

De praktijk van Taskforce Tegenprestatie

Een onderzoek naar sturing, beleidsimplementatie en samenwerking binnen Taskforce Tegenprestatie

17-1-2016

Thomas Kruf - 281831

Module: Afstudeertraject Master Beleid en Politiek

Eerste lezer: Professor dr. H.J.M. Fenger

Tweede lezer: De heer mr. dr. J.A. van Ast

Colofon

Algemeen

Opleidingsinstituut: Erasmus Universiteit
Adres: Burgemeester Oudlaan 50, 3062 PA Rotterdam
Telefoon: 010-4081111
Opleiding: Bestuurskunde
Module: Afstudeertraject Master Beleid en Politiek
Modulecode: FSWBM2070
Titel: De praktijk van Taskforce Tegenprestatie
Ondertitel: Een onderzoek naar sturing, beleidsimplementatie en samenwerking binnen Taskforce Tegenprestatie

Student

Naam: T.P. Kruf (Thomas)
Studentnummer: 281831
E-mailadres: thomaskruf@gmail.com
Telefoon: 06-42081231

Begeleider en eerste lezer

Naam: Professor dr. H.J.M. Fenger
E-mailadres: fenger@fsw.eur.nl
Telefoon: 010-4082534

Tweede lezer

Naam: De heer mr. dr. J.A. van Ast
E-mailadres: vanast@fsw.eur.nl
Telefoon: 010-4082000

Stagebedrijf

Naam: Gemeente Rotterdam
Adres: Meent 119, 3011 JH Rotterdam
Telefoon: 14010
Website: www.rotterdam.nl

Oprachtgever

Naam: De heer drs. N.A. van Wijk
Functie: Afdelingshoofd Taskforce Tegenprestatie
E-mailadres: na.vanwijk@rotterdam.nl
Telefoon: 06-12972796

Praktijkbegeleider

Naam: Mevrouw S.S.M. Sitaram
Functie: Beleidsmedewerker
E-mailadres: ssm.sitaram@rotterdam.nl
Telefoon: 06-13748491

Periode

2 februari 2015 tot en met 30 augustus 2015

Voorwoord

Na het afronden van mijn opleiding Human Resource Management, destijds nog Personeel en Arbeid, ben ik in de zomer van 2013 gestart met de pre-master Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Na het succesvol doorlopen, ben ik september 2014 begonnen met de master Beleid & Politiek. Als sluitstuk hiervan master presenteer ik u met gepaste trots deze scriptie.

Als onderdeel van de opleiding heb ik stage gelopen bij Taskforce Tegenprestatie van Gemeente Rotterdam. Ik heb hiervoor gekozen omdat de tegenprestatie een 'hot item' is waarover veel in de politiek en media te doen is. Daarnaast heb ik vooraf de afdelingsdirecteur ontmoet, wat ik een inspirerend persoon vond. Van mijn keuze heb ik geen moment spijt gehad, integendeel.

In tegenstelling tot de fijne stageperiode, is de totstandkoming van deze scriptie 'soms ietwat moeizaam' gelopen. De vooronderstelling dat ik deze scriptie 'wel even zou schrijven', omdat het al mijn derde is, bleek ongegrond. Bloed, zweet en tranen... Maar gelukkig was er in die zware tijden altijd de vakkundige begeleiding van professor dr. H.J.M. Fenger (Menno), die mij meermaals weer op het juiste pad heeft gebracht. Mede door Menno ligt dit document nu in deze vorm voor u. Zonder zijn input, kritische blik, de juiste adviezen en het simpelweg zijn van de ideale begeleider, had deze scriptie niet tot stand kunnen komen. Mijn grote dank gaat dan ook uit naar hem. Ook bedank ik mijn tweede lezen, de heer dr. J.A. van Ast (Jacko), voor zijn kritische en opbouwende blik.

Verder wordt de heer drs. N.A. van Wijk (Nico) bedankt, mijn opdrachtgever. Zonder Nico had ik deze scriptie niet in de leerzame omgeving van de taskforce kunnen schrijven. Daarnaast hadden zijn adviezen een grote toegevoegde waarde voor mijn scriptie. Tevens bedank ik Kris Luijsterburg, die mij heeft voorgesteld aan Nico. Zonder hem had ik niet bij de taskforce gezeten. Ook was het altijd gezellig lunchen. Ook bedank ik het kernteam van de taskforce: Mark Visser, Bart Henderson, Sibel Saki, Carla Rutten, Soraya Sitaram en Chantal Moret. Dankzij jullie input heb ik de scriptie kunnen schrijven en een zeer fijne stageperiode gehad. De informanten, wiens namen niet worden genoemd, bedank ik voor het meewerken aan dit onderzoek.

Ook vanuit privé sfeer heb ik de nodige steun gehad voor, tijdens en na de studie en scriptie, zowel voor de focus erop als de broodnodige afleiding ervan. Joris Fikkers, Bert Martens, Micha en Fiona van Dijk, Rudie Becker, Koen Korteweg, Michel Bakker, Geert Bruys, Glenn Janssen, Tom Overbeeke, Joost Schotanus, Sophie Gorissen, Etienne Buijs, Menno Schreuders, Martin Kouwenhoven, Paul Penders, Teun Arts, Peter Engering, Jordi van den Oord, Jan Albregtse, Bertel Geerts, Iris Hermsen en alle anderen. Ik beloof het: dit is mijn allerlaatste scriptie.

Zoals we in Brabant zeggen 'lest best' bedank ik mijn ouders en zusje, die me altijd in alles hebben gesteund en alles mogelijk hebben gemaakt. Bedankt!

Rotterdam, 17 januari 2015
Thomas Kruf

FOKKE & SUKKE
KUNNEN HET NIET ALLEEN



Managementsamenvatting

Inleiding

Taskforce Tegenprestatie is op 6 januari 2015 opgericht om de taken voortvloeiend uit collegeprioriteit tegenprestatie uit te voeren. De doelstelling is om deze collegeperiode met alle werkzoekende Rotterdammers die het betreft afspraken te maken omtrent de invulling van de tegenprestatie. De aanpak van de taskforce kenmerkt zich als gebiedsgericht met intensieve samenwerking met maatschappelijke partners. Dit komt verder naar voren in onder andere het (beperkt) inkopen van activeringstrajecten, het opleiden van bijstandsgerechtigden tot taalvrijwilligers, het opbouwen van een actief netwerk en het organiseren van vrijwilligersmarkten per gebied. Daarbij is de standplaats van de uitvoerende kern van de taskforce decentraal in de wijken. Omdat de taskforce nieuw is en het decentrale organisch is gegroeid, dient zich de vraag aan of de taskforce momenteel op slimme wijze is georganiseerd qua sturing, beleidsimplementatie en samenwerking of dat deze processen eventueel verder kunnen worden geoptimaliseerd.

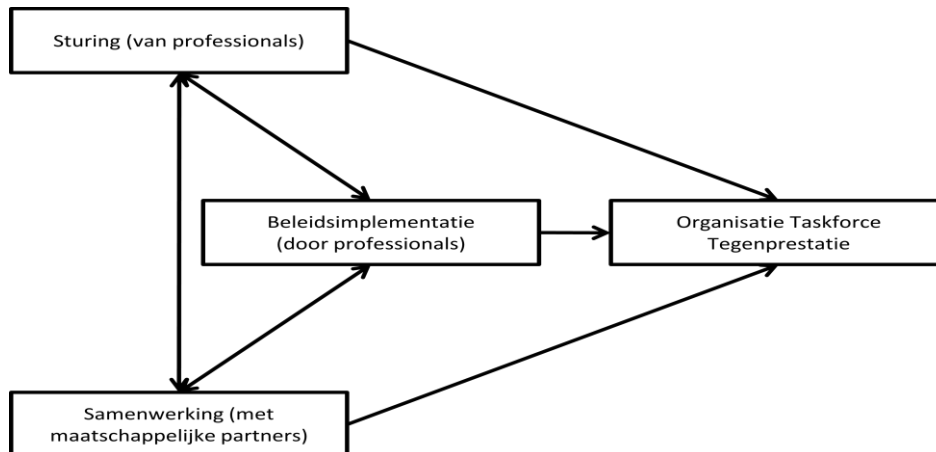
Vraagstelling

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag die in dit onderzoek wordt beantwoord:

Op welke wijze vindt sturing van professionals, beleidsimplementatie door professionals en samenwerking met maatschappelijke partners binnen Taskforce Tegenprestatie van Gemeente Rotterdam plaats en hoe kan dit eventueel worden geoptimaliseerd?

Methodiek

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden wordt het volgende conceptuele model gehanteerd:



Conclusie

Het management van Taskforce Tegenprestatie stuurt vanuit de gedachte dat de taskforce slechts een onderdeel van een netwerk met diverse sturende actoren is. De sturing richt zich primair op in- en outputparameters in de vorm van targets voor de professionals en op de structurering en procedurering van relaties in de vorm van teamvorming- en building. Dit wordt door de professionals onderschreven. Het management verwacht dat de wijze van sturing door de professionals wordt gewaardeerd, echter dit blijkt slechts ten dele het geval te zijn. De sturing op zowel targets als teamvorming en -building wordt als teveel beschouwd waardoor hoge werkdruk ontstaat. De wijze waarop de professionals de werkzoekenden sturen, vanuit Sturen op zelfsturing, wordt door zowel het management als door de professionals positief gewaardeerd. Een kanttekening wordt geplaatst bij de verhouding van de sturingsfilosofie tot de sturing op targets en de complexiteit van de

doelgroep, echter, deze kanttekening is zeer beperkt. Sturen op zelfsturing is daarmee passend bij de taskforce georganiseerd en geïmplementeerd.

De wijze waarop het management stuurt roept bij de professionals van de taskforce een tegenreactie op. De sterk decentrale organisatie van de taskforce maakt de activiteiten van de professionals voor het management vrijwel onzichtbaar. Hierdoor beschikken de professionals over een hoge discretionaire ruimte. Desondanks ervaren de professionals enkele negatief beïnvloedende factoren tijdens de uitoefening van de functie als gevolg van de organisatie van de taskforce en sturing van het management: de organisatiedoelen zijn voor de professionals door de focus op zowel targets als teamvorming en -building conflicterend en ambigue. Dit wordt verder beïnvloed door:

- De complexiteit van de doelgroep: de doelgroep kent een hoge weerstand doordat ze geruime tijd niets van de gemeente heeft gehoord en door haar kenmerken zoals veel belemmeringen, grote afstand tot de arbeidsmarkt, hoge leeftijd en niet-willers;
- De doelgroep ongeschikt voor sanctionering: door de complexiteit acht de professional de doelgroep ongeschikt om te sanctioneren, omdat korten meer schade toebrengt dan helpt;
- Afleiding van het primaire proces: door de sturing van het management op relaties heeft de professional onvoldoende tijd om aan zijn targets te kunnen voldoen;
- Hoge werkdruk: door onvoldoende tijd voor het voldoen aan targets, wordt de werkdruk als (te) hoog beschouwd.

Dit zorgt ervoor dat de professionals een tegenreactie geven in de vorm van copingmechanismen. Deze tegenreactie leidt tot ongewenst gedrag door de professionals omdat er zo een kloof ontstaat tussen het beleid en de implementatie ervan. Deze kloof wordt groter doordat de professional zich soms niet kan identificeren met het beleid, omdat er geen betrokkenheid is geweest bij het opstellen van het beleid en de implementatie ervan of dat het nut voor de cliënt niet wordt gezien.

De samenwerking tussen de taskforce en de maatschappelijke partners blijkt momenteel suboptimaal te zijn georganiseerd. Over de organisatie en het verloop van de samenwerking blijkt ontevredenheid te heersen onder zowel de maatschappelijke partners als Taskforce Tegenprestatie. Desalniettemin wordt onderlinge afhankelijkheid van elkaar voor het uitvoeren van de opdracht en doelbereiking door beide actoren onderschreven. De probleempceptie tussen beide actoren verschilt, met name op het gebied van het bemiddelen van werkzoekenden vanuit de taskforce naar de maatschappelijke partners. De instroom blijft zo volgens de partners achterwege waardoor de angst ontstaat dat de partners aan de gemeente geld moeten terugbetalen vanwege niet verrichte prestaties. Hierdoor zetten de partners druk op de professionals van de taskforce om werkzoekenden te bemiddelen, terwijl de professionals menen dat de partners zelf moeten werven en de werkzoekenden vanuit Sturen op zelfsturing zelf invulling mogen geven aan de tegenprestatie. De discrepantie tussen vraag en aanbod, mede door de onbetrokkenheid van de taskforce bij het opstellen van de beschikkingen, verslechtert de samenwerking.

Hieruit wordt geconcludeerd dat de interne processen omtrent sturing, beleidsimplementatie en samenwerking binnen Taskforce Tegenprestatie suboptimaal zijn georganiseerd en derhalve voor verbeteringen vatbaar zijn. Twee concrete verbetervoorstellen worden nu gedaan.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Van wijk- naar gebiedsgericht werken

Geadviseerd wordt om de uitvoeringsorganisatie in te richten volgens de veertien gebieden die Rotterdam telt, in plaats van volgens de 42 wijken. De voordelen voor de taskforce en professionals zijn talrijk. De teams worden groter, omdat het gehele team verantwoordelijk is voor één gebied bestaande uit verschillende wijken. De teams verdelen zelf onderling het werk waardoor ieder zijn of haar talenten en kwaliteiten beter kan benutten. De vaste takenpakketten zijn minder afgebakend

wat het werk afwisselender maakt en meer ontwikkelmogelijkheden biedt. De betrokkenheid neemt toe en de beleidsvervreemding neemt af. Zo kunnen bijvoorbeeld taken rouleren onder teamleden. Hiermee houdt de individuele caseload op te bestaan. Doordat individuele doelstellingen plaats maken voor teamdoelstellingen neemt de sturingslast van het management af. De verantwoordelijkheid verschuift van medewerker naar teamniveau.

De teams per gebied dienen gezien te worden als zelfsturende teams. De teamleden verdelen zelf het werk en zijn onderling van elkaar afhankelijk voor de te behalen resultaten. Dit komt de uniforme werkwijze ten goede. Dit betekent dat de professionals onder leiding van het management gezamenlijk werken aan een afgeronde taak, zelf het werk coördineren om te komen tot een meetbaar resultaat en zelfstandig beslissen over het intern functioneren. De afgeronde taak is het target op gebiedsniveau. Het management dient deze aandachtspunten in ogenschouw te houden:

- De nadruk komt nog meer te liggen op coaching, ontwikkeling en begeleiding;
- Het teamresultaat is leidend, de caseload als indicator verdwijnt;
- De kaders per team oftewel de opgave waarvoor ieder team staat moeten vooraf helder en eenduidig geformuleerd worden, teamleden stemmen de taken onderling af;
- De samenwerking tussen de teams en de administratieve ondersteuning wordt bevorderd maar blijft een aandachtsgebied van sturing;
- De gebiedsresultaten zijn leidend. Waar nodig stuurt de teammanager bij;
- De teammanager is de vaandeldrager van de verandering;
- Competitie tussen teams is positief, maar tot op bepaalde hoogte.

Kortom: geadviseerd wordt de uitvoeringsorganisatie in te richten volgens veertien gebieden.

Aanbeveling 2: Concrete en gestructureerde samenwerkingsafspraken

Om de probleemperecepties tussen de taskforce en de maatschappelijke partners meer op één lijn te krijgen en deze punten van kritiek te reduceren, wordt geadviseerd om een goede onderlinge afstemming te organiseren. Bij deze afstemming dient er allereerst aandacht te zijn voor de kritiekpunten van de maatschappelijke partners over de levering, complexiteit van de doelgroep, de beperkte uitrol en de terugkoppeling. Aan het management van de taskforce is de uitdaging om de maatschappelijke partners hier vooraf op te attenderen. Zo dient gecommuniceerd te worden over de kenmerken van de doelgroep, sturen op zelfsturing, de uitrol van de tegenprestatie en de terugkoppeling. Door deze punten open en duidelijk te communiceren aan de maatschappelijke partners, komen de probleemperecepties dichter bij elkaar te liggen. Vervolgens kan worden overgegaan tot een voorstel tot overlegstructuur. Geadviseerd wordt onderlinge afstemming te bereiken op twee niveaus: management- en uitvoeringsniveau. Concreet betekent dit het volgende:

Managementniveau

Voorafgaand aan de samenwerking maakt de manager van de maatschappelijke partner samen met de taskforce (manager, relatiebeheerder en intermediair) een aantal afspraken:

- Gezamenlijk doornemen van de beschikkingen;
- Hoe denken beide partijen de verplichtingen uit de beschikking uit te voeren. Bijzondere aandacht is er voor: selectiecriteria aan de voorkant, actieve werving van werkzoekenden door de maatschappelijke partner zelf en de inspanningsplicht van de taskforce.

Uitvoeringsniveau

Voorafgaand aan de samenwerking maken de professionals van de maatschappelijke partner samen met de taskforce (activeringscoaches en relatiebeheerder) een aantal afspraken:

- Gezamenlijk doornemen van de gemaakte afspraken op managementniveau;
- Concrete afspraken over de organisatie van groepsbijeenkomsten en de rolverdeling hierbij;
- Concrete afspraken over communicatie en terugkoppeling;
- De activeringscoach stelt een format voor de terugkoppeling beschikbaar.

Inhoudsopgave

Colofon	2
Voorwoord	3
Managementsamenvatting	4
Inhoudsopgave	7
1. Inleiding	9
1.1. Aanleiding	9
1.2. Probleemstelling	9
1.3. Relevantie	11
1.4. Vooruitblik	11
2. Rotterdamse Taskforce Tegenprestatie	12
2.1. Werkzoekenden binnen Gemeente Rotterdam	12
2.2. Participatiewet en Wmo 2015 binnen Gemeente Rotterdam	13
2.3. De Rotterdamse tegenprestatie	13
2.4. Taskforce Tegenprestatie binnen Gemeente Rotterdam	14
2.5. Zelfsturende werkzoekenden en activeringscoaches	15
3. Sturende, beleidsimplementerende en samenwerkende professionals	18
3.1. Sturende professionals	18
3.2. Beleidsimplementerende professionals	21
3.3. Samenwerkende professionals	27
4. Methodologische verantwoording	30
4.1. Conceptueel model	30
4.2. Operationalisatie	31
4.3. Onderzoeksstrategie	34
4.4. Methodologie	35
4.5. Betrouwbaarheid en geldigheid	35
5. Taskforce Tegenprestatie: werking in de praktijk	37

5.1.	Sturende Taskforce Tegenprestatie	37
5.2.	Beleidsimplementerende Taskforce Tegenprestatie	42
5.3.	Samenwerkende Taskforce Tegenprestatie	47
5.4.	De werking in de praktijk samengevat	51
6.	Analyse	53
6.1.	De praktijk van Taskforce Tegenprestatie geanalyseerd: verschillen en verklaringen	53
6.2.	De praktijk van Taskforce Tegenprestatie geanalyseerd: conceptuele gevolgen	58
6.3.	De analyse samengevat	61
7.	Conclusie en aanbevelingen	64
7.1.	Conclusie	64
7.2.	Aanbevelingen	70
	Reflectie	73
	Literatuurlijst	75
	Bijlagen	78
Bijlage 1	Organogram Cluster Maatschappelijke Ontwikkeling	78
Bijlage 2	Topiclijsten ter ondersteuning van interviews	79
Bijlage 3	Analyse tabel	82

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In januari 2015 zijn verschillende taken van het Rijk op het gebied van zorg, jeugd en werk overgedragen aan gemeenten. De gedachtegang hierachter is dat door het overhevelen van taken die zaken voor burgers beter en overzichtelijker worden geregeld. Tevens draagt het bij aan de veranderende maatschappij: van verzorgingsstaat naar participatiemaatschappij (VNG, 2013:3). De decentralisatie van taken op het gebied van werk gaat gepaard met de invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015. Deze wet is ontstaan uit de samenvoeging van Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong), Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en Wet werk en bijstand (WWB). Het doel van de Participatiewet is om zoveel mogelijk mensen aan het werk te laten komen (Programmaraad, 2014:3). Met de invoering zijn bijstandsgerechtigden van rechtswege verplicht om in ruil voor hun bijstand zich twintig uur per week of naar vermogen maatschappelijk nuttig te maken in de vorm van een 'tegenprestatie'. Ingevolge artikel 8a van de Participatiewet dient de gemeenteraad een verordening vast te stellen. Binnen Gemeente Rotterdam heet dit 'Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2015 (VtPR)'. Volgens de verordening is het College bevoegd om alle werkzoekenden met een gemeentelijke uitkering een tegenprestatie op te leggen. De tegenprestatie wordt als volgt gedefinieerd (GR, 2014d:1, cursief toegevoegd): *“maatschappelijk nuttige werkzaamheden (onbeloond) die door het college aan een werkzoekende met een gemeentelijke uitkering kan worden opgelegd en die kunnen worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt”*. Het doel van de tegenprestatie is het leveren van een maatschappelijke bijdrage op basis van wederkerigheid.

Voor de uitvoering van de taken omtrent de tegenprestatie is binnen Gemeente Rotterdam op 6 januari 2015 Taskforce Tegenprestatie opgericht. Het doel van de taskforce is het invullen en uitvoeren van de collegeprioriteit tegenprestatie. De wens is dat in deze bestuursperiode met alle bijstandsgerechtigden die het betreft afspraken zijn gemaakt over de tegenprestatie. De doelgroep is werkzoekenden waarvan verwacht wordt dat zij niet binnen twee jaar een betaalde baan hebben. Deze doelgroep bestaat uit circa 18.500 mensen (GR, 2014f:2-8). De taskforce is recentelijk opgericht, echter, de tegenprestatie is voor Rotterdam niet nieuw. Ondanks dat per 1 januari 2015 gemeenten van rechtswege opvolging moeten geven aan de Participatiewet, zijn er in Nederland enkele gemeenten, zoals Gemeente Rotterdam, die reeds een vorm van tegenprestatie kenden. Wat wel nieuw is, is de wijze waarop uitvoering gegeven wordt aan de taken omtrent de tegenprestatie voortvloeiend uit Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2015, te weten via de taskforce. De aanpak van de taskforce kenmerkt zich als gebiedsgericht met intensieve samenwerking met maatschappelijke partners. Dit komt verder naar voren in onder andere het (beperkt) inkopen van activeringstrajecten, het opleiden van bijstandsgerechtigden tot taalvrijwilligers, het opbouwen van een actief netwerk en het organiseren van een vrijwilligersbanenmarkt per gebied. Daarbij is de standplaats van de uitvoerende kern van de taskforce decentraal in de wijken (GR, 2014e:4-6). Omdat de wijze van uitvoering nieuw is en het decentrale organisch is gegroeid, dient zich de vraag aan of de taskforce zo op slimme wijze is georganiseerd (qua sturing, beleidsimplementatie en samenwerking met maatschappelijke partners) om effectief en efficiënt opvolging te geven aan het beleid. Dit leidt tot de volgende probleemstelling.

1.2. Probleemstelling

De probleemstelling bevat de volgende doel- en vraagstelling (Verschuren & Doorewaard, 2007):

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het doen van aanbevelingen ter optimalisatie van de sturing van professionals, de beleidsimplementatie door professionals en de samenwerking met maatschappelijke partners gericht aan het afdelingshoofd van Taskforce Tegenprestatie, door voor dit onderzoek relevante inzichten over sturing, beleidsimplementatie en samenwerking uit literatuur te halen en aan de hand van bestaande documenten en interviews de praktijk van Taskforce Tegenprestatie te analyseren.

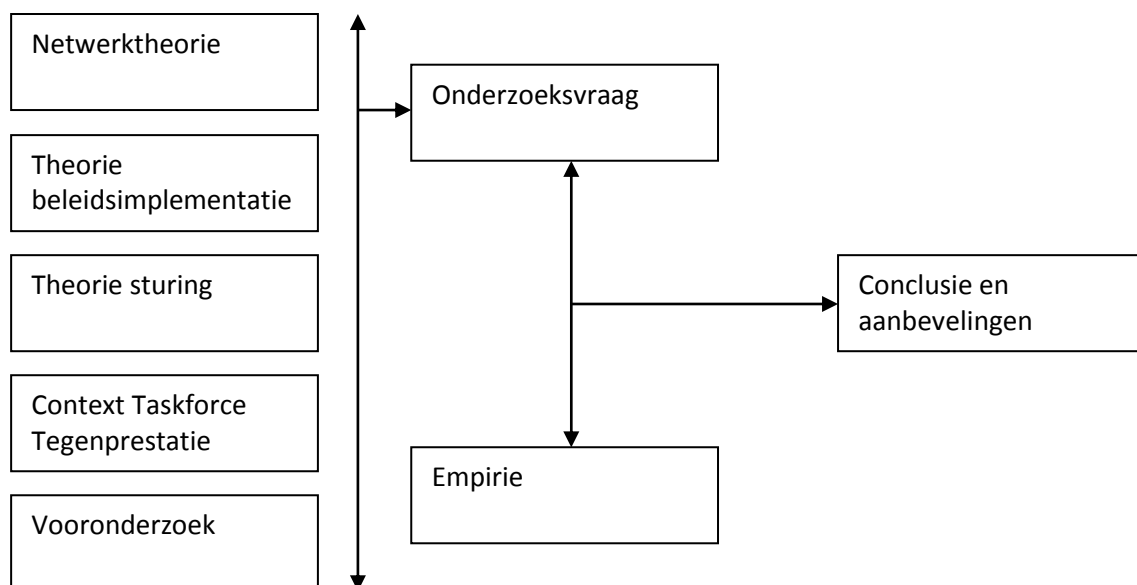
Onderzoeksvraag

Op welke wijze vindt sturing van professionals, beleidsimplementatie door professionals en samenwerking met maatschappelijke partners binnen Taskforce Tegenprestatie van Gemeente Rotterdam plaats en hoe kan dit eventueel worden geoptimaliseerd?

Deelvragen

1. Welke voor dit onderzoek relevante inzichten biedt de literatuur op het gebied van sturing, beleidsimplementatie en samenwerking;
2. Hoe ziet de context van Taskforce Tegenprestatie eruit;
3. Hoe stuurt Taskforce Tegenprestatie de professionals aan;
4. Hoe implementeren de professionals het beleid;
5. Hoe verloopt de samenwerking tussen Taskforce Tegenprestatie en maatschappelijke partners;
6. Welke voor dit onderzoek relevante inzichten biedt de vergelijking tussen de literatuur op het gebied van sturing, beleidsimplementatie en samenwerking met de praktijk van Taskforce Tegenprestatie;
7. Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd aan het afdelingshoofd van Taskforce Tegenprestatie ter eventuele optimalisatie van de sturing van professionals, de beleidsimplementatie door professionals en de samenwerking met maatschappelijke partners?

Onderzoeksmodel



1.3. Relevantie

Relevantie betreft de maatschappelijke en theoretisch meerwaarde van het onderzoek.

Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek kent op een aantal gebieden maatschappelijke relevantie. De taskforce draait op publiek geld. De discussie over de wijze waarop publieke gelden worden (dienen te) worden besteed lijkt tot op heden een 'neverending story'. In dit perspectief draagt dit onderzoek relevantie omdat onderzocht wordt of de publieke gelden op effectieve en efficiënte wijze worden ingezet. Tevens verhoogt dit de overheidstransparantie verhoogd. Daarnaast heeft dit onderzoek een toegevoegde waarde voor Gemeente Rotterdam en de taskforce zelf. Door te kijken naar de effectiviteit van de interne organisatie, wat nog niet eerder is onderzocht, wordt duidelijk of er organisatorische verbeteringen te behalen zijn, waarmee met minder middelen dezelfde of betere resultaten kunnen worden behaald. Hierdoor kunnen die middelen voor andere doelstellingen worden ingezet en kunnen bijstandsgerechtigden beter worden bediend. Voor de uitvoerende kern van de taskforce kent dit onderzoek ook toegevoegde waarde, omdat er op drie belangrijke aspecten van hun werk wordt ingezoomd. De verwachting is dat, mochten er knelpunten worden gesignaleerd, de aanpak hiervan het functioneren voor de uitvoering verbeterd. Tot slot is er voor Rotterdammers met een uitkering en partners ook een toegevoegde waarde. Zij krijgen in hun dagelijkse praktijk te maken met de taskforce. Wanneer knelpunten gesignaleerd en aangepakt worden maakt dit de samenwerking beter, wat een positieve inslag heeft op dagelijkse praktijk.

Theoretische relevantie

Dit onderzoek kent op een aantal gebieden theoretische relevantie. Allereerst is de tegenprestatie een relatief nieuw onderwerp, waar nog weinig onderzoek naar is gedaan. Daarbij is het imago van de tegenprestatie, zeker volgens de media, op zijn minst twijfelachtig. Tevens heerst in de politiek verdeeldheid, door terminologie als 'moderne slavernij'. Ook al wordt de tegenprestatie in dit onderzoek inhoudelijk niet onderzocht, er wordt wel een uitgebreide contextbeschrijving gegeven waarmee de lezer zelf een objectiever beeld kan vormen over de tegenprestatie. Er wordt in dit opzicht kennis aangedragen. De interne organisatie waar dit onderzoek de nadruk op legt, is niet eerder onderzocht. Ook al is binnen Rotterdam reeds in 2010 begonnen met de tegenprestatie, de taskforce met haar unieke werkwijze is pas dit jaar gestart. Op basis van de nieuwe inzichten die dit onderzoek genereert wordt het afdelingshoofd de mogelijkheid geboden om de effectiviteit en efficiëntie van zijn taskforce te verhogen. Dit brengt ook een toegevoegde waarde mee voor andere gemeenten, omdat er momenteel veel interesse wordt getoond vanuit andere overheidsinstellingen in de Rotterdamse aanpak. De nieuwe kennis werkt bij deze andere overheidsinstellingen door.

1.4. Vooruitblik

Dit onderzoek is als volgt opgebouwd: dit hoofdstuk introduceert het onderwerp en presenteert de onderzoeksvragen, doelstelling en relevantie. In het volgende hoofdstuk wordt de context van het onderzoek beschreven, waarna in het daarop volgende hoofdstuk het theoretisch kader wordt gegeven. Dit omvat diverse relevante theorieën over de concepten sturing, beleidsimplementatie en samenwerking. Hieruit ontstaat een conceptueel model waar de onderlinge relaties tussen de kernbegrippen worden weergegeven. In hoofdstuk vier wordt de methodiek beschreven. In hoofdstuk vijf worden de bevindingen gepresenteerd, die in hoofdstuk zes worden geanalyseerd. In hoofdstuk zeven volgt de conclusie, waarbij de beantwoording van de hoofd- en deelvragen centraal staat. Tot slot volgen de aanbevelingen en de reflectie van de onderzoeker op zijn onderzoek.

2. Rotterdamse Taskforce Tegenprestatie

Nu de achtergrond van dit onderzoek is geschetst, wordt in dit hoofdstuk de context van Taskforce Tegenprestatie beschreven. Er wordt aandacht geschonken aan de organisatorische opbouw van Gemeente Rotterdam en de plek van de taskforce hierbinnen. Afgesloten wordt met de organisatiebeschrijving van de taskforce met speciale aandacht voor Sturen op zelfsturing.

2.1. Werkzoekenden binnen Gemeente Rotterdam

In Rotterdam hebben ongeveer 39.000 mensen een bijstandsuitkering. Gemeente Rotterdam (GR) doet er alles aan om zoveel mogelijk mensen te laten uitstromen uit de uitkering. De kennis, het gedrag en de vaardigheden van werkzoekenden moeten zo goed mogelijk zijn zodat hun kansen op de arbeidsmarkt toenemen. Afhankelijkheid van een uitkering is niet goed voor Rotterdammers en Rotterdam. De gemeente verwacht van Rotterdammers die kunnen werken dat zij hun talenten inzetten om zo snel mogelijk betaald werk te krijgen. De gemeente helpt daarbij (GR, 2014:e).

De circa 11.000 medewerkers die de gemeente telt regelen uiteenlopende zaken voor alle 642.815 Rotterdammers. Aan het hoofd van de gemeente staat de gemeenteraad, bestaande uit 45 leden die rechtstreeks zijn gekozen door de inwoners. Het dagelijks bestuur van de gemeente is in handen van het College van Burgemeester en Wethouders, momenteel bestaande uit afgevaardigden van Leefbaar Rotterdam, D66 en CDA. De gemeentesecretaris vormt de schakel tussen de politiek bestuurlijke omgeving van de gemeente en het ambtelijke apparaat. Van laatstgenoemde is hij het hoofd. De medewerkers van het ambtenarenapparaat zijn verdeeld over de vijf gemeentelijke clusters. De clusters bestaan uit verschillende directies en afdelingen (Rotterdam.nl, 2014a;b;c).

De circa 39.000 werkzoekenden in Rotterdam zijn verdeeld over twee clusters: Werk & Inkomen (circa 17.500) en Maatschappelijke Ontwikkeling (circa 18.500). Onder welk cluster een werkzoekende valt hangt af van zijn gepercipieerde afstand tot de arbeidsmarkt. Bij de intake van een werkzoekende wordt de inschatting gemaakt wat zijn mogelijkheden op de arbeidsmarkt zijn. Is de geschatte afstand tot de arbeidsmarkt minder dan 24 maanden dan komt de werkzoekende bij cluster W&I. Is deze afstand meer dan 24 maanden dan komt hij bij cluster MO.

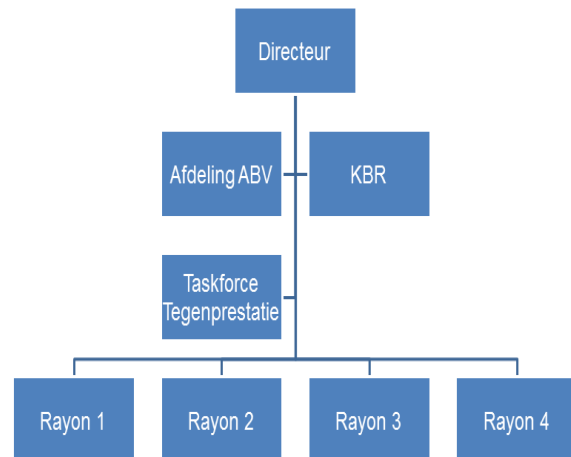
Als werkzoekenden (nog) niet in staat zijn op eigen kracht aan het werk te gaan of nog niet kunnen voldoen aan de vraag van werkgevers, dan biedt het W&I ondersteuning gericht op arbeidsontwikkeling en re-integratie. Deze inzet is gericht op de werkzoekenden waarvan de inschatting is gemaakt dat ze binnen 24 maanden geplaatst kunnen worden op een betaalde baan. Het doel van W&I is maximale uitstroom naar betaald werk genereren. Het uitgangspunt is dan ook dat de werkzoekenden uit deze doelgroep primair deelnemen aan instrumenten gericht op re-integratie. Onder W&I vallen ook programma's pre-matching, matching en Exit.

Wanneer de verwachting is dat een werkzoekende niet binnen twee jaar een betaalde baan vindt, valt hij of zij onder cluster MO. De circa 2.000 medewerkers van MO werken vanuit de nevenstaande omkaderde visie. Opvolging hieraan wordt gegeven door onder andere participatie van de inwoners te stimuleren (GR, 2013). Cluster MO bestaat uit drie clusterafdelingen en vier directies. De directies betreffen directie Maatschappelijke Ontwikkeling in de Wijken (MOW), Publieke Gezondheid & Zorg, Jeugd & Onderwijs en Sport & Cultuur. Onder iedere directie hangen diverse afdelingen (GR, 2013). Volledigheidshalve wordt het organogram van cluster MO weergegeven in bijlage 1.

'We stimuleren maximale ontplooiing van talent in een zo gezond mogelijk lichaam. Daarbij gaan we uit van de kracht van de Rotterdammers, ook als zij niet op eigen benen kunnen staan. Het streven is dat iedereen zijn talent ontwikkelt, leert en/of werkt, maatschappelijk actief is als leren of werken niet kan.'

