssel ten aanzien van de verschillende wijkteams. Zo zou in eerste instantie Buurkracht het Eropaf-team onder haar hoede nemen, maar is uiteindelijk besloten een ambtenaar daar de leiding over te geven, die direct onder de afdeling Welzijn & Educatie valt. Ook de wethouders spelen een rol in het beheersmatige karakter van de gemeente: zij willen te allen tijde voorkomen dat zaken fout gaan die onder hun portefeuille vallen, waarna zij – als zij hier twijfels over hebben – de macht hebben om ambtenaren aan het werk te zetten in de richting van maatregelen. Deze maatregelen hebben tot doel om meer controle en zekerheid te bieden, wat neerkomt op meer regels. Er bestaat dus angst dat er zaken mis zullen gaan, waarna de mate van controle en regelgeving worden opgevoerd.

Tevens richten Capelse ambtenaren hun blik amper op de praktijk, om op die manier de thema's waar zij beleid over schrijven beter te leren kennen. De reden hiervan is dat de gemeente gewend is om niet zelf een kijkje in de praktijk te gaan nemen, terwijl hier juist voor de betrokken ambtenaren waardevolle informatie voor het oprapen ligt. Met deze informatie kan veel gericht beleid geschreven worden, dat ook daadwerkelijk de Capelse burger vooruit helpt. De gangbare, geaccepteerde manier van werken binnen het gemeentehuis is echter beleidsnota's schrijven, die

vervolgens de lange route aflegt van diens unithoofd naar afdelingshoofd, gemeentesecretaris om vervolgens naar het College te gaan. Al deze partijen dienen een paraafje achter de beleidsnota te zetten en als dit gebeurd is, heeft de ambtenaar zijn taak volbracht. Hierdoor is het ultieme doel van de ambtenaar om goedkeuring te krijgen van zijn meerderen, terwijl het ultieme doel zou moeten zijn om oplossingen aan te dragen die de maatschappij verder helpen. Kortom, binnen de bestaande manier van werken is het simpelweg ongewoon om een kijkje te gaan nemen in de praktijk.

Daarnaast maken de verschillende partijen gebruik van afwijkende registratiesystemen. Deze tekortkoming is onvermijdelijk en het directe gevolg van te rechtvaardigen keuzes die in het verleden gemaakt zijn, die er nu voor zorgen dat onmogelijk van een ingeslagen weg afgeweken kan worden. De al eerder aangehaalde pad-afhankelijkheid is hier van belang: het in eerste instantie tijdelijke project omtrent het Eropaf-team koos een ander registratiesysteem dan Buurkracht. Vervolgens trachtte men wel het CJG met hetzelfde registratiesysteem als Buurkracht te laten werken, maar dit bleek financieel onhaalbaar. Door keuzes uit het verleden is het dus nu te prijzig om alle teams met dezelfde registratiesystemen te laten werken, wat maakt dat deze gang van zaken vanuit de gemeente bezien onvermijdelijk was.

6. Conclusie

In dit onderzoek is getracht bloot te leggen hoe de samenwerking tussen de verschillende netwerkpartners verloopt, hoe de gemeente hierop stuurt en wat hier eventueel beter aan zou kunnen. Concrete doelstelling is om uiteindelijke handelingskaders te presteren in de vorm van aanbevelingen die de gemeente verder zou kunnen brengen. Voordat overgegaan zal worden tot het presenteren van deze aanbevelingen zullen de uitkomsten van het empirische en analytische gedeelte van het onderzoek in de vorm van een conclusie aangereikt worden. Bij deze conclusie is de hoofdvraag leidend. Deze hoofdvraag luidt: 'Hoe geeft de gemeente Capelle aan den IJssel sturing aan het netwerk van wijkteams en hoe zou dit eventueel beter kunnen? Om tot beantwoording van deze vraag te komen zullen allereerst de verschillende deelvragen beantwoord worden. Door het beantwoorden van de deelvragen zal de hoofdvraag beantwoord kunnen worden. Deelvraag 6 gaat dieper in op eventuele verbeteringen en zal bij de aanbevelingen behandeld worden.

Deelvraag 1 en 2 concentreerde zich rondom inzichten en condities omtrent netwerken en de sturing daarvan door willekeurige overheidsinstanties. Publiek netwerkmanagement is hierbij een belangrijk begrip, wat het sturen van de overheid op een bepaald netwerk inhoudt. Gesteld wordt dat deze manier van sturen bij uitstek past bij de huidige maatschappij met haar complexe problematiek. Om het sturen op effectief wijze vorm te geven dient de overheid zich op een bepaalde manier te verhouden tot de verschillende wijkteams: zij dient meer te sturen op basis van prestatie-indicatoren dan op basis van regels. Daarnaast moeten zij de netwerkpartners de ruimte bieden om zelf te bepalen hoe ze de uitvoering vorm gaan geven. Ook zou de relatie tussen de verschillende partijen meer horizontaal dan verticaal moeten zijn en zou de overheid intensief de regierol op zich moeten nemen. Ten slotte moet er gebruik gemaakt worden van informatie-uitwisseling. Daarnaast kan de overheid gebruik maken van verschillende, andersoortige managementstrategieën die de samenwerking zouden moeten bevorderen. De strategieën *process*, *exploring content*, *arranging* en *connecting* zouden moeten leiden tot duidelijke doelen en percepties, wederzijds vertrouwen en duidelijke regels. Deze aspecten tezamen zouden tot een goede samenwerking moeten leiden.

In deelvraag 3 wordt de vraag gesteld hoe de gemeente Capelle aan den IJssel sturing geeft aan het netwerk van wijkteams. Dit gebeurt op verschillende manieren: de afzonderlijke wijkteams zien zich ten eerste geconfronteerd met allerlei prestatie-indicatoren; dit zijn resultaatverplichtingen die zij dienen te behalen en waar de gemeente op stuurt. Onderdeel van deze manier van sturen zijn de overleggen die geregeld plaatsvinden om de voortgang te bespreken. Ten tweede stuurt de gemeente via de gebiedsregisseur. Dit is in een ambtenaar in dienst van de gemeente Capelle aan den IJssel die op verschillende manieren de samenwerking tussen alle partners in de wijk probeert te bevorderen. Zo organiseert de gebiedsregisseur het Breed Overleg, waarbij alle betrokken partners in de wijk samenkomen, elkaar leren kennen en nieuwe samenwerkingen in gang zetten of bestaande samenwerking bijslipen. Ten derde heeft de gemeente – samen met de verschillende wijkteams – een stroomschema gemaakt die stap voor stap aangeeft hoe deze teams zouden moeten samenwerken.

Deelvraag 4 stelt de vraag hoe de verschillende wijkteams samenwerken. De verschillende uitingen van de 14 respondenten waren hierbij leidend en werden ondersteund door observaties van de onderzoeker. De respondenten beschouwden de samenwerking unaniem als goed. Deze goede samenwerking uit zich in prettige werkrelaties, goed contact, elkaar goed kunnen vinden, het bij elkaar aan kunnen

kloppen voor advies en hulp en omdat de verschillende wijkteams in grote lijnen complementair aan elkaar zijn. Deze goede samenwerking heeft kunnen ontstaan door een gunstig tijdsplan (alle teams begonnen op een verschillend moment, waardoor de teams zich tot elkaar konden verhouden), het feit dat het Eropaf-team en het CJG in het zelfde gebouw zitten en doordat intensief contact met elkaar wordt gezocht, dan wel door de wijkteams zelf geïnitieerd of door de gemeente in de vorm van het Breed Overleg.

Geconcludeerd kan worden dat de wijze van sturen van de gemeente Capelle aan den IJssel passend en succesvol is. De gemeente neemt de regisseursrol op zich als er afspraken gemaakt moeten worden, stuurt op prestatie-indicatoren en laat wijkteams vrij in hun geprefereerde wijze van uitvoeren, maar is tegelijkertijd streng als aan bepaalde eisen voldaan dient te worden. Cruciale factor hierbij is dat professionals uit de wijkteams vrijgelaten worden in de uitvoering van hun taken. Daarnaast zorgen de basale regels voor helderheid rondom de taakverdeling tussen de verschillende netwerkpartners. Tevens speelt de gebiedsregisseur een positieve rol als verbindende factor. Dit komt mede door het organiseren van het Breed Overleg, waar de verschillende netwerkpartners op zoek gaan naar gedeelde doelen en percepties en obstakels voor coöperaties wegnemen. De professionals zorgen er op hun beurt voor dat de samenwerking goed verloopt en het sociale domein goed functioneert, mede door hun expertise, intrinsieke motivatie en doordat de verschillende professionals gebruik maken van elkaar.