2.2. Participatiewet en Wmo 2015 binnen Gemeente Rotterdam

Taskforce Tegenprestatie valt onder directie MOW (zie nevenstaand organogram). Dit is een gebiedsorganisatie die uitvoering geeft aan gebiedsgerichte taken van cluster MO. Daarbij geeft MOW aansturing aan 42 wijkteams en 14 vraagwijzers die Rotterdam telt, ondergebracht bij rayons. De veertien vraagwijzers, samen met de wijkteams, vormen het hart van de gebiedsorganisatie. Vraagwijzers zijn loketten in de gebieden waar Rotterdammers binnen kunnen lopen om vragen over zorg en welzijn te stellen. Het wijkteam zorgt voor Rotterdammers die beperkt of niet zelfredzaam zijn. Wijkteams bestaan uit verschillende professionals (GR, 2014b:21-26).



Daarnaast is MOW verantwoordelijk voor de uitvoering van de Participatiewet en Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 door de decentralisaties. Taken van het Rijk die vielen onder de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten zijn overgeheveld naar gemeenten. De taken op het gebied van maatschappelijke ondersteuning zijn geregeld in Wmo 2015. Het doel hiervan is het in staat stellen van mensen om mee te doen in de samenleving en thuis te wonen. De doelgroep is mensen die onvoldoende kunnen participeren of onvoldoende zelfredzaam zijn (GR, 2014c:5-14). De decentralisatie van taken op het gebied van werk gaat gepaard met de invoering van de Participatiewet. Het doel van deze wet is om zoveel mogelijk mensen aan het werk te laten komen. Tevens wordt hiermee beoogd om van mensen met of zonder arbeidsbeperking de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. De doelgroep is mensen met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben om in hun bestaan te voorzien en/of om werk te vinden (Programmaraad, 2014:3). De decentralisaties van taken van het Rijk naar gemeenten zijn de aanleiding voor het ontstaan van deze wetten. Het verschil ertussen ligt in de focus: de Participatiewet richt zich op arbeidsparticipatie en Wmo 2015 richt zich op maatschappelijke ondersteuning. Ze sluiten elkaar niet uit (GR, 2014c:35).

2.3. De Rotterdamse tegenprestatie

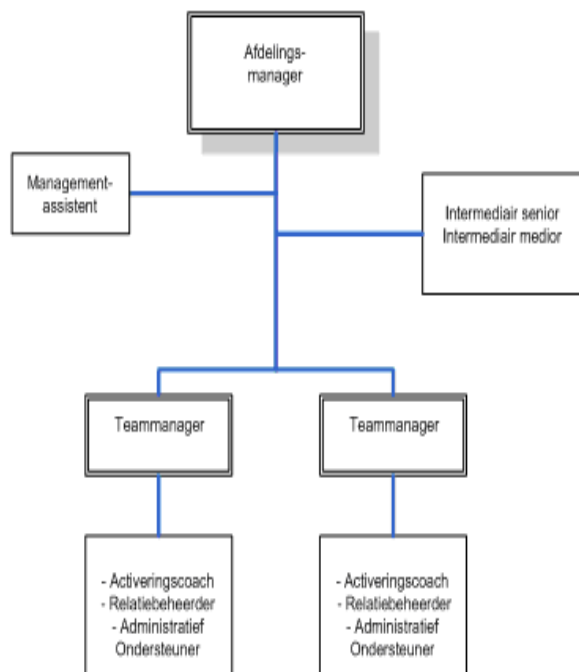
Ingevolge artikel 8a van de Participatiewet dient de gemeenteraad een verordening vast te stellen omtrent de zogenoemde ‘tegenprestatie’. In Rotterdam heet dit ‘Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2015 (hierna: VtPR)’. Volgens deze verordening is het college bevoegd om alle werkzoekenden met een gemeentelijke uitkering een tegenprestatie op te leggen. De tegenprestatie wordt als volgt gedefinieerd (GR, 2014d:1; artikel 1 VtPR, cursief toegevoegd): *“maatschappelijk nuttige werkzaamheden (onbeloond) die door het college aan een werkzoekende met een gemeentelijke uitkering kan worden opgelegd en die kunnen worden verricht naast of in aanvulling op reguliere arbeid en niet leiden tot verdringing op de arbeidsmarkt”*. Het doel van de tegenprestatie is het op basis van wederkerigheid leveren van een bijdrage aan de maatschappij. De verwachting is dat het verrichten van de tegenprestatie de kansen op de arbeidsmarkt en de ontwikkeling van mensen vergroot. De tegenprestatie kan opgelegd worden voor twintig uur per week of naar vermogen, rekening houdend met individuele omstandigheden van de werkzoekende. De tegenprestatie dient door de werkzoekende zelf te worden ingevuld. Dit kan enerzijds middels het verrichten van vrijwilligerswerk, het leveren van mantelzorg en overige maatschappelijke nuttige werkzaamheden. Anderzijds kan gedacht worden aan het volgen van taal- of beweegtraining en het werken aan persoonlijke problemen. Relevant is dat de tegenprestatie niet is bedoeld als re-

integratie instrument en dit ook niet in de weg mag staan. Wanneer de werkzoekende verzuimt invulling te geven aan de tegenprestatie, kunnen maatregelen opgelegd worden (GR, 2014d:1-5).

De tegenprestatie is voor Gemeente Rotterdam niet nieuw. Ondanks dat per 1 januari 2015 gemeenten van rechtswege opvolging moeten geven aan de Participatiewet zijn er enkele gemeenten die reeds een vorm van tegenprestatie kennen, waaronder Rotterdam. Al in 2010 is in Rotterdam het programma 'Full Engagement' gestart. Dit wordt gezien als de eerste stap richting de tegenprestatie. Begin 2013 is overgegaan op het programma Maatschappelijke Inspanning (MI). Het doel van dit programma was om bijstandsgerechtigden twintig uur per week een maatschappelijke inspanning te laten doen (Aa et al. 2014:7-15). MI is overgegaan in de tegenprestatie per 1 januari 2015. MI was reeds actief in veertien wijken. In 2015 komen er voor de tegenprestatie naast de veertien bestaande wijken nog acht bij. De planning is dat in 2016 in totaal dertig wijken worden bediend, in 2017 36 wijken en eind 2018 in alle 42 wijken in Rotterdam (GR, 2014e:7)

2.4. Taskforce Tegenprestatie binnen Gemeente Rotterdam

Voor de uitvoer van de taken omtrent de tegenprestatie is op 6 januari 2015 Taskforce Tegenprestatie opgericht. De taskforce telt 63,4 fte. Het doel is het uitvoeren van collegeprioriteit tegenprestatie. De wens is dat in deze bestuursperiode met alle bijstandsgerechtigden afspraken zijn gemaakt over de tegenprestatie. Om dit te bereiken is gekozen om de taskforce te organiseren volgens nevenstaand figuur. De aanpak van de taskforce kenmerkt zich als gebiedsgericht met intensieve samenwerking met maatschappelijke partners (GR, 2014f:2-8). Werkzoekenden zonder inkomen kunnen een beroep doen op een bijstandsuitkering van de gemeente. Gemeente Rotterdam vindt het niet meer dan terecht dat daarvoor van hen ook een bijdrage aan de samenleving vragen in de vorm van een tegenprestatie mag worden verwacht. Uit de ervaringen tot nu toe blijkt dat



werkzoekenden die een tegenprestatie leveren meer zelfvertrouwen krijgen en zich ook meer gewaardeerd voelen door het doen van maatschappelijk nuttige werkzaamheden. Veel maatschappelijke partners maken nu al gebruik van de inzet van werkzoekenden die een tegenprestatie leveren. Het gaat uitdrukkelijk om onbeloonde maatschappelijk nuttige werkzaamheden, waarbij geen sprake mag zijn van verdringing van reguliere arbeid. De gemeente is hier buitengewoon waakzaam op. Een tegenprestatie is niet gericht op toeleiding naar de arbeidsmarkt, maar kan daar wel een bijdrage aan leveren. Een tegenprestatie is geen re-integratie-instrument en mag de arbeidsinschakeling niet in de weg staan (GR: 2014:e).

De doelgroep is werkzoekenden waarvan verwacht wordt dat zij niet binnen twee jaar algemeen matchbaar gemaakt kunnen worden voor een betaalde baan. Kenmerken van deze groep zijn:

- Grote afstand tot de arbeidsmarkt;
- Langdurig in de uitkering (gemiddeld ruim 11 jaar);

- Hoge leeftijd (gemiddeld ruim 55 jaar);
- Weinig tot geen werkervaring / arbeidsverleden;
- Niet of nauwelijks re-integreerbaar.

Met deze werkzoekenden worden de komende jaren afspraken gemaakt over een tegenprestatie. Daarbij gaat het om een bijdrage aan de samenleving in de vorm van vrijwilligerswerk, mantelzorg of andere maatschappelijk nuttige werkzaamheden. Het kan ook gaan om persoonlijke ontwikkeling door het volgen van taal- of computertraining of gezondheidsbevorderende activiteiten. In die gevallen waarbij werkzoekenden daartoe niet in staat zijn wordt afgesproken dat zij starten met het aanpakken van problemen als eerste stap in het uitvoeren van een tegenprestatie (GR: 2014:b;e;f).

De aanpak en werkwijze van de tegenprestatie is gaandeweg ontwikkeld en werkendeweg is er een op ervaringen gebaseerde werkwijze ontstaan. Het gaat om een gebiedsgerichte aanpak met intensieve samenwerking met partners. De aanpak kent diverse onderdelen (GR: 2014:e;f):

- Werkzoekenden worden per gebied (schriftelijk) uitgenodigd om afspraken te maken over een tegenprestatie. De afspraken worden vastgelegd in een registratiesysteem;
- Werkzoekenden zijn zelf altijd als eerste aan zet om invulling te geven aan de tegenprestatie. Deze aanpak gaat uit van zelfsturing en maakt gebruik van de intrinsieke motivatie van werkzoekenden. Dat verhoogt de slagkracht en resultaten;
- Er worden groeps- en voorlichtingsbijeenkomsten over de tegenprestatie georganiseerd. Daarbij vindt nauwe samenwerking plaats met welzijnsorganisaties.

Wanneer een werkzoekende belemmeringen heeft die de uitvoering van een tegenprestatie blokkeren en deze belemmeringen zijn enkelvoudig, dan ondersteunt de activeringscoach (uitvoerend professional) de werkzoekende. Wanneer een werkzoekende belemmeringen op meerdere niveaus heeft, dan verwijst de activeringscoach de bijstandsgerechtigde door naar de wijkteams. Daarom is bij de uitvoering van de tegenprestatie samenwerking met wijkteams en maatschappelijke partners per gebied van het grootste belang. De activeringscoaches maken deel uit van het netwerk van de wijkteams per gebied. Van medewerkers van de wijkteams wordt verwacht dat zij ook oog hebben voor het leveren van een tegenprestatie door hun klanten (GR: 2014:e;f).

De uitvoerende kern van de taskforce wordt gevormd door activeringscoaches. Zij zijn verspreid over de verschillende gebieden in Rotterdam. Het doel van de activeringscoach is het coachen van werkzoekenden om de tegenprestatie te doen en kent daarbij de volgende taken (GR: 2014:e;f):

- Motiveren van de werkzoekende vanuit het principe van zelfsturend vermogen vergroten;
- Screenen van het bestand, uitnodigen van en afspraken maken met werkzoekenden;
- Registreren van uitnodigingen en afspraken in het registratiesysteem RMW;
- Controleren door periodieke uitnodiging van werkzoekenden of de afspraken worden nageleefd;
- Opleggen van een maatregel (bijvoorbeeld korting) wanneer de werkzoekende geen tegenprestatie levert en dit ook niet wil of onvoldoende meewerkt;
- Contact maken met maatschappelijke partners in de wijken om plaatsen voor uitvoering van de tegenprestatie te werven. Afspraken hierover maken, inclusief terugmelding;
- Nauwe samenwerking en afstemming met wijkteams bij multi-problematiek.

2.5. Zelfsturende werkzoekenden en activeringscoaches

De activeringscoaches werken volgens de sturingsfilosofie 'Sturen op zelfsturing'. Zij worden gestuurd door het management. Echter, zij hebben daarbij ook zelf een sturende rol, te weten in relatie tot de werkzoekenden die een tegenprestatie dienen te verrichten. Bij het sturen van deze bijstandsgerechtigden staat 'Sturing op zelfsturing' centraal. Zelfsturing is het door professionals actief betrekken van de werkzoekende bij zijn re-integratie. De werkzoekende krijgt zeggenschap en

inspraak over de vorm en inhoud van het re-integratietraject, waarbij hij tijdens het proces, van diagnose tot bemiddeling naar werk, zelf initiatief neemt en daartoe wordt gestimuleerd (RWI, 2010:9). Zelfsturing wordt als volgt gedefinieerd (RWI, 2010:9, cursief toegevoegd): "*Zelfsturing is het proces waarbij een werkzoekende, met of zonder hulp van de professionals: het initiatief neemt, doelen stelt, acties plant, acties uitvoert en evalueert en reflecteert*". De professional dient het eigen initiatief of zelfsturend vermogen van de werkzoekende te stimuleren en steunen (RWI, 2010:3).

Het aanleren van zelfsturing is een vorm van gedragsverandering. Dit is een proces wat een vijftal verschillende fasen kent (Wesdorp et al., 2010:20-21): voorbeschouwing, overpeinzing, voorbereiding / beslissing, actieve verandering en bestendiging. Bij fase één, twee en drie wordt de wil om te veranderen steeds groter, waarna in fase vier en vijf de verandering wordt ingezet en vastgehouden. Terugval is in elke fase een risico. Deze vijf fases corresponderen met het proces van zelfsturing, zoals weergegeven in bovenstaande definitie (Wesdorp et al., 2010:21-22). Er zijn drie vormen van zelfsturing (Wesdorp et al., 2010:19;Kemper et al., 2009:22):

- De werkzoekende als regievoerder: hier bepaalt de werkzoekende zijn route naar werk, binnen de gestelde grenzen. De regie en beslissingsbevoegdheid liggen bij de werkzoekende. De professional is hier toetser en coach. Bij deze vorm is er een hoge mate van zelfsturing;
- De werkzoekende als coproducent: hier is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen werkzoekende en professional. Het is dan aan de professional om de werkzoekende een duwtje te geven. Bij deze vorm is er een gemiddelde mate van zelfsturing;
- De werkzoekende als toetser: hier neemt de professional in overleg met de werkzoekende het initiatief en verzorgt hij invulling van het traject. Hier is er een lage mate van zelfsturing.

Zelfsturing heeft op twee niveaus toegevoegde waarde (RWI, 2010:10-12). Ten eerste de intrinsieke waarde: dit betreft het door de werkzoekende verwerven of behouden van regie over het eigen leven. Vanwege de nadelige effecten van langdurige werkloosheid ligt de intrinsieke waarde in weer in beweging komen. Ten tweede de instrumentele waarde: dit betreft de effectiviteit van re-integratie-inspanningen die zelfsturing vergroot. Naarmate mensen langer werkloos zijn neemt de arbeidsmotivatie af, wat doorbroken wordt wanneer werkzoekenden meer invloed ervaren. Zelfsturing bevordert invloed en werkt derhalve motivatieverhogend. Door de ruimte die zelfsturing creëert in het re-integratieproces wordt het gevaar voorkomen dat te weinig inbreng leidt tot het tegenwerken door de werkzoekende en de aandacht niet meer ligt op het vinden van arbeid. Tot slot zorgt zelfsturing voor een passend traject. Daarbij kent zelfsturing de volgende dilemma's (RWI, 2010:14-17):

- De relatie tussen werkzoekende en professional: voor succesvolle re-integratie is een goed contact tussen werkzoekende en professional essentieel. De werkzoekende moet kunnen rekenen op betrokkenheid en ruimte van de professional en de professional moet kunnen rekenen op inzet van de werkzoekende. Zelfsturing vraagt om wederzijds vertrouwen;
- Conflicten met organisatiedoelen: de kortste weg naar werk staat centraal maar de vraag is of dat middels zelfsturing wordt gehaald. In de praktijk wordt dit soms zo ervaren;
- Capaciteit: zelfsturing vraagt om sturing in de vorm van begeleiding, ondersteuning, toezien en het nakomen van afspraken. De vraag is of dit uitvoeringscapaciteit kost of oplevert. De verwachting is dat de begeleiding bij aanvang intensief is maar daarna snel minder wordt;
- Professionaliteit: zelfsturing vraagt om een coachende rol van de professional. Om deze rol te kunnen vervullen zijn er de benodigde kennis en vaardigheden vereist. De vraag is op welk niveau de professionaliteit op deze gebieden van de professional is;
- Discretionaire bevoegdheid: deze bevoegdheid houdt in hoe de professional omgaat met vragen die buiten het huidige beleidskader of instrumenten vallen. De professional dient op deze vragen een antwoord te geven wat zowel past bij de belangen van de werkzoekende als bij die van de organisatie, maatschappij en wet.

Deze dilemma's dienen bij de invoering van zelfsturing de nodige aandacht te krijgen.

Daarnaast wordt duidelijk dat zelfsturing geen eindeloze vrijheid betekent voor zowel werkzoekende als professional (RWI, 2010:17). Bij zelfsturing dienen werkzoekenden de ruimte te krijgen om te voldoen aan de verantwoordelijkheden die het doen van een beroep op de sociale zekerheid met zich meebrengen. Deze autonomie geldt slechts tot op bepaalde hoogte. Die hoogte wordt overschreden wanneer een werkzoekende besluit om niets uit te voeren in plaats van het zoeken naar arbeid. Om dit te voorkomen dienen heldere voortgangsafspraken te worden gemaakt en die moeten worden nagekomen. Hiervoor is bijsturing van de professional soms noodzakelijk. In zijn bijsturing kan de professional zich de volgende rollen aanmeten (RWI, 2010:36-37):

- Coach: de coach coacht, luistert, bevraagt, reflecteert, stimuleert, complimenteert, confronteert, evalueert, waarbij de werkzoekende zelf stappen zet;
- Regelaar: de regelaar regelt zaken in het leven van de werkzoekende, ruimt puin en stelt zaken op orde indien nodig;
- Regisseur: de regisseur organiseert en stemt samenwerking op casusniveau af, kijkt wie de regierol heeft, bewaakt samenwerkingsafspraken en leeft ze na, spreekt partners aan op samenwerking en dienstverlening en bespreekt zorgwekkende signalen met experts;
- Ondersteuner: de ondersteuner oefent, bespreekt voor en na, gaat mee, herinnert aan afspraken en helpt bij het invullen van formulieren;
- Toeleider/dienstenmakelaar: de professional wijst op de mogelijkheden op het gebied van voorzieningen, participatie en re-integratie, hulpverlening, wonen en verwijst naar andere organisaties.

Met de beschrijving van de diverse rollen die de professional kan aanhouden tijdens het contact met werkzoekenden is de contextbeschrijving volledig. Er is aandacht geweest voor hoe Gemeente Rotterdam werkzoekenden organisatorisch verdeeld over twee clusters en hoe de taskforce hierbinnen is gepositioneerd. Ook is beschreven hoe werkzoekenden binnen de taskforce worden bediend. De context is afgesloten met de beschrijving van de gesprekstechniek die de professionals van de taskforce toepassen tijdens contact met werkzoekenden. Hierover worden op een later moment in dit onderzoek verdere uitspraken gedaan. Overgegaan wordt op het theoretisch kader, waarin de drie theoretische concepten uit de onderzoeksvraag wordt toegelicht.

3. Sturende, beleidsimplementerende en samenwerkende professionals

Nu de achtergrond en de context van het onderzoek zijn beschreven wordt in dit hoofdstuk het theoretisch kader gepresenteerd. Uit de achtergrond van dit onderzoek in hoofdstuk 1 wordt duidelijk dat de onderzoeksvraag drie theoretische concepten telt. Deze concepten worden als drie bouwstenen in dit hoofdstuk nader toegelicht. Het gaat om sturing (3.1), beleidsimplementatie (3.2) en de netwerktheorie (3.3).

3.1. Sturende professionals

In deze paragraaf wordt het eerste theoretische concept uit de onderzoeksvraag beschreven, te weten sturing. Dit vormt de eerste bouwsteen van dit theoretisch kader. Dit concept bestaat in dit onderzoek uit drie onderdelen: sturingsconceptie en -modaliteiten (3.1.1.) en operationele sturing (3.1.2.).

3.1.1. Sturingsconcepties en -modaliteiten

De overheid probeert sturing te geven aan maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken door beleid. Tegenwoordig wordt het oplossen van vraagstukken gezien als een proces tussen een groot aantal publieke, private en semipublieke partijen (Bekkers, 2007:91). Sturing wordt als volgt gedefinieerd (Kickert et al. (1985:46, zoals gelezen in Bekkers, 2007:92, cursief toegevoegd): *“een vorm van gerichte beïnvloeding in bepaalde context”*. Sturing wordt veelal gekoppeld aan een sturingsconceptie: veronderstellingen over de verwachte efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit van overheidsoptreden. Hierbij horen relevante veronderstellingen omtrent (Bekkers, 2007:92-95):

- Politiek-bestuurlijke noodzaak van sturing: voor overheidsoptreden is legitimiteit vereist;
- Het sturend vermogen van een actor: heeft de overheid het vermogen om bepaalde vraagstukken en ontwikkelingen daadwerkelijk te sturen;
- Zelfsturend vermogen van een actor: de mogelijkheid en vrijheid van actoren om te reageren op omgevingsontwikkelingen en stuursignalen;
- Object en context van sturing: waar is het overheidsoptreden op gericht;
- Rol van kennis en informatie: kennis en informatie zijn essentieel;
- Inzet van bepaalde sturingsmodaliteiten en -instrumenten: sturingsconcepties krijgen vorm wanneer instrumenten worden ingezet. Een sturingsmodaliteit is het in samenhang inzetten van instrumenten geïnspireerd door visie.

Op basis van invulling van deze veronderstellingen zijn verschillende vormen van sturing waarneembaar, zoals de ‘klassieke sturingsconceptie’ oftewel ‘monocentrische sturing’. Het kenmerk is dat vanuit een centraal punt de maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken beheersbaar en oplosbaar zijn. De volgende veronderstellingen liggen hieraan ten grondslag (Bekkers, 2007:95-99):

- Er heerst maakbaarheids- en vooruitgangsgeloof. De overheid lost problemen op vanuit een bovengeschatte positie ten opzichte van de samenleving;
- Het sturend vermogen van de overheid wordt gezien als beheersingsvraagstuk van mensen en middelen: de organisatie als machine, als doelboom en als piramide;
- Het object is de interne processen. Geprobeerd wordt deze te beheersen door instructies en regels en daaraan gekoppelde terugkoppelings- en verantwoordingsinformatie;
- Rationaliteit is het toverwoord. Kennis, informatie en analyse zijn essentieel;
- De sturingmodaliteit is ‘command and control’. De belangrijkste instrumenten zijn planning en wet- en regelgeving.

Medio jaren tachtig werden de beperkingen van deze vorm van sturing steeds duidelijker door drie typen overwegingen (Bekkers, 2007:99-102):

- Financieel-economische: door de recessie en oplopende staatsschulden werd steeds meer vertrouwd op de markt dan op de staat als allocatiemechanisme;
- Juridische: door de vele regels ontstond een roep om de- en zelfregulering;
- Bestuurskundige: de overheid is ook object van sturing en dé overheid bestaat niet. Sturing krijgt dus vorm en inhoud in een stelsel van actoren binnen en buiten de publieke sector.

Door deze overwegingen eind jaren tachtig zijn er nieuwe vormen van sturing ontwikkeld.

Bij nieuwe vormen van sturing zijn er ook andere sturingscentra die beschikken over zelfsturende vermogens en middelen. De 'monocentrische sturing' maakt plaats voor 'polycentrische sturing'. Daaraan liggen deze volgende veronderstellingen ten grondslag (Bekkers, 2007:102-105,116):

- Legitimiteit wordt ontleend aan een terugtrekkende overheid die stuurt op afstand en poogt zelfsturende vermogens van organisaties te benutten. Het geloof in maakbaarheid verdwijnt;
- De aandacht gaat vooral uit naar de sturingscontext en het object. Door een zelfsturend vermogen kunnen organisaties en individuen opkomen voor hun belangen en strategisch gedrag vertonen. Hier is de overheid slechts één, niet bovengeschiedte actor;
- Kennis en informatie zijn inherent subjectief. Ze worden als machtsbron ingezet;
- Het object is zelfsturende vermogens waarover actoren beschikken. De aangrijppunten zijn:
 - Sturing op grenzen van de organisatie, met name op de in- en output;
 - Sturing op kosten-batenafwegingen, gebruik makende van prikkels;
 - Sturing op de structurering en procedurering van relaties tussen actoren;
 - Sturing op gemeenschappelijke beeldvorming.

Deze veronderstellingen en aangrijppunten geven vier sturingsmodaliteiten (Bekkers, 2007:105-116):

- Sturing op in- en outputparameters: dit richt zich op de grenzen van de organisatie, niet op het interne functioneren. In de praktijk wordt deze vorm gezien als 'verlichte klassieke sturing' met hiërarchische positiebepaling. Zelfsturing vindt plaats binnen van bovenaf vastgestelde prestatiekaders. In deze visie wordt qua input veelal budget ergens voor vrijgemaakt, waarna aan de outputkant prestaties worden gesteld. Veel gebruikte instrumenten zijn budgettering en kengetallen. Als voordeel heeft deze sturingsvorm meer transparantie van en verantwoording over resultaten, een sterker leer- en oordeelsvermogen en prikkeling van innovatie en ondernemerschap. De nadelen zijn het risico op verstarring, een verhullende werking omdat enkel prestaties worden nagestreefd die kwantificeerbaar zijn en het werkt bureaucrativering in de hand;
- Sturing op grond van incentives: dit richt zich op gedragsbeïnvloedende prikkels ten einde het verleiden van actoren om bepaald gedrag te vertonen. Daarbij wordt geprobeerd om een andere kosten-batenafweging te realiseren. Deze vorm van sturing heeft als voordeel dat actoren de ruimte krijgen om een eigen afweging te maken waardoor de effectiviteit en legitimiteit van sturing toenemen. Als nadelen heeft deze sturingsvorm dat het de vraag blijft of het veranderen van de kosten-batenafweging door de incentive of door andere factoren komt, dat cumulatie van gewenste individuele reacties kan leiden tot een ongewenst collectief resultaat en dat er slechts gedragswijzigingen worden geboekt (geen resultaten);
- Sturing op structurering en procedurering van relaties: dit gaat om netwerkmanagement of institutioneel ontwerp. Geprobeerd wordt om overleg-, onderhandelings-, ruil- en communicatieprocessen tussen actoren in een beleidsnetwerk aan te laten sluiten op beleidsdoelen. Het gaat om het veranderen van: de posities van actoren, de relaties tussen actoren en de spelregels tussen betrokken actoren in netwerken. Deze vorm van sturing heeft als voordeel dat iedere actor de vrijheid heeft om af te wegen door een eerlijke uitgangspositie per actor. Als nadeel is de kans op machtsongelijkheid door een ongelijke uitgangspositie en op ongewenste effecten. Tot slot is een nadeel dat bij implementatie van

spelregels rekening gehouden moet worden met de objectiviteit van de opsteller, verborgen belangen en de invloed van actoren;

- Sturing als gemeenschappelijke beeldvorming: dit gaat om het faciliteren van gemeenschappelijke beeldvorming over de aard en omvang van een probleem en oplossingsrichting. Actoren worden tot elkaar gebracht en er wordt een platform geboden voor overleg, ruil en onderhandeling. De voordelen van deze sturingsvorm zijn dat iedere actor zijn perceptie naar voren kan brengen, dat het pluriforme karakter van maatschappelijke vraagstukken als uitgangspunt wordt genomen en dat weerstand in de uitvoering wordt beperkt. Nadelen zijn dat als harmonie niet wordt bereikt men verzandt in beleidsontwikkelingsprocessen, de representativiteit van de actoren en zwakke belangen en de rol van macht.

Nu sturing in kaart is gebracht, wordt passend binnen dit onderzoek verder ingezoomd op aansturing van professionals door het management. Om te analyseren hoe operationele sturingsprocessen binnen Taskforce Tegenprestatie lopen is dit een essentieel onderdeel. Aansturing betreft hier een concreet onderdeel van voorgenoemde sturing.

3.1.2. Operationele sturing

Keuning & Eppink (2000:5) stellen dat organisaties haar doelen realiseren door met name managers en ondergeschikten. Een manager is volgens Keuning & Eppink (2000:9, cursief toegevoegd): *“...iemand die het handelen van andere mensen in een organisatie op gang brengt en stuurt. Hij geeft richting aan processen, mensen en middelen om bepaalde doelstellingen te bereiken. Daartoe neemt de manager voortdurend beslissingen over wat en hoe iets moet worden gedaan en wie dit moet doen, en daarbij dient hij steeds bereid te zijn uit te leggen waarom iets moet worden gedaan”*. Een manager is dus veelal bezig met het geven van leiding aan ondergeschikten bij de uitvoering van hun dagelijkse werk. Keuning en Eppink (2000:505, cursief toegevoegd) definiëren leidinggeven in enge zin: *“het omzetten van constituerende beslissingen in dagelijkse actie”*.

Volgens Keuning & Eppink (2000:506-509) hebben managers een vijftal bronnen van invloed om leiding te geven en het gedrag van ondergeschikten te beïnvloeden: de positieve sanctie, de negatieve sanctie, de functie zelf, deskundigheid en identificatie. De eerste drie bronnen gaan om gezag en zijn verbonden aan de positie die de manager inneemt in de organisatie. De laatste twee gaan om macht en zijn verbonden aan het individu dat de manager is. Er is sprake van een optimale situatie wanneer macht en gezag samen vallen. De manager dient macht en gezag als middel te gebruiken om organisatiedoelen te realiseren. Kotter (1981, zoals gelezen in Keuning & Eppink, 2000:507-508) stelt dat een manager macht kan krijgen en behouden door te beschikken over tastbare middelen waarvan anderen afhankelijk zijn en informatie. Ook dient de manager informatiekkanalen te beheersen en positieve relaties met anderen te ontwikkelen. Kotter concludeert dat succesvolle managers bewust met macht omgaan.

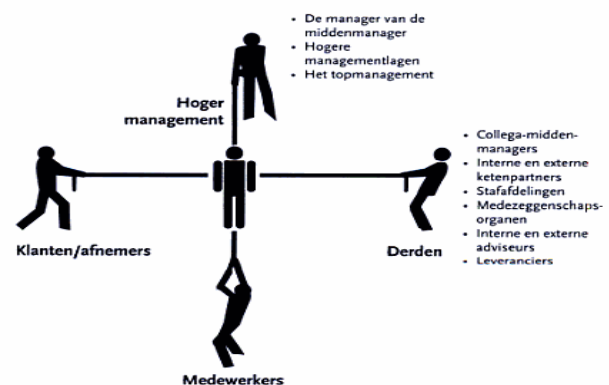
Voor de activiteiten van managers verwijzen Keuning & Eppink (2000:11-12) naar Mintzberg (1975:12-20) die drie soorten managementrollen met bijbehorende activiteiten beschrijft:

- Interpersoonlijke activiteiten: de manager als de vertegenwoordiger van zijn organisatie naar buiten. Hierbij horen de volgende rollen: boegbeeld (ceremoniële taken), leider (verantwoordelijk voor ondergeschikten) en verbinder (contact met externen);
- Informationele activiteiten: de manager als voortdurend zoeker naar en ontvanger van informatie, ook buiten de eenheid. Hierbij horen de volgende rollen: observator (omgeving scannen, ondervragen liaisons en ondergeschikten en ontvangen informatie in de vorm van roddels, geruchten en speculatie), verspreider (informatie delen met enkele bevoorrechten) en woordvoerder (informatie sturen naar mensen buiten de eenheid);

- Besluitvormende activiteiten: de manager als de omzetter van informatie via besluitvorming in planmatige actie. Hierbij horen de volgende rollen: ondernemer (hij poogt zijn eenheid te verbeteren en aan te passen aan externe ontwikkelingen), oplosser van verstoringen (hij reageert op druk en verstoringen), verdeler (hij bepaalt wie wat krijgt in termen van middelen) en onderhandelaar (de tijd die hij kwijt is aan onderhandelingen).

Volgens Mintzberg (1975:19) moeten alle rollen uit het framework worden ingevuld omdat anders de functie van manager niet intact kan blijven. Een managementfunctie kan niet worden verdeeld over meerdere personen. Het knelpunt hiervoor ligt bij de informatiele rollen.

Keuning & Eppink (2000:91-95) maken een verder onderscheid van taken aan de hand van managementposities. De taak van het topmanagement is het zorgen voor continuïteit van de organisatie door de relatie tussen de organisatie en haar omgeving zo goed mogelijk in te richten. De taak van het eerste-lijn- of middenmanagement (hierna: middenmanagement) is het leiding geven aan uitvoerende werkzaamheden. Verdere taken van het middenmanagement zijn het leiden en sturen van activiteiten, operationele beslissingen nemen, doorgeven van informatie, plannen en organiseren van werkzaamheden, bouwen van een intern en extern netwerk, rapporteren aan het topmanagement en business genereren. De middenmanager wordt als volgt (Huy, 2001): de middenmanager is een manager twee niveaus onder de CEO en één niveau boven de professionals. Floyd en Woolbridge (1997, zoals gelezen in Wolters & De Natris, 2012) stellen dat de middenmanager de schakel is tussen het strategische en het operationele niveau: zij vertalen de strategie naar de professionals en voorzien het hoger management van informatie. Elshout (2006) verwijst in zijn proefschrift over de middenmanager afrondend naar Livian en Burgoyne - Middle Managers In Europe (1997). Zij stellen dat altijd drie aspecten terugkomen: middenmanagers vormen het midden van de bevelslijn (hiërarchie), de besluiten die zij nemen zitten betreffende tijdsperspectief en reikwijdte tussen de strategische en de operationele (routine)beslissingen in en de invloed die middenmanagers in een organisatie hebben, houdt het midden tussen allesbepalend en nauwelijks waarneembaar. Duidelijk wordt dat de middenmanager ‘een spin in het web’ is (zie figuur) (Mars, 2010).



Hiermee is (operationele) sturing door het management in kaart gebracht. Wanneer professionals worden gestuurd door managers, roept dit een tegenreactie op. In de volgende paragraaf wordt op deze tegenreactie verder ingegaan.

3.2. Beleidsimplementerende professionals

In deze paragraaf wordt het tweede theoretische concept uit de onderzoeksvraag beschreven, te weten beleidsimplementatie. Dit vormt de tweede bouwsteen van dit theoretisch kader. Dit concept bestaat in dit onderzoek uit vier onderdelen: type publieke uitvoeringsorganisaties (3.2.1.), publieke uitvoeringsprofessionals (3.2.2.), copende professionals (3.2.3.) en beleidsvervreemding (3.2.4.).