Ondanks dat de samenwerking tussen de verschillende partijen goed verloopt en de wijze van sturen marcheert, kunnen er tekortkomingen genoemd worden die een negatieve uitwerking hebben op de efficiëntie en effectiviteit van de samenwerking. Een van de speerpunten van publiek netwerkmanagement en Welzijn Nieuwe Stijl is het zelf laten bepalen van de professionals hoe zij hun werk gaan uitvoeren; gedachte hierachter is dat zij namelijk over de benodigde expertise beschikken. De professionals gedijen onder deze wijze van sturen; zij weten wat van hun verwacht wordt, maar mogen zelf invullen hoe ze dit gaan proberen te bereiken en ervaren daarbij geen bemoeienis van ambtenaren. In de praktijk heeft de gemeente moeite om de wijkteams los te laten; naast de prestatie-indicatoren schromen de ambtenaren niet zich te mengen in een discussie over hoe de uitvoering er uit zal moeten komen te zien.

Daarnaast probeert de gemeente her en der bij te sturen. Deze begrijpelijke reflex is terug te zien bij hun relatie tot Buurkracht: het Programma van Eisen van 3 jaar geleden is misschien op sommige vlakken al verouderd of niet meer relevant, waardoor het nodig is om lichtelijk de koers te wijzigen. Het enige waar de gemeente echter op kan terugvallen is het Programma van Eisen van drie jaar geleden; als zij wijzigingen wilt doorvoeren in de manier van werken van de wijkteams, kunnen de wijkteams dit makkelijk in de wind slaan. Juridisch gezien bestaat er namelijk voor de wijkteams geen noodzaak andere doelen aan te nemen dan die staan beschreven in het Programma van Eisen. Ook kunnen de wijkteams – door gemaakte afspraken – kritiek en adviezen op het gebied van uitvoering terzijde schuiven. Wel zou de gemeente het takenpakket van de wijkteams uit kunnen breiden, maar de geldkraan kan niet onophoudelijk open blijven staan en daarnaast moeten de wijkteams ook hier mee instemmen. Door veranderende omstandigheden is bemoeienis misschien begrijpelijk, maar in het oog van de bestaande prestatie-indicatoren en de afspraak niet te sturen op de uitvoering is het verspeelde energie. Het lijkt dus ook wijs deze bemoeienis achterwege te laten. Deze spanningsvolle overleggen vinden overigens plaats tussen de gemeente en de respectievelijke managementlagen. De

professionals horen hier via het management soms wat over, maar hebben hier verder weinig tot niets mee van doen. Om die reden belemmert deze bemoeienis de samenwerking niet.

Daarnaast is de intentie meer te sturen op basis van prestatie-indicatoren dan op basis van regels. De prestatie-indicatoren zijn aan het begin van de samenwerkingen opgesteld en de wijkteams zijn zich ervan bewust dat ze hierop worden afgerekend. Tevens bestaan er enkele basale regels die helderheid verschaffen omtrent de taakverdeling. Hierdoor weten de professionals wie wat doet en deze regels worden door hen ook als prettig ervaren. Deze regels zorgen voor een heldere situatie; alleen kunnen deze regels ook niet voorkomen dat er soms onduidelijkheid bestaat over wie welke casus oppakt. De professionals komen hier desondanks altijd uit, maar toch voelde de gemeente zich geroepen een stroomschema op te stellen waarin minutieus staat beschreven hoe de samenwerking zou moeten verlopen. Hierdoor zou onduidelijkheid over wie welke casus oppakt tot het verleden moeten behoren en zou te allen tijden duidelijk moeten zijn wie de verantwoordelijkheid draagt in het onverhoopte geval dat het misgaat. Met dit stroomschema wordt dus getracht een extra zekerheid in te bouwen.

Desalniettemin kunnen vraagtekens gezet worden bij het stroomschema: ten eerste is het maar de vraag of de professionals daadwerkelijk gebruik gaan maken van de in het stroomschema opgestelde regels. Zij hebben namelijk in de loop van de tijd een manier van werken ontwikkeld die voor hen en hun partners als prettig wordt ervaren, waardoor het nog maar de vraag is of ze deze voor de gemeente overboord gaan gooien. Ten tweede, is het een misvatting om complete duidelijkheid te kunnen bewerkstelligen in het complexe, weerbarstige welzijnsdomein. Er zal nou eenmaal soms discussie zijn over wie welke casus oppakt, maar als er goed contact is tussen de verschillende partijen (wat er is) zal men dit altijd kunnen oplossen. Met dat in het achterhoofd lijkt het zonde van de tijd en energie om maanden bezig te zijn met het opstellen van een stroomschema.