3.2.1. Taskforce Tegenprestatie als publieke uitvoeringsorganisatie

Taskforce Tegenprestatie is een publieke uitvoeringsorganisatie. Wilson (1989:158-175) meent dat niet alle publieke uitvoeringsorganisaties hetzelfde zijn. Vanuit managerieel perspectief stelt Wilson

dat er verschillen zijn aan te wijzen in de werkwijze van publieke uitvoeringsorganisaties op twee aspecten: de zichtbaarheid van de activiteiten (output) en van de uitkomsten (outcomes). Bij eerstgenoemde gaat het om wat de uitvoeringsambtenaar dagelijks doet. Bij de tweede gaat het om wat voor resultaten dit oplevert. Wilson zet deze twee dimensies en gradaties tegenover elkaar waarmee vier typologieën ontstaan (Wilson, 1989:158-171,174-175):

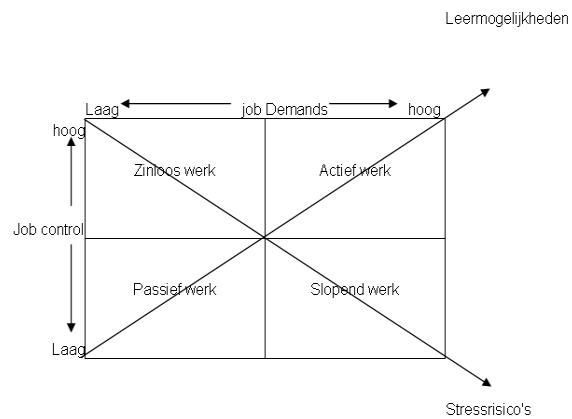
- Production organisaties: hier zijn zowel de output als outcomes zichtbaar. Een voorbeeld is de Belastingdienst: de activiteiten van medewerkers zijn zichtbaar en het resultaat dat dat oplevert ook, in de vorm van belastinggeld. Het voordeel is dat managen door de zichtbaarheid van output en outcomes wordt versimpeld en de activiteiten in regels kunnen worden vastgelegd. Het gevaar is dat het management de meeste aandacht schenkt aan de gemakkelijkst te meten outcomes. Het is hier relevant dat om dit type uitvoeringsorganisatie te managen het absoluut zeker moet zijn dat de output en outcomes zichtbaar zijn;
- Procedural organisaties: hier is de output zichtbaar, maar de outcomes niet. Een voorbeeld is een psychiatrische inrichting: het management ziet wat de staf doet, maar de resultaten zijn niet zichtbaar. Het management legt bij dit type de aandacht op middelen: hoe de uitvoering het werk doet is belangrijker dan welke resultaten het oplevert, omdat de output zichtbaar is en de outcomes niet. Het gevaar is dat door het toezicht op output de moraal verloren gaat;
- Craft organisaties: hier is de output niet zichtbaar, maar de outcomes wel. Een voorbeeld is het leger in oorlogstijd: de activiteiten van het leger zijn niet duidelijk, maar de resultaten wel, bijvoorbeeld een gewonnen veldslag. Het management is afhankelijk van het arbeidsethos om gedrag te controleren. Het nadeel is dat publieke managers geen genoeg nemen met het sturen op resultaat, maar toch pogen activiteiten in regels vast te leggen;
- Coping organisaties: hier zijn zowel de output als outcomes niet zichtbaar. Een voorbeeld is een docent: zijn activiteiten kunnen niet constant worden bekeken en de resultaten zijn niet direct meetbaar. Het is moeilijk voor het management om de professionals te beoordelen. Dit creëert een lastige situatie: effectief management is bijna onmogelijk. Bij dit type is het gevaar aanwezig dat de aandacht van het management slechts uitgaat naar wat het gemakkelijkst meetbaar is. Daarnaast is er het risico dat, omdat het management slechts kan beoordelen op prikkels en alarmsignalen die zeer acuut en tijdelijk zijn, dat professionals zich door het management in de steek gelaten voelen.

Hieruit wordt duidelijk dat niet alle publieke uitvoeringsorganisaties hetzelfde zijn. Hoe meer de output en outcomes zichtbaar zijn, hoe gemakkelijker zaken in regels en procedures vast te leggen zijn en hoe gemakkelijker professionals beoordeeld kunnen worden. In coping organisaties is het bijna onmogelijk om effectief te managen. Deze classificatie geeft aan dat het gedrag van uitvoerende ambtenaren in de ene publieke uitvoeringsorganisatie sterk kan verschillen van het gedrag van die in andere organisaties (Wilson, 1989:174-175). Daarbij komt dat er in publieke organisaties een groot onderscheid is in hoe de taken en doelen worden gedefinieerd. Hierdoor worden de taken van uitvoerders veelal vormgegeven door natuurlijke verschijnselen, waardoor professionals een eigen manier ontwikkelen om het werk in te vullen (Wilson, 1989:48-49).

3.2.2. Publieke uitvoeringsprofessionals

In de publieke uitvoeringsorganisaties hebben publieke uitvoeringsprofessionals een aantal zaken gemeen. Zo hebben ze enerzijds te maken met cliënten en anderzijds met publieke doelstellingen. Hupe & Krogt (2013, in Noordegraaf & Steijn, 2013:59) definiëren publieke uitvoeringsprofessionals als medewerkers die: een bepaald beroep uitoefenen waarvoor ze formeel zijn getraind, hun verantwoordelijkheid organiseren gerelateerd aan het uitoefenen van de professie en hun beroep uitoefenen binnen een publieke organisatie.

Een kenmerk van het werk van de professional is de vrijheid van handelen, oftewel de taakautonomie of discretionaire ruimte. Dit komt voort uit de aard van de taken en de basis van macht (Hupe & Krogt, 2013 in Noordegraaf & Steijn, 2013:57). Discretionaire ruimte heeft betrekking op de mogelijkheden voor de taakuitvoerder om zelf veranderingen aan te brengen in de belastende factoren, zoals het veranderen van arbeidsomstandigheden, het bepalen van de volgorde van het werk, hoe het werk uit te voeren, wanneer een pauze te nemen en het werktempo bepalen. Hiermee kunnen taakuitvoerders hun belasting reguleren. Anders gezegd: het gaat om de mogelijkheden om het wat en hoe van het werk te beïnvloeden (Dijk et al., 1990:3-10; Knepper & Feenstra, 1991:1972-1976). Een gebrek aan discretionaire ruimte brengt een hogere werkbelasting met zich mee (De Croon et al., 2002; De Jonge et al. 1999). Eén van de meest gebruikte modellen binnen de arbeids- en gezondheidspsychologie is het Demand-Control model van Karasek (1979:285-308) (zie nevenstaand figuur). In dit model staan taakeisen en discretionaire ruimte (taakautonomie) centraal. Beide aspecten kunnen hoog of laag zijn. Volgens dit model ervaart iemand belastingsverschijnselen (overspanning) of -gevolgen (burn-out) wanneer er sprake is van hoge taakeisen en lage taakautonomie. Volgens Karasek (1979:285-308) zijn hoge taakeisen niet per definitie negatief, zo werken ze in combinatie met voldoende autonomie stimulerend en motiverend. Dit betekent dat belastingsverschijnselen of -gevolgen niet enkel ontstaan door hoge taakeisen maar door de combinatie van hoge eisen met lage autonomie (Kuiper et al., 2011:254).



Publieke uitvoeringsprofessionals ervaren druk. Deze druk kan toenemen op twee manieren: bestaande kan verergeren en nieuwe kan erbij komen. Hupe & Krogt (2013, in Noordegraaf & Steijn, 2013:55,61) stellen dat werkdruk in de publieke dienstverlening de volgende elementen kent:

Schaal	Bron	Typen van verantwoording	Typen van druk
Regels	Openbaar bestuur: wetten, beleid en targets	Politiek-bestuurlijk	Regeldruk
Normen	Professie	Professioneel	Beroepsdruk
Verwachtingen	Maatschappij	Participatief	Sociale druk

Regeldruk ontstaat door de verschillende manageriële targets, de opgelegde wetten en regels en beleid dat geïmplementeerd moet worden. Sociale druk ontstaat door de verwachtingen van collegae en door de eisen die organisaties, burgers, groepen en verenigingen stellen aan hun professionals. Beroepsdruk ontstaat door veranderende ideeën over 'good practice', de kwaliteit van dienstverlening, uniformiteit dat stolt in protocols en toenemende specialisatie. Publieke uitvoeringsprofessionals hebben manieren om om te gaan met deze vormen van beperkingen en druk. Onderscheiden worden (Hupe & Krogt, 2013 in Noordegraaf & Steijn, 2013:61-66):

Manier	Uitwerking	Reactie op werkdruk
Coping	De werkdruk als gegeven accepteren en er het beste van maken	Individualistische reactie
Netwerken	De werkdruk compenseren door feedback te vragen en gedeelde doelen te creëren	Professionele reactie
Activisme	De werkdruk pogen te verminderen door de bron aan te pakken	Politieke reactie

3.2.3. Copende professionals

Coping wordt door vele onderzoekers gedefinieerd. Eén van de belangrijkste onderzoekers is Richard Lazarus, zijn definitie van coping wordt veelvuldig geciteerd (1991:112, zoals gelezen in Bajema, 2001:36, cursief toegevoegd): "*Coping omvat de cognitieve en gedragsinspanningen die gericht zijn op het omgaan met specifieke externe of interne eisen die ervaren worden als een belasting voor iemands middelen/reserves*". Anders gezegd: coping gaat om hoe iemand met problemen omgaat.

Het gedrag van professionals in publieke uitvoeringsorganisaties wordt ook beïnvloed door de mate van beleidsvrijheid (discretionaire ruimte) (Bekkers, 2007:239). Dit is het gevolg van wanneer het handelen van een uitvoeringsambtenaar niet volledig in een wettelijke regel of instructie van de leidinggevende te vatten is, waardoor de beslissingen die hij neemt slechts te beschouwen zijn als logisch voortvloeisel van een regel, richtlijn of instructie (Bovens et al., 2012:217). Volgens Lipsky (1980) beschikken uitvoeringsambtenaren over een grote discretionaire ruimte waardoor er een kloof kan ontstaan tussen het opgestelde beleid en de uitvoering ervan. Hij noemt deze ambtenaren 'street-level bureaucrats'. Dit zijn uitvoeringsambtenaren die tijdens het uitvoeren van hun werk direct contact hebben met burgers en daarbij een grote discretionaire ruimte hebben, zoals leraren. Street-level bureaucrats werken in street-level bureaucracies, publieke uitvoeringsorganisaties die in verhouding tot hun beroepsbevolking een aanzienlijk aantal street-level bureaucrats in dienst hebben. De street-level bureaucrat vormt de schakel tussen overheid en burger, omdat hij beoordeelt voor welke mogelijkheden een burger in aanmerking komt, waardoor hij het leven en de mogelijkheden van de burger structureert (Lipsky, 1980:3,4). Het functioneren van overheidsorganisaties wordt in grote mate bepaald door de aanpassingen die street-level bureaucrats in contact met burgers maken waardoor er een kloof ontstaat tussen de uitvoering van het beleid en de reden het oorspronkelijk is ontwikkeld (Bovens et al., 2012:217). Daarnaast zijn er vijf factoren van toepassing op het gedrag van de street-level bureaucrat (Lipsky, 1980:27-70):

- Een chronisch tekort aan middelen om het te verrichten werk uit te voeren: hier kan gedacht worden aan een grote caseload waardoor tijdsdruk ontstaat en veel administratieve taken waardoor minder tijd voor de cliënt overblijft;
- De vraag naar diensten neemt toe wanneer het aanbod toeneemt: er wordt van diensten meer gebruik gemaakt wanneer het aanbod groter is;
- De organisatiedoelen zijn ambigue, vaag of conflicterend: het werk van de street-level bureaucrat kent conflicterende en ambigue doelstellingen. Daarnaast zit er ook een ideologische dimensie aan de doelen wat ze lastig bereikbaar maakt;
- Prestaties ter doelbereiking zijn veelal moeilijk dan wel onmogelijk meetbaar: prestaties meten en evaluatie ervan zijn erg moeilijk omdat er geen objectieve maatstaven bestaan om ze tegen af te zetten en er een dienst wordt geleverd in plaats van een product. Ook wordt evaluatie bemoeilijkt door de aanwezigheid van vele variabelen;
- Cliënten zijn onvrijwillig: street-level bureaucracys voorzien in essentiële diensten die voor burgers niet elders te verkrijgen zijn. Omdat cliënten veelal onvrijwillig zijn worden er hoge eisen gesteld aan het contact met de overheid (Bovens et al., 2012:216).

De street-level bureaucrat werkt dus met inadequate middelen in een omgeving waar de vraag altijd toeneemt tot aan het aanbod (Lipsky, 1980:81). Om deze werksituatie zo beheersbaar mogelijk te maken en onzekerheden te verwijderen, ontwikkelen street-level bureaucrats formele en informele aanpassingsmechanismen (Bovens et al, 2012:216). Lipsky (1980:81-158) stelt dat de street-level bureaucrat om te kunnen functioneren een drietal copingmechanismen heeft ontwikkeld:

- Street-level bureaucrats ontwikkelen manieren om de vraag naar de diensten te beperken, het gebruik van beschikbare middelen te maximaliseren en verkrijgen de naleving van cliënten die over de door hun organisatie ontwikkelde procedures heen gaan. Zo kan hij

middelen als macht, informatie, expertise en geld, aanwenden om cliënten te ontmoedigen van de dienst gebruik te maken. Andere manieren zijn: het beïnvloeden van tijd waardoor cliënten moeten wachten, het verstrekken of onthouden van informatie, het vragen van psychologische kosten, het laten wachten van cliënten in wachtrijen en wachtkamers en focussen op kwantiteit. Differentiatie in de toewijzing van middelen aan klanten is een manier om om te gaan met caseload, ambiguïteit en stress. Zo kan gebruik gemaakt worden van creaming, het eerst behandelen van cases met de grootste slagingskans en het eerder met cliënt a dan b in gesprek gaan. Cliënten kunnen worden gecontroleerd doordat geïnteracteed wordt in symbolische settings die de gezagsverhouding versterken of beperken, cliënten van elkaar worden afgezonderd, de diensten als goedaardig worden gepresenteerd, de cliënten naar hem komen en hij bevoegd is om sancties op te leggen;

- Ten tweede pogen street-level bureaucrats de concepten van hun werk aan te passen, om zo de doelstellingen naar beneden bij te stellen en daarmee de kloof tussen beschikbare middelen en doelrealisatie te verkleinen. Zo wordt gepoogd de middelen efficiënter in te zetten, de kosten te verlagen en de doelen naar beneden bij te stellen. Daarnaast krijgen ze te maken met zaken die buiten de managementpraktijk vallen die ze opvangen door eigen middelen in te zetten. De pieken die ze ervaren worden opgevangen door zogenoemde 'safe time'. Dit wordt ook gecreëerd om de caseload te reguleren. Een andere manier is het verplaatsen van de besluitvorming. Zo wordt bij screening toegestaan dat collega's lager in de hiërarchie gebruik maken van de discretionaire ruimte voor informatievoorziening, het bepalen van de juiste plek voor cliënten en het beperken van druk van de cliënt. Bij rubber-stamping worden besluiten genomen door collega's lager in de hiërarchie, maar lijkt het als of ze genomen zijn door de ambtenaar zelf. Bij referrals gaat het om het overdragen van de moeilijkere cases naar een anderen. Verder wordt gebruik gemaakt van terugtrekking van het werk. Ook is het persoonlijk definiëren van doelstellingen een manier. Twee laatste manieren zijn het verkleinen van de discretionaire ruimte zodat het gevoel wordt ervaren dat er minder verantwoordelijkheid wordt gedragen en het beperken van bureaucratie zodat cliënten ongelijk behandeld kunnen worden;
- Ten derde pogen street-level bureaucrats hun cliënten aan te passen om zo de kloof tussen prestaties en doelstellingen meer acceptabel te maken. Ondanks dat verwacht wordt dat street-level bureaucrats hun cliënten gelijk behandelen zijn er vele factoren die ongelijkheid kernmerkend maken voor een bureaucratie. Daarbij is differentiatie een copingmechanisme. Als de street-level bureaucrat niet continu zijn uiterste best voor iedere cliënt kan doen, verdeelt hij zijn cliënten in groepen. De vraag waar de verantwoordelijkheid ligt voor (de moeilijkheden van) de cliënt zorgt voor vervreemding van de cliënt. Als cliënten worden gezien als producten en daarmee volgens de street-level bureaucrat geen verantwoordelijkheid dragen voor falen, vindt ook vervreemding plaats.

Lipsky (1980:13-18,221-223) stelt dat omdat de grote discretionaire ruimte van street-level bureaucrats in combinatie met hun niet-toegestane handelen leiden tot patronen in organisatiegedrag, zij gezien dienen te worden als beleidsmakers op twee niveaus. Enerzijds heeft hij een grote discretionaire ruimte in de uitvoering van zijn werk en de beslissingen die hij maakt. De discretionaire ruimte is onlosmakelijk verbonden aan de functie omdat deze functie complexe taken omvat waarvan de alternatieven niet in regels, richtlijnen of instructies kunnen worden vastgelegd. Anderzijds geniet de street-level bureaucrat autonomie ten opzichte van organisatorische bevoegdheden. De kloof tussen het opgestelde beleid en de uitvoering ervan wordt als gegeven gezien en toegeschreven aan slechte communicatie of dat de uitvoerders het niet eens zijn met de doelen. Daarom zegt Lipsky over beleid het volgende: "men moet beleid niet opvatten als het werk van wetgevers of van de leiding, maar veeleer als inspanning die zich afspeelt in slecht toegeruste kantoorruimten en in dagelijkse ontmoetingen op straat" (Bovens et al., 2012:217).

3.2.4. Vervreemde professionals

Naast 'street-level bureaucracy' heeft ook het begrip 'policy alienation' invloed op publieke professionals. Tummers (2012:300) merkt op dat vele studies aantonen dat publieke professionals moeite hebben zich te identificeren met het beleid dat zij dienen te implementeren. Wanneer dit het geval is heeft dit behoorlijke consequenties. De identificatieproblemen met het beleid dat professionals dienen te implementeren wordt aangeduid als 'policy alienation'. Dit wordt als volgt gedefinieerd: *“een algemene cognitieve staat van psychologische ontkoppeling met het beleidsprogramma dat wordt geïmplementeerd door een publieke professional die regelmatig direct contact met cliënten heeft”*.

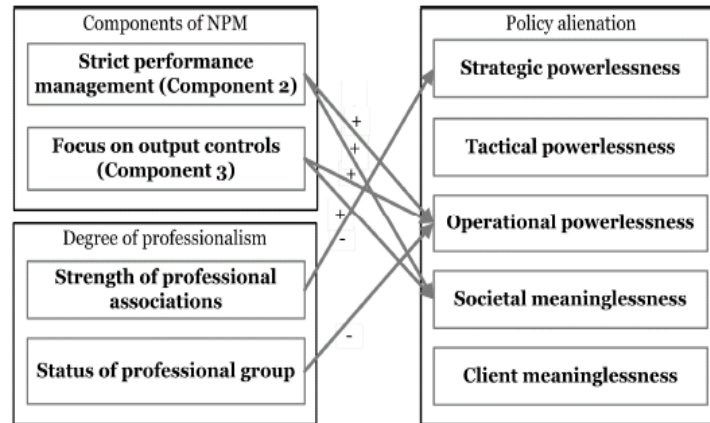
Alienation betekent in grote lijnen het gevoel van sociale vervreemding, de afwezigheid van sociale steun of een betekenisvolle sociale connectie. Policy alienation kent twee belangrijke dimensies: machteloosheid, het gebrek aan controle van een persoon over de gebeurtenissen in zijn leven, en betekenisloosheid, het onvermogen van iemand om te begrijpen wat de relatie van zijn bijdragen met een groter doel is. Deze twee dimensies worden verder in vijf dimensies gespecificeerd en geoperationaliseerd (Tummers et al., 2013 in Noordegraaf & Steijn, 2013:125-128):

- Strategische machteloosheid: de gepercipieerde invloed van de professional op besluitvorming omtrent de inhoud van het beleid zoals dat in wetten en regels is vastgelegd;
- Tactische machteloosheid: de gepercipieerde invloed van de professional op besluitvorming omtrent de wijze waarop het beleid in de organisatie wordt geïmplementeerd;
- Operationele machteloosheid: de gepercipieerde mate van vrijheid in het maken van keuzes omtrent het type, de kwantiteit en kwaliteit van sancties en beloningen bij het implementeren van het beleid;
- Maatschappelijke zinloosheid: de perceptie van de professional van de toegevoegde waarde van het beleid omtrent sociaal relevante doelstellingen;
- Cliëntzinloosheid: de perceptie van de professional van de toegevoegde waarde voor cliënten bij implementatie van het beleid.

Daarbij hebben de effecten van zinloosheid een grotere impact dan de effecten van machteloosheid: het zien van de waarde van het te implementeren beleid weegt voor professionals zwaarder dan het gevoel van invloed te hebben gehad (Tummers, 2012:314).

Policy alienation wordt door twee factoren beïnvloed. Ten eerste heeft nieuw beleid veelal kenmerken van New Public Management (NPM) in zich, waardoor er druk ontstaat op de professional. Ten tweede dient er aandacht te zijn voor de mate van professionaliteit van diegenen die beleid implementeren. Voor de componenten van NPM wordt verwezen naar Hood (1991:4-5): praktijkgericht professioneel management in de publieke sector, expliciete standaarden en prestatiemeting, grotere nadruk op outputsturing, verschuiven naar de opsplitsing van units en naar meer competitie in de publieke sector, nadruk op managementpraktijken uit de private sector en op discipline en zuinigheid in het gebruik van middelen. Volgens Tummers et al. zijn met name expliciete standaarden en prestatiemeting en grotere nadruk op outputsturing relevant. De mate van professionaliteit heeft ook invloed op policy alienation. Een indicator hiervoor is het bestaan van een sterke professionele vereniging. Volgens de literatuur is de relatie tussen de vereniging en de overheid cruciaal tijdens het beleidsproces omdat de professionele vereniging legitieme verandering kan creëren door een proces van discours. Dus hoe sterker de professionele groep, hoe minder gevoel van strategische machteloosheid door professionals wordt ervaren. Een tweede indicator is de status van de professie (Tummers et al., 2013 in Noordegraaf & Steijn, 2013:126-130).

Op basis van het voorgaande wordt een theoretisch framework van policy alienation gegeven, waarmee de mate van policy alienation kan worden gemeten (Tummers, 2012:98):



Hiermee is de tegenreactie van professionals op (operationele) sturing van het management geïnventariseerd. Overgegaan wordt nu tot het laatste theoretische concept uit de onderzoeksvraag, te weten samenwerking.

3.3. Samenwerkende professionals

In deze paragraaf wordt het derde en laatste theoretische concept uit de onderzoeksvraag beschreven, te weten samenwerking. Dit vormt de derde en laatste bouwsteen van dit theoretisch kader. Dit concept bestaat in dit onderzoek uit één onderdeel: de netwerktheorie. De nadruk ligt op de probleempercepties.

Taskforce Tegenprestatie kan de opgave voortvloeiend uit collegeprioriteit tegenprestatie niet alleen. Zij dient dit samen met de actoren in het netwerk aan te vliegen. Een instrument om deze samenwerking te analyseren is de netwerkbenadering. In de huidige netwerksamenleving krijgen organisaties te maken met complexe problemen, zogenoemde 'wicked problems'. De 'wickedness' van een probleem wordt bepaald door twee dimensies: de mate waarin er zekerheid over kennis is en de mate waarin er overeenstemming is over de aard van het probleem. Wanneer er van beide geen sprake is, wordt gesproken over 'wicked problems' (Hoppe, 2011:72-74). Omdat de overheid veelal te maken krijgt met wicked problems, dient zij om haar doelstellingen te behalen samen te werken en te interacteren met andere actoren in de context van netwerken (Koppenjan & Klijn, 2004:1,29). Een actor is (Klijn & Van Twist, 2000:46 zoals gelezen in Matthijsse & Pentury, 2009:13, cursief toegevoegd): "... een handelende eenheid in een netwerk". Een netwerk is (Koppenjan & Klijn, 2004:69-70, cursief toegevoegd): "in meer of minder mate stabiele patronen van sociale relaties tussen onderling afhankelijke actoren die zich vormen rond een beleidsprobleem en/of een groep middelen en die worden gevormd, onderhouden en gewijzigd door een serie van spellen". Netwerken ontstaan wanneer er interactie tussen actoren is. Interactie ontstaat wanneer actoren doelen willen behalen: ze zijn dan genoodzaakt te interacteren met anderen. Voor het oplossen van problemen zijn middelen nodig die verdeeld zijn over actoren waardoor onderlinge afhankelijkheid ontstaat. Er is onderlinge afhankelijkheid omdat actoren middelen van anderen nodig hebben.

Om te sturen in netwerken met verschillende actoren die onderling afhankelijk zijn hebben Koppenjan & Klijn de netwerkbenadering ontwikkeld. Deze benadering analyseert complexe besluitvormingsprocessen in drie fases: het analyseren van de actoren, het spel en het netwerk. Binnen dit onderzoek is enkel de eerste fase relevant, het analyseren van de actoren en percepties (Koppenjan & Klijn, 2004:3-10). Deze fase bestaat uit vier stappen en wordt nu verder toegelicht.

Bij stap één wordt een voorlopige probleemformulering opgesteld als vertrekpunt. Omdat verschillende actoren een verschillende probleemdefinitie hanteren, is belangrijk dat degene die de analyse uitvoert vaststelt vanuit welk perspectief wordt gestart.

Bij stap twee worden de actoren geïnventariseerd vanuit het perspectief van de voorlopige probleemdefinitie. Daarbij is aandacht voor wie hinder- of realisatiemacht hebben, wie kennis, inzichten en ideeën hebben en welke actoren worden geraakt door het probleemformulering of de oplossing (Koppenjan & Klijn, 2004:135-138). Klijn & Van Twist (2000:46, zoals gelezen in Matthijsse & Pentury, 2009:13) geven een aantal criteria om actoren te rangschikken:

- Bronafhankelijkheid: welke actoren beschikken over middelen die onmisbaar zijn;
- Hindermacht: welke actoren kunnen de besluitvorming vertragen of blokkeren;
- Realisatiemacht: welke actoren moeten politieke steun verlenen om het doel te realiseren;
- Belanghebbenden: welke actoren worden in hun belang geraakt door de uitkomsten;
- Inzichtverrijking: welke actoren brengen kennis en ideeën over probleem en oplossing?

Tot slot dient er aandacht te zijn voor zogenoemde 'compound actors', wat clusters van actoren zijn (bestaande uit verschillende onderdelen) (Koppenjan & Klijn, 2004:139).

Bij stap drie worden de probleempcepties geïnventariseerd. Een perceptie is de wijze waarop actoren tegen een probleem aankijken. Ze bestaan uit de beelden die actoren hebben van het probleem, de oplossing, andere actoren en omgevingsontwikkelingen (Koppenjan & Klijn, 2004:48):

- Problemen: actoren hebben verschillende ideeën over het probleem, urgentie en betekenis;
- Oplossingen: de verschillende oplossingen die de actoren hebben. De perceptie hangt af van de voor- en nadelen die de oplossing met zich meebrengt en de perceptie van de eigen rol en bijdrage van middelen die de actor heeft bij de oplossing;
- Andere actoren: de verschillende beelden die actoren hebben van actoren in hun omgeving;
- Ontwikkelingen in de omgeving: de verschillende beelden die actoren hebben over de betekenis en aard van ontwikkelingen.

Door de vele actoren in een netwerk kan het voorkomen dat verschillende probleempcepties conflicteren. Daarbij komt het gegeven dat probleempcepties moeilijk te beïnvloeden zijn, omdat deze gebaseerd zijn op het referentiekader. Dit kader bevat de ideeën over feiten, belangen, normen en waarden met betrekking tot de werkelijkheid en de positie van actoren hierin (Koppenjan & Klijn, 2004:29,32). Bij deze stap gaat het met name om de perceptie van de probleemsituatie. Aan de hand van de percepties kunnen de doelstellingen en belangen van actoren worden beschreven. Doelstellingen en belangen kunnen worden gereconstrueerd (Koppenjan & Klijn, 2004:140-144):

Actor	Probleempcepties				Belangen	Doelstellingen
	Meetstandaard	Kern	Oorzaak	Beïnvloeding		
Actor 1						
Actor 2						
Actor N						

Om andere actoren te beïnvloeden en eigen doelstellingen en belangen te realiseren, maken actoren gebruik van een strategie. Dit is (Hoorcollege Klijn, 2014, cursief toegevoegd): "...min of meer coherente reeks van handelingen gericht op het bereiken van doelen, procesverloop en het beïnvloeden van andere actoren". Er zijn er vijf (Koppenjan & Klijn, 2004:48-50):

- Go-alone strategie: een actor probeert zijn eigen oplossing voor het probleem te realiseren;
- Conflicterende strategie: een actor probeert de oplossing van een andere actor te voorkomen of blokkeren;
- Ontwijkende strategie: een actor stelt zich passief op of vermijdt conflicten;
- Coöperatieve strategie: een actor is zich bewust van zijn afhankelijkheid en doet er alles aan om steun van andere actoren en een gedegen onderhandelingsresultaat te krijgen;

- Faciliterende strategie: een actor realiseert zich dat samenwerking noodzakelijk is voor een oplossing ten gunste van zoveel mogelijk actoren.

Bij de vierde en laatste stap worden afhankelijkheden geanalyseerd. Hier wordt gestart met het inventariseren van de middelen waarover actoren beschikken (Koppenjan & Klijn, 2004:144-145):

- Financiële middelen: deze middelen bieden niet alleen kansen om echt oplossingen te realiseren, zie bieden ook kansen om de extra (organisatorische) kosten verbonden aan complexe besluitvormingsprocessen voor wicked problems te dekken;
- Productiemiddelen: dit middel is noodzakelijk voor het initiëren van beleidsinitiatieven. Hier kan gedacht worden aan het bezitten van land in een herstructureringsissue, capaciteit om te bouwen, mankracht en techniek voor het realiseren van productiemiddelen en -diensten;
- Competenties: dit betreft de formele/juridische bevoegdheid om bepaalde beslissingen te nemen, bijvoorbeeld het verlenen van vergunningen;
- Kennis: dit is een belangrijk middel voor het onderzoeken van de aard van een probleem en de ontwikkeling van oplossingen;
- Legitimiteit: sommige actoren hebben de optie om legitimiteit te geven of onthouden.

De positie van een actor wordt bepaald door hoe middelen scoren op twee dimensies: mate van belang en van vervangbaarheid. Dit geeft weer of actoren cruciaal zijn of niet. Tot slot is naast de middelen is ook de mate van toewijding bepalend voor de afhankelijkheid. Derhalve is het relevant de mate van toewijding te inventariseren (Scharpf, 1978 zoals gelezen in Koppenjan & Klijn, 2004:47,145; 2004:146-147):

	Toegewijde actoren		Niet-toegewijde actoren	
	Cruciale actoren	Niet-cruciale actoren	Cruciale actoren	Niet-cruciale actoren
Overeenkomende percepties, belangen en doelstellingen	Actoren die waarschijnlijk meedoen / mogelijke bondgenoten	Actoren die waarschijnlijk meedoen / mogelijke bondgenoten	Noodzakelijke potentiële actoren die moeilijk mee te krijgen zijn	Actoren wiens meedoen in beginsel niet relevant is
Tegenstrijdige percepties, belangen en doelstellingen	Actoren die verandering mogelijk blokkeren / 'biting dogs'	Actoren die kritisch zijn naar verandering / 'barking dogs'	Actoren die verandering mogelijk blokkeren maar niet meedoen / 'sleeping dogs'	Actoren die geen aandacht verdienen

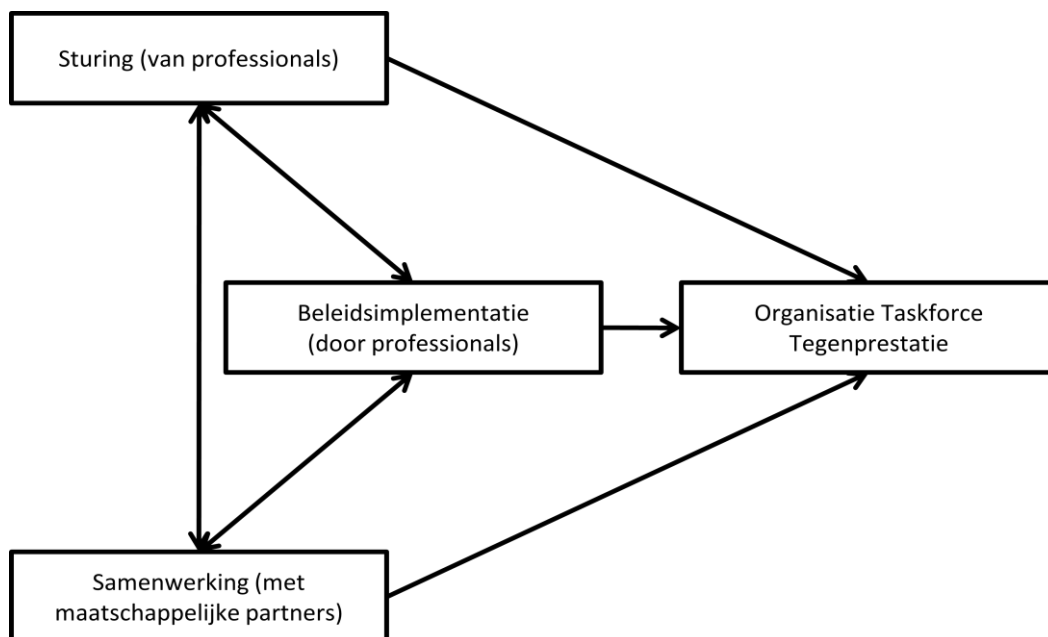
Met deze laatste paragraaf zijn alle onderdelen uit de onderzoeksvraag theoretisch beschreven in de vorm van drie bouwstenen. Deze bouwstenen worden in het volgend hoofdstuk meetbaar gemaakt, zodat dit op kwalitatieve wijze voorgelegd kan worden aan de informanten.

4. Methodologische verantwoording

Nu de achtergrond van dit onderzoek, de context van Taskforce Tegenprestatie en de drie theoretische concepten uit de onderzoeksvraag zijn toegelicht, wordt in dit onderzoek de methode van onderzoek waarmee de onderzoeksvraag wordt beantwoord gepresenteerd. Begonnen wordt met het conceptueel model.

4.1. Conceptueel model

Voorgaande hoofdstukken leiden tot het conceptuele model (Verschuren & Doorewaard, 2007):



Uit dit conceptuele model wordt duidelijk dat er in dit onderzoek uitspraken worden gedaan over de organisatie van Taskforce Tegenprestatie aan de hand van drie concepten: sturing (van professionals), beleidsimplementatie (door professionals) en samenwerking (tussen professionals en maatschappelijke partners). Alle drie de concepten zijn reeds georganiseerd en hebben invloed op de taskforce. Echter, ze beïnvloeden ook elkaar. Sturing beïnvloedt beleidsimplementatie omdat sturing de kaders stelt van de ruimte waarbinnen de professionals het beleid dienen te implementeren. Echter, sturing wordt ook beïnvloed door beleidsimplementatie omdat sturing een tegenreactie uitlokt bij de professionals om te kunnen omgaan met de werkdruk. De wisselwerking tussen sturing en samenwerking ontstaat doordat het management de kaders schept waarbinnen er samengewerkt dient te worden en op welke wijze omgegaan dient te worden met maatschappelijke partners. Echter, Taskforce Tegenprestatie is niet het enige sturingscentrum in de samenwerking, waardoor de sturing door het management wordt beïnvloed. Tot slot beïnvloeden beleidsimplementatie en samenwerking elkaar. Enerzijds omdat de copingmechanismen die professionals ontwikkelen om te copen met de werkdruk of de mate van beleidsvervreemding de perceptie en doelstellingen tijdens de samenwerking doen aanpassen of veranderen, maar anderzijds ook omdat de percepties en doelstellingen van de maatschappelijke partners mogelijk de professionals met bijbehorende attitude beïnvloeden, wat impact heeft op de copingmechanisme en identificatie met het te implementeren beleid. Verdere uitwerking van deze concepten wordt gevonden in de onderstaande paragraaf 'operationalisatie', in het bijzonder in de tabel onder 3.2.2.

4.2. Operationalisatie

4.2.1. Domein

Het domein in een onderzoek is dat deel van de werkelijkheid waarover uitspraken gedaan worden (Verschuren & Doorewaard, 2007:137), in casu Gemeente Rotterdam en in het bijzonder Taskforce Tegenprestatie. De maatschappelijke partners maken ook onderdeel uit van het domein.