Ook op een ander vlak valt nog winst te behalen voor de gemeente. Het is zo gezegd belangrijk om de professional vrij te laten in hun werk en zelf louter te sturen op prestatie-indicatoren. Het is uiteraard wel zo dat de grote lijnen van het beleid door politiek en ambtenarij opgesteld wordt. Om dit goed te kunnen doen is kennis van de praktijk onontbeerlijk. Veel ambtenaren blijven echter nog teveel naar binnen gericht, terwijl in de praktijk waardevolle informatie – die kan helpen toekomstig beleid te verbeteren – voor het oprapen ligt. Ambtenaren zouden dus regelmatig een kijkje moeten nemen in de praktijk, om zo het reilen en zeilen van het Capelse welzijnsdomein te leren kennen. Het is hierbij wel van belang dat professionals niet gecontroleerd worden of dat er gezegd wordt wat ze moeten doen. Ambtenaren komen puur en alleen om te observeren en nieuwe inzichten op te doen of bestaande beelden te corrigeren of bevestigen.

Het andere manier om meer kennis te vergaren over de praktijk is via meer praktijkgerichte ambtenaren in het gemeentehuis. Bij de gemeente Capelle aan den IJssel is de afdeling Welzijn & Educatie verantwoordelijk voor het gehele welzijnsdomein, terwijl bij de afdeling Bestuur- en Concernondersteuning in de vorm van de gebiedsregisseurs en stadsmariniers ook ambtenaren hun steentje aan bijdragen aan de tenuitvoerbrenging van het beleid. Zij koppelen ook zo nu en dan verworven informatie terug bij de afdeling Welzijn & Educatie, echter worden zij soms ook niet uitgenodigd voor relevante overleggen. Tevens is opvallend dat geen enkele van de ambtenaren bij de afdeling Welzijn & Educatie hen als factor noemde bij de sturing van de gemeente op het netwerk van wijkteams, terwijl deze wijkteams zelf

hoog over hen opgeven. Met andere woorden, er wordt wel naar de praktijkmensen van Bestuur- en Concernondersteuning geluisterd, maar zij worden mogelijkwijs nog niet voldoende op waarde geschat. Zij spelen een belangrijke rol in de samenwerking tussen de verschillende wijkteams en zij beschikken over waardevolle informatie die toekomstig beleid zou kunnen verbeteren.

Deelvraag 5 luidt: Hoe kan het functioneren van de samenwerking (en met name knelpunten daarin) worden verklaard? Het feit dat de gemeente teveel op regels stuurt, zich bemoeit met de uitvoering, weinig oog heeft voor de praktijk en zich boven alle partijen plaatst komt voort uit de werkwijze van de gemeente uit het verleden. Voorheen stond de gemeente Capelle aan den IJssel namelijk duidelijk boven alle partijen, waarbij zij tot in detail oplegde wat er van hen verwacht werd en eigenlijk constant een vinger aan de pols hielden. Deze manier van werken staat aan de basis van de huidige knelpunten, aangezien valt waar te nemen dat menigeen bij de gemeente terugschiet in deze bekende houding. Daarnaast is een voorname verklaring voor de controle en bemoeienis het genoemde veranderlijke karakter van het welzijnsdomein en de drie jaar oude prestatie-indicatoren. De gemeente wilt soms graag bijsturen, omdat de situatie daarom vraagt. De wijkteams voelen die noodzaak misschien niet, aangezien zij zich alleen aan die prestatie-indicatoren hoeven te houden. Om deze reden bemoeit de gemeente zich bijvoorbeeld met de uitvoering, om zo op die manier hopelijk lichtelijk de koers te kunnen wijzigen.

Een ander knelpunt treedt op bij de informatievoorziening. Idealiter is de informatievoorziening gestandaardiseerd, maar door de aanwezigheid van verschillende registratiesystemen bij de netwerkpartners is hier geen sprake van. De verklaringen hiervoor liggen bij padafhankelijkheid en privacyoverwegingen. De gemeente zou graag met identieke registratiesystemen gaan werken, maar door in het verleden genomen beslissingen is dat momenteel allen mogelijk tegen uiterst hoge kosten. Hier is de gemeente nu niet toe in staat, waardoor de situatie zoals die nu is, in stand wordt gehouden. Daarnaast kan vanwege wet- en regelgeving omtrent privacy niet zomaar allerlei privacygevoelige informatie gedeeld worden. De gemeente is hiervan op de hoogte en probeert hier een oplossing voor te bedenken. Helder is in ieder geval dat dit het standaardiseren van informatievoorziening bemoeilijkt.