Het uitvoeren van collegeprioriteit tegenprestatie is de verantwoordelijkheid van de taskforce. Echter, de taskforce kan dit niet alleen. Er wordt in de wijken samengewerkt met maatschappelijke partners. Dit zijn organisaties die taken voor de gemeente verrichten. Er is een onderscheid op te merken tussen de partners door de financieringsstromen: subsidies en opdrachten. Subsidies komen vanuit Welzijn (budget A&W gebied). Opdrachten komen vanuit de taskforce. Dit zorgt voor drie verschillende typen partners (V. Pires Lima, persoonlijke communicatie, 1 juni, 2015):

- Type 1 'werkgeversinstelling': alle organisaties bij wie Gemeente Rotterdam een product of dienst inkoopt hebben te maken met de zogenoemde 'Social Return On Investment' (SROI). Volgens de SROI dient minimaal vijf procent van de waarde van de (deel)opdracht te worden ingezet voor Rotterdammers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Gemeente Rotterdam heeft bij het invullen van de SROI geen leveringsplicht;
- Type 2 'vacaturebank': alle organisaties die subsidies ontvangen vanuit budget A&W gebied van Gemeente Rotterdam dienen een bepaald aantal vrijwilligersplekken aan te bieden aan Rotterdammers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hier gaat het om het beschikbaar stellen van werkplekken en het begeleiden van de werkzoekende Rotterdammers die deze plekken betrekken. Ook hier heeft Gemeente Rotterdam geen leveringsplicht;
- Type 3 'uitzendbureau plus': alle organisaties die gelden van de gemeente ontvangen (voor opdrachten of voor subsidies) en die daarvoor werkzoekenden (indien nodig) toerusten op het invullen van de tegenprestatie en ze daarna extern plaatsen. Hier is er voor Gemeente Rotterdam een soort van leveringsplicht. Dit geeft onduidelijkheid waardoor de samenwerking tussen de gemeente en partners soms stroef verloopt.

Daarnaast is er een volgend onderscheid op te merken betreffende Gemeente Rotterdam. De gemeente is een 'compound actor' omdat zij vele verschillende afdelingen, clusters en directies kent. Op zichzelf wordt de taskforce ook getypeerd als 'compound actor' omdat zij een verscheidenheid aan functies kent die mogelijk anderszins verschillende percepties hebben. De samenwerking met maatschappelijke partners kent verschillende fasen, zoals het opzetten, coördineren en uitvoeren van de samenwerking. Ondanks dat deze fasen niet statisch zijn, zijn er wel op verschillende momenten verschillende functiegroepen bij betrokken. De te onderscheiden functies zijn het management, de relatiebeheerders, de activeringscoaches en de intermediairs. De meest betrokken functie op het uitvoerend niveau van de samenwerking zijn de activeringscoaches. Inzake het niveau van het opzetten en coördineren van de samenwerking blijkt de invulling primair te liggen bij het management en de relatiebeheerders. Deze conclusie is getrokken door gesprekken met tien informanten (informant 1 tot en met 10, persoonlijke communicatie, 28 mei, 2015):

		Mate van betrokkenheid bij opzetten en coördineren van samenwerking tussen Taskforce Tegenprestatie en maatschappelijke partners			
Informant	Functie	1 = Meest betrokken	2	3	4 = Minst betrokken
1 - 3	Activeringscoach	Management	Relatiebeheer	Activeringscoach	Intermediair
4 - 5	Intermediair	Management	Relatiebeheer	Activeringscoach	Intermediair
6	Management	Management	Activeringscoach	Relatiebeheer	Intermediair
7 - 8	Management	Relatiebeheer	Management	Activeringscoach	Intermediair
9	Relatiebeheer	Management	Relatiebeheer	Intermediair	Activeringscoach
10	Relatiebeheer	Management	Relatiebeheer	Activeringscoach	Intermediair

4.2.2. Beweerde

Het beweerde is dat wat over het domein wordt gezegd: sturing, beleidsimplementatie en samenwerking. Operationaliseren betreft het meetbaar maken van het beweerde (Verschuren & Doorewaard, 2007:137-143). Geïnspireerd door Van Thiel (2010:52-53) is dit als volgt gedaan:

Concept	Vorm	Omschrijving	Subvorm	Classificatie(s)
Sturing	Sturings-conceptie	Veronderstellingen over de verwachte efficiëntie, effectiviteit en legitimiteit van overheidsoptreden	Klassieke sturingsconceptie	Monocentrische sturing: maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken worden vanuit Taskforce Tegenprestatie beheerst
			Nieuwe sturingsconceptie	Polycentrische sturing: Taskforce Tegenprestatie is slechts één van de vele actoren die richting geven aan het oplossen van maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken
	Sturings-modaliteit	De operationalisatie van de sturingsconceptie en de manier en het niveau waarop wordt gestuurd	Sturing op in- en outputparameters	Bij sturing wordt er aan de outputkant prestaties gesteld en gebruik gemaakt van contractmanagement, budgettering en kengetallen
			Sturing op grond van incentives	Bij sturing wordt er gebruik gemaakt van gedragsbeïnvloedende prikkels
			Sturing op structurering en procedurering van relaties	Bij sturing wordt er geprobeerd om de overleg-, onderhandelings-, ruil- en communicatieprocessen tussen actoren in een beleidsnetwerk zo in te richten dat ze passen bij beoogde beleidsdoelstellingen
			Sturing als gemeenschappelijke beeldvorming	Bij sturing wordt er geprobeerd gemeenschappelijke beeldvorming inzake de aard en omvang van een probleem en de oplossingsrichting te faciliteren
	Subjectieve beleving	Hoe de professionals de sturing vanuit het management ervaren	Interpersoonlijke activiteiten	Het management vertegenwoordigt de organisatie naar buiten
			Informationele activiteiten	Het management zoekt en ontvangt informatie, binnen als buiten de eenheid
			Besluitvormende activiteiten	Het management zet informatie via besluitvorming om in planmatige actie
	Sturen op zelfsturing	De sturingsfilosofie die het management en de professional toepassen	Bekendheid, gepastheid en mogelijkheden	In hoeverre is de filosofie bekend, leent de doelgroep zich ervoor en wordt het mogelijk gemaakt door het management
Beleidsimplementatie	Type publieke uitvoeringsorganisatie	Type uitvoeringsorganisatie op basis van de zichtbaarheid van output en outcomes	Production organisatie	De output en outcomes zijn zichtbaar
			Procedural organisatie	De output is zichtbaar, de outcomes niet
			Craft organisatie	De output is niet zichtbaar, de outcomes wel
			Coping organisatie	De output en outcomes zijn niet zichtbaar
	Street-level bureaucracy	De kloof die ontstaat tussen het opgestelde beleid en de implementatie ervan	Copingmechanisme (coping, netwerken en activisme)	Het beperken van de vraag naar diensten en het maximaliseren van middelen
				Het aanpassen van de concepten van werk
				Het aanpassen van de concepten van cliënten
Policy alienation	Algemene cognitieve staat van psychologische ontkoppeling met het beleidsprogramma	Machteloosheid	De professionals hebben geen invloed op de inhoud van het beleid en de wijze waarop het wordt geïmplementeerd	
		Zinloosheid	Het beleid draagt niet bij aan de doelstellingen en helpt de cliënten niet	
Samenwerking	Netwerkttheorie	Benadering waarin Taskforce Tegenprestatie wordt gezien in relatie tot de omgeving	Perceptie	De (ideale / gewenste) rol van een actor in het proces omtrent de tegenprestatie
Organisatie Taskforce Tegenprestatie		De interne processen omtrent sturing, beleidsimplementatie en samenwerking		De wijze waarop deze processen in de huidige situatie lopen en voor verbetering vatbaar zijn

4.2.3. Afbakening

Nu het domein en het beweerd zijn beschreven, wordt dit onderzoek afgebakend om het met het oog op de beschikbare tijd en middelen uit te voeren.

In dit onderzoek is gekozen om de samenwerking zoals type 3 'uitzendbureau plus' beschrijft te onderzoeken. De reden hiervoor is tweeledig. Enerzijds is er onvoldoende tijd en middelen beschikbaar om de samenwerking met ieder type maatschappelijk partner te onderzoeken. Anderzijds biedt dit type samenwerking de meeste ruimte voor verbetering. Hier is sprake van een leveringsprobleem: in de optiek van de maatschappelijke partners binnen deze samenwerking levert de taskforce onvoldoende vrijwilligers, terwijl de activeringscoaches vanuit de sturingsfilosofie 'sturen op zelfsturing' de toestroom niet direct kunnen vergroten. Dit zorgt voor schuring.

De samenstelling van de taskforce in dit onderzoek varieert per theoretisch concept. Inzake de netwerktheorie leidt bovenstaande tabel ertoe dat de samenwerking tussen de taskforce en maatschappelijke partners kwalitatief in gesprekken bevestigd wordt bij enerzijds maatschappelijke partners, wat voorgenoemd afgebakend wordt tot partners behorende tot type 3 'uitzendbureau plus', en anderzijds bij het management, de activeringscoaches en relatiebeheer van de taskforce. Voor het management en relatiebeheer geldt dat er gekeken wordt vanuit het perspectief van het opzetten en coördineren van de samenwerking en bij de activeringscoaches vanuit het uitvoeren.

Inzake de functiever verschillen tussen het afdelingshoofd en de twee teammanagers is ervoor gekozen om dit onderscheid niet te hanteren. De reden hiervoor is dat op basis van de te onderscheiden managementlagen in de literatuur zowel de teammanagers als het afdelingshoofd qua definitie het dichtst bij het niveau middenmanagement liggen. Tussen het afdelingshoofd en de gemeentesecretaris zitten meer lagen dan tussen het afdelingshoofd en de professionals. Derhalve past de definitie van Huy (2001) zowel bij het afdelingshoofd als bij de teammanagers, waardoor beide managementfuncties van de taskforce als één managementfunctie worden benaderd.

De functies die in dit onderzoek worden betrokken inzake de effecten van sturing bij de implementatie van beleid betreffen de intermediairs, de activeringscoaches en de relatiebeheerders. De reden hiervoor is enerzijds dat het voor al deze functies relevant is te onderzoeken of zij bij het invullen van hun functie te maken krijgen met tegenreacties als gevolg van sturing. Het management is voor deze functies hetzelfde en allen hebben te maken met samenwerking met de partners.

De genoemde aantallen bij de activeringscoaches zijn inclusief de flexibele schil van de taskforce die bestaat uit zestien activeringscoaches. Zij werken op inhuur-, detachings- of uitzendbasis en zijn verdeeld over de gebieden die Rotterdam telt. Per gebied zijn er twee tot vier activeringscoaches actief. In dit onderzoek is ervoor gekozen geen onderscheid te maken tussen de vaste kern en flexibele schil. De reden hiervoor is enerzijds dat de wijze van betrekking irrelevant is omdat het management hetzelfde is. Ook is er geen onderscheid in targets, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Anderzijds wordt er de koppeling gelegd tussen de maatschappelijke partners en activeringscoaches per wijk. De scheiding tussen vaste kern en flexibele schil is onwenselijk omdat dan in sommige gebieden te weinig informanten resteren (GR, 2014:b;2014:e;2014:f;2015).

Volledigheidshalve wordt voorgaande inzake de afbakening opgesomd:

- Maatschappelijke partners worden afgebakend tot type 3 'uitzendbureau plus';
- De theoretische concepten die worden getoetst verschillen per functiegroep:
 - Sturing: management;
 - Beleidsimplementatie: activeringscoaches, intermediairs en relatiebeheer;
 - Samenwerking: maatschappelijke partners type 3 'uitzendbureau plus', management, activeringscoaches en relatiebeheer.
- Management wordt als één geheel gezien op het niveau van middenmanagement;
- De activeringscoaches worden als één geheel gezien, ongeacht wijze van dienstbetrekking.

Hiermee in gedachte wordt overgegaan tot de concrete afbakening van het onderzoek. Om enerzijds de geldigheid en betrouwbaarheid van dit onderzoek te garanderen en anderzijds de haalbaarheid met het oog op (schaarste van) tijd en middelen niet uit het oog te verliezen, is ervoor gekozen om 32 interviews af te nemen. Als uitgangspunt worden de maatschappelijke partners genomen. De activeringscoaches zijn ingedeeld in twee teams: team Noordoever of Zuidoever. Deze scheiding van oevers wordt in de afbakening gehanteerd: per oever worden vier maatschappelijke partners (type 3) geïnterviewd. De acht partners worden geselecteerd middels een selecte steekproef ('snowball sample') (Van Thiel, 2010:55). Ook het selecteren van te interviewen activeringscoaches gebeurt select, omdat de samenwerking twee spectra kent. De activeringscoaches die met de geselecteerde partners samenwerken worden geselecteerd. Dit levert het volgende op:

Informant	Organisatie	Functie	Theoretisch concept			Team
			Sturing	Beleids- implementatie	Samen- werking	
1 - 4	Maatschappelijk partner	Management	Nee	Nee	Ja	Noord
5 - 8	Maatschappelijk partner	Management	Nee	Nee	Ja	Zuid
9 - 11	Taskforce Tegenprestatie	Management	Ja	Nee	Ja	Noord / zuid
12 - 13	Taskforce Tegenprestatie	Relatiebeheer	Nee	Ja	Ja	Noord / zuid
14 - 16	Taskforce Tegenprestatie	Intermediair	Nee	Ja	Nee	Nvt
17 - 24	Taskforce Tegenprestatie	Activeringscoach	Nee	Ja	Ja	Noord
25 - 32	Taskforce Tegenprestatie	Activeringscoach	Nee	Ja	Ja	Zuid

Nu het conceptuele model is gepresenteerd en het onderzoek is afgebakend, worden de onderzoeksstrategie en methodologie beschreven, gevolgd door de betrouwbaarheid en geldigheid.

4.3. Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie betreft het geheel van met elkaar samenhangende beslissingen over de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd. Deze strategie wordt bepaald op basis van de antwoorden op een drietal kernvragen: wordt gestreefd naar breedte of diepgang, kwantitatief of kwalitatief onderzoek en empirisch of bureauonderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2007:159-164)?

In casu betreft dit onderzoek een casestudy, in het bijzonder de single casestudy (Verschuren & Doorewaard, 2007:163,183-192). De auteur schrijft het onderzoek bij Taskforce Tegenprestatie waardoor er op locatie gedetailleerd wordt waargenomen. Daarnaast worden er interviews afgenomen en wordt er een inhoudsanalyse verricht. Dit biedt een diepgaand inzicht in de wijze waarop het proces van collegeprioriteit tegenprestatie en de uitvoering hiervan door de taskforce verloopt. Om in dit proces een diepgaand en integraal inzicht te verkrijgen is de single casestudy bij uitstek geschikt. De keuzes ten grondslag liggen aan de onderzoeksstrategie zijn zoals voornoemd driedelig. In casu is er allereerst gekozen voor diepgang. Om in een complex proces als het uitvoeren van collegeprioriteit tegenprestatie inzicht te verkrijgen is diepgang een vereiste. Ten tweede leent de single casestudy zich het meest voor kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek is bovendien gewenst omdat begrippen als sturing, beleidsimplementatie en samenwerking het beste zijn te onderzoeken middels dit type onderzoek. Tot slot schrijft de auteur dit onderzoek op locatie, waardoor hij in staat is observerend deel te nemen aan werkzaamheden van de taskforce. Derhalve betreft het een empirisch onderzoek. Als voordeel brengt deze onderzoeksstrategie met zich mee dat hiermee een integraal beeld van het proces van de uitvoering van collegeprioriteit tegenprestatie door de taskforce wordt gevormd. Dit beeld kan worden ingezet om de bestaande situatie te veranderen wat middels het formuleren van aanbevelingen voor het afdelingshoofd de planning is. Een laatste voordeel is dat het voor de opdrachtgever meer nut genereert vanwege het praktijkgerichte karakter van de single casestudy.

4.4. Methodologie

Binnen dit onderzoek worden er een drietal methoden ingezet om data te verzamelen: inhoudsanalyse, observatie en interviews. Door deze drie methoden in te zetten ontstaat triangulatie (Verschuren & Doorewaard, 2007:84). De methoden worden voorts kort toegelicht.

De inhoudsanalyse is een methode waarmee data en informatie wordt gehaald uit documenten, media en werkelijkheid (Verschuren & Doorewaard, 2007:238-239). Ook de literatuurstudie valt onder de inhoudsanalyse. Begonnen is dit onderzoek met het opstellen van de contextbeschrijving. Hierdoor is het voor de onderzoeker direct duidelijk geworden in welke omgeving het onderzoek verricht wordt en kon het onderzoek al snel worden versmald. Hierbij is onder andere gebruik gemaakt van Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2015, het organisatieplan Directie Gebiedsorganisatie MO, het plan van aanpak Tegenprestatie (2014-2018), plan Inrichting Taskforce Tegenprestatie en vele sites van het intranet en de publieke site van Gemeente Rotterdam. Daarnaast is er een literatuurstudie verricht. Hierbij zijn de theoretische concepten uit dit onderzoek nader toegelicht. Zo is gebleken dat sturing bestaat uit sturingsconcepties en -modaliteiten en managementliteratuur, beleidsimplementatie uit typeringen voor publieke uitvoeringsorganisaties, street-level bureaucracy en policy alienation, en samenwerking uit de netwerktheorie. Tot slot is aan de hand van de literatuurstudie en de inhoudsanalyse de topiclijst met ontwikkeld (zie bijlage 2).

De observatie is een methode waarmee data en informatie wordt gehaald uit waarnemingen op locatie bij personen, situaties, voorwerpen of processen (Verschuren & Doorewaard, 2007:234-237). Bij observatie is er het risico dat de aanwezigheid van de onderzoeker het gedrag van de onderzochte beïnvloedt omdat laatstgenoemde door aanwezigheid van de onderzoeker mogelijk anders gedrag dan normaal vertoont. Wanneer de onderzoeker gestructureerd aanwezig is bij de dagelijkse activiteiten van de onderzochte is er sprake van een participerende observatie. Een kenmerk hiervan is dat de onderzoeker met de onderzochte groep interacteert. Hierdoor is het risico van gedragsbeïnvloeding door de onderzoeker aanzienlijk kleiner. Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van deze participerende observatie. Zowel tijdens de overleggen als de activiteiten heeft de onderzoeker gelet op de houding en de rollen van de medewerkers van de taskforce en de maatschappelijke partners en gekeken in hoeverre dit correspondeerde met uitspraken en de formele rol. Deze participerende observatie heeft bijgedragen bij het analyseren van de interviews.

Ondervraging is een methode waarmee data en informatie wordt gehaald uit contact met van tevoren zorgvuldig gekozen personen (Verschuren & Doorewaard, 2007:230-234). In dit onderzoek is het interview gebruikt. In casu is er gekozen voor het semigestructureerde interview omdat er bij dit onderzoek gewerkt dient te worden met een beperkte mate van voorgestructureerdheid en een redelijke openheid van vragen om de benodigde data en informatie te genereren. Tevens wordt er tijdens de interviews gebruik gemaakt van een topiclijst die verschilt per functiegroep (zie bijlage 2). Ze zijn opgesteld aan de hand van de literatuurstudie en de operationalisatie. De topiclijsten stellen de onderzoeker in staat om tijdens de interviews in beperkte mate bij te sturen ten einde het genereren van de benodigde data.

4.5. Betrouwbaarheid en geldigheid

Betrouwbaarheid is de mate waarin de onderzoeksresultaten overeen komen bij herhaling (Baarda, 2009). Het gaat hier om de volgende vraag: zijn het instrument inclusief de gebruikprocedure niet zó onnauwkeurig dat de gegevens niet meer zinvol kunnen worden geïnterpreteerd? In dit onderzoek is dit niet het geval: de betrouwbaarheid is hoog. Zo wordt er meerdere malen met hetzelfde instrument gemeten, de topiclijst, waardoor de stabiliteit wordt gewaarborgd. Daarnaast wordt

tijdens de interviews gewerkt met een topiclijst die is opgesteld aan de hand van de literatuurstudie en operationalisatie. Dit biedt een handvat voor tijdens het interview en biedt de ruimte om op specifieke onderdelen door te vragen. De interviews worden voorts uitgeschreven in transcripten, in drie stappen gecodeerd (open, axiaal en selectief). Dit zorgt voor controleerbaarheid van het onderzoek wat de herhaalbaarheid bevordert. De betrouwbaarheid van dit onderzoek kan ietwat beperkt worden door de interviews. Sociaal wenselijke antwoorden zijn nou eenmaal niet uit te sluiten wanneer informanten zich open dienen stellen en zich kwetsbaar uitlaten over hun werkgever en relaties. Gepoogd is de sociale wenselijkheid in interviews te minimaliseren door het anonimiseren van de interviews, hetgeen ook duidelijk vooraf aan de informanten is gecommuniceerd. Desalniettemin kent dit onderzoek een hoge betrouwbaarheid (Studion, sd.).

Interne geldigheid betreft in hoeverre gemeten wordt wat men beoogt te meten, externe validiteit betreft in hoeverre de resultaten zijn te generaliseren (Baarda, 2009). Het gaat hier om de volgende vraag: meet de onderzoeker wat hij beoogt te meten? De interne geldigheid van dit onderzoek is hoog. Doordat er gewerkt wordt met drie methoden van onderzoek, de inhoudsanalyse, de observatie en het interview, is er sprake van triangulatie. Daarbij vergroot de topiclijst de interne geldigheid ook: nadat een informant over een bepaald onderwerp is uitgesproken worden er controle vragen gesteld. Hiermee kent dit onderzoek een hoge interne geldigheid. De externe geldigheid is daarentegen beperkt. Een beperkte externe geldigheid is inherent aan de gekozen onderzoeksstrategie, de single casestudy. Ondanks dat de beperking ietwat wordt verminderd door het grote aantal interviews dat wordt afgenomen, de resultaten zijn alsnog lastig te vertalen naar soortgelijke taskforces bij andere gemeenten in Nederland omdat de aanpak van de tegenprestatie sterk verschilt per gemeente (Studion, sd.).

Nu beschreven is hoe de onderzoeksvraag wordt beantwoord, wordt in het volgende hoofdstuk overgegaan op de empirische bevindingen. Deze bevindingen volgen uit de afgenomen interviews.

5. Taskforce Tegenprestatie: werking in de praktijk

Zoals het vorige hoofdstuk heeft beschreven, zijn er om de praktijk van Taskforce Tegenprestatie te inventariseren 32 interviews afgenomen. De resultaten die de interviews hebben opgeleverd worden in dit hoofdstuk gepresenteerd. Daarbij wordt de opzet van de drie theoretische concepten uit de onderzoeksvraag aangehouden, beschreven als bouwstenen in het theoretisch kader, te weten sturing (5.1.), beleidsimplementatie (5.2.) en samenwerking (5.3.).

5.1. Sturende Taskforce Tegenprestatie

In deze paragraaf worden de empirische bevindingen van het eerste theoretische concept uit de onderzoeksvraag beschreven, te weten sturing. Dit concept bestaat in dit onderzoek uit drie onderdelen: sturingsconceptie (5.1.1.), sturingsmodaliteit (5.1.2.) beleving (5.1.3.) en Sturen op zelfsturing (5.1.4.).

5.1.1. We kunnen het niet alleen

Bekkers (2007) onderscheidt twee sturingsconcepties: de klassieke en de nieuwe sturingsconceptie. Over vanuit welke sturingsconceptie wordt gestuurd zijn door de drie informanten uitspraken gedaan. Hier blijkt dat alle drie de informanten sturen volgens de nieuwe sturingsconceptie. Volgens drie informanten is de overheid of in casu de taskforce niet het enige sturingscentrum. Dit is dan ook wenselijk, omdat de opdracht waarvoor de taskforce staat te groot is om met de toebedeelde formatie en middelen aan te pakken: *“we kunnen het niet alleen. We hebben ook niet genoeg middelen, niet genoeg informatie”* (A01) en *“We kunnen best een eind komen maar we kunnen het alleen niet allemaal redden”* (A02). Hieruit blijkt dat, om het voorliggende vraagstuk aan te pakken, de taskforce zich opstelt als onderdeel van een netwerk. Hier zijn geen signalen aan te wijzen die blijken geven van de klassieke sturingsconceptie.

5.1.2. Sturing op targets en relaties

Het management is bevestigd naar de wijze van sturing. Om uitspraken te kunnen doen over deze sturing en eventuele verbeterpunten aan te dragen, is het noodzakelijk om te weten hoe deze sturing door de professionals wordt ervaren. Om dit te toetsen zijn de professionals bevestigd naar hoe zij de sturing vanuit het management ervaren, vanuit dezelfde theoretische concepten. Hiermee wordt het management tegenover de professionals gezet. Dit biedt tevens een basis voor de tegenreactie in de volgende paragraaf.

Management

De taak van het management blijkt het aansturen van medewerkers op het maken van afspraken met werkzoekenden uit de doelgroep omtrent de tegenprestatie. Over sturing op in- en outputparameters blijkt dat dit een belangrijk onderdeel van de sturing is bij alle informanten. Zo stellen ze dat er voor de uitvoerende medewerkers targets zijn gesteld: dit betreft per jaar 200 afspraken met werkzoekenden omtrent de tegenprestatie en 800 contactmomenten tussen uitvoerend medewerker en werkzoekenden uit de doelgroep. Om deze targets te realiseren maken de drie informanten planningsafspraken met medewerkers. Sturing op incentives blijkt beperkt voor te komen en dan vooral in informele zin. Zo geeft één informant aan niet uitbundig formele incentives toe te passen. Één informant stelt niet te sturen op formele incentives omdat hierover geen richtlijn is afgesproken. Van informele incentives wordt wel gebruik gemaakt. Drie informanten

stellen dat medewerkers worden toegesproken als het werk niet goed gaat. Sturing op structurering en procedurering van relaties vormt een wezenlijk onderdeel van de sturing door drie informanten. Zo stellen ze dat gestuurd wordt op een goede werksfeer. De reden hierachter is dat een goede werksfeer bijdraagt aan goede resultaten. Daarnaast stelt één informant dat iedereen minimaal één dag per week moet werken aan de vaste uitvalsbasis van het team. Hier speelt teambuilding een rol. Naast deze wens tot teamvorming geven de drie informanten aan open en transparant te sturen. Sturing als gemeenschappelijke beeldvorming blijkt dat een beperkt onderdeel van de sturing te zijn. De uitspraken die hiertoe kunnen worden herleid richten zich op de wens tot een uniforme werkwijze. De medewerkers hebben de laatste jaren weinig sturing gehad waardoor iedereen een eigen manier van werken heeft. Ook het beeld naar buiten wordt volgens drie informanten beïnvloed door informatie- en communicatiestromen. Zo blijken er een aantal overleggen waarin kennis wordt gedeeld: MT-overleg, kernteamoverleg, breedoverleg, wijkoverleg, meet en greet, teamoverleg, bila, intervisie en de formele gesprekscyclus. Daarnaast is er een gedeelde netwerkschijf en zijn er een aantal nieuwsbrieven. Ook geven twee informanten aan dat de medewerkers de leidinggevende weten te vinden indien nodig.

Hieruit wordt afgeleid dat sturing op in- en outputparameters en op structurering en procedurering van relaties een prominente rol spelen in de sturing door de drie informanten. Sturing als gemeenschappelijke beeldvorming en op incentives spelen nauwelijks een rol. Tot slot is opgemerkt dat er open en transparant wordt gestuurd.

Activeringscoaches

De activeringscoaches zijn bevraagd naar hoe zij de sturing ervaren vanuit het management. Over sturing op in- en outputparameters blijkt dat dit een groot onderdeel van de ervaren sturing is. Zo geven zestien informanten aan dat zij met targets werken die door het management zijn geformuleerd. Vijf informanten geven aan dat de targets worden vastgelegd in de zogenoemde jaarplanning. De leidinggevende stelt de planning in concept op en de activeringscoach vult het verder in. De jaarplanning blijkt een sturingsinstrument waar flexibiliteit in zit volgens vijf informanten. Daarbij geven tien informanten aan dat gestuurd wordt op de targets en cijfers. Twee informanten geven nadrukkelijk aan niet op targets en cijfers gestuurd te worden en drie informanten ervaren in het algemeen geen sturing. Echter, zeven informanten geven aan in het bilateraal overleg met de leidinggevende en de activeringscoach, er geen cijfers en op tafel komen. Vijf informanten geven aan zelf lijstwerk bij te moeten houden om de voortgang te monitoren. Zes informanten geven aan vooral bezig te zijn met de kwaliteit van de dienstverlening: *"in mijn ogen is targets kwantiteit. En ik ben echt met kwaliteit bezig"* (D12). Acht informanten geven aan de targets als haalbaar te definiëren, echter, twee informanten verwachten de targets niet te halen. Sturing op incentives wordt nauwelijks ervaren door de informanten. Zeven geven er aan dat van informele incentives gebruik gemaakt worden, in de vorm van aangesproken worden. Sturing op structurering en procedurering van relaties wordt wel ervaren door de activeringscoach. Vijf informanten geven aan de sturing door de leidinggevende als open te ervaren. Vier informanten stellen dat ze vertrouwen ervaren bij de sturing door de leidinggevende. Vier informanten noemen de leidinggevende transparant en vijf informanten zeggen de leidinggevende benaderbaar te vinden. Daarnaast stellen zeven informanten dat de leidinggevende stuurt op teamvorming en -building. Echter, acht informanten stellen dat er teveel gestuurd wordt op teamvorming waardoor er teveel afleiding van het primaire proces plaatsvindt. Sturing als gemeenschappelijke beeldvorming blijkt nauwelijks te worden ervaren door de activeringscoach. Twee informanten geven aan uniformiteit te missen. Drie informanten onderschrijven de noodzaak tot uniformiteit in werkwijze binnen de taskforce. Zestien informanten onderschrijven de informatie- en communicatiestromen zoals geschetst door het management.

Hieruit wordt afgeleid dat sturing op in- en outputparameters en op structurering en procedurering van relaties een prominente rol speelt in de ervaren sturing door de zestien informanten. Sturing op incentives en als gemeenschappelijke beeldvorming wordt nauwelijks ervaren. De leidinggevende wordt veelal ervaren als open, op vertrouwen, transparant, en benaderbaar.

Intermediairs

Belangrijk om op te merken is dat de intermediair niet valt onder de uitvoerende medewerkers, maar onder de staf. Over sturing op in- en outputparameters blijkt dat dit een onderdeel van de ervaren sturing uitmaakt, maar minder expliciet dan voor de uitvoerende medewerkers. De twee informanten geven aan dat er tijdens het planningsgesprek afspraken gemaakt worden en een planningsformulier wordt ingevuld. Hier blijkt dat de planningsafspraken minder expliciet als targets worden ervaren dan bij uitvoerende medewerkers. Sturing op incentives wordt nauwelijks ervaren door de intermediair. De twee informanten geven aan dat ze worden aangesproken als het niet goed gaat, maar dat dit nauwelijks voorkomt. Sturing op structurering en procedurering van relaties wordt nauwelijks ervaren door de intermediair. De twee informanten geven aan dat de afstemming binnen het kernteam belangrijk is. Daaruit vloeien ook de opdrachten van de intermediair voort waarin hij zelf ook een stem heeft. Sturing als gemeenschappelijke beeldvorming wordt nauwelijks ervaren door de intermediair. Over de informatie- en communicatiestromen geven de twee informanten aan dat veel via de kernteamoverleggen loopt. De zeswekelijkse bila's blijken vaker niet dan wel door te gaan. De intermediair kent de formele gesprekscyclus maar aan de effectiviteit wordt getwijfeld.

Hieruit wordt afgeleid dat sturing op in- en outputparameters een rol speelt in de ervaren sturing door de twee informanten. Sturing op incentives, op structurering en procedurering van relaties en als gemeenschappelijke beeldvorming spelen nauwelijks een rol. Gesteld wordt dat de intermediair weinig sturing ervaart. Hier zit verder in deze paragraaf geen waardeoordeel aan vast.

Relatiebeheer

Belangrijk om op te merken is dat de relatiebeheerder niet valt onder de uitvoerende medewerkers, maar onder de staf. Over sturing op in- en outputparameters blijkt dat dat dit een onderdeel van de ervaren sturing uitmaakt, maar minder expliciet dan voor de uitvoerende medewerkers. Echter, er blijkt hierover geen eenduidigheid te zijn. Zo stelt één informant dat een target voor de relatiebeheerder is opgesteld, afgeleid uit het targets van de uitvoerende medewerkers. Één informant geeft aan targets te hebben gehad maar dat deze kwalitatief in plaats van kwantitatief zijn. Opmerkelijk stelt één informant geen targets te hebben en geen functieprofiel. Daarnaast stelt één informant dat de targets van de relatiebeheerder faciliterend zijn aan die van de activeringscoach. Sturing op incentives wordt niet ervaren door de relatiebeheerder. Er zijn door twee informanten geen uitspraken gedaan die onder deze indicator zijn te scharen. Één informant stelt als positieve incentive soms waardering en erkenning te krijgen. Sturing op structurering en procedurering van relaties wordt niet ervaren door de relatiebeheerder. De ervaren rolonduidelijkheid onderschrijft dit. Sturing als gemeenschappelijke beeldvorming blijkt niet te worden ervaren. Over de informatie- en communicatiestromen stellen de drie informanten dat ze te maken hebben met bila's, de formele gesprekscyclus en de team- en wijkoverleggen.

Hieruit wordt afgeleid dat sturing op in- en outputparameters een prominente rol speelt in de ervaren sturing door de drie informanten, al zij het minder expliciet dan bij de uitvoerende medewerkers. Echter, er wordt hier ook een stuk onduidelijkheid gesignaleerd. Sturing op incentives, op structurering en procedurering van relaties en als gemeenschappelijke beeldvorming wordt niet tot nauwelijks ervaren.

5.1.3. Beleving van sturing

De intermediair, relatiebeheerder en activeringscoach hebben uitspraken gedaan over hoe de sturing wordt beoordeeld. Daarnaast hebben de leidinggevendenden uitspraken gedaan over hoe zij verwachten dat de sturing wordt beoordeeld.

Management

Het management geeft aan te verwachten dat de medewerkers positief oordelen over de sturing. Als gedeelde reden wordt hier gesteld dat er open, helder en transparant wordt gestuurd, waarvan de verwachting is dat dit door medewerkers wordt gewaardeerd. Ook wordt verwacht dat de toegankelijkheid en benaderbaarheid bijdraagt aan positieve beleving. Één informant voegt daaraan toe dat de vrij ruimte die wordt gegeven een positief ervaren onderdeel van de sturing is. Één informant merkt op dat de zakelijke en duidelijke manier van sturen als positief wordt ervaren en dat dit ook door medewerkers wordt aangegeven. Al kan dit in sommige belevingen doorslaan: *“het kan ook zijn dat sommige mensen mij of te chaotisch of te direct vinden”* (A02). Één informant voegt toe dat de onderbouwing voor de verwachting ligt in de mate waarin medewerkers de informant benaderen en weten te vinden.

Hieruit wordt afgeleid dat het management verwacht dat de medewerkers de sturing als positief beoordelen.

Activeringscoaches

De activeringscoaches hebben uitspraken gedaan over hoe zij de sturing van het management ervaren. Tien informanten geven nadrukkelijk aan positief te oordelen over de sturing. Ter ondersteuning: *“En ik heb echt zoiets: een betere manager kan ik mij echt niet wensen”* (D04). Één informant oordeelt negatief over de sturing van de leidinggevende. Als reden van tevredenheid wordt primair gegeven dat de leidinggevende persoonlijk betrokken en geïnteresseerd is en dat de activeringscoach altijd bij de leidinggevende terecht kan. Daarnaast dragen zestien informanten een aantal punten ter verbetering aan. Zo stellen drie informanten dat de leidinggevende soms onzeker lijkt in de sturing. Dit krijgt uiting doordat de leidinggevende zich soms laat overrompelen door medewerkers die verbaal agressief zijn. Vier informanten geven aan dat tijdens de sturing soms blijkt de leidinggevende over onvoldoende inhoudelijke kennis beschikt. Hierdoor gaan de vier de informanten voor inhoudelijk advies eerder naar de intermediair. Daarnaast voelen twee informanten zich door de leidinggevende niet altijd gehoord, geven twee informanten aan dat bij vragen de terugkoppeling sneller mag en dat de leidinggevende niet snel genoeg ingrijpt bij ruzie.