Concluderend kan gesteld worden dat de gemeente Capelle aan den IJssel haar welzijnsdomein goed heeft vormgegeven. Er werken gemotiveerde teams goed samen die hulpbehoevende Capellenaren echt verder helpen. Dit is bewonderenswaardig, zeker na de veelvoud aan nieuwe taken die sinds afgelopen jaar op hen af is gekomen. Wel is het zo dat er een aantal tekortkomingen te benoemen zijn die de samenwerking nog effectiever en efficiënter zouden kunnen maken. Deze hebben echter geen grote negatieve gevolgen voor de samenwerking omdat de gemeente Capelle aan den IJssel goed begrijpt dat de mensen in het veld – op de nuttige input van de gebiedsregisseur na - met rust gelaten kunnen worden. Zij zijn gemotiveerd en beschikken over de kennis en kunde om hun werk samen of alleen meer dan naar behoren uit te voeren. Hier ligt de crux van de geslaagde samenwerking. Om deze geslaagde samenwerking naar een nog hoger niveau te kunnen tillen, staan in het volgende hoofdstuk aanbevelingen beschreven, die aan de hand van dit onderzoek geformuleerd zijn.

7. Aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden concrete aanbevelingen gedaan en overwegingen meegegeven die tot doel hebben de wijze van sturen van de gemeente Capelle aan den IJssel op het netwerk van wijkteams te optimaliseren. De verschillende aanbevelingen staan hieronder in willekeurige volgorde beschreven.

1. Probeer een einde te maken aan de verschillende registratiesystemen. Uit het onderzoek blijkt dat dit complex is en dat professionals hier niet veel hinder van ondervinden, maar standaardisatie van deze informatie-uitwisseling zou de samenwerking efficiënter maken. Nu is het praktisch onmogelijk hier verandering in aan te brengen, maar wanneer de mogelijkheid zich voordoet (bijvoorbeeld bij het aflopen van een aanbesteding) zou de gemeente stappen in de richting van standaardisatie kunnen zetten. Sowieso dient de gemeente daar nu al een plan te hebben, waarin staat beschreven hoe ze dit willen aanpakken en welk registratiesysteem zij het liefst gebruikt zien worden.
2. Als in de toekomst weer wordt gekozen voor een aanbesteding op basis van prestatie-indicatoren, doet men er goed aan deze voor een korte periode dan 4 jaar af te spreken. De weerbarstige, veranderlijke maatschappij en het bijkans nog grilligere welzijnsdomein lenen zich niet voor een dergelijke tijdsperiode. Situaties veranderen waardoor prestatie-indicatoren niet meer relevant zijn en er niet meer aan bepaalde resultaatverplichtingen voldaan kan worden. Door veranderende wensen uit de maatschappij wordt een andere invulling gevraagd, maar de gemeente kan niet bijsturen aangezien alleen op de soms verouderde prestatie-indicatoren teruggevallen kan worden. Om die reden zou een periode van 1 of 2 jaar handzamer zijn, omdat in een dergelijke situatie prestatie-indicatoren beter in lijn kunnen worden gebracht met wat een samenleving nodig heeft.
3. De gemeente moet de negatieve gevolgen van verkokering tegenaan. Het benoemen van een programmamanager is hierbij een stap in de goede richting, maar er valt op dit vlak nog altijd winst te boeken. Waar professionals in het veld veelvuldig de samenwerking zoeken, komt deze binnen het gemeentehuis maar mondjesmaat van de grond. Een voorbeeld hiervan is het contact tussen de meer praktijkgerichte ambtenaren van de afdeling Bestuuren Concernondersteuning (gebiedsregisseurs en stadsmariniers) en de ambtenaren van de afdeling Welzijn & Educatie. Hierbij moeten zij zich spiegelen aan de professionals; deze kennen elkaars functie en expertise en communiceren met elkaar om afstemming te blijven vinden. Ambtenaren van verschillende afdelingen dienen ook meer te communiceren om elkaar op de hoogte te stellen van elkaars expertise en werkzaamheden om zo ook afstemming te vinden bij het behalen van het gezamenlijke doel: het goed organiseren van het welzijnsdomein in Capelle aan den IJssel. Concreet zou hieraan gewerkt kunnen worden door alle betrokken ambtenaren uit te nodigen voor elk overleg dat georganiseerd wordt.
4. Het verdient aanbeveling om te blijven sturen op prestatie-indicatoren. Hierdoor verkrijgt men informatie over de effecten van beleid, wat weer kan helpen bij het gericht zoeken naar verbeterpunten. Ondanks dit zouden verantwoordelijke ambtenaren zo nu en dan ook eens een kijkje in de praktijk moeten nemen. Niet om hen te controleren, maar om met eigen ogen te aanschouwen hoe zaken in de praktijk lopen en wat professionals bezighoudt om zo zinnige inzichten op te doen over nieuw te formuleren beleid. De

gemeente Capelle aan den IJssel organiseert wel bijeenkomsten waar allerlei professionals samenkomen om lopende zaken te bespreken. Dit is sterk, alleen zouden in de toekomst alle ambtenaren aanwezig moeten zijn, om te achterhalen wat er speelt in het domein waar zij verantwoordelijk voor zijn. Daarnaast kunnen zij hoe het door hun bedachte beleid, daadwerkelijk zijn weg vindt in de praktijk.

5. Naast het sturen op prestatie-indicatoren en de blik op de praktijk, dienen partijen losgelaten te worden om zo hun werk te kunnen doen. Hiervoor dient de gemeente los te laten en haar vertrouwen te geven aan de wijkteams. Dit loslaten moet zich uiten in minder regels (het stroomschema) en in het minder waarde hechten aan allerlei signalen. Binnen het welzijnsdomein bestaat altijd het risico dat er zich ernstige incidenten voordoen rondom bijvoorbeeld de sociaal zwakkeren, maar de kans dat dit gebeurt is niet kleiner als er een veelvoud aan regels wordt gehanteerd. Dat er dus altijd sprake is van een risico binnen het welzijnsdomein moet geaccepteerd worden, waarbij vertrouwen en vrijheid aan de professionals moet worden gegeven. Het stroomschema en het achterna gaan van signalen is goed bedoeld, maar levert uiteindelijk weinig op. Nog steeds bestaat de kans dat er zaken mislopen, alleen is er nu een substantiële hoeveelheid tijd en energie geïnvesteerd.
6. Met het oog op het spanningsveld tussen controleren en loslaten moet te allen tijde gekozen worden voor loslaten, om de simpele reden dat de professionals daar bij gebaat zijn. Zij hebben geen bemoeienis vanuit het gemeentehuis nodig en kunnen prima zonder hun input hun werk uitvoeren. Hier moet wel iedereen vanuit het gemeentehuis van doordrongen zijn, anders krijg je een situatie waarin afgesproken is dat wijkteams vrijgelaten worden maar in de praktijk ambtenaren alles doen behalve dat. Met andere woorden: wie a zegt moet b zeggen. Als het loslaten teveel gevraagd is voor de gemeente Capelle kan men alle hulp ook in eigen beheer nemen, zodat het beleid meer in lijn is met de comfortzone van de ambtenaren en men wel doet wat men afspreekt. Hoe dan ook; loslaten is vanuit het oogpunt van de professional en financiële motieven het beste, maar als toch – om wat voor reden dan ook – voor het zelf invullen van deze werkzaamheden wordt gekozen: geef de professionals hun vrijheid, zij redden zich namelijk wel zonder ambtelijke bemoeienis.
7. Als in de toekomst in een andere samenstelling weer een netwerk van wijkteams ontstaat doet de gemeente er goed aan om verschillende acties te ondernemen. Ten eerste, moeten de verschillende partijen bij het begin samengebracht worden om elkaar zo beter te leren kennen. Zij moeten elkaars kennis en expertise kennen om zo te weten waar ze bij elkaar kunnen aankloppen. Ten tweede, moeten globale regels opgesteld worden die de samenwerking vormgeven. Ten derde, moet het Breed Overleg georganiseerd blijven worden door de gebiedsregisseur. De wijkteams hebben zowel baat bij het Breed Overleg als de gebiedsregisseur. Ten vierde, als het mogelijk is moeten partijen in hetzelfde gebouw hun werk verrichten. Dit bevordert de samenwerking.
8. Ten slotte zou de gemeente nog meer naar de verschillende partijen toe een overkoepelende visie kunnen presenteren. Iedereen kent Welzijn Nieuwe Stijl en dat is helder qua sturing, maar het werkt niet per definitie motiverend. Gedacht kan worden aan een idee over welk doel men uiteindelijk nastreeft met alle wijkteams en het gehele welzijnsdomein. Wat wilt men bereiken en op

welke manier? Dit kan gepresenteerd worden aan alle partijen, waardoor nog meer saamhorigheidsgevoel en motivatie ontstaat bij de gemeentelijke betrokkenen en alle professionals. Iedereen heeft verschillende taken, maar samen strijden zij voor hetzelfde doel. Dit plan zou meer op de emotie van de betrokkenen moeten inspelen, dan louter gaan over regels en procedures.