Hieruit wordt afgeleid dat de activeringscoach de sturing vanuit het management als positief beoordeeld. Er zijn wel wat verbeterpunten opgemerkt.

Intermediairs

De intermediairs hebben uitspraken gedaan over hoe zij de sturing van het management ervaren. De twee informanten geven aan dat er niet strak en formeel wordt gestuurd en dat dit als prettig wordt ervaren. Ook de vrije ruimte die de leidinggevende geeft bij het uitvoeren van de functie is een prettig onderdeel van de sturing. Één informant voegt hieraan toe dat er in overleg wordt gestuurd.

Hieruit wordt afgeleid dat de intermediair de sturing vanuit het management als zeer positief beoordeeld.

Relatiebeheer

De relatiebeheerders hebben uitspraken gedaan over hoe zij de sturing van het management ervaren. In de sturing door het management blijkt volgens de relatiebeheerder het grootste punt te zijn dat er rolonduidelijkheid ontstaat. Als oorzaak wordt door twee informanten gewezen op het ontbreken van een functieprofiel en door drie informanten op de daaruit voortvloeiende overlappende activiteiten met activeringscoaches. Twee informanten geven aan dat hier al vaker over is gesproken en dat een profiel al is opgesteld, maar: *“er wordt nooit een klap op gegeven, dat is mijn frustratie ook tegelijkertijd”* (C01). De hoop is dat dit snel verandert. Daarnaast geven twee informanten aan dat ze de visie van de leidinggevende missen

Hieruit wordt afgeleid dat de relatiebeheerder de sturing vanuit het management als niet eenduidig, neigend naar negatief beoordeeld.

5.1.4. De werkzoekende aan zet

De informanten vallend onder management en activeringscoaches (A01 tot en met A03 en D01 tot en met D16) zijn bevraagd naar hun visie op (de toepasbaarheid) van Sturen op zelfsturing.

Management

Het management doet uitspraken over het concept Sturing op zelfsturing. Hieruit blijkt dat de drie informanten voorstander van het concept zijn. Zo wordt het concept als geschikt aangemerkt omdat het goed is dat activeringscoach zo min mogelijk zaken uit handen van de werkzoekende neemt, de werkzoekende zelf de ruimte krijgt, het concept een positieve invalshoek heeft (wat kan je wel in plaats van wat kan je niet) en omdat de werkzoekende aangesproken wordt op intrinsieke motivatie. Één informant merkt wel op dat het in beginsel een goed concept is, maar dat er wel gewaakt te worden voor het omslaan in eigen richting en overwaardering. Één informant geeft aan dat het concept niet geschikt is voor iedereen in de doelgroep en merkt voorts op dat het concept zich moeilijk verhoudt tot de gestelde targets voor de activeringscoach.

Activeringscoaches

De activeringscoaches doen uitspraken over het concept Sturing op zelfsturing. Hieruit blijkt dat dertien informanten voorstander zijn van het concept. Vijf informanten geven als reden dat Sturing op zelfsturing de intrinsieke motivatie van de werkzoekende aanspreekt. Andere genoemde redenen zijn dat het veel ruimte biedt waardoor de werkzoekende de mogelijkheid heeft het beste voor zichzelf te zoeken en dat werkzoekenden met weinig middelen geactiveerd kunnen worden. Drie informanten geven aan dit concept niet passend te vinden. Negen informanten stellen dat de doelgroep ongeschikt is voor het concept. Daarnaast relateren tien informanten het concept Sturen op zelfsturing aan de gestelde targets. Vier informanten classificeren deze relatie als positief. Daarentegen classificeren vier informanten de relatie juist als negatief, als belemmering inzake het behalen van targets. Behoefte aan de training Sturen op zelfsturing leeft bij vier informanten.

Hieruit wordt afgeleid dat het concept Sturing op zelfsturing wordt gesteund door zowel de leidinggevende als door de activeringscoach.

Hiermee zijn de empirische bevindingen betreffende sturing door het management in kaart gebracht. Vervolgens wordt de tegenreactie van de professionals die de sturing oproept empirisch gepresenteerd.

5.2. Beleidsimplementerende Taskforce Tegenprestatie

In deze paragraaf worden de empirische bevindingen van het tweede theoretische concept uit de onderzoeksvraag beschreven, te weten beleidsimplementatie. Dit concept bestaat in dit onderzoek uit drie onderdelen: type publieke uitvoeringsorganisaties (5.2.1.), de tegenreactie (5.1.2.) en beleidsvervreemding (5.2.3.).

5.2.1. Taskforce Tegenprestatie als craft organisatie

Over de zichtbaarheid van output en outcomes hebben zes activeringscoaches zich uitgelaten (D01, D02, D05, D06, D07 en D11). Twee informanten geven aan dat hun activiteiten (output) zichtbaar zijn. Als motivatie wordt gegeven dat beide informanten veelal in de wijk zijn te vinden, door bijvoorbeeld een vast dagdeel in de wijk te werken of door brieven fysiek op de fiets in de wijk te bezorgen. De andere informanten laten zich niet uit over de zichtbaarheid van de activiteiten. Over de zichtbaarheid van resultaten (outcomes) stellen de zes informanten dat de zichtbaarheid goed is. Drie informanten stellen dat de resultaten ook fysiek waarneembaar zijn, enerzijds doordat meer mensen het huis uit komen en de wijk bedrijviger wordt en anderzijds doordat de leefbaarheid van de wijk toeneemt. Volgens vier informanten ligt de zichtbaarheid van de resultaten in RMW.

Hieruit wordt afgeleid dat Taskforce Tegenprestatie wordt getypeerd als 'craft organisatie'. Dit betekent dat de zichtbaarheid van de output van de uitvoerende medewerkers beperkt is en dat de zichtbaarheid van de outcomes goed is. Hierdoor is het voor het management lastig om het gedrag te controleren en is ze afhankelijk van het arbeidsethos van de professionals.

5.2.2. De tegenreactie

Over de factoren die invloeden uitoefenen op de werksituatie en de copingmechanismen om het werk beheersbaar te maken zijn de activeringscoaches, intermediairs en relatiebeheerders bevraagd.

Activeringscoaches

De activeringscoaches doen uitspraken over welke factoren hen beïnvloeden in het functioneren. Ze zijn in eerste instantie gevraagd naar wat hun taak precies is. In hoofdlijnen geven alle informanten aan dat dit het activeren van werkzoekenden richting een tegenprestatie is. Naast deze taak geven zeven informanten aan nog iets extra's te willen doen voor de doelgroep, gericht op de kwaliteit van dienstverlening. Het hebben van een aanvullend persoonlijk doel bovenop de targets is van invloed op het functioneren omdat blijkt dat dit meer tijd kost. Elf informanten stellen dat de complexiteit van de doelgroep invloed heeft. De meest genoemde reden hiervoor is dat de doelgroep al enige tijd niets van de gemeente heeft gehoord. Andere redenen waarom de doelgroep zo wordt ervaren zijn de vele belemmeringen die ze heeft, de grote afstand tot de arbeidsmarkt, de hoge leeftijd en de zogenoemde niet-willers. Dit heeft ook effect op de naleving van een aspect van het beleid omtrent de tegenprestatie, te weten de maatregelen. Door de complexiteit worden minder maatregelen opgelegd dan volgens het beleid zou moeten. Dit wordt onderschreven door negen informanten. Als motivatie waarom schetst D08 het plaatje: "*Daar is onze doelgroep niet naar, om zo streng te bemaatregelen*". Deze informanten vinden dat een maatregel meer schade toebrengt dan dat er sprake is van een helpende werking. De zestien informanten noemen de discretionaire ruimte van de activeringscoach hoog. Elf informanten geven expliciet aan dit als (erg) prettig te ervaren. Drie informanten menen dat de vrije ruimte in de functie zelfs te groot is, waardoor er een gemis ontstaat van kaders waarin gewerkt dient te worden. Acht informanten geven aan dat er teveel zaken zijn die afleiden van dit primaire proces. Hier kan gedacht worden aan diverse overlegvormen, cursussen en

de meet en greet. Het wordt als belemmering gezien: *"wat belemmert je? Dat eeuwige teamgebeuren"* (D13). Ook over de werkdruk hebben de zestien informanten zich uitgelaten. De druk wordt door elf informanten hoog genoemd. Drie informanten vinden het te hoog. Drie informanten stellen juist de hoge werk als prettig te ervaren. Vijf informanten ervaren geen werkdruk. De werkdruk ontstaat volgens vier informanten door de hoeveelheid administratie in de functie.

Om met de beïnvloedende factoren om te gaan stellen zeven informanten dat goed plannen en organiseren en prioriteiten stellen noodzakelijk is. Volgens vijf informanten helpt het hebben van discretionaire ruimte bij het plannen en organiseren. Drie informanten geven aan dat tijd een te schaarse factor is waardoor er soms langer gewerkt wordt dan is voorgeschreven. Het pogen te beïnvloeden van het concept tijd geschiedt volgens drie informanten via groepsbijeenkomsten. Om naleving van het beleid te realiseren dient de activeringscoach te sanctioneren. Echter, negen informanten stellen hier het beleid niet strikt te volgen. Het maximaliseren van middelen door middel van creaming blijkt beperkt voor te komen. Daarnaast blijkt dat de informanten proberen de concepten van het werk aan te passen. Zo stellen elf informanten dat ze zaken bespreekbaar maken. Acht informanten doen dit bij de leidinggevende en negen informanten doen dit bij collega's. Dit gebeurt met name om de werkdruk te doen afnemen. Hier wordt gedoeld op het minimaliseren van voorgenoemde afleidingen van het primaire proces. Een ander voorbeeld betreft rubber-stamping, waarbij werk wordt gedelegeerd naar collega's lager in de hiërarchie. Ook het benutten van elkaars talenten wordt als motivatie genoemd. Gepoogd wordt de concepten van het werk te veranderen door het stellen van persoonlijke doelen. Dit doen zes informanten. De strategie in de vorm van terugtrekking van het werk komt voor bij negen informanten. Om de weerstand in de doelgroep te verlagen en zodoende de kloof tussen middelen en doelrealisatie te verkleinen geven drie informanten te sturen 'naar vermogen' in plaats van de tegenprestatie van twintig uur.

Hieruit wordt afgeleid dat er een aantal factoren positieve of negatieve invloed hebben op het functioneren van de activeringscoach. Zo blijkt de doelgroep complex te zijn, doordat ze lang niks van de gemeente heeft gehoord en vele belemmeringen kent. Bovendien brengt de complexiteit met zich mee dat de activeringscoach moeite heeft sancties op te leggen. Een volgend punt blijkt dat er teveel zaken worden ervaren die afleiden van het primaire proces. Dit legt een druk op de activeringscoach, die de werkdruk sowieso al als hoog ervaart. Sommigen ervaren de werkdruk zelfs als te hoog. Als positieve factor wordt de grote discretionaire ruimte. Om met deze factoren om te gaan blijkt dat de activeringscoach enerzijds de werksituatie aanpakt door naleving van het beleid door werkzoekenden uit de doelgroep te verkrijgen en het gebruik van beschikbare middelen te maximaliseren, met name door de factor tijd te beïnvloeden. Opmerkelijk is hier dat een mogelijke controle over werkzoekenden door sancties door een aantal informanten niet wordt aangegrepen. Anderzijds wordt gepoogd de concepten van het werk aan te passen en de kloof tussen middelen en doelrealisatie te verkleinen.

Intermediairs

De intermediairs doen uitspraken over welke factoren hen beïnvloeden in het functioneren. Wat duidelijk wordt is dat deze functie breed is en het begrip verbinden centraal staat. De intermediairs stellen bij het uitvoeren van hun functie door een aantal zaken te worden beïnvloed. Wat als positieve invloed wordt genoemd is de discretionaire ruimte. Alles buiten de agenda kan zelf worden ingedeeld. Als nadeel staat hier tegenover de dat agenda erg druk is. Dit betekent in de praktijk dat de twee informanten op dinsdag en donderdag geleefd worden door de agenda. De agenda is dusdanig druk is dat de intermediair zijn verbindende rol niet optimaal in kan vullen. De taskforce werkt decentraal en gebiedsgericht, maar door de drukke agenda is er te weinig tijd voor de intermediairs om decentraal te werken. Één informant stelt dat als hier meer ruimte voor zou zijn de intermediair als verbinder nog meer aan kan sluiten op de praktijk. Wat ook als positief

beïnvloedende factor wordt benoemd is de middelen die ter beschikking staan om het werk uit te kunnen voeren. Hierbij kan gedacht worden aan een telefoon en laptop. En ook het flexibele werken wordt als positief beïnvloedende factor genoemd, zoals thuiswerken en in de avonduren of weekenden. De tijd wordt als vloeibaarder bestempeld, mits de agenda het toestaat. De werkdruk van de intermediair wordt bestempeld als hoog maar acceptabel: *“ik kan echt 24/7 me vermaken en dan ben ik nog niet klaar”* (B02). Daarbij wordt opgemerkt dat de werkdruk wordt beïnvloed door de vele veranderingen momenteel in gemeenteland en de grootte van de impact van deze veranderingen. Desalniettemin noemen de twee informanten de werkdruk hanteerbaar en goed. Één informant zegt dat de functie draaglijker is door het hebben van een counterpart. Tot slot merkt één informant op dat het als prettig wordt ervaren dat de intermediair een hiërarchische positie heeft over de uitvoerende medewerkers, maar niet de eindverantwoordelijke is richting het personeel.

Om met de beïnvloedende factoren om te gaan benoemt de intermediair de grote vrijheid in de functie als factor om het werk draaglijker te maken. Hier gaat het om de flexibiliteit om het werk te doen in de uren die de intermediair kiest op te offeren. In dit opzicht poogt de intermediair er het beste van te maken. Een andere wijze waarop de intermediair copet met de werkdruk in de functie, is door de stress bespreekbaar te maken en steun te zoeken bij peers. Dit wordt gezien als mogelijkheid om om ondersteuning te vragen of een deadline te verschuiven waardoor lastige invloeden worden weggenomen. Hier kan gedacht worden aan rubber-stamping en het vragen van feedback en creëren van gedeelde doelen. Tot slot merkt één informant op dat de stressverschijnselen die soms worden ervaren niet beklijven. De volgende dag is het weg.

Hieruit wordt afgeleid dat er een aantal factoren positieve of negatieve invloed hebben op het functioneren van de intermediair. Zo blijkt dat grote discretionaire ruimte een positieve factor te zijn. Ook blijkt dat de middelen die voor het werk ter beschikking staan als prettig worden ervaren. De werkdruk van de intermediair wordt als hoog maar acceptabel bestempeld. Het hebben van een counterpart en een hiërarchische positie over de uitvoering zonder eindverantwoordelijkheid worden ook genoemd als positieve factoren. Om met deze factoren om te gaan blijkt dat de intermediair de werksituatie aanpakt door enerzijds de werkdruk als gegeven te accepteren en er het beste ervan te maken en door anderzijds feedback en gedeelde doelen te creëren. Hier spelen de grote discretionaire ruimte, de vloeibaarheid van tijd, het bespreekbaar maken van zaken en het steun zoeken bij collega's een grote rol.

Relatiebeheer

De relatiebeheerders noemen als meest storende invloed op het functioneren rolonduidelijkheid. Volgens twee informanten komt dit door het ontbreken van een functieprofiel en volgens de drie informanten doordat collega's in andere functies een stuk werk van de relatiebeheerder oppakken. Dit heeft als gevolg dat twee informanten ervaren weinig toegevoegde waarde te hebben. Één informant vult daarbij aan dat omdat de relatiebeheerder geen mandaat heeft hij geen resultaat kan neerzetten. Aangegeven wordt dat er reeds een aantal maal een functieprofiel is opgesteld, maar dat het niet wordt vastgesteld door het MT. De interne communicatie wordt ook opgemerkt als punt van kritiek. Ook hier wordt gewezen op rolonduidelijkheid. Dit wordt versterkt door een gevoel van tekort aan informatie, betrokkenheid en het duiden van verwachtingen. Als positieve invloed wordt de discretionaire ruimte genoemd. De drie informanten noemen deze ruimte groot. Twee informanten vullen hier wel aan dat er wel rekening gehouden dient te worden met de eigen agenda en die van collegae, maar dat buiten de agenda er volledige vrijheid is om de eigen functie in te delen. Één informant merkt op dat het overal kunnen inloggen en werken op ieder moment hier een belangrijke rol in speelt. Twee informanten geven aan de werkdruk als gemiddeld te ervaren. Één informant ervaart wel een (te)hoge werkdruk.

Om met de beïnvloedende factoren om te gaan noemen de drie informanten de vrije ruimte in de functie als factor om het werk draaglijker te maken. Zo wordt de agenda goed beheerd en worden er prioriteiten gesteld. Het flexibele werken maakt het makkelijker. Er wordt actief gekozen om zoveel mogelijk via de email te werken in plaats van telefonisch of face to face omdat er dan meer tijd overblijft. Indien nodig wordt er thuis gewerkt. Zo pogen de informanten er het beste van te maken. Om met voorgenoemde rolonduidelijkheid om te gaan belegt en poldert één informant bij alle kampen om te zorgen dat er een compromis komt. Hier is sprake van het creëren van gedeelde doelen. Één informant daarentegen probeert er het beste van te maken en heeft de situatie na het proberen op te lossen geaccepteerd. Als de werkdruk teveel wordt maken de drie informanten er het beste van door meer uren te maken. Twee informanten betrekken daarbij peers om gedeelde doelen te creëren maar als het structureel teveel wordt gepoogd de bron aan te pakken.

Hieruit wordt afgeleid dat er een aantal factoren positieve of negatieve invloed hebben op het functioneren van de relatiebeheerder. De factor met de meeste negatieve invloed blijkt de ervaren rolonduidelijkheid van de relatiebeheerder door een ontbrekend functieprofiel en doordat collega's gedeelten van de taak overnemen. Ook is de interne communicatie als negatief beïnvloedende factor benoemd, evenals een gevoel van tekort aan informatie, betrokkenheid en het duiden van verwachtingen. De werkdruk in de functie wordt betiteld als gemiddeld. Als positieve factor wordt de grote discretionaire ruimte genoemd. Om met deze factoren om te gaan blijkt dat de relatiebeheerder de werksituatie aanpakt door de werkdruk te accepteren en het beste ervan te maken, door feedback en gedeelde doelen te creëren en door te pogen de bron aan te pakken.

5.2.3. Vervreemding

Over in hoeverre de informanten zich kunnen identificeren met het beleid zijn ze bevraagd.

Activeringscoaches

De activeringscoaches doen uitspraken over in hoeverre zij zich kunnen identificeren met het beleid. Zo wordt gesteld dat onder de informanten een gevoel van machteloosheid heerst, zowel op strategisch als tactisch niveau. Van de zestien geïnterviewde activeringscoaches is bij twaalf hiervan een gevoel van strategische machteloosheid ten opzichte van drie informanten die dit niet kennen. Één informant laat het in het midden. Bij tien informanten is er sprake van een gevoel van tactische machteloosheid, ten opzichte van zes informanten waar er geen tactische machteloosheid wordt ervaren. In deze kwantitatieve blik lijkt een conclusie voor de hand te liggen, echter, enige nuance is vereist. Zo dient de machteloosheid van drie informanten te worden afgezwakt, omdat zij ten tijde van het opstellen en implementeren van het beleid nog niet werkzaam bij de taskforce waren. Vier informanten stellen niet betrokken te zijn geweest, maar dit ook niet hebben gewild. Zes informanten stellen dat ze (erg) graag betrokken hadden willen worden. Vijf informanten geven aan dat het relevant gevonden wordt dat het opstellen van beleid niet een aangelegenheid moet zijn van bestuurskundigen in een kantoorgebouw maar dat hier juist input moet worden opgehaald bij de medewerkers die het beleid uitvoeren. De vijf informanten die stellen op één of meerdere niveaus geen machteloosheid te ervaren geven aan dat de betrokkenheid gewenst dan wel noodzakelijk is.

Zinloosheid wordt nauwelijks ervaren door de zestien informanten. Zo geven veertien informanten aan maatschappelijke zinloosheid niet te ervaren ten opzichte van één informant die wel maatschappelijke zinloosheid voelt en één die erover geen uitspraak doet. Op het niveau van cliëntèle zinloosheid ervaren twaalf informanten dit niet, ten opzichte van drie informanten die dit wel ervaren en één die erover geen uitspraak doet. Waarom zinloosheid niet wordt ervaren kent een aantal redenen. Primair genoemd is het positieve effect dat het beleid voor de cliënten heeft. Zo geven zes informanten aan dat iemand die weer in beweging komt beter in zijn vel zit. De ruimte die

het beleid biedt voor maatwerk wordt door drie informanten benoemd. Twee informanten vullen aan dat de positieve invalshoek van het beleid een rol speelt. Qua maatschappelijke zinloosheid stellen drie informanten dat het beleid positieve effecten op de samenleving en wijken genereert.

Hieruit wordt afgeleid dat er bij de activeringscoach wel degelijk sprake is van gevoelens van machteloosheid en zinloosheid. Machteloosheid wordt ervaren op zowel strategisch als tactisch niveau. Zinloosheid wordt daarentegen door de activeringscoach nauwelijks ervaren, zowel niet op maatschappelijk als op cliënteel niveau. Er zijn derhalve bij de activeringscoach aanwijzingen te vinden voor beleidsvervreemding.

Intermediairs

De intermediairs doen uitspraken over in hoeverre zij zich kunnen identificeren met het beleid. Zo wordt gesteld dat beide informanten geen gevoel van machteloosheid kennen. Enerzijds geven beiden aan betrokken te zijn geweest bij het opstellen van beleid (strategische machteloosheid) en anderzijds ook bij de wijze waarop het beleid wordt geïmplementeerd (tactische machteloosheid) in de vorm van instructies voor de uitvoering. Het volgende citaat wordt ter ondersteuning opgeworpen: *"als ik natuurlijk heel erg arrogant ben dan zeg ik van: elementen uit de tegenprestatie zoals ie is opgenomen in de participatiewet die hebben wij bedacht"* (B02).

Zinloosheid wordt niet ervaren door de twee informanten. De toegevoegde waarde op zowel maatschappelijk gebied als voor de cliënten wordt onderschreven. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat één informant twijfelt of de doelstellingen worden behaald op de manier waarop de taskforce invulling geeft aan haar taak.

Hieruit wordt afgeleid dat door de intermediair geen machteloosheid en zinloosheid wordt ervaren. Derhalve wordt gesteld dat er bij de intermediair geen aanwijzingen voor beleidsvervreemding zijn.

Relatiebeheer

De relatiebeheerders doen uitspraken over in hoeverre zij zich kunnen identificeren met het beleid. Zo wordt er door de informanten wel machteloosheid ervaren. De drie informanten kennen een gevoel van strategische machteloosheid. Één informant stelt: *"plan van aanpak ja daar ben ik het ook mee eens en er eens mee moet zijn want ik heb er weinig inbreng in"*. Tactische machteloosheid wordt door twee informanten ervaren.

Zinloosheid wordt ook ervaren door de relatiebeheerders. Zo ervaren de drie informanten sterke tot beperkte cliënteel zinloosheid. Één informant stelt voorwaarden aan de huidige werkwijze: *"het helpt, als je het traject goed in de gaten houdt. En anders is het gebakken lucht geweest"*. Dit wordt nader geduid door: *"het moet een vervolg hebben want anders ga je mensen in beweging zetten en dan stop je"*. Maatschappelijke zinloosheid ervaren alle drie de informanten niet. Één informant ziet de tegenprestatie als goed uitgangspunt om mensen perspectief op betaald werk te bieden. Twee informanten vinden het een gepast middel om mensen te activeren.

Hieruit wordt afgeleid dat er door de relatiebeheerder machteloosheid, op zowel strategisch als tactisch niveau, en cliënteel zinloosheid wordt ervaren. Er zijn derhalve bij de relatiebeheerder aanwijzingen te vinden voor beleidsvervreemding.

Hiermee zijn de empirische bevindingen betreffende beleidsimplementatie in kaart gebracht. Vervolgens wordt de samenwerking van de professionals met de maatschappelijke partners empirisch gepresenteerd.

5.3. Samenwerkende Taskforce Tegenprestatie

In deze paragraaf worden de empirische bevindingen van het derde en laatste theoretische concept uit de onderzoeksvraag beschreven, te weten samenwerking. Dit concept bestaat in dit onderzoek uit twee onderdelen: de basis van de samenwerking (5.3.1.) en de probleempercepties (5.3.2.).

5.3.1. Gespannen samenwerking

De maatschappelijke partners ontvangen subsidies van de gemeente om haar bij bepaalde taken te ondersteunen. In casu gaat om het ondersteunen bij de taak om werkzoekenden een tegenprestatie te laten verrichten of activiteiten die bijdragen aan het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Uit de interviews is duidelijk geworden dat hier een breed scala aan producten mogelijk is (acht informanten). Deze producten zijn het voortvloeiende van afspraken die zijn gemaakt tussen de gemeente Rotterdam en de partners. Samenwerking met de gemeente speelt voor de partners een grote rol. Hierin heeft de gemeente twee gestalten: enerzijds worden de subsidies verstrekt vanuit Welzijn en anderzijds worden werkzoekenden bemiddeld door de taskforce. Dit betekent dat de gebiedsadviseurs de opdrachtgevers zijn, de maatschappelijke partners de opdrachtnemers en de taskforce de samenwerkingspartner. Hoe de stakeholders de samenwerking ervaren wordt voorts toegelicht.

5.3.2. Botsende percepties

Maatschappelijke partners

De maatschappelijke partners hebben zich uitgesproken over hun mate van tevredenheid over de samenwerking met de taskforce. Hier blijkt dat vier informanten de samenwerking als positief beoordelen. Twee informanten zijn tevreden en twee informanten zijn zeer tevreden. Daarentegen beoordelen drie informanten de samenwerking als negatief. Één informant is ontevreden en twee informanten zijn zeer ontevreden. Één informant blijkt een verdeeld gevoel te ervaren.

Ten grondslag hieraan liggen een aantal punten. Begonnen wordt met de instroom van werkzoekenden die de medewerkers van de taskforce volgens de informanten dienen te genereren ten behoeve van het invullen van de afspraken conform beschikking. Zes informanten geven aan dat zij de instroom onvoldoende vinden. Dit geeft bij informanten de spanning dat zij de doelstellingen conform beschikking niet gaan behalen. Drie informanten stellen voor het behalen van de targets afhankelijk te zijn van werkzoekenden die door de taskforce worden aangeleverd. Echter, vier informanten zeggen zelf ook actief werkzoekenden te werven. De informanten noemen een aantal redenen waarom volgens hen de instroom achter blijft. Zo stellen vier informanten dat de taskforce in een beperkt gebied actief is. Vier informanten stellen dat de doelgroep complex is wat de instroom nog verder beperkt. Drie informanten vullen aan dat zij geen selectiecriteria hanteren wanneer werkzoekenden vanuit de taskforce doorstromen. Als laatste reden wordt door drie informanten gesteld dat de uitvoerende medewerkers van de taskforce de samenwerking met andere partners opzoeken waardoor de doelgroep over nog meer partners wordt verspreid.

Naast de instroom wordt ook aangegeven dat de interne organisatie van de taskforce en de gemeente soms spanning op de samenwerking zet. Deze spanning kent drie oorzaken. Zo geven vier informanten aan dat zij worden gedupeerd door interne teamproblematiek. Daarnaast stellen drie informanten dat de scheiding tussen W&I en MO belemmerend werkt. Zij zouden dan ook graag zien dat MO en W&I met elkaar aan tafel gingen zitten. Twee informanten zeggen een brug te missen tussen de activeringscoaches en de gebiedsadviseurs van Welzijn.

Een laatste punt wat als voor verbetering vatbaar door de informanten wordt aangemerkt betreft communicatie. Drie informanten menen dat de wijze van communiceren vanuit de taskforce te wensen overlaat. Vier informanten geven aan dat zij onvrede kenbaar hebben gemaakt bij het management maar hier verder niet op in is gegaan. Drie informanten stellen dat gemaakte afspraken niet worden nagekomen. Een laatste punt dat wordt aangehaald betreft de verwachtingen naar elkaar toe. Zo wordt aangegeven dat de taskforce een terugkoppeling verwacht maar dit niet in de beschikking staat. Desalniettemin geven vier informanten aan de terugkoppeling wel te verzorgen.

Naast deze kritiekpunten worden ook succesfactoren benoemd. Drie informanten noemen de goede communicatie met de taskforce als succesfactor. Dezelfde drie informanten noemen het maken van samenwerkingsafspraken juist als succesfactor. Daaraan wordt toegevoegd dat het vastleggen en nakomen van de afspraken minstens zo belangrijk is. Omdat de tekst in de beschikking soms erg ruim is wordt het als succesfactor genoemd om de uitvoeringsafspraken zo concreet mogelijk te maken. Tot slot wordt door vijf informanten een frequent en gestructureerd overleg tussen de uitvoerende medewerkers van de maatschappelijke partners en de taskforce als succesfactor benoemd.

De acht informanten doen ook uitspraken over de doelen die zij hebben in de samenwerking. Zeven informanten stellen dat hun doelstelling het behalen is van hun targets. Het achterliggende belang is dat de informanten niet willen worden afgerekend aan het einde van de contractperiode. Een volgende doelstelling is volgens vijf informanten werkzoekenden uit de doelgroep activeren. Daarnaast geven vier informanten aan dat een goede verstandhouding met medewerkers van de taskforce een doel is. De mate waarin de partners deze doelen kunnen bereiken hangt mede af van de dominantie in de samenwerking. Volgens zes informanten ligt dat bij de gemeente. De primaire reden waarom dit zo wordt ervaren is dat deze informanten aangeven dat de gemeente de rol van opdrachtgever heeft ten opzichte van hun rol van opdrachtnemer.

Hieruit wordt afgeleid dat de beoordeling van de samenwerking tussen de maatschappelijke partners en Taskforce Tegenprestatie door de partners niet eenduidig is. De helft geeft aan tevreden te zijn over de samenwerking ten opzichte van de andere helft die ontevreden is. Als primair kritiekpunt is gebleken dat de instroom van werkzoekenden vanuit de taskforce naar de partners als te beperkt wordt ervaren. De wijze waarop de interne organisatie van de taskforce en de gemeente is opgezet is een volgend kritiekpunt. Een laatste kritiekpunt richt zich op communicatie in brede zin.

Activeringscoaches

De activeringscoaches hebben zich uitgesproken over hun mate van tevredenheid over de samenwerking met maatschappelijke partners in het kader van de aanbestedingen. Hier blijkt dat zeven informanten tevreden zijn over de samenwerking waarvan twee informanten zelfs zeer tevreden. Zes informanten hebben kenbaar gemaakt ontevreden met de samenwerking te zijn. Drie informanten geven aan een gedeelde mate van tevredenheid te hebben, omdat zij met twee partners samenwerken. Ondanks de mate van (on)tevredenheid over de samenwerking, stellen acht informanten dat er in de samenwerking een bepaalde (wederzijdse) afhankelijkheid zit. Zo stellen vier informanten dat de partners en de activeringscoaches elkaar nodig hebben. Drie informanten geven aan de partners nodig te hebben om hun eigen targets te halen en twee informanten stellen de partners nodig te hebben om hun taak uit te kunnen voeren.

Hier liggen een aantal punten ten grondslag. Zo blijkt er onduidelijkheid te zijn onder de informanten over het al dan niet verplicht leveren van werkzoekenden aan de partners. Zeven informanten stellen geen leveringsplicht te ervaren ten opzichte van drie informanten die wel een leveringsplicht ervaren. Deze drie informanten zeggen dat dit zorgt voor spanning in de samenwerking. Volgens de informanten blijkt er over hetzelfde onderwerp ook onder de maatschappelijke partners

onduidelijkheid te zijn. Dit komt tot uiting in de druk die partners uitoefenen op de informanten inzake levering van werkzoekenden. Vijf informanten stellen dat zij druk ervaren van partners om werkzoekenden aan te leveren. Daarbij merken drie informanten expliciet op dat dit spanning op de samenwerking zet. Zes informanten zeggen dat er voor de partners sprake is van een wervingsplicht. Twee informanten stellen dat de partners hier niet aan toe komen en het geen prioriteit is. Zes informanten geven aan dat om de instroom te bevorderen de groepsbijeenkomsten met de partners worden georganiseerd. De instroom wordt beperkt doordat de partners volgens vijf informanten selectiecriteria aan de poort stellen. De complexiteit van de doelgroep werkt dit in de hand.

De informanten merken ook op dat het productaanbod vanuit de partners ook van invloed is op de instroom omdat dat de producten die worden aangeboden niet passen bij de doelgroep. De ontevredenheid over de producten houdt verband met de capaciteit die door de partners wordt ingezet. Zo stellen acht informanten dat de partners te weinig capaciteit hebben om de opdracht uit te voeren. Dit gaat ten koste van de kwaliteit en daarmee van de werkzoekende. Drie informanten geven aan dat de capaciteitstekorten ook van invloed zijn op de terugkoppeling. Zes informanten geven aan dat de terugkoppeling vanuit de partners slecht loopt. Negen informanten geven aan dat het te lang duurt voor de terugkoppeling wordt ontvangen. Drie informanten stellen dat er veel strakkere afspraken omtrent de terugkoppeling moeten worden gemaakt.

Een laatste punt wat als voor verbetering vatbaar door de informanten wordt aangemerkt betreft het nakomen van afspraken nakomen. De relevantie om aan de voorkant duidelijke en concrete afspraken te maken met de partners en deze ook na te komen ten behoeve van een betere samenwerking wordt door zeven informanten onderschreven. Vier informanten merken op dat de gemaakte afspraken aangescherpt moeten worden. De communicatie en de overleggen met partners worden door acht informanten als prettig ervaren. Vier informanten merken hier nadrukkelijk op dat het erg prettig is dat de werklocaties van de betreffende coaches en partners erg dichtbij elkaar is. Over de helderheid van de beschikking spreken twee informanten zich uit waarbij beiden constateren dat de opdracht te ruim en niet concreet geformuleerd is. Hier vullen vijf informanten aan dat het belangrijk is dat de medewerkers worden betrokken bij het opstellen van beschikkingen.

Naast deze kritiekpunten worden ook succesfactoren benoemd: het gezamenlijk organiseren van groepsbijeenkomsten, in gesprek gaan wanneer partners werkzoekenden aan de poort weigeren, een goede terugkoppeling, het hebben van duidelijke afspraken en nakomen en duidelijke en gestructureerde communicatie en overleggen.

Tevens doen de informanten uitspraken over de doelen en dominantie in de samenwerking. Zes informanten stellen dat hun doelstelling het activeren van werkzoekenden is. Drie informanten stellen dat hun doel de targets is. Op de vraag wat de doelstelling van de partners is, antwoordden zeven informanten dat dit het genereren van winst en zorg dragen voor continuïteit is. Tien informanten stellen dat het behalen van de targets de doelstelling is. Zeven informanten zien de gemeente als dominante actor. Vier informanten stellen dat de partner dominant is.

Hieruit wordt afgeleid dat de beoordeling van de samenwerking tussen de maatschappelijke partners en de taskforce door de activeringscoach niet eenduidig is. Circa de helft van de informanten geeft aan tevreden te zijn over de samenwerking, terwijl de andere helft aangeeft ontevreden te zijn. Weer een helft stelt dat er sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid tussen activeringscoach en partner voor het behalen van targets en het uitvoeren van de taak. De ontevredenheid blijkt voort te vloeien uit onzekerheid over het proces van aanleveren van werkzoekenden en de gevolgen die dit heeft. De terugkoppeling, capaciteitstekorten en het niet nakomen van afspraken zijn ook punten van kritiek gebleken.

Management

Het management heeft zich uitgesproken over haar mate van tevredenheid over de samenwerking met maatschappelijke partners in het kader van de aanbestedingen. Hier blijkt dat de tevredenheid over de samenwerking verschilt per gebied: *“In sommige wijken heel goed en in sommige wijken niet”* (A02). Dit komt omdat per gebied met andere maatschappelijke partners wordt samengewerkt. Wel stellen de drie informanten dat de partners onmisbaar zijn, omdat de taskforce de uitdaging waarvoor ze staat niet alleen aan kan.

Hier liggen een aantal punten aan ten grondslag. Zo blijkt dat de beschikkingen veel ruimte ter interpretatie laten. Hierdoor ontstaat er verwarring over de precieze inhoud van de afspraken. Zo stellen twee informanten dat in de beschikkingen staat dat de maatschappelijke partners zelf verantwoordelijk zijn voor het werven van werkzoekenden. Één informant vult aan dat in de beschikkingen staat dat de taskforce werkzoekenden moet leveren, een inspanningsplicht.

Een volgende onduidelijkheid in de beschikkingen gaat over de terugkoppeling. Ook hierdoor ontstaat spanning. Zo geven twee informanten aan dat er over de terugkoppeling nul in het bestek staat. Echter, de taskforce heeft de terugkoppeling wel nodig, wat weerstand geeft. Om deze onduidelijkheden in beschikkingen te doen verminderen en in algemene zin meer invloed te hebben op de afspraken geven de drie informanten aan dat ze proberen actief betrokken te geraken bij het opstellen ervan. Twee informanten geven zelfs expliciet de noodzaak hiertoe weer. De gemeente is volgens twee informanten de dominante partij.

Hieruit wordt afgeleid dat de beoordeling van de samenwerking tussen de maatschappelijke partners en de taskforce door het management niet eenduidig is en verschilt per gebied. Als primair kritiekpunt wordt de ruimte voor interpretatie die in de beschikkingen zit opgemerkt. Ook de benodigde terugkoppeling door de taskforce vanuit de partners verloopt moeizaam. Gepoogd wordt de spanning in de samenwerking te verminderen doordat actief betrokkenheid wordt nagestreefd bij het opstellen van de beschikkingen.

Relatiebeheer

De relatiebeheerders hebben zich uitgesproken over hun mate van tevredenheid over de samenwerking met maatschappelijke partners in het kader van de aanbestedingen. Hier blijkt dat de drie informanten tevreden zijn over de samenwerking met de maatschappelijke partners.

Hieraan liggen een aantal punten ten grondslag. Zo blijkt volgens de drie informanten dat de beschikkingen niet concreet zijn en veel ruimte voor eigen interpretatie laten. Dit zorgt voor spanningen in de samenwerking. Twee informanten vullen hierop aan dat deze spanning vooral ontstaat door onduidelijkheden omtrent levering van werkzoekenden en de selectie aan de poort. Twee informanten noemen als gevolg van de open beschikkingen dat er spanning ontstaat omtrent de benodigde terugkoppeling. Twee informanten merken hier op dat wanneer de beschikkingen concreter worden geformuleerd, de tevredenheid in de samenwerking groter zou zijn. Twee informanten vinden het essentieel dat de uitvoerende medewerkers worden betrokken bij de beschikkingen. Dezelfde informanten adviseren dan ook om zo concreet mogelijk afspraken te maken en te noteren. Twee informanten geven aan dat het doel het behalen van de targets en winst is en twee informanten benoemen de gemeente als dominante actor.

Hieruit wordt afgeleid dat de beoordeling van de samenwerking door de relatiebeheerder positief is. Desalniettemin zijn de open beschikkingen, de levering van werkzoekenden, de selectiecriteria en de terugkoppeling als aandachtspunten benoemd.

5.4. De werking in de praktijk samengevat

Voorgaande empirische bevindingen worden in deze paragraaf samengevat weergegeven.

Sturing

Op basis van uitspraken van het management is duidelijk geworden dat zij stuurt vanuit de nieuwe sturingsconceptie. Primaire reden hiervoor is dat de opgave waarvoor de taskforce staat niet alleen opgelost kan worden.

Het management blijkt met name te sturen op in- en outputparameters en op structurering en procedurering van relaties. Sturing als gemeenschappelijke beeldvorming en sturing op incentives wordt volgens het management nauwelijks ingezet. De activeringscoach onderschrijft dit. Sturing op incentives en als gemeenschappelijke beeldvorming wordt door de activeringscoach nauwelijks ervaren. De intermediair ervaart ook sturing op in- en outputparameters. Sturing op incentives, op relaties en als gemeenschappelijke beeldvorming wordt door de intermediair nauwelijks ervaren. De relatiebeheerder ervaart ook sturing op in- en outputparameters., maar is niet eenduidig. Sturing op incentives, op relaties en als beeldvorming wordt door de relatiebeheerder niet tot nauwelijks ervaren. Dit betekent dat de gegeven sturing vanuit het management en de ervaren ontvangen sturing door de activeringscoach, intermediair en relatiebeheerder grotendeels overeenkomt.

Over de gegeven sturing heeft het aangegeven dat verwacht wordt dat de medewerkers hun sturing als positief beoordelen. De intermediair onderschrijft dit volledig. De ervaren sturing wordt door de activeringscoach als positief beoordeeld maar een aantal nuances temperen het oordeel. De beoordeling van de relatiebeheer neigt naar negatief. Tussen het verwachte oordeel van het management en het gegeven oordeel van de activeringscoach en relatiebeheerder blijkt een discrepantie.

Voorts zijn er door het management en de activeringscoach uitspraken gedaan over het concept Sturing op zelfsturing. Beiden blijken positief tegenover dit concept te staan, vanwege het aanspreken van de intrinsieke motivatie van werkzoekenden.

Beleidsimplementatie

Op basis van uitspraken van de activeringscoaches over het type uitvoeringsorganisatie naar theorie van Wilson (1989) is Taskforce Tegenprestatie getypeerd als 'craft organisatie'. De zichtbaarheid van de output is beperkt is en de zichtbaarheid van de outcomes goed.

Tijdens zijn functioneren blijkt de activeringscoach beïnvloed te worden door de complexiteit van de doelgroep waarmee gewerkt wordt, de belemmeringen die worden ervaren om te sanctioneren, de afleidingen van het primaire proces, de hoge werkdruk en de grote discretionaire ruimte. Om met deze factoren om te gaan blijkt dat de activeringscoach enerzijds de werksituatie aanpakt door naleving van het beleid door werkzoekenden uit de doelgroep te verkrijgen en het gebruik van beschikbare middelen te maximaliseren, met name door de factor tijd te beïnvloeden, en anderzijds poogt de activeringscoach de concepten van het werk aan te passen en de kloof tussen middelen en doelrealisatie te verkleinen. De factoren die de intermediair beïnvloeden zijn de hoge werkdruk, de grote discretionaire ruimte in de functie, voldoende middelen die voor het werk ter beschikking staan, het hebben van een counterpart en het hebben van een hiërarchische positie over de uitvoering zonder eindverantwoordelijkheid. Om met deze factoren om te gaan blijkt dat de intermediair de werksituatie aanpakt door enerzijds de werkdruk als gegeven te accepteren en er het

beste ervan te maken en door anderzijds feedback en gedeelde doelen te creëren. De factoren die de relatiebeheerder beïnvloeden zijn de ervaren rolonduidelijkheid door een ontbrekend functieprofiel en doordat collega's gedeelten van de taak overnemen, gebrekkige interne communicatie, een gevoel van tekort aan informatie, betrokkenheid en het duiden van verwachtingen, de gemiddelde werkdruk en de grote discretionaire ruimte. Om met deze factoren om te gaan blijkt dat de relatiebeheerder de werksituatie aanpakt door de werkdruk als gegeven te accepteren en het beste ervan te maken, door feedback en gedeelde doelen te creëren en door de bron aan te pakken.

Ook is gebleken dat er bij de activeringscoach en de relatiebeheerder aanwijzingen te vinden zijn voor beleidsvervreemding. Bij de intermediair zijn er geen aanwijzingen voor beleidsvervreemding gevonden.

Samenwerking

Over de samenwerking tussen de taskforce en maatschappelijke partners wordt op basis van uitspraken van de informanten gesteld dat de mate van (on)tevredenheid niet eenduidig is. De helft van de maatschappelijke partners geeft aan tevreden te zijn over de samenwerking ten opzichte van de andere helft die aangeeft ontevreden te zijn. Voor de activeringscoach geldt ongeveer hetzelfde. De helft stelt dat er sprake is van een (wederzijdse) afhankelijkheid tussen de activeringscoach en de partner. Eenzelfde variantie in tevredenheid wordt bij het management gesignaleerd. De relatiebeheerder is wel eenduidig en geeft aan tevreden te zijn over de samenwerking.

Met deze laatste paragraaf zijn alle empirische bevindingen uit de interviews gepresenteerd. In het volgende hoofdstuk wordt aan deze bevindingen duiding gegeven in de analyse.

6. Analyse

De empirische bevindingen die in het vorige hoofdstuk zijn gepresenteerd worden voorts geanalyseerd. In de volgende paragrafen worden de volgende vragen beantwoord:

1. Wat zijn de verschillen in opvattingen per groep van actoren per variabel en hoe kunnen deze worden verklaard aan de hand van de empirie en de literatuur (paragraaf 6.1.). Daarbij wordt de opzet van de drie theoretische concepten uit de onderzoeksvraag aangehouden, beschreven als bouwstenen in het theoretisch kader, te weten sturing (6.1.1.), beleidsimplementatie (6.1.2.) en samenwerking (6.1.3.);
2. Welke gevolgen heeft dit op de variabelen onderling (paragraaf 6.2)? Daarbij wordt de opzet van het conceptueel model aangehouden, te weten sturing en beleidsimplementatie (6.2.1.), sturing en samenwerking (6.2.2.) en beleidsimplementatie en samenwerking (6.2.3.).

De empirische bevindingen in de praktijk van Taskforce Tegenprestatie uit voorgaand hoofdstuk zijn het vertrekpunt van de analyse. Derhalve worden de bevindingen beknopt samengevat en in tabelvorm weergegeven. Vanwege de leesbaarheid en overzichtelijkheid van dit onderzoek is deze tabel opgenomen in bijlage 3.

6.1. De praktijk van Taskforce Tegenprestatie geanalyseerd: verschillen en verklaringen

In deze paragraaf worden de verschillen in opvattingen per groep van actoren per variabel verklaard aan de hand van de empirie en het theoretisch kader.

6.1.1. Sturing

Sturingsconceptie

Het management stuurt in haar sturing vanuit de nieuwe sturingsconceptie. Dit wordt verklaard aan de hand van de gedeelde opvatting van het management dat Taskforce Tegenprestatie slechts één van de sturende actoren in een netwerk van diverse sturende actoren is. Ten grondslag hierin ligt de gedachte dat de taskforce de opgave voortvloeiend uit collegeprioriteit tegenprestatie niet alleen aan kan. Derhalve is de taskforce voor het behalen van de opgave afhankelijk van de partners.

Wanneer dit naast de literatuur wordt gelegd, wordt duidelijk dat de sturing vanuit het management gebeurt vanuit het idee dat de taskforce onderdeel uitmaakt van een netwerk met meerdere sturende actoren. Dit betekent onder andere dat kennis en informatie inherent onvolledig en subjectief zijn, wat door de empirie wordt ondersteund door onduidelijkheid rondom de beschikkingen inzake werving, levering en terugkoppeling. De uiting hiervan is dat kennis als machtsbron wordt ingezet door actoren, wat duidelijk wordt door de ervaren druk van de activeringscoaches vanuit de maatschappelijke partners om de instroom te verhogen.

Sturingsmodaliteit

Het management heeft aangegeven primair te sturen op in- en outputparameters en op structurering en procedurering van relaties en secundair als gemeenschappelijke beeldvorming een rol. De sturing op in- en outputparamaters wordt ook ervaren door de activeringscoach, intermediair en relatiebeheerder. Daarnaast ervaren de activeringscoach en relatiebeheerder de sturing op structurering en procedurering van relaties. Sturing als beeldvorming wordt niet ervaren. De verschillen inzake gemeenschappelijke beeldvorming worden verklaard doordat de activeringscoach,

intermediair en relatiebeheerder geen uitspraken hebben gedaan die onder deze sturingsmodaliteit vallen. Een mogelijke oorzaak hiervan is dat de sturing op targets en op teamvorming en -building als dusdanig dominant wordt ervaren dat signalen die duiden op sturing als beeldvorming niet worden opgepakt. De intermediair en de relatiebeheerder ervaren geen sturing op relaties. Voor de relatiebeheerder wordt dit verklaard aan de hand van de ervaren rolonduidelijkheid en het gemiste functieprofiel. Voor de intermediair wordt dit verklaard doordat de opdrachten in afstemming worden gegeven. De overeenkomst betreffende de ervaren sturing op in- en outputparameters wordt verklaard aan de hand van de gestelde targets. Een uniek verschil tussen de functiegroepen is dat de activeringscoach ervaart te weinig zicht op de voortgang van targets te hebben. Dit wordt verklaard aan de hand de kwantitatieve targets die de activeringscoach heeft. Een laatste opmerkelijk verschil is dat het management aangeeft over sturing op relaties te sturen op een goede werksfeer door teamvorming en -building. De activeringscoach stelt dit te ervaren, echter, in negatieve zin. Dit wordt verklaard doordat het als teveel afleiding wordt ervaren.

Wanneer dit naast de literatuur wordt gelegd blijken deze sturingsmodaliteiten aan te sluiten bij de voorgenoemde nieuwe sturingsconceptie van het management. Echter, tot op bepaalde hoogte omdat sturing op in- en outputparameters in de literatuur wordt betiteld als 'verlichte klassieke sturing'. De targets vallen dan ook theoretisch bezien binnen de kengetallen, wat onderdeel van NPM is. De voordelen die de literatuur schetst worden dan teruggezien in de empirie: de targets als meetbare doelstellingen maakt de taskforce transparanter en de leidinggevende kan eerder bijsturen. Echter, de nadelen van deze sturingsmodaliteit worden ook teruggezien in de empirie: verstarring en verhulling. De kritiek op de afleiding van het primaire proces is zowel een vorm van verstarring als van verhulling, omdat de activeringscoach zich louter wil focussen op de targets omdat deze meetbaar zijn. Een andere aanwijzing voor verhulling is dat door de focus op de targets de kwaliteit van de dienstverlening verloren gaat.

Beleving van sturing

Het management verwacht dat de medewerkers hun sturing als positief beoordelen en ervaren als open, helder, transparant, toegankelijk en benaderbaar. Dit oordeel wordt onderschreven door de activeringscoach en de intermediair, maar niet door de relatiebeheerder. Laatstgenoemde wordt primair verklaard door het ontbreken van een functieprofiel en de rolonduidelijkheid. Het management heeft gesteld dat het functieprofiel wel is vastgesteld. Hiervoor wordt een verklaring gezocht in de (interne) communicatiehoek. De relatiebeheerder heeft als volgende verklaring voor de ontevredenheid aangegeven aan te lopen tegen gebrekkige interne communicatie en het missen van een visie van het management waar zij met de functie relatiebeheerder heen wil. De gebrekkige interne communicatie zou ertoe kunnen leiden dat de vaststelling van het functieprofiel de relatiebeheerder niet heeft bereikt. De activeringscoach noemt als punten van kritiek op sturing dat de leidinggevende soms onzeker is, zich laat ondersneeuwen door verbaal sterke medewerkers en onvoldoende inhoudelijke kennis heeft. De verklaring dat dit wordt genoemd door de activeringscoach en niet door de intermediair en de relatiebeheerder zit in de positionering van de functie. De leidinggevende heeft directe hiërarchie over de uitvoerende medewerkers en niet over de intermediairs en relatiebeheerders. Soms onzeker zijn en ondergesneeuwd worden komen naar voren in de gesprekken vanuit de rol leidinggevende versus ondergeschikte. Echter, doordat het management is aangesteld sinds januari en een aanzienlijk deel van de uitvoerende medewerkers al veel langer met de tegenprestatie werkt, heeft de leidinggevende ten opzichte van die medewerkers minder ervaring wat in gesprekken zichtbaar wordt. Het missen van onvoldoende kennis wordt verklaard dat het management is aangesteld voor de aansturing.

Wanneer dit naast de literatuur wordt gelegd, worden de constatering uit de empirie verklaard aan de hand van de managementrollen. De relatiebeheerder meent dat het management haar rollen

als leider, verspreider en oplosser van verstoringen onvoldoende invult. Het ontbreken van het functieprofiel duidt op onvoldoende invulling van de leiderschapsrol, omdat het management hier onvoldoende verantwoordelijkheid neemt voor de inrichting van de eigen afdeling. De gemiste visie van het management valt eveneens onder deze managementrol. De interne rolonduidelijkheid wordt gezien als het onvoldoende betrekken van de rol van oplosser van verstoringen. De ervaren gebrekkige interne communicatie duidt op het onvoldoende invullen van de rol van verspreider omdat informatie onvoldoende wordt gedeeld onder de medewerkers. Het gebrek aan kennis van het management duidt op onvoldoende invulling van de rol als observator. Het laten ondersneeuwen en onzeker overkomen duidt op het onvoldoende invullen van de rollen van oplosser van verstoringen en onderhandelaar. De literatuur stelt dat alle rollen benodigd zijn om de functie van de manager intact te houden. De activeringscoach en relatiebeheerder menen dat een paar rollen onvoldoende worden ingevuld, vanwaar het semi-positieve en semi-negatieve oordeel.

Sturen op zelfsturing

Het management is voorstander van het concept Sturen op zelfsturing vanwege het werk dat het weghaalt bij de activeringscoach, de ruimte die het biedt aan de werkzoekende, de positieve invalshoek die wordt gebruikt en de intrinsieke motivatie die wordt aangesproken bij de werkzoekende. De activeringscoach deelt deze visie met name op het gebied de positieve benadering en de intrinsieke motivatie. Dit wordt verklaard aan de hand van de achterliggende gedachtegang van de actoren. Beiden stellen dat juist de kracht van de tegenprestatie ligt in de vrije keuze die de werkzoekende heeft. Dit betekent dat de werkzoekende zelf een voorstel doet en de activeringscoach zelf dus geen voorstel hoeft te doen, waarmee werk uit handen wordt genomen. De activeringscoach deelt de positieve effecten volgens het management op minder werk niet. Dit houdt verband met de passendheid van het concept op de doelgroep. Het management geeft aan dat de aandachtspunten van het concept eigen richting, overwaardering, verhouding tot targets en passendheid bij de doelgroep zijn. De activeringscoach deelt deze visie op de verhouding tot targets en passendheid bij de doelgroep. Dit wordt verklaard aan de hand van de gestelde targets, de geconstateerde complexiteit van de doelgroep en de vrije ruimte die het concept biedt. De activeringscoach stelt dat de tijd die zelfsturing vergt juist de tijd is die hij niet heeft door de targets. In dat opzicht ervaart een deel van de activeringscoaches meer regie als noodzakelijk.

Wanneer dit naast de literatuur wordt gelegd, blijkt dat de literatuur de empirie ondersteunt. De toegevoegde waarde betreft de intrinsieke en instrumentele waarden. Ook blijkt dat er niet direct een kloof ontstaat tussen de empirie en de literatuur betreffende meer regie houden, omdat een vorm van zelfsturing de professional als toetsen beschrijft die regie houdt. Wel is er volgens de literatuur hier een lage mate van zelfsturing. De literatuur wijst hier ook op de genoemde dilemma's: organisatiedoelen en capaciteit.

6.1.2. Beleidsimplementatie

Publieke uitvoeringsorganisatie

De activeringscoach typeert de taskforce als craft organisatie. De lage zichtbaarheid van de output wordt verklaard doordat de taskforce sterk gedecentraliseerd is. Hierdoor heeft de leidinggevende nauwelijks zicht op de output. Dit wordt verder onderschreven door de grote discretionaire ruimte die de activeringscoach ervaart in de functie. De zichtbaarheid van de outcomes wordt verklaard aan de hand van de verbetering van de wijk en de registraties in het RMW.

Wanneer de literatuur naast deze constatering wordt gelegd blijkt dat het voor het management door de lage zichtbaarheid van output moeilijker is om te sturen. Dit betekent dat het management

sterk afhankelijk is van het plichtsbesef en arbeidsethos van de activeringscoach. Het nadeel volgens de literatuur is dat het management in dit type poogt activiteiten in regels vast te leggen, wat in de empirie wordt geconstateerd doordat er wordt gestuurd op uniforme werkwijzen.

Beïnvloedende factoren

Zowel de activeringscoach als de intermediair en relatiebeheerder ervaren een grote discretionaire ruimte. De relatiebeheerder ervaart daarnaast de werkdruk als positieve invloed, alwaar de activeringscoach dit als negatieve invloed ervaart. Dit verschil in ervaren werkdruk wordt verklaard aan de hand van de kwantitatieve targets die de activeringscoach heeft en de relatiebeheerder niet. Eerder is gebleken dat de complexe doelgroep de voortgang richting targets belemmert, evenals de afleiding van het primaire proces. Een volgende verklaring voor het ervaringsverschil tussen de functies is dan ook dat enkel de activeringscoach met deze doelgroep werkt. Wanneer dit naast de literatuur wordt gelegd wordt duidelijk dat qua empirische bevindingen inzake beïnvloedende factoren hier de grote discretionaire ruimte, het tekort aan middelen, in casu tijd, en de onvrijwilligheid van cliënten worden ervaren door de activeringscoach.

Andere negatieve invloeden die worden ervaren door de activeringscoach zijn de complexiteit van de doelgroep, de ongeschiktheid ervan voor sanctionering en teveel afleiding primaire proces, alwaar de relatiebeheerder het ontbreken van het functieprofiel, interne rolonduidelijkheid, interne communicatie, informatietekort, betrokkenheid en duiding van verwachtingen negatief ervaart. De ervaren complexiteit van de doelgroep de ongeschikt ervan om te bemaatregelen houden verband. Zo is de gedachte van de activeringscoach dat de doelgroep dusdanig veel problemen heeft dat een maatregel meer schade toebrengt dan een helpende werking heeft. Daarmee schiet het beleid zijn doel voorbij. Ondanks dat de activeringscoach aangeeft maatregelen niet te schuwen, wordt wel duidelijk dat in de praktijk nauwelijks maatregelen worden opgelegd. Vanuit theoretisch oogpunt wordt gesteld dat door de grote discretionaire ruimte die de activeringscoach heeft hij kan afwijken van het beleid.

De afleiding van het primaire proces die wordt ervaren door de activeringscoach en niet door de intermediair en de relatiebeheerder wordt verklaard aan de hand van de kwantitatieve targets waarop wordt gestuurd, wat bij de intermediair en de relatiebeheerder niet het geval is. Zo ervaart de activeringscoach dat er teveel beslag op zijn fte wordt gelegd voor zaken anders dan het primaire proces. Wanneer dit naast de literatuur wordt gelegd blijkt dat hier sprake is van conflicterende organisatiedoelen: enerzijds gestuurd wordt op targets en anderzijds op teamvorming en -building.

De relatiebeheerder ervaart primair als negatieve invloed het ontbreken van een functieprofiel en interne rolonduidelijkheid. Dit wordt door de activeringscoach en intermediair niet ervaren. Dit wordt verklaard aan de hand van de functieprofielen van de activeringscoach en intermediair, waar vanuit de empirie is gebleken dat de taken van beide functies duidelijk zijn. Het ontbrekende functieprofiel en de rolonduidelijkheid verklaart het gemis van toegevoegde waarde voor de taskforce door de relatiebeheerder. Wanneer dit naast de literatuur wordt gelegd zou gesproken kunnen worden over ambigue organisatiedoelstellingen in de persoon van relatiebeheerder. Echter, omdat de relatiebeheerder geen street-level bureaucrat is gaat dit niet geheel op. In de literatuur inzake managementrollen wordt een betere verklaring gevonden: de relatiebeheerder meent dat het management haar rollen als leider, verspreider en oplosser van verstoringen onvoldoende invult.

Beleidsvervreemding

De activeringscoach en de relatiebeheerder ervaren een beperkte mate van beleidsvervreemding, ten opzichte van de intermediair die geen beleidsvervreemding ervaart. Het ervaren verschil tussen

de functiegroepen wordt met name verklaard aan de hand van het verschil in betrokkenheid bij de opstelling van het beleid. De activeringscoach en de relatiebeheerder stellen geen invloed te hebben gehad op het beleid. Een volgend deel van de verklaring voor de ervaren beleidsvervreemding ligt in de twijfel of de cliënt met het beleid geholpen wordt, zo meent de relatiebeheerder dat de cliënten pas geholpen zijn wanneer de tegenprestatie een middel is en niet een doel. De activeringscoach en intermediair menen dat de cliënten met het beleid wel geholpen worden. Vanuit de activeringscoach is deze visie opmerkelijk te noemen, omdat de activeringscoach een wezenlijk onderdeel van het beleid, het sanctioneren van werkzoekenden, als ongeschikt acht voor de doelgroep en dus afkeurt.

Wanneer dit naast de literatuur wordt gelegd, blijkt dat van de twee belangrijke dimensies die policy alienation kent er bij de relatiebeheerder twee worden gesignaleerd, bij de activeringscoach één en bij de intermediair geen. Hier behoeft met name de relatiebeheerder aandacht omdat de effecten van de ervaren zinloosheid voor de cliënt een grotere impact hebben dan de effecten van de ervaren onbetrokkenheid bij het beleid. Echter, volgens de literatuur zijn NPM kenmerken een oorzaak van beleidsvervreemding. Zoals gebleken is dit voor de activeringscoach een factor en geldt dit voor de relatiebeheerder niet. De effecten die hier volgens de literatuur bij de activeringscoach en de relatiebeheerder op zouden kunnen treden zijn een verminderde arbeidstevredenheid en minder steun voor het beleid.

6.1.3. Samenwerking

De onderzochte samenwerking tussen de taskforce en de maatschappelijke partners wordt verspreid beoordeeld. In beginsel worden deze verschillen verklaard aan de hand van de verschillende rollen die de betrokkenen in de samenwerking hebben. Zo blijkt uit de empirie dat de relatiebeheerder de samenwerking opzet, het management de samenwerking coördineert en de activeringscoach de samenwerking uitvoert. De maatschappelijke partner beslaat met name de gebieden van uitvoering en coördinatie. Per rol gelden andere verwachtingen en realiteiten. De overeenkomsten en verschillen in ervaringen worden voorts nader verklaard. Omdat eenduidigheid in de empirie ontbreekt worden sommige zaken geduid als zowel kritiekpunt als succesfactor.

De positieve overeenkomsten tussen het management en de activeringscoach betreffen het niet ervaren van een leveringsplicht van de taskforce en het wel ervaren van een wervingsplicht van de maatschappelijk partner. De partner kijkt anders tegen de leverings- en wervingskwesitie aan. De beschikkingen blijken volgens de empirie de ruimte voor eigen interpretatie te bieden, waardoor percepties botsen. Daarnaast zijn er overeenkomsten op te merken tussen de activeringscoach en de maatschappelijke partner, die beiden de communicatie, overleg en het maken, vastleggen en nakomen van concrete samenwerkingsafspraken als succesfactor benoemen. Deze overeenkomsten worden verklaard aan de hand van de wederzijdse afhankelijkheid voor het behalen van de targets. Wanneer dit naast de literatuur wordt gelegd, wordt duidelijk dat deze succesfactoren uit de empirie te classificeren zijn als de interacties tussen actoren behorende bij het spel. Omdat de scope van dit onderdeel van het onderzoek stopt bij de perceptie van actoren, wordt hier verder niet op ingegaan. Wat hieruit wel kan worden afgeleid is dat de actoren zich bedienen van een coöperatieve en faciliterende strategie, omdat de actoren onderschrijven wederzijds afhankelijk te zijn voor het behalen van targets.

Dan zijn er een aantal negatieve aspecten in de samenwerking geconstateerd. De nadruk wordt gelegd op de geconstateerde punten bij de activeringscoach en de maatschappelijk partner. De overeenkomsten tussen beide actoren worden gevonden in de complexiteit van de doelgroep, de capaciteitstekorten, terugkoppeling en verwachtingen en het nakomen van afspraken. Waarom het management en de relatiebeheerder deze kritiekpunten niet ervaren wordt verklaard door de verschillende niveaus waarop wordt samengewerkt. De overeenkomsten hangen samen: uit de

empirie blijkt dat de verwachtingen tussen activeringscoach en maatschappelijk partner niet altijd overeenkomen.

Wat voorts opvalt in de verschillen in negatieve belevingen is dat de activeringscoach, het management en de relatiebeheerder stellen de ruimte in en de betrokkenheid bij de beschikkingen noemen en de partner niet. Eerstgenoemde wordt verklaard doordat de ruimte voor interpretatie spanning op de samenwerking zet. De tweede wordt verklaard doordat dit uitsluitend een interne aangelegenheid is binnen de verschillende afdelingen van de gemeente. De gebiedsadviseur is de formele opdrachtgever en stelt de beschikkingen op, alwaar de taskforce een gering deel van de beschikking voor haar rekening neemt. De partner heeft beperkt zicht op deze interne processen. Waarom de activeringscoach, het management en de relatiebeheerder dit wel als kritiekpunt benoemen is omdat doordat de taskforce niet is betrokken bij de beschikkingen er een discrepantie ontstaat tussen vraag en aanbod. Indirect wijst de partner hier wel op doordat aangegeven is dat hinder ondervonden wordt van het ontbreken van een brug tussen de taskforce en Welzijn. De maatschappelijk partner en de relatiebeheerder geven ook het missen van een brug tussen MO en W&I aan als kritiekpunt. Dit wordt verklaard doordat de maatschappelijke partner soms investeert in werkzoekenden voor een tegenprestatie. Echter, wanneer W&I een passend re-integratietraject heeft, komt de tegenprestatie te vervallen. Dan is de maatschappelijk partner zijn investering kwijt. De empirie wijst uit dat de relatiebeheerder hierop wordt aangesproken door de partner.

De laatste negatieve ervaren punten door enkel de activeringscoach en de maatschappelijke partner betreffen die van levering en instroom. Zo ervaren sommige activeringscoaches een leveringsplicht en de daaruit voortvloeiende druk vanuit de partners om te leveren. De partner stelt daarentegen dat de instroom van werkzoekenden vanuit de activeringscoaches beperkt is. Het standpunt van de maatschappelijke partner wordt verklaard doordat haar primaire doelstelling het behalen van de targets is om zodoende niet afgerekend te worden. Weliswaar wordt soms actief zelf geworven, echter, dit heeft niet het benodigde volume. Dat is dan ook tevens de verklaring waarom de activeringscoach ervaart onder druk gezet te worden door de partner.

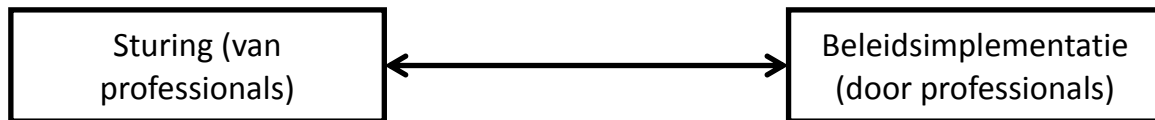
Wanneer dit naast de literatuur wordt gelegd blijkt dat de probleempercepties van de actoren verschillen. Het probleem is volgens de maatschappelijk partner de beperkte instroom vanuit de taskforce. De oplossing hiervoor wordt dan ook gezien als een kwantitatief leveringsquotum. De taskforce ervaart het probleem als een effect van de probleemperceptie van de maatschappelijk partner, te weten de druk die wordt gezet om te leveren. Het feitelijke probleem wordt gevonden in de ruimte voor interpretatie in de beschikkingen en Sturen op zelfsturing, al mag laatstgenoemde niet als probleem worden beschouwd maar als uitgangspunt dat haaks staat op de probleemperceptie van de partner. Zodoende wordt duidelijk dat volgens de netwerktheorie de probleemperceptie van de taskforce en partners op sommige gebieden conflicteren.

6.2. De praktijk van Taskforce Tegenprestatie geanalyseerd: conceptuele gevolgen

Nu de verschillen in opvattingen per groep van actoren per variabel beschreven en verklaard zijn aan de hand van de empirie en de literatuur, wordt in deze paragraaf overgegaan tot het verklaren van de veronderstelde relaties uit het conceptuele model.

6.2.1. Sturing en beleidsimplementatie

De eerste veronderstelde relatie betreft die tussen de sturing vanuit het management en de wijze waarop de activeringscoach, intermediair en relatiebeheerder hun werk doen en ervaren en visa versa. Visueel weergegeven ziet de relatie er als volgt uit:



Uit de empirie is duidelijk geworden dat sturing invloed heeft op de beleidsimplementatie. Zo is de sturing vanuit het management van invloed op de ervaren beïnvloedende factoren door de activeringscoach door de nadruk op de sturing op in- en outputparameters. De sturing op kwantitatieve targets in combinatie met de complexiteit zorgt ervoor dat de werkdruk als (te) hoog wordt ervaren. De werkdruk van de intermediair wordt beïnvloedt door de sturing op targets, in positieve zin omdat de opdrachten in overleg en afstemming worden gegeven. De sturing op targets beïnvloedt de ervaren beleidsvervreemding van de relatiebeheerder op het niveau van zinloosheid. Doordat de nadruk ligt op kwantiteit twijfelt de relatiebeheerder of de cliënt geholpen is.

De sturing op de procedurering en structurering van relaties is tevens van invloed op de ervaren beïnvloedende factoren ervaren door de professionals. Zo ervaart de activeringscoach op dit gebied teveel sturing waardoor er teveel afleiding van het primaire proces plaatsvindt wat de ervaren werkdruk verhoogt. Dit heeft daarnaast een relatie met het type uitvoeringsorganisatie, omdat de nadruk op de kwantificering de resultaten van de activeringscoach zichtbaar maakt voor het management. De relatiebeheerder ervaart op dit gebied juist te weinig sturing, door het ontbreken van het functieprofiel en interne rolonduidelijkheid, waardoor als negatieve beïnvloedende factoren het gevoel ontstaat geen toegevoegde waarde voor de afdeling te hebben. Doordat de intermediair weinig sturing ervaart beïnvloedt dit zijn discretionaire ruimte wat een positieve factor is.

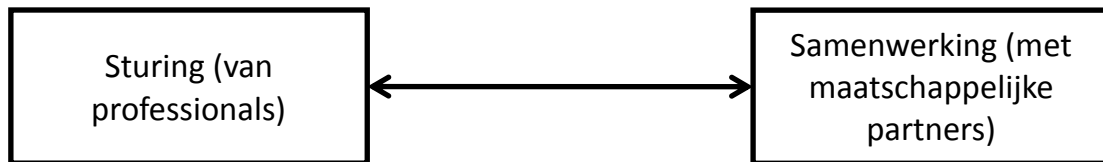
De subjectieve beleving van de sturing van het management heeft ook invloed op de ervaren beïnvloedende factoren, doordat de positief beoordeelde vrije ruimte en de afgegeven opdrachten in overleg de professionals beter in staat stellen om met de negatief beïnvloedende factoren te copen.

De relatie met Sturing op zelfsturing wordt gevonden in het geconstateerde spanningsveld met de targets. De tijd die zelfsturing vergt is juist de tijd is die de activeringscoach niet heeft, wat de ervaren werkdruk doet toenemen. Sturing op zelfsturing heeft tevens een relatie met beleidsvervreemding in positieve zin. Door de positieve benadering en het aanspreken van de intrinsieke motivatie, neemt onder de professionals het gevoel van de zinloosheid van het beleid af.