8. Discussie

In dit onderzoek zijn twee netwerken van wijkteams onder de loep genomen, waarna na analyse knelpunten zijn gedefinieerd en verbeterpunten zijn aangedragen. In dit laatste hoofdstuk zal gereflecteerd worden op het onderzoeksproces, oftewel de weg van eerste literatuurverkenning tot uiteindelijke aanbevelingen. Daarnaast zal besproken of eventuele kanttekening bij het onderzoek geplaatst kunnen worden. Met andere woorden, zijn er zaken te benoemen die de uitkomsten mogelijk hebben beïnvloed? Ten slotte zullen suggesties gegeven worden voor vervolgonderzoek.

Het gehele onderzoeksproces is nagenoeg vlot verlopen. De onderzoeker is door de gemeente Capelle aan den IJssel compleet vrij gelaten in het kiezen van een onderwerp. De verschillende wijkteams zijn relatief nieuw in welzijnsland, waardoor werkwijze daaromtrent nog niet volledig zijn uitgekristalliseerd. Hierdoor waren de meeste betrokkenen bij de gemeente Capelle aan den IJssel enthousiast over mijn onderzoek. Zij zagen het niet als bedreiging, maar als mogelijkheid tot het verbeteren van hun werkwijze. Bij de verschillende professionals en managers van de wijkteams werd ik helemaal met open armen ontvangen: men sprak collectief met plezier over haar werk, waarbij de passie er zienderogen vanaf spatte. Dit betekende echter niet dat men schroomde om harde noten te kraken ten aanzien van de huidige gang van zaken. Zowel bij de gemeente Capelle aan den IJssel als bij de verschillende wijkteams kon ik na de afgenomen interviews nog terecht voor vragen of aanvullende opmerkingen wat symbool staat voor de prettig verlopen contacten.

Desondanks is er bij een dergelijk onderzoek sprake van een bepaalde gevoeligheid die eventueel de kop opsteekt, die het toekomt om benadrukt te worden. Niet iedereen hoeft een dergelijk onderzoek namelijk als een verrijking te zien; men kan het ook als bedreiging zien. Er kan kritiek worden geleverd op de werkwijze van bepaalde mensen, waar niet altijd iedereen op zit te wachten. Daarnaast heb je binnen een gemeente de machtige rol van de wethouder; er kan bij ambtenaren de angst bestaan dat de wethouder lucht krijgt van eventuele tekortkomingen en de werkwijze direct wil omgooien, iets waar een ambtenaar misschien weer niet op zit te wachten. Hoe dan ook, hier valt goed mee om te gaan mits maar open en transparant wordt gecommuniceerd met alle betrokkenen. Als voor iedereen helder is wat de doelen zijn van de onderzoeker, zal degene geaccepteerd worden en kunnen onderzoeker en organisatie van elkaar profiteren. Kanttekening die bij dit onderzoek geplaatst kan worden, is de wijze waarop 'goede samenwerking' is gemeten. De subjectieve oordelen van de verschillende respondenten hebben aan de basis gestaan van de vaststelling of er sprake was van een goede samenwerking. Het feit dat de samenwerking unaniem als goed werd betiteld, staat sterk, maar alsnog bestaat het risico dat respondenten de samenwerking positiever hebben afgeschilderd dan hij daadwerkelijk is. Ter ondersteuning zijn observatie en prestatie-indicatoren gebruikt. Dit heeft goed uitgepakt, alleen konden qua prestatie-indicatoren niet alle gegevens door de onderzoeker boven water gehaald worden.

Suggesties voor vervolgonderzoek concentreren zich rondom het sociale karakter van het onderzochte netwerk. Uit dit onderzoek blijkt dat netwerken van wijkteams uit het welzijnsdomein juist de ruimte gelaten moet worden; zij bezitten de motivatie, kennis en kunde om hun werk goed te doen en buiten de input van de gebiedsregisseur ervaren zij bemoeienis vanuit de gemeente alleen maar als hinderlijk. De wat meer teruggetrokken, verticale rol waarbij alleen op prestatie-indicatoren wordt gestuurd en gebruik wordt gemaakt van een gebiedsregisseur is

hierbij dus mogelijk. Geldt dit voor alle type netwerken of is dit alleen mogelijk bij de zelfredzame professionals uit de wijkteams?