Ook is uit de empirie duidelijk geworden dat beleidsimplementatie invloed heeft op de sturing, al is deze invloed minder sterk dan andersom. Zo is bij de constatering van het type uitvoeringsorganisatie de wens van het management richting de activeringscoach gebleken meer zichtbaarheid te creëren, wat uiting krijgt in de wens tot uniforme werkwijze. Dit zorgt voor een toename van de sturing op de structurering en procedurering van relaties. De constatering dat de activeringscoach het sanctioneren van de werkzoekenden als niet geschikt benoemt omdat dit meer schade toebrengt dan een helpende werking heeft, is hier ook aan gerelateerd en beïnvloedt daarmee ook de sturing op de structurering en procedurering vanuit het management.

6.2.2. Sturing en samenwerking

De tweede veronderstelde relatie betreft die tussen de sturing vanuit het management en de invloed hiervan op de samenwerking met de maatschappelijke partners en visa versa. Visueel weergegeven ziet de relatie er als volgt uit:



Uit de empirie is duidelijk geworden dat sturing invloed heeft op de samenwerking met maatschappelijke partners. Deze relatie wordt met name gevonden inzake de instroom van werkzoekenden en de effectiviteit van de relatiebeheerder. De ervaren sturing op in- en outputparameters door de activeringscoach zorgt voor een toename van de aanlevering van werkzoekenden aan de maatschappelijke partner. De reden hiervoor ligt in de afhankelijkheid van de activeringscoach van de maatschappelijke partner inzake het kunnen behalen van de targets.

De ervaren sturing vanuit het management op de structurering en procedurering van relaties, in het bijzonder de sturing op teamvorming en -building, heeft tevens een invloed op de instroom. Uit de empirie blijkt dat deze sturingsmodaliteit te aanwezig is, waardoor er door de activeringscoach onvoldoende aan het primaire proces toegekomen wordt. Hierdoor neemt de instroom van werkzoekenden af, omdat tijd die wordt besteed aan teamvorming en -building niet wordt ingezet om werkzoekenden te activeren. Wanneer het gemis door de relatiebeheerder van sturing op de structurering en procedurering van relaties wordt bekeken, in de hoedanigheid van het ontbreken van een functieprofiel, wordt ook een relatie met samenwerking geconstateerd. Doordat de relatiebeheerder geen mandaat heeft is zijn toegevoegde rol in de samenwerking zeer beperkt. De relatiebeheerder kan volgens de empirie geen beslissingen nemen, maar enkel partijen bij elkaar brengen om ze tot een oplossing te komen. Dit schaadt de samenwerking omdat de verbindende functie van relatiebeheerder juist bestaat om een brug te slaan tussen de partner en de taskforce.

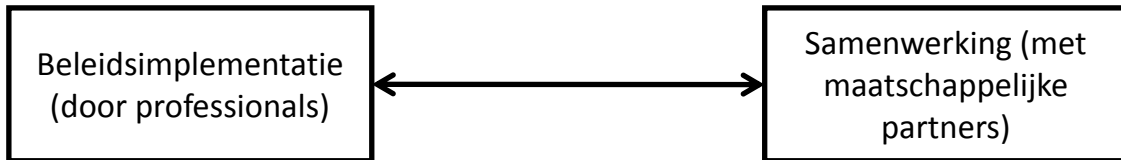
Laatstgenoemde punt hangt nauw samen met de relatie van de subjectieve beleving van de sturing door het management. Doordat volgens de relatiebeheerder het management de interpersoonlijke rol van leider onvoldoende invult, wordt de samenwerking ten slechte beïnvloed door het ontbreken van voorgenoemd mandaat.

Het toepassen van de sturingsfilosofie Sturen op zelfsturing kent ook invloed op de samenwerking. Doordat de werkzoekende vanuit het gedachtegoed van deze filosofie zelf zijn tegenprestatie in mag vullen, neemt de instroom vanuit de activeringscoach af. De vrije keuzeruimte biedt de mogelijkheid voor de werkzoekende zelf een passende tegenprestatie aan te dragen. Omdat de voordelen van deze sturingsfilosofie door de maatschappelijk partner niet worden gezien kan Sturing op zelfsturing op weinig begrip rekenen vanuit de maatschappelijke partner.

Ook is uit de empirie duidelijk geworden dat de samenwerking invloed heeft op de sturing. Deze relatie wordt met name gevonden in de probleempceptie van de maatschappelijk partner en de dominantie van de gemeente in de samenwerking. De ruimte interpretatie in de beschikkingen en de verschillende doelstellingen die de taskforce en maatschappelijke partners hebben, zorgt voor tegenstrijdige probleempcepties. Dit zorgt ervoor dat de maatschappelijk partner druk uitoefent op de activeringscoach om te zorgen dat de instroom gemaximaliseerd wordt. Deze druk zorgt ervoor dat het management stuurt op meer betrokkenheid bij de gebiedsadviseurs van Welzijn om betrokken te geraken bij het opstellen van de beschikkingen. De ervaren ongeschiktheid van de producten van de maatschappelijke partner ten behoeve van de werkzoekende vergroot de wens om betrokken te worden bij het opstellen van de beschikkingen. De empirisch geconstateerde dominantie van de gemeente ten opzichte van de maatschappelijke partner in de samenwerking, maakt wel dat de gemeente in de samenwerking meer ruimte om te sturen heeft dan de maatschappelijke partner. Dit werd verklaard aan de hand van de bronafhankelijk van financiële middelen en legitimiteit.

6.2.3. Beleidsimplementatie en samenwerking

De derde en laatste veronderstelde relatie betreft die tussen de sturing vanuit het management en de invloed hiervan op de samenwerking met de maatschappelijke partners en visa versa. Visueel weergegeven ziet de relatie er als volgt uit:



Uit de empirie is duidelijk geworden dat beleidsimplementatie invloed heeft op de samenwerking met maatschappelijke partners. Echter, deze relatie is zeer beperkt en beslaat in het bijzonder de relatiebeheerder. De als negatief beïnvloedende ervaren factor van het ontbreken van een functieprofiel beïnvloedt de samenwerking, doordat de relatiebeheerder geen beslissingen kan nemen omdat hij geen mandaat heeft. De relatiebeheerder kan enkel de betreffende partijen aan tafel krijgen en hen bewegen tot een beslissing. Dit wordt versterkt door de ervaren gebrekkige interne communicatie door de relatiebeheerder. Hierdoor wordt hij veelal buiten spel gezet door de activeringscoach. Een relatie anders dan de beïnvloedende factoren van de relatiebeheerder wordt gevonden in de complexiteit van de doelgroep, die de instroom naar de partners beperkt.

Ook is uit de empirie duidelijk geworden dat samenwerking invloed heeft op beleidsimplementatie. Deze relatie zit met name tussen de samenwerking en de ervaren werkdruk en het gevoel van de zinloosheid van het beleid voor de werkzoekende. Zo zorgt de ruimte voor interpretatie in de beschikking voor spanning op de samenwerking. Deze spanning uit zich vooral in het uitoefenen van druk door de partner op de activeringscoach ten behoeve van instroom en het ontbreken van de terugkoppeling. Dit zorgt voor een toename in de ervaren werkdruk door de activeringscoach. Ook de selectiecriteria die aan de poort worden gesteld beïnvloedt de ervaren werkdruk in negatieve zin, omdat de instroom hier nog meer beperkt wordt en de partner nog meer druk uitoefent.

Echter, er is ook een factor gesignaleerd die de (te) hoge werkdruk van de activeringscoach verlaagt. Dit betreft de wervingsplicht van de partner omdat hierdoor de instroom toeneemt waardoor de uitgeoefende druk afneemt. Gebleken is dat het werven niet bovenaan de prioriteitenlijst van de partner staat, waardoor de vraag rijst of deze relatie noemenswaardig is.

De empirisch geconstateerde zinloosheid wordt ook beïnvloed door de samenwerking. De oorzaak van de zinloosheid is aangewezen als dat de tegenprestatie niet een doel maar een middel moet zijn. Echter, dit wordt in twijfel getrokken in de empirie. Dit wordt verder versterkt door de samenwerking met maatschappelijk partners, omdat deze samenwerking gebaseerd is op kwantiteit en aantallen. Hier ligt dan ook de nadruk op in de samenwerking, waardoor de ervaren zinloosheid toeneemt. Ook de geconstateerde capaciteitstekorten bij en de ongeschikte producten van de maatschappelijk partner versterken het gevoel van zinloosheid voor de werkzoekende.

6.3. De analyse samengevat

Voorgaande analyse wordt in deze paragraaf samengevat weergegeven.

Verschillen en verklaringen

De sturing vanuit de nieuwe sturingsconceptie van het management is verklaard aan de hand van het standpunt dat de taskforce slechts één van de sturende actoren in het netwerk, waarvan de taskforce afhankelijk voor het behalen van haar opgave. De literatuur wijst hier op de onvolledige en

subjectieve rol van kennis, wat empirisch tot uiting komt in de ervaren druk door de activeringscoach vanuit de maatschappelijk partner om instroom te genereren.

De sturingsmodaliteiten van waaruit het management stuurt betreffen op in- en outputparameters en structurering en procedurering van relaties. De sturing op in- en output wordt verklaard door de gestelde targets. Sturing op relaties wordt verklaard door rolonduidelijkheid en een ontbrekend functieprofiel of doordat er teveel nadruk ligt op teamvorming en -building waardoor er teveel afleiding van het primaire proces wordt ervaren. De literatuur wijst uit dat de sturingsconceptie en -modaliteiten beperkt consistent zijn. De voor- en nadelen van sturing op in- en outputparameters die de literatuur schetst wordt teruggezien in de empirie, doordat de leidinggevende kan bijsturen en doordat er sprake is van verstarring en verhulling.

Het management verwacht dat de subjectieve beleving van de medewerkers inzake de sturing positief is. Dit wordt door de informanten ten dele zo ervaren. Er zijn twee verklaringen waarom het ten dele negatief wordt ervaren. De eerste ligt in het ontbreken van een functieprofiel en interne rolonduidelijkheid door gebrekkige interne communicatie. De tweede ligt in de ervaren onzekerheid van de leidinggevende die zich laat ondersneeuwen door verbaal sterke medewerkers en onvoldoende inhoudelijke kennis heeft, wat wordt verklaard doordat een aanzienlijk deel van de uitvoerende medewerkers veel langer met de tegenprestatie werkt waardoor zij meer inhoudelijke ervaring hebben en doordat het beantwoorden van inhoudelijke vragen niet de rol van het management is. Primaire verklaring voor de positieve beleving van de sturing betreft de grote discretionaire ruimte. Het leggen van de empirie naast de literatuur heeft uitgewezen dat de kritiekpunten betekenen dat bepaalde rollen van de functie manager onvoldoende worden ingevuld. De literatuur stelt dat alle rollen benodigd zijn om de functie van de manager intact te houden.

Het management en de activeringscoach zijn voorstander van sturingsfilosofie Sturing op zelfsturing. De primaire verklaring hiervoor ligt in de positieve benadering die de filosofie hanteert en het aanspreken van de intrinsieke motivatie wat aansluit op wat volgens de empirie de kracht van de tegenprestatie is: de vrije keuze van de werkzoekende. De primaire kanttekeningen die bij de sturingsfilosofie worden geplaatst zijn de verhouding tot de targets en de passendheid bij de doelgroep. De verklaring hiervoor ligt in de empirisch geconstateerde spanningsvelden tussen de complexiteit van de doelgroep versus de vrije ruimte in het concept en in de gestelde targets versus de extra tijd die het concept vraagt. De literatuur onderschrijft de primaire verklaringen.

Taskforce Tegenprestatie wordt getypeerd als een craft organisatie wat wordt verklaard door de sterk gedecentraliseerde organisatievorm en de grote discretionaire ruimte. De zichtbaarheid van de outcomes wordt verklaard door de verbetering van de wijk en registraties in RMW. De literatuur geeft aan dat het bij dit type voor het management moeilijk sturen is. Een valkuil is het pogen gedrag in regels te vatten wat empirisch wordt geconstateerd door het sturen op uniforme werkwijzen.

De grote discretionaire ruimte wordt als positief beïnvloedende factor genoemd. De werkdruk wordt primair als hoog ervaren wat wordt verklaard door de ervaren kwantitatieve targets in combinatie met de complexe doelgroep, forse hoeveelheid administratie en afleidingen van het primaire proces. Laatstgenoemde wordt verklaard doordat volgens de empirie teveel beslag op tijd wordt belegd voor andere zaken dan het primaire proces. De negatief beïnvloedende factor van de doelgroep die ongeschikt is voor sanctionering wordt verklaard doordat maatregelen worden gezien als meer schade toebrengend dan helpend. Hierdoor ontstaat een kloof met het beleid. Het ontbreken van een functieprofiel en interne rolonduidelijkheid worden ook als negatieve factoren benoemd, wat is verklaard door gebrekkige interne communicatie omdat volgens het management het functieprofiel is vastgesteld. De literatuur classificeert deze bevindingen als grote discretionaire ruimte, tekort aan middelen, onvrijwillige cliënten en conflicterende en ambigue organisatiedoelen.

Beleidsvervreemding is in beperkte mate geconstateerd. De primaire verklaring hiervoor is het gebrek aan betrokkenheid bij het opstellen en implementeren van het beleid. Een secundaire verklaring is dat wordt getwijfeld of de werkzoekende door het beleid wordt geholpen. Wanneer de

empirische bevindingen worden geconfronteerd met de literatuur blijkt dat de twee belangrijkste dimensies die policy alienation kenmerken worden geconstateerd. De oorzaak wordt gevonden in de NPM kenmerken waarop wordt gestuurd in de hoedanigheid van targets.

De beoordeling van de samenwerking tussen de taskforce en maatschappelijke partners is verspreid gebleken. De tevredenheid is ongeveer even groot als de ontevredenheid. Als positieve factoren komen het niet ervaren van een leveringsplicht door de taskforce en wel ervaren van een wervingsplicht voor de partner naar voren. Als succesfactoren zijn van zowel taskforce als maatschappelijk partner de communicatie, frequent en gestructureerd overleg en het maken, vastleggen en nakomen van concrete samenwerkingsafspraken genoemd. Deze factoren worden verklaard door de ruimte die de beschikkingen voor eigen interpretatie laten. De interpretaties van de taskforce en maatschappelijke partners verschillen wat spanning veroorzaakt.

De gedeelde kritiekpunten zijn met name gevonden in de ruimte voor interpretatie in de beschikkingen wat zorgt voor leveringsdruk vanuit de partner, de complexiteit van de doelgroep, de capaciteitstekorten, de terugkoppeling en verwachtingen en het nakomen van afspraken. Als verklaring hiervoor is gegeven dat uit de empirie blijkt dat de verwachtingen niet overeenkomen. Waar voor de taskforce de terugkoppeling essentieel is, wordt dit niet benoemd in de beschikking waardoor de maatschappelijke partners dit niet als onderdeel van hun taak zien. De ervaren capaciteitstekorten versterken dit standpunt en zorgen daarnaast ook dat de gewenste kwaliteitsverhoging uitblijft. De ruimte voor interpretatie wordt verklaard doordat de uitvoerende medewerkers van de taskforce niet worden betrokken bij de opstelling ervan. Dit zorgt tevens voor een discrepantie tussen vraag en aanbod en dat de medewerkers onder druk worden gezet door de partner om werkzoekenden aan te leveren.

Aan de hand van de literatuur wordt gesteld dat de actoren zich bedienen van een coöperatieve en faciliterende strategie vanwege onderlinge afhankelijkheid. Desalniettemin liggen de probleempercepties ver uit elkaar. Het probleem is volgens de maatschappelijk partner primair de beperkte instroom vanuit de taskforce en de oplossing is een leveringsquotum. De taskforce ziet als probleem de druk die wordt ervaren om aan te leveren. De relatie tussen beide percepties wordt gevonden in de ruimte voor interpretatie die in de beschikkingen zit. De doelstellingen van zowel taskforce als maatschappelijk partner zijn het behalen van targets en het activeren van werkzoekenden. Het verschil betreft de winstmaximalisatie van de partner. Het ervaren capaciteitstekort onderschrijft dit. Een volgend verschil is de goede verstandhouding als doelstelling van de partner. Dit wordt verklaard door de afhankelijkheid van de partner van de financiële middelen en instroom van de gemeente. Volgens de literatuur geeft de gedefinieerde doelstelling inzicht in de oorzaak, hardnekkigheid en oplossingsrichtingen van het probleem. Dit wordt onderschreven doordat sommige doelstellingen haaks op elkaar staan.

Conceptuele gevolgen

De relaties tussen de onderlinge kernconcepten uit het conceptuele model zijn vastgesteld en beschreven. Hieruit wordt afgeleid dat de veronderstelde relaties tussen de kernconcepten in het conceptueel model worden teruggevonden in de empirie, het zij in meerdere of mindere mate. Enkel de relatie tussen de beleidsimplementatie door professionals en de samenwerking met de maatschappelijke partners wordt zeer beperkt gesignaleerd.

Nu in de vorige hoofdstukken de achtergrond van het onderzoek is geschetst, de context van de taskforce is beschreven, de theoretische concepten uit de onderzoeksvraag zijn toegelicht, de methode van onderzoek is gegeven en vervolgens de empirische bevindingen en de analyse hiervan zijn gepresenteerd, is voldoende data gegenereerd om over te gaan tot de beantwoording van de onderzoeksvraag. Dit gebeurt in het volgende hoofdstuk, de conclusie.

7. Conclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt al het voorgaande gebruikt om de onderzoeksvraag uit hoofdstuk 1 te beantwoorden. Dit onderzoek is gestart met de volgende hoofdvraag:

Op welke wijze zijn de sturing van professionals, beleidsimplementatie door professionals en samenwerking met maatschappelijke partners binnen Taskforce Tegenprestatie van Gemeente Rotterdam georganiseerd en hoe kan dit worden verbeterd?

Ter ondersteuning zijn een aantal deelvragen opgesteld. In dit hoofdstuk wordt begonnen met de beantwoording van deze deelvragen, waarna overgegaan wordt tot beantwoording van de hoofdvraag. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen om de sturing, beleidsimplementatie en samenwerking te verbeteren. Deze zijn tot het management gericht.

7.1. Conclusie

Deelvraag 1:

Welke voor dit onderzoek relevante inzichten biedt de literatuur op het gebied van sturing, beleidsimplementatie en samenwerking?

Gebleken is dat de concepten sturing, beleidsimplementatie en samenwerking veelvuldig zijn beschreven in de wetenschappelijke literatuur. Sturing is verder uitgewerkt aan de hand van literatuur over sturingsconcepties en -modaliteiten, managementrollen en Sturen op zelfsturing. Beleidsimplementatie is verder uitgewerkt aan de hand van literatuur over publieke uitvoeringsorganisaties, street-level bureaucracy en beleidsvervreemding. Samenwerking is verder uitgewerkt aan de hand van literatuur over de netwerktheorie met de focus op percepties. De sturing vanuit het management kan volgens de literatuur vertrekken vanuit de klassieke of nieuwe sturingsconceptie. De nieuwe sturingsconceptie blijkt vier aangrijppunten te hebben. Sturing op in- en outputparameters, op incentives, op de structurering en procedurering van relaties tussen actoren en als gemeenschappelijke beeldvorming. De managementrollen zijn volgens de literatuur driedelig: interpersoonlijk, informatieel en besluitvormend. Iedere roltype kent verschillende uitwerkingen en indicatoren. Over Sturen op zelfsturing is gebruik gemaakt van een advies van de RWI, waarin de verschillende rollen die een professional kan aanhouden worden beschreven. Taskforce Tegenprestatie is als uitvoeringsorganisatie geclassificeerd volgens de typologieën van Wilson, waar de zichtbaarheid van output en outcomes centraal staat. De tegenreactie die de sturing vanuit het management bij de professionals uitlokt is beschreven aan de hand van literatuur over Street-level bureaucracy. Ook de factoren ten grondslag aan de tegenreactie zijn beschreven aan de hand hiervan. Beleidsvervreemding bleek volgens de literatuur twee hoofddimensies te hebben in de vorm van machteloosheid en zinloosheid. Daaraan zijn enkele subdimensies verbonden die tezamen een mate van beleidsvervreemding beschrijven. Bij de netwerktheorie beschrijft de literatuur vier indicatoren (percepties, strategie, middelen en interacties). Er is gekozen om de eerste indicator, percepties, uitgebreid te onderzoeken.

De combinatie van deze theorieën hebben het benodigde inzicht gegenereerd in de sturing, beleidsimplementatie en samenwerking binnen de taskforce. De beantwoording van de volgende deelvragen beschrijft hoe deze processen in de dagelijkse praktijk van de taskforce lopen.

Deelvraag 2:

Hoe ziet de context van Taskforce Tegenprestatie eruit?

Ingevolge de Participatiewet dient de gemeenteraad een verordening vast te stellen omtrent de tegenprestatie. Volgens deze verordening is het college bevoegd om alle werkzoekenden met een gemeentelijke uitkering een tegenprestatie (maatschappelijke nuttige onbeloonde werkzaamheden voor twintig uur per week of naar vermogen) op te leggen. Het verrichten van een tegenprestatie mag de arbeidsinschakeling niet in de weg staan. Voor het huidige college is de tegenprestatie een collegeprioriteit. Voor de uitvoer van de taken omtrent deze collegeprioriteit is binnen Gemeente Rotterdam op 6 januari 2015 Taskforce Tegenprestatie opgericht.

De doelgroep van de taskforce is 18.500 werkzoekenden waarvan verwacht wordt dat zij niet binnen twee jaar algemeen matchbaar gemaakt kunnen worden voor de arbeidsmarkt. Kenmerken van deze groep zijn: grote afstand tot de arbeidsmarkt, langdurig in de uitkering (gemiddeld ruim 11 jaar), hoge leeftijd (gemiddeld ruim 55 jaar), weinig tot geen werkervaring/arbeidsverleden en niet of nauwelijks re-integreerbaar. Taskforce Tegenprestatie telt 63,4 fte, waarvan het merendeel bestaat uit activeringscoaches. Zij vormen de uitvoerende kern van de taskforce. Het doel van deze functie is het coachen van bijstandsgerechtigden om de tegenprestatie te verrichten. De activeringscoaches worden aangestuurd door het management maar sturen zelf ook in relatie tot de werkzoekenden die een tegenprestatie dienen te verrichten. Hierbij staat 'Sturing op zelfsturing' centraal. Dit is een sturingsfilosofie waarbij de werkzoekende zeggenschap en inspraak krijgt over de vorm en inhoud van het traject. Verder handelt de taskforce volgens een gebiedsgerichte aanpak met intensieve samenwerking met maatschappelijke partners. Wanneer een werkzoekende belemmeringen heeft die de uitvoering van een tegenprestatie blokkeren kan worden verwezen naar vraagwijzers, wijkteams en maatschappelijke partners. Daarom is bij de uitvoering van de tegenprestatie samenwerking met partners per gebied van het grootste belang. In de komende jaren wordt de aanpak van de tegenprestatie uitgebreid, om te beginnen van 30 wijken in 2016 naar alle 42 Rotterdamse wijken aan het eind van deze collegeperiode.

Deelvraag 3:

Hoe stuurt Taskforce Tegenprestatie de professionals aan?

Gebleken is dat het kader van waaruit het management van Taskforce Tegenprestatie stuurt de doelstelling van de collegeprioriteit Tegenprestatie is conform collegeprogramma. Het management stuurt vanuit de nieuwe sturingsconceptie waarbij de taskforce wordt gezien als onderdeel van een netwerk met diverse sturende actoren. De aangrijppunten van de sturing van het management zijn op in- en outputparameters en op de structurering en procedurering van relaties. Deze aangrijppunten worden ook door de activeringscoach onderschreven, al ligt er volgens de activeringscoach teveel nadruk op sturing op relaties waardoor hij onvoldoende toekomt aan zijn primaire taak. De intermediair en relatiebeheerder ervaren de nadruk in de sturing op in- en outputparameters wel, maar minder sterk dan de activeringscoach. Dit is verklaard doordat de relatiebeheerder en intermediair geen kwantitatieve targets kennen. Ook de nadruk op structurering en procedurering van relaties wordt door laatstgenoemden niet benoemd.

Over de subjectieve beleving van de sturing verwacht het management dat dit als positief wordt ervaren: het management stelt alle managementrollen in te vullen. Dit wordt door de intermediair onderschreven, echter, tussen de verwachting van het management en de ervaring door de activeringscoach en relatiebeheerder zit een discrepantie. De activeringscoach is niet negatief, maar wel aanzienlijk minder positief dan het management. De relatiebeheer is niet eenduidig en neigt naar negatief. Dit is verklaard aan de hand van de geconstateerde rolonduidelijkheid en het ontbrekende functieprofiel, waardoor de relatiebeheerder geen toegevoegde waarde heeft.

Sturen op zelfsturen wordt door het management en de activeringscoach als passend bij de doelgroep benoemd, al stelt de activeringscoach slechts tot op bepaalde hoogte door de complexiteit van de doelgroep in combinatie met de druk die de gestelde targets creëren. De positieve houding ten opzichte van Sturen op zelfsturing door het management en de activeringscoach is verklaard doordat de sturingsfilosofie de intrinsieke motivatie van werkzoekenden aanspreekt waardoor de oplossingen een duurzaam karakter kennen. De filosofie gaat namelijk uit van wat werkzoekenden wel kunnen en willen, in plaats van niet kunnen en niet willen.

Deelvraag 4:

Hoe implementeren de professionals het beleid?

Taskforce Tegenprestatie is in dit onderzoek getypeerd als een 'craft organisatie', omdat de zichtbaarheid van output beperkt is maar de zichtbaarheid van outcomes goed is. De lage zichtbaarheid van de output is verklaard doordat de taskforce gedecentraliseerd op diverse locaties werkt, waardoor de manager weinig zicht heeft op de activiteiten van de professionals. De zichtbaarheid van de outcomes is goed door registratiesysteem RMW. Geconcludeerd wordt dat het door de lage zichtbaarheid van output moeilijker is voor de manager om te sturen.

De professionals van Taskforce Tegenprestatie worden bij het implementeren van het beleid beïnvloed door de complexiteit van de doelgroep waarmee gewerkt wordt, de belemmeringen die worden ervaren om de doelgroep te sanctioneren, de afleidingen van het primaire proces, de hoge werkdruk, de grote discretionaire ruimte, rolonduidelijkheid door een ontbrekend functieprofiel, gebrekkige interne communicatie, een gevoel van tekort aan informatie, te weinig betrokkenheid en het gemis aan duiding van verwachtingen. Om de werksituatie zo beheersbaar mogelijk te maken en met deze factoren om te gaan pogen de professionals de werksituatie aan te pakken door naleving van het beleid door werkzoekenden uit de doelgroep te verkrijgen, het gebruik van beschikbare middelen te maximaliseren, de concepten van het werk te veranderen en de kloof tussen middelen en doelrealisatie te verkleinen. Ook accepteert de professional de werkdruk, poogt hij er het beste van te maken mede door feedback en gedeelde doelen te creëren. In het omgaan met de beïnvloedende factoren door coping speelt de hoge discretionaire ruimte van de professional een grote rol. Geconcludeerd wordt dat de professional bij het implementeren van het beleid van Taskforce Tegenprestatie te maken heeft met conflicterende organisatiedoelen, omdat gestuurd wordt op zowel targets als op teambuilding en -vorming. De professional ervaart beide onderdelen als verplicht waardoor een hoge werkdruk ontstaat. Dit maakt de organisatiedoelen die het management nastreeft voor de professional ambiguë. Daarbij wordt bij de professional beleidsvervreemding geconstateerd. De oorzaak hiervan ligt in het niet betrokken zijn bij de opstelling van het beleid en de inrichting van de implementatie ervan.

Daarnaast wordt de beleidsvervreemding vergroot door de NPM-kenmerken in de vorm van kwantitatieve targets. De vervreemding van het beleid wordt ten dele geremd doordat de professional meent dat het beleid bijdraagt aan het welbevinden van de werkzoekenden, doordat het beleid zorgt dat werkzoekenden beter in hun vel zitten en isolementen worden doorbroken. Deze beleidsvervreemding zorgt voor een mindere arbeidstevredenheid en minder steun voor het beleid.

Geconcludeerd wordt dat de professional bij het implementeren van het beleid omtrent de tegenprestatie met een veelvoud aan factoren wordt geconfronteerd en soms door een gemis aan betrokkenheid bij het opstellen en implementeren van het beleid zich niet kan identificeren met dat betreffende beleid. Om met deze situatie om te gaan vertoont de professional verschillende copingmechanismen, waardoor een kloof ontstaat tussen het beleid en de uitvoering ervan door de professional. Met meest concrete voorbeeld is hier het niet opleggen van sancties aan de doelgroep.

Deelvraag 5:

Hoe verloopt de samenwerking tussen Taskforce Tegenprestatie en maatschappelijke partners?

Over samenwerking wordt gesteld dat de mate van (on)tevredenheid over de samenwerking tussen maatschappelijke partners en Taskforce Tegenprestatie niet eenduidig is. De helft van de maatschappelijke partners geeft aan tevreden te zijn over de samenwerking, ten opzichte van de andere helft die ontevreden is. Bij de professionals van de taskforce geldt ongeveer hetzelfde: circa de helft van de informanten geeft aan tevreden te zijn over de samenwerking, terwijl de andere helft aangeeft ontevreden te zijn. De professionals en maatschappelijke partners stellen wel dat er sprake is van een wederzijdse afhankelijkheid van elkaar voor het behalen van targets en het uitvoeren van de taak. Eenzelfde variantie in tevredenheid wordt bij het management van de taskforce gesignaleerd. De relatiebeheerder is wel eenduidig en geeft aan tevreden te zijn over de samenwerking met de maatschappelijke partners.

De partners blijken met name ontevreden over de instroom vanuit de taskforce. Zij stellen dat dit te weinig is om de targets conform overeenkomst te behalen. Onderliggend aan dit kritiek vinden de partners dat de taskforce in te weinig wijken actief is, de doelgroep te complex is en dat de professionals met meerdere partners in wijken contact zoeken waardoor de doelgroep over nog meer actoren moet worden verdeeld. De te lage instroom is verklaard aan de hand van de sturingsfilosofie Sturing op zelfsturing waarbij werkzoekenden zelf mogen kiezen waar de tegenprestatie te verrichten. De oorzaak van dit primaire kritiekpunt ligt in de angst voor de partners om afgerekend te worden voor niet behaalde prestaties. Ook wordt een verbinding tussen verschillende gemeentelijke onderdelen als belemmerend benoemd door de partners. Daarnaast blijkt dat de communicatie niet naar wens verloopt, verwachtingen over en weer niet corresponderen en afspraken door de taskforce niet worden nagekomen. De professionals van de taskforce stellen dat zij onder druk worden gezet door de partners om zoveel mogelijk werkzoekenden aan te leveren. Een instrument om hieraan invulling te geven is het gezamenlijk organiseren van groepsbijeenkomsten, maar doordat de partners selectiecriteria aan de poort stellen en de vraag naar en aanbod van producten niet overeenkomt neemt de instroom verder af. Dit is verklaard aan de hand van het gebrek aan betrokkenheid van de taskforce bij het opstellen van de welzijnsbeschikkingen. Ook onderschrijven de professionals de complexiteit van de doelgroep. Doordat de partners beperkt personeel inzetten laat de benodigde terugkoppeling lang op zich wachten. Laatste aandachtspunten zijn het nakomen van afspraken en communicatie.

Duidelijk wordt dat er in de samenwerking tussen Taskforce Tegenprestatie en de maatschappelijke partners ruimte voor verbetering zit. Op dit moment verloopt de samenwerking derhalve suboptimaal.

Deelvraag 6:

Welke voor dit onderzoek relevante inzichten biedt de vergelijking tussen de literatuur op het gebied van sturing, beleidsimplementatie en samenwerking met de praktijk van Taskforce Tegenprestatie?

De literatuur over sturing toont aan dat het management stuurt vanuit de gedachte dat Taskforce Tegenprestatie onderdeel is van een netwerk met meerdere sturende actoren. Hierdoor is kennis en informatie inherent onvolledig en subjectief, wat door de empirie wordt onderschreven door onduidelijkheid rondom de welzijnsbeschikkingen. Het management stuurt op in- en outputparameters en op relaties. Echter, volgens de literatuur is sturing op targets een vorm van klassieke sturing. Hier is dus een discrepantie waarneembaar met de praktijk. De voordelen die sturing op targets volgens de literatuur heeft (hogere transparantie en eerdere mogelijkheid tot bijsturing) worden in de praktijk teruggezien. Echter, ook de theoretische nadelen worden gesignaleerd (verstarring en verhulling). De afleiding van het primaire proces is zowel een vorm van

verstarring als van verhulling, omdat de professional zich louter focust op meetbare targets. Hierdoor gaat tevens de kwaliteit van dienstverlening verloren. De literatuur over de subjectieve beleving in de vorm van managementrollen wijst uit dat managers alle beschreven rollen moeten beheersen. In de praktijk blijkt dit niet zo te zijn. De rollen leider, verspreider en oplosser van verstoringen worden onvoldoende ingevuld, wat het semi-negatieve oordeel van de professional over de sturing verklaard. De praktijk van de taskforce betreffende sturen op zelfsturing correspondeert met de literatuur, omdat de literatuur verschillende rollen voor de professional voorschrijft met verschillende maten van zelfsturing. Wel is duidelijk dat in de praktijk het beschreven dilemma tussen sturen op zelfsturing en organisatiedoelen en capaciteit wordt gesignaleerd. Hierdoor kan de zelfsturende rol onvoldoende worden ingevuld.

De literatuur over beleidsimplementatie stelt dat door een beperkte zichtbaarheid van output het moeilijk sturen voor het management is. Dit wordt in de praktijk gesignaleerd bij de onsuccesvolle pogingen van het management om de professionals uniform te laten werken. De factoren van grote discretionaire ruimte, hoge werkdruk, de complexiteit van de doelgroep, ongeschiktheid voor sanctioneren en teveel afleiding van het primaire proces worden in de praktijk gesignaleerd en in de theorie teruggezien. Zo blijkt de theorie overeenkomstig te spreken over conflicterende en ambigue organisatiedoelen, grote discretionaire ruimte, tekort aan middelen (tijd) en de onvrijwilligheid van cliënten. Om met deze factoren om te gaan vertonen de professionals in de praktijk copingmechanismen die in de literatuur worden verklaard. Hierdoor vertonen de professionals ongewenst gedrag vanuit het perspectief van het management. De vergelijking tussen de praktijk van de taskforce en de literatuur over beleidsvervreemding wijst uit dat de professional een beperkte mate van vervreemding ervaart. De professional voelt zich niet betrokken bij het opstellen en implementeren van het beleid en twijfelt soms of de werkzoekenden met het beleid worden geholpen. Volgens de literatuur leidt dit tot een mindere arbeidstevredenheid en voor minder steun voor het beleid. Er is meer weerstand het beleid te implementeren.

De literatuur over samenwerking stelt dat actoren verschillende percepties van een zelfde probleem kunnen hebben. Dit wordt in de empirie gesignaleerd: de probleempcepties van de taskforce en maatschappelijke partners verschillen op diverse onderdelen. De primaire tegenstrijdige perceptie in de praktijk is dat de maatschappelijke partners stellen beperkte instroom vanuit de taskforce te ervaren en de taskforce de houding van de partners ongeschikt acht omdat zij niet zelf werkzoekenden werven. De perceptieverschillen worden verklaard door de ruimte in de beschikkingen. Dit leidt tot spanningen en ongenoegen in de samenwerking.

Geconcludeerd wordt dat de vergelijking tussen de literatuur en de empirie van Taskforce Tegenprestatie inzake sturing, beleidsimplementatie en samenwerking de nodige inzichten biedt. Deze inzichten worden in de volgende paragraaf als aangrijppunten voor de aanbevelingen genomen.

Deelvraag 7:

Welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd aan het afdelingshoofd van Taskforce Tegenprestatie ter eventuele optimalisatie van de sturing van professionals, de beleidsimplementatie door professionals en de samenwerking met maatschappelijke partners?