Referenties

- Beck, U. (2014). Living in a world risk society. *Economy and Society*, 35, 329-345.
- Binnema, H., Geuijen, K., & Noordegraaf, M. (2013). Verbindend vakmanschap. De uitdaging van tegelijk loslaten en samenbrengen. Universiteit Utrecht. In opdracht van IKPOB.
- Boeije, H. (2012). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Den Haag, Nederland: Boom Lemma uitgevers.
- Bueren van, E.M., Klijn, E., & Koppenjan, J.F.M. (2003). Dealing with wicked problems in networks: Analyzing an environmental debate from a network perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 13(2), 193-212.
- Castells, M. (2005). *The network society. A cross-cultural perspective*. Cheltenham/Northampton, Verenigd Koninkrijk: Edward Elgar.
- Gerritsen, E. (2011). *De slimme gemeente nader beschouwd. Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan het oplossen van ongetemde problemen*. Amsterdam, Nederland: Amsterdam University Press.
- Goldsmith, S., & Eggers, W.D. (2004). *Governing by networks. New shape of the public sector*. Washington D.C., Verenigde Staten: Brookings institution press.
- Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action, volume 2: the critique of functionalist reason*. Cambridge, Verenigd Koninkrijk: Polity.
- Klijn, E.H. (2008). Governance and governance networks in Europe: An assessment of 10 years of research on the theme. *Public Management Review*. 10(4), 505-525.
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J.F.M. (2000). Public management and policy networks. Foundations of a network approach to governance. *Public Management*. 2(2), 135-158.
- Klijn, E.H., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in governance networks; its impacts on outcomes. *Administration and Society*, 42(2), 193-221.
- Klijn, E.H., 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., & Klein, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks; A network perspective on problem solving and decision making*. London, Verenigd Koninkrijk: Routledge.
- McGuire, M. (2006). Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it. *Public Administration Review*. 33-43.

- Meuleman, L. (2006). Internal meta-governance as a new challenge for management development in public administration, Paper voor 2006 EFMD conference Post Bureaucratic Management: a new age for public services?
- Oude Vrielink, M., van der Kolk, H. & Klok, P. (2014). De vormgeving van sociale (wijk)teams. Inrichting, organisatie en vraagstukken. Platform 31, BMC Advies & Universiteit Twente.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 251-267.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2008). *De ontkokering voorbij. Slim organiseren voor meer regelruimte*. Amsterdam, Nederland: Uitgeverij SWP.
- Sørensen, E. & Torving, J. (2008). *Theories of democratic network governance*. Hampshire, Verenigd Koninkrijk: Palgrave Macmillan.
- Van Dijk, J., & Winters-van Beek, A. (2008). ICTs, Citizens & Governance: After the Hype!, IOS Press Series 'Innovation and the Public Sector'.
- Van Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum, Nederland: Coutinho.
- Van der Steen, M., Peeters, R., & van Twist, M. (2010). De Boom en het rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving. NSOB.
- Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Hajer, M., van Gerwen, O., & Kruitwagen, S. (2014). Leren door doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving. Planbureau voor de samenleving. NSOB
- Van der Steen, M., van Twist, M., Chin-A-Fat, N., & Kwakkelstein, T. (2013). Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van de maatschappelijke zelforganisatie. NSOB.
- Van Twist, M., Chin-A-Fat, N., Scherpenisse, J., & van der Steen, M. (2014). 'Ja, maar...' Reflecties op de participatiesamenleving. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Van der Voort, H. (2013). *Naar een drie-eenheid van co-regulering. Over spanningen tussen drie toezichtregimes*. Nootdorp, Nederland: Sandedruk.

Bijlagen

De volgende vragen zijn sowieso aan de verschillende respondenten gesteld:
Gemeente Capelle aan den IJssel

1. Hoe is de hulp op het gebied van zorg en welzijn in de Capelse wijken geregeld?
2. Wat is de gedachte hierachter?
3. Hoe loopt dit tot op heden? (voorbeelden)
4. Hoe komt het dat het goed dan wel slecht loopt?
5. Wat zijn aanwijsbare verschillen met voorheen?
6. Vraagt dit ook een andere rol van de gemeente? (andere manier van sturen/regie)
7. Hoe verloopt de omslag naar deze eventuele nieuwe rol?

Stadsmariniers

1. Hoe ziet het netwerk omtrent hulpbehoevenden in de wijk eruit?
2. Wat is jou rol daarin?
3. Heb jij veel contact/werk jij veel samen met de wijkteams?
4. Hoe verloopt de samenwerking in dit netwerk?
5. Wat is de rol van de gemeente in dit netwerk?

Verschillende wijkteams

1. Wat is jullie filosofie op het gebied van zorg en welzijn?
2. Hoe is de hulp op het gebied van zorg en welzijn in de Capelse wijken geregeld?
3. Met welke partijen hebben jullie het meeste contact en/of samenwerking?
4. Hoe verloopt dit contact en/of deze samenwerking? (voorbeelden)
5. Wat is de rol van de gemeente?
6. Wat zijn jullie verwachtingen ten aanzien van de gemeente?