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar paragraaf 7.2. van dit hoofdstuk.

Nu de deelvragen zijn beantwoord wordt overgegaan tot de beantwoording van de hoofdvraag:

Op welke wijze vindt sturing van professionals, beleidsimplementatie door professionals en samenwerking met maatschappelijke partners binnen Taskforce Tegenprestatie van Gemeente Rotterdam plaats en hoe kan dit eventueel worden geoptimaliseerd?

Deze hoofdvraag bestaat uit twee delen. Ten eerste de wijze waarop op dit moment binnen Taskforce Tegenprestatie wordt gestuurd, hoe het beleid wordt geïmplementeerd en hoe de samenwerking met maatschappelijke partners verloopt. Ten tweede hoe deze processen vanuit de huidige situatie kunnen worden verbeterd. Deel één van deze vraagstelling wordt hier beantwoord en deel twee wordt in de volgende paragraaf beantwoord in de vorm van aanbevelingen.

Het management van Taskforce Tegenprestatie stuurt vanuit de gedachte dat de taskforce slechts een onderdeel van een netwerk met diverse sturende actoren is. De sturing richt zich primair op in- en outputparameters in de vorm van targets voor de professionals en op de structurering en procedurering van relaties in de vorm van teamvorming- en building. Dit wordt door de professionals onderschreven. Het management verwacht dat de wijze van sturing door de professionals wordt gewaardeerd, echter dit blijkt slechts ten dele het geval te zijn. De sturing op zowel targets als teamvorming en -building wordt als teveel beschouwd waardoor hoge werkdruk ontstaat. De wijze waarop de professionals de werkzoekenden sturen, vanuit Sturen op zelfsturing, wordt door zowel het management als door de professionals positief gewaardeerd. Een kanttekening wordt geplaatst bij de verhouding van de sturingsfilosofie tot de sturing op targets en de complexiteit van de doelgroep, echter, deze kanttekening is zeer beperkt. Sturen op zelfsturing is daarmee passend bij de taskforce georganiseerd en geïmplementeerd.

De wijze waarop het management stuurt roept bij de professionals van de taskforce een tegenreactie op. De sterk decentrale organisatie van de taskforce maakt de activiteiten van de professionals voor het management vrijwel onzichtbaar. Hierdoor beschikken de professionals over een hoge discretionaire ruimte. Desondanks ervaren de professionals enkele negatief beïnvloedende factoren tijdens de uitoefening van de functie als gevolg van de organisatie van de taskforce en sturing van het management: de organisatiedoelen zijn voor de professionals door de focus op zowel targets als teamvorming en -building conflicterend en ambigue. Dit wordt verder beïnvloed door:

- De complexiteit van de doelgroep: de doelgroep kent een hoge weerstand doordat ze geruime tijd niets van de gemeente heeft gehoord en door haar kenmerken zoals veel belemmeringen, grote afstand tot de arbeidsmarkt, hoge leeftijd en niet-willers;
- De doelgroep ongeschikt voor sanctionering: door de complexiteit acht de professional de doelgroep ongeschikt om te sanctioneren, omdat korten meer schade toebrengt dan helpt;
- Afleiding van het primaire proces: door de sturing van het management op relaties heeft de professional onvoldoende tijd om aan zijn targets te kunnen voldoen;
- Hoge werkdruk: door onvoldoende tijd voor het voldoen aan targets, wordt de werkdruk als (te) hoog beschouwd.

Dit zorgt ervoor dat de professionals een tegenreactie geven in de vorm van copingmechanismen. Deze tegenreactie leidt tot ongewenst gedrag door de professionals omdat er zo een kloof ontstaat tussen het beleid en de implementatie ervan. Deze kloof wordt groter doordat de professional zich soms niet kan identificeren met het beleid, omdat er geen betrokkenheid is geweest bij het opstellen van het beleid en de implementatie ervan of dat het nut voor de cliënt niet wordt gezien.

De samenwerking tussen de taskforce en de maatschappelijke partners blijkt momenteel suboptimaal te zijn georganiseerd. Over de organisatie en het verloop van de samenwerking blijkt ontevredenheid te heersen onder zowel de maatschappelijke partners als Taskforce Tegenprestatie. Desalniettemin wordt onderlinge afhankelijkheid van elkaar voor het uitvoeren van de opdracht en

doelbereiking door beide actoren onderschreven. De probleempceptie tussen beide actoren verschilt, met name op het gebied van het bemiddelen van werkzoekenden vanuit de taskforce naar de maatschappelijke partners. De instroom blijft zo volgens de partners achterwege waardoor de angst ontstaat dat de partners aan de gemeente geld moeten terugbetalen vanwege niet verrichte prestaties. Hierdoor zetten de partners druk op de professionals van de taskforce om werkzoekenden te bemiddelen, terwijl de professionals menen dat de partners zelf moeten werven en de werkzoekenden vanuit Sturen op zelfsturing zelf invulling mogen geven aan de tegenprestatie. De discrepantie tussen vraag en aanbod, mede door de onbetrokkenheid van de taskforce bij het opstellen van de beschikkingen, verslechtert de samenwerking.

Hieruit wordt geconcludeerd dat de interne processen omtrent sturing, beleidsimplementatie en samenwerking binnen Taskforce Tegenprestatie suboptimaal zijn georganiseerd en derhalve voor verbeteringen vatbaar zijn. Twee concrete verbetervoorstellen worden nu gedaan.

7.2. Aanbevelingen

Deze aanbevelingen zijn gefocust op het optimaliseren van de inrichting van de interne processen omtrent sturing, beleidsimplementatie en samenwerking binnen Taskforce Tegenprestatie. Aangezien het management hoofdverantwoordelijke voor de inrichting van deze processen is, zijn de aanbevelingen aan het management van Taskforce Tegenprestatie gericht.

Aanbeveling 1: Van wijk- naar gebiedsgericht werken

Het management van Taskforce Tegenprestatie heeft de focus van haar sturing verdeeld over twee aangrijppunten: primair sturing op in- en outputparameters en secundair op de structurering en procedurering van relaties. Ondanks dat het management stelt als uitgangspunt polycentrisch te sturen, is het sturen op targets een kenmerk van monocentrische sturing. Geadviseerd wordt om de sturing op beide aangrijppunten te reduceren en de focus te verschuiven van sturing op targets naar sturing op relaties. Hierdoor wordt de verstarring en verhulling die plaatsvindt minder.

Om deze verschuiving te kunnen realiseren dient de inrichting van de uitvoeringsorganisatie te veranderen. De huidige inrichting geschiedt volgens de 42 Rotterdamse wijken. Hierdoor is Taskforce Tegenprestatie sterk gedecentraliseerd is en is het voor het management moeilijk om te sturen. Immers, de activiteiten van de professionals zijn vrijwel onzichtbaar. Iedere professional heeft in een wijk een individuele caseload waarop hij of zij aan het einde van het jaar wordt afgerekend. De resultaten gelden, niet de activiteiten die worden verricht om de resultaten te behalen. Deze individuele caseload wordt door de professionals als hoog ervaren, in combinatie met de vele afleidingen van het primaire proces, waardoor een hoge werkdruk ontstaat. Dit leidt tot onvrede. Daarnaast is de huidige inrichting van de uitvoeringsorganisatie kwetsbaar en belemmert het de samenwerking tussen de professionals. Door de hoge discretionaire ruimte runt ieder als het ware zijn eigen toko. De sturingslast voor het management is hoog omdat iedere professional verantwoordelijk is voor zijn eigen wijk en afzonderlijk wordt aan- en bijgestuurd.

Geadviseerd wordt om de uitvoeringsorganisatie in te richten volgens de veertien gebieden die Rotterdam telt, in plaats van volgens de 42 wijken. De voordelen voor de taskforce en professionals zijn talrijk. De teams worden groter, omdat het gehele team verantwoordelijk is voor één gebied bestaande uit verschillende wijken. De teams verdelen zelf onderling het werk waardoor ieder zijn of haar talenten en kwaliteiten beter kan benutten. De vaste takenpakketten zijn minder afgebakend wat het werk afwisselender maakt en meer ontwikkelmogelijkheden biedt. De betrokkenheid neemt toe en de beleidsvervreemding neemt af. Zo kunnen bijvoorbeeld taken rouleren onder teamleden.

Hiermee houdt de individuele caseload op te bestaan. Doordat individuele doelstellingen plaats maken voor teamdoelstellingen neemt de sturingslast van het management af. De verantwoordelijkheid verschuift van medewerker naar teamniveau. Resultaten van de medewerkers blijven beschikbaar, worden nog steeds gemonitord en waar nodig bijgestuurd, maar kunnen door taakrotatie binnen de teams sterk uiteenlopen. De eerste bijsturing wordt uitgeoefend door de leden van het team onderling en in tweede instantie door het management.

De teams per gebied dienen gezien te worden als zelfsturende teams. De teamleden verdelen zelf het werk en zijn onderling van elkaar afhankelijk voor de te behalen resultaten. Dit komt de uniforme werkwijze ten goede. Immers, een nog betere samenwerking draagt bij aan een nog beter resultaat, een nog betere werksfeer en een nog breder gedragen gezamenlijke verantwoordelijkheid. Er ontstaat synergie. Dit betekent dat de professionals onder leiding van het management gezamenlijk werken aan een afgeronde taak, zelf het werk coördineren om te komen tot een meetbaar resultaat en zelfstandig beslissen over het intern functioneren. De afgeronde taak is het target op gebiedsniveau. Het management dient de volgende aandachtspunten in ogenschouw te houden:

- De nadruk komt nog meer te liggen op coaching, ontwikkeling en begeleiding;
- Het teamresultaat is leidend, de caseload als indicator verdwijnt;
- De kaders per team oftewel de opgave waarvoor ieder team staat moeten vooraf helder en eenduidig geformuleerd worden (SMART), de teamleden stemmen binnen dit kader de taken onderling af;
- De samenwerking tussen de teams en de administratieve ondersteuning wordt bevorderd maar blijft een aandachtsgebied van sturing;
- De gebiedsresultaten zijn leidend. Waar nodig stuurt de teammanager bij;
- De teammanager is de vaandeldrager van de verandering;
- Competitie tussen teams is positief, maar tot op bepaalde hoogte.

Kortom: geadviseerd wordt de uitvoeringsorganisatie in te richten volgens veertien gebieden in plaats van volgens 42 wijken. Dit advies dient geïmplementeerd te worden als een variant van zelfsturende teams. Aan de voorkant kost de nieuwe inrichting van de uitvoeringsorganisatie iets meer tijd dan het voortzetten van de huidige aanpak. Immers, kosten gaan nou eenmaal uit voor de baten. Echter, aan de achterkant wordt het rendement behaald. Daarnaast bevordert deze inrichting de samenwerking met de maatschappelijke partners, omdat ook zij volgens de veertien Rotterdamse gebieden zijn ingericht. Dit hangt samen met aanbeveling twee.

Aanbeveling 2: Concrete en gestructureerde samenwerkingsafspraken

In dit onderzoek is geconstateerd dat de probleemperecepties van Taskforce Tegenprestatie en de maatschappelijke partners verschillen, met name op het gebied van de bemiddeling van werkzoekenden. De verklaring hiervoor is gevonden in de ruimte die de beschikkingen laten voor eigen interpretatie van de actoren. Verder stellen de partners dat de taskforce in te weinig wijken actief is, de doelgroep te complex is en dat de professionals met meerdere partners in wijken contact zoeken waardoor de doelgroep over nog meer actoren moet worden verdeeld. Daarnaast blijkt dat de communicatie niet naar wens verloopt, verwachtingen over en weer niet corresponderen en afspraken door de taskforce niet worden nagekomen.

Om de probleemperecepties tussen de taskforce en de maatschappelijke partners meer op één lijn te krijgen en deze punten van kritiek te reduceren, wordt geadviseerd om een goede onderlinge afstemming te organiseren. Bij deze afstemming dient er allereerst aandacht te zijn voor de kritiekpunten van de maatschappelijke partners over de levering, complexiteit van de doelgroep, de beperkte uitrol en de terugkoppeling. Aan het management van de taskforce is de uitdaging om de maatschappelijke partners hier vooraf op te attenderen. Zo dient gecommuniceerd te worden:

- Kenmerken van de doelgroep: een hoge gemiddelde leeftijd (>51 jaar), gemiddeld langdurig in de bijstand (>11 jaar), grote afstand tot de arbeidsmarkt, multi-problematiek (schulden, taal, verslaving en sociaal isolement. Kortom: een deel van de doelgroep zal eerst moeten werken aan het wegnemen van belemmeringen en kan daarna vrijwilligerswerk doen;
- Sturen op zelfsturing: Taskforce Tegenprestatie werkt volgens Sturen op Zelfsturing: de professional zegt tegen geen enkele werkzoekende waar en hoe hij een tegenprestatie moet leveren, maar wel dat hij een tegenprestatie moet leveren. Gevraagd wordt hoe de werkzoekende daar invulling aan denkt te geven vanuit zijn eigen autonomie. Er wordt dus niemand naar een vrijwilligersplek 'gestuurd'. Als de werkzoekende ondersteuning vraagt bij het vinden van een tegenprestatie, schakelt de professional de maatschappelijke partners in;
- Uitrol tegenprestatie: Taskforce Tegenprestatie is momenteel actief in 30 wijken. In 2017 wordt uitgebreid naar 36 wijken en in 2018 naar alle 42 wijken in Rotterdam;
- Terugkoppeling: de professional van de taskforce heeft voor de verantwoording van de resultaten een terugkoppeling nodig.

Door deze punten open en duidelijk te communiceren aan de maatschappelijke partners, komen de probleempercepties dichterbij elkaar te liggen. Vervolgens kan worden overgegaan tot een voorstel tot overlegstructuur. Geadviseerd wordt goede onderlinge afstemming te bereiken op twee niveaus: management- en uitvoeringsniveau. Concreet betekent dit het volgende:

Managementniveau

Voorafgaand aan de samenwerking maakt de manager van de maatschappelijke partner samen met de taskforce (manager, relatiebeheerder en intermediair) een aantal afspraken:

- Gezamenlijk doornemen van de beschikkingen;
- Hoe denken beide partijen de verplichtingen uit de beschikking uit te voeren. Bijzondere aandacht is er voor: selectiecriteria aan de voorkant, actieve werving van werkzoekenden door de maatschappelijke partner zelf en de inspanningsplicht van de taskforce om werkzoekenden te bemiddelen.

De afspraken worden vastgelegd, periodiek geëvalueerd en de voortgang wordt besproken.

Uitvoeringsniveau

Voorafgaand aan de samenwerking maken de professionals van de maatschappelijke partner samen met de taskforce (activeringscoaches en relatiebeheerder) een aantal afspraken:

- Gezamenlijk doornemen van de gemaakte afspraken op managementniveau;
- Concrete afspraken over de organisatie van groepsbijeenkomsten en de rolverdeling hierbij;
- Concrete afspraken over communicatie en terugkoppeling;
- De activeringscoach stelt een format voor de terugkoppeling beschikbaar.

De afspraken worden vastgelegd, periodiek geëvalueerd en de voortgang wordt besproken.

Reflectie

Het sluitstuk van de master Beleid en Politiek betreft de stage gecombineerd met de scriptie. Alwaar de stage als prettig is ervaren, wat zelfs heeft geleid tot een aansluitende eerste baan van ondergetekende, is het schrijven van deze scriptie onprettig geweest. Mede ten grondslag aan laatst genoemde liggen enkele beslissingen.

Taskforce Tegenprestatie is per 1 januari 2015 opgericht, wat de afdeling erg jong maakt. Het onderzoek loopt van februari tot september 2015. Omdat Taskforce Tegenprestatie erg jong is en de analyseperiode relatief kort, doet dit afbreuk aan de geldigheid en betrouwbaarheid van het onderzoek. De tijd speelt ook mee bij de informanten. Per 1 januari is door Taskforce Tegenprestatie personeel aangetrokken. Een deel van het personeel is nieuw binnen de gemeente, terwijl een ander gedeelte is meegekomen vanuit de voorlopers van Taskforce Tegenprestatie (te weten programma Maatschappelijke Inspanning en programma Full Engagement). Dit onderscheid zorgt voor verschillende belevingen van de medewerkers. Zo hebben de medewerkers vanuit de voorlopers van programma Tegenprestatie de laatste jaren geen tot weinig sturing ervaren en zijn ze (soms) betrokken geweest bij het opstellen van het beleid en de implementatie ervan. De nieuwe medewerkers zijn logischerwijs niet betrokken geweest bij het opstellen van het beleid en de implementatie ervan, omdat dat voor de oprichting van de taskforce is vastgesteld. Het gaat dus om meningen vanuit verschillende kaders en op basis van verschillende ervaringen en dienstverbanden. Hierdoor worden de constatering bij sturing, beleidsimplementatie en samenwerking deels verklaard waardoor de geldigheid en betrouwbaarheid van dit onderzoek afneemt. Wat dit punt van kritiek deels verwerpt is de grote hoeveelheid informanten die zijn bevraagd, te weten 32. Dit grote aantal verhoogt de geldigheid en betrouwbaarheid.

Naast het prille bestaan van Taskforce Tegenprestatie worden andere factoren aangewezen als punten van mogelijke kritiek. Zo heeft ondergetekende aan de hand van het theoretische kader een aantal keuzes voor de operationalisatie gemaakt. Tijdens de verwerking van het empirisch materiaal is gebleken dat de gemaakte keuzes niet altijd de juiste zijn geweest. Zo is bij sturing gekozen voor de sturingsmodaliteiten en -concepties van Bekkers en de subjectieve beleving ervan door de informanten. Terugkijkend zijn er enkele meer gepaste alternatieven aan te wijzen, met name in de hoek van het managementdenken. Ook bij het onderdeel beleidsimplementatie zijn er keuzes te betwisten. In de empirie bleek voor een gedeelte van de informanten de vragen behorend tot Wilson's type uitvoeringsorganisaties onduidelijk, waardoor hier onvoldoende data is gegenereerd om representatieve uitspraken te doen. Ook bleek Lipsky's Street-level bureaucracy niet geheel passend. Deze theorie gaat uit van de vraag naar producten door burgers bij loketambtenaren. Naar het product van Taskforce Tegenprestatie is geen vraag, integendeel, het wordt burgers verplicht. Hierdoor zijn de copingmechanismen die Lipsky voorschrijft ten dele niet van toepassing, wat deze theorie ten dele ongeschikt voor dit onderzoek maakt. De theorie omtrent beleidsvervreemding van Tummers past wel, enkel had het zoals voorgenoemd sterker geweest om een onderscheid in informanten te maken qua ervaring, vorige functies en wijze van betrekking. De gekozen netwerktheorie van Koppenjan en Klijn is wel passend. De geldigheid en betrouwbaarheid van dit onderzoek zou verhoogd kunnen worden door andere theoretische keuzes te maken.

Ook de omvang van het onderzoek kan als punt van kritiek worden aangewezen. Na overleg tussen opdrachtgever en begeleider is er gekozen voor de drie concepten, te weten sturing, beleidsimplementatie en samenwerking. Deze concepten zijn aan de hand van verschillende theorieën meetbaar gemaakt. Omdat tijd en middelen schaars zijn, het afstudeeronderzoek vanuit de onderwijsinstelling aan criteria inzake omvang gebonden is en ondergetekende lang van stof is, is iedere genoemde theorie slechts oppervlakkig onderzocht in de empirie. In hindsight zou bijvoorbeeld enkel aan de tegenreactie die de sturing vanuit het management uitlokt (Lipsky) bij de uitvoerende professionals een volledig afstudeeronderzoek gewijd kunnen worden. Ditzelfde geldt

voor de beleving van sturing en de samenwerking met netwerkpartners en de gebiedsadviseurs. Daarnaast blijken de gekozen concepten een bepaalde overlap te kennen, wat zijn neerslag in de verwerking van de empirische data heeft gehad. Ondanks pogingen de overlap te beperken, is dit niet geheel gelukt. Hierdoor wordt de geldigheid en betrouwbaarheid van dit onderzoek verkleind.

Tot slot wordt opgemerkt dat doordat de uitvoering van de tegenprestatie ingevolge de Participatiewet sterk verschilt per gemeente, ook de inrichting van de organisatie belast met de uitvoering ervan verschilt. Zo heeft Gemeente Rotterdam gekozen voor een strikte invulling, ten opzichte van bijvoorbeeld Gemeentes Amsterdam en Utrecht, die gekozen hebben de tegenprestatie op vrijwillige basis te vragen. Hierdoor is de externe geldigheid van dit onderzoek beperkt.

Ondanks deze zwakkere punten in dit onderzoek is er ook een sterk punt aan te wijzen. Dit betreft de interne geldigheid. Doordat ondergetekende ruim een half jaar op de afdeling heeft meegedraaid, is de context helder in beeld gebracht wat zorgt voor een solide vertrekpunt van het onderzoek. De toegepaste theorieën, met uitzondering van beleidsvervreemding, heeft ondergetekende zich eigen gemaakt tijdens zijn opleiding de afgelopen twee jaar. Hierdoor waren de aandachtspunten in de theorieën vooraf helder. En doordat er ten opzichte van de populatie een ruime steekproef is getrokken, zijn de resultaten te vertalen voor de gehele taskforce. Dit maakt de conclusies van dit onderzoek geldig voor het onderzochte domein oftewel de gehele Taskforce Tegenprestatie van Gemeente Rotterdam. Doordat ondergetekende vanuit de stage direct is doorgestroomd in een vaste baan zijn de aanbevelingen passend bij de interne ontwikkelingen binnen de taskforce en mag hij ze nu zelf implementeren.

Bij het afronden van dit onderzoek wordt duidelijk dat er een aantal vervolgonderzoeken worden aangeraden. Zo kan ieder behandeld theoretisch concept als basis dienen voor een volgend onderzoek. De meest omvangrijke onderzoeken waarop voor Taskforce Tegenprestatie ook de meeste winst valt te behalen betreft de naleving van het maatregelenbeleid en de wijze waarop samengewerkt kan worden met de maatschappelijke partners. Voor eerst genoemde gaat in februari reeds een collega van ondergetekende een onderzoek ten behoeve van haar afstuderen verrichten, waarvoor dit onderzoek als basis dient. Voor laatstgenoemde is het relevant om de gebiedsadviseurs in het onderzoek te betrekken, omdat zij de formele opdrachtgevers zijn van de welzijnsaanbestedingen en fungeren als contractmanagers. Enerzijds is er, zoals dit onderzoek heeft aangetoond, winst te behalen bij de samenwerking tussen Taskforce Tegenprestatie en de maatschappelijke partners, echter, anderzijds is gebleken dat de maatschappelijke partners de relatie tussen Taskforce Tegenprestatie en de gebiedsadviseurs als contractmanagers missen. Hiervoor kan het nu besproken onderzoek alvast enkele aandachtspunten formuleren...

Literatuurlijst

Aa, P. van der, Anschutz, J. & Jagmohansingh, S. (2014). *Bouwstenen voor evaluatie. Literatuurverkenning naar plausibele uitkomsten van het programma Maatschappelijke Inspanning*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

Baarda, B. (2009). *Dit is onderzoek!*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers B.V.

Bajema, C. (2001). *Omgaan met ongewenst seksueel gedrag op school: Copingstrategieën van jongeren in het voortgezet onderwijs*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.

Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.

Bovens, M.A.P., Hart, A. 't & Twist, M.J.W. van (2012). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Dijk, F.J.H. van, Dormolen, M. van, Kompier, M.A.J. & Meijman, T.F. (1990). Herwaardering model belasting-belastbaarheid. *Tijdschrift voor Sociale Gezondheidszorg*, 3-10.

Elshout, P. (2006). *Middenmanagement: Functie in ontwikkeling*. Den Bosch: DamhuisElshoutVerschure.

Gemeente Rotterdam (GR) (2013). *Factsheet Maatschappelijke Ontwikkeling*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (GR) (2014a). *Organogram gemeente Rotterdam*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (GR) (2014b). *Organisatieplan Directie Gebiedsorganisatie MO*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (GR) (2014c). *Rotterdamers voor elkaar: van verzorgingsstaat naar verzorgingsstraat*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (GR) (2014d). *Verordening tegenprestatie Participatiewet Rotterdam 2015*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (GR) (2014e). *Plan van Aanpak Tegenprestatie (2014-2018)*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (GR) (2014f). *Inrichting Taskforce Tegenprestatie*. Rotterdam.

Gemeente Rotterdam (GR) (2015). *Formatie AC bez wijken*. Rotterdam.

Hupe, P. & Krogt, T. van der (2013). Professionals dealing with pressures. In: Noordegraaf, M. & Steijn, A.G. (2013). *Professionals under Pressure: The Reconfiguration of Professional Work in Changing Public Services*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Huy, Q.N. (2001). In praise of middle managers. *Harvard Business Review*, 72-81.

Karasek, R.A. (1979). Job Demands, Job Decision Latitude, and Mental Strain: Implications for Job Redesign. *Administrative Science Quarterly*, 285-308.

Kemper, R., Visser, S. de & Engelen, M. (2009). *Het verhaal van de klant: Mogelijkheden voor zelfsturing bij re-integratie*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

Keuning, D. & Eppink, D.J. (2000). *Management & Organisatie: Theorie en Toepassing*. Houten: Educatieve Partners Nederland BV.

Kickert, W., Aquina, H. & Korsten, A.F.A. (1985). Planning binnen perken. Zeist: Kerckebosch. In Bekkers, V.J.J.M. (2007). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Uitgeverij LEMMA.

Klijn, E.H. (2014). *Hoorcollege Management in netwerken*. Opgeroepen op januari 30, 2014, van <http://bskweb.eur.nl>.

Klijn, E.H. & Twist, M. van (2000). Zicht op de omgeving: een netwerkbenadering om de omgeving te analyseren. In Matthijsse, M. & Pentury, W. (2009). *Ons probleem, misschien uw oplossing? Realisatie van gezamenlijke beleid door bestuurlijke samenwerking in Zeeland vanuit een netwerkperspectief*. Rotterdam.

Knepper, S. & Feenstra, H. (1991). Ziekte of gedrag; basisbegrippen bij de behandeling van arbeidsongeschikten. *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*, 1672-1676.

Koppenjan, J. & Klijn, E.H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks*. Londen: Routledge.

Kotter, J.P. (1981). Macht en Management: Constructief omgaan met macht in organisaties. Alphen aan den Rijn: Samson. In Keuning, D. & Eppink, D.J. (2000). *Management & Organisatie: Theorie en Toepassing*. Houten: Educatieve Partners Nederland BV.

Kuiper, C., Heerkens, Y., Balm, M., Bieleman, A. & Nauta, N. (2011). *Arbeid en gezondheid: preventie, behandeling en reïntegratie : een handboek voor paramedici*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

Maas, J., Dam, A. van & Wismeijer, A. (2009). Het effect van actieve coping in protocollaire behandeling. *Directieve therapie*, 127-138.

Mars, A. (2010). *Jongleren met loyaliteiten: het veelzijdige krachtenveld van de middenmanager*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.

Mintzberg, H. (1975). The Manager's Job: Folklore and Fact. *Harvard Business Review*. Boston: Harvard Business Publishing. July-August 1975, 49-61.

Mintzberg, H. (1994). Rounding out the Manager's Job. *MIT Sloan Management Review*. Cambridge: MIT Sloan Management Review. Fall 1994.

Newman, J. (2013). Professionals, power and the reform of public services. In: Noordegraaf, M. & Steijn, A.G. (2013). *Professionals under Pressure: The Reconfiguration of Professional Work in Changing Public Services*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Noordegraaf, M. & Steijn, A.G. (2013). *Professionals under Pressure: The Reconfiguration of Professional Work in Changing Public Services*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Programmaraad (2014). *Handreiking Modelverordeningen Participatiewet. Deel: Participatiewet*. Utrecht.

Raad voor Werk en Inkomen (RWI) (2010). *Sturen op zelfsturing: Advies over zelfsturing in de re-integratiepraktijk*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

Rotterdam.nl (2015). *Social return*. Opgeroepen op juni 10, 2015, van www.rotterdam.nl/socialreturn.

Studion (sd.). *Bouwstenen voor onderzoek in onderwijs en opleiding*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Thiel, S. van (2010). Operationaliseren. In *Bestuurskundig onderzoek*. Bussum: Coutinho, 52-62.

Tummers, L.G. (2012). *Policy Alienation: Analyzing the experiences of public professionals with new policies*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Tummers, L.G., Steijn, A.G. & Bekkers, V.J.J.M. (2013). Public professionals and policy alienation. In: Noordegraaf, M. & Steijn, B. (2013). *Professionals under Pressure: The Reconfiguration of Professional Work in Changing Public Services*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2013). *Drie decentralisaties*. Den Haag.

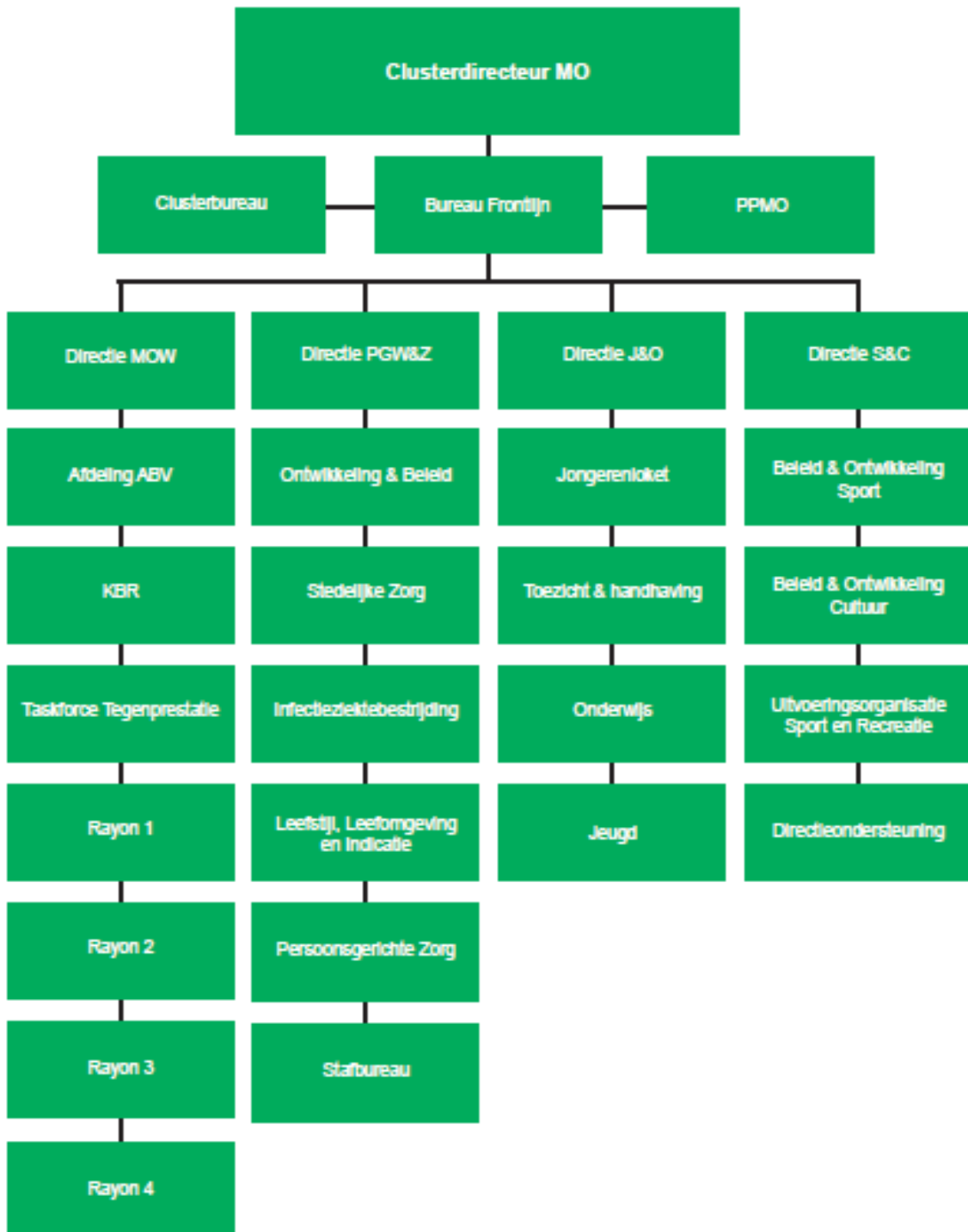
Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2007). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Wolters, R. & Natris, R. de. (2012). Communicatieve rollen van middenmanagers - Mogelijkheden van middenmanagers om de slaagkans van een organisatieverandering te vergroten. *M&O*, 14-30.

Wesdorp, P., Hooft, E. van, Duinkerken, G. & Geuns, R. van (2010). *Het heft in eigen hand: Sturen op zelfsturing*. Den Haag: Raad voor Werk en Inkomen.

Bijlagen

Bijlage 1 Organogram Cluster Maatschappelijke Ontwikkeling



Bijlage 2 Topiclijsten ter ondersteuning van interviews

Activeringscoaches

Topic	Vraag
Introductie	<ul style="list-style-type: none"> - Wie bent u en wat doet u concreet als activeringscoach? - Hoe ziet het werkproces eruit vanaf het eerste klantcontact?
Sturing	<ul style="list-style-type: none"> - Wat zijn uw taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en targets? - Hoe wordt u aangestuurd en hoe ontvangt u informatie?
Sturen op zelfsturing	<ul style="list-style-type: none"> - Wat zegt het concept 'sturing op zelfsturing' u? - In hoeverre wordt u door uw werkgever in staat gesteld om sturen op zelfsturing in te vullen? - Wat zou uw werkgever verder moeten doen om sturing op zelfsturing mogelijk te maken?
Zichtbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe zichtbaar zijn de activiteiten die u onderneemt? - Hoe zichtbaar zijn de uitkomsten van de activiteiten die u onderneemt?
Street-level bureaucracy	<ul style="list-style-type: none"> - Welke factoren zijn van invloed op uw functioneren? - In hoeverre kunt u uw eigen werk indelen en hoe richt u uw eigen werk in? - Hoe gaat u om met uw ervaren werkdruk?
Policy alienation	<ul style="list-style-type: none"> - Wat vindt u van het beleid omtrent de tegenprestatie en kunt u zich hiermee identificeren? - Heeft u invloed op de inhoud van het beleid en de wijze waarop het wordt uitgevoerd? - In hoeverre denkt u dat het beleid bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen en helpt dit de cliënten?
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - Met wie werkt u samen, waarom en hoe verloopt die samenwerking (maatschappelijke partners)? - Wat voor afspraken heeft u met maatschappelijke partners? (- Wat zijn volgens u de belangrijkste betrokkenen bij uw samenwerking in het proces van de tegenprestatie?) - Wat is uw rol in het proces omtrent de tegenprestatie en hoe ziet uw ideale / gewenste rol eruit? - Waarom is die ideale / gewenste situatie (nog) niet bereikt? - Hoe probeert u die ideale / gewenste situatie te bereiken? - Wat past u toe en zet u in om uw doelstelling te bereiken (over welke middelen beschikt u)? - Hoe vaak heeft u contact met maatschappelijke partners en wat is de aard van het contact? - Komt het voor dat het proces omtrent de tegenprestatie in een impasse terecht komt? Zo ja, waardoor? Bijvoorbeeld: andere actoren, instituten, conflicten, informatievoorziening, ontwikkelingen et cetera? En hoe wordt dit doorbroken?

Intermediairs

Topic	Vraag
Introductie	<ul style="list-style-type: none"> - Wie bent u en wat doet u concreet als intermediair?
Sturing	<ul style="list-style-type: none"> - Wat zijn uw taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en targets? - Hoe wordt u aangestuurd en hoe ontvangt u informatie?
Street-level bureaucracy	<ul style="list-style-type: none"> - Welke factoren zijn van invloed op uw functioneren? - In hoeverre kunt u uw eigen werk indelen en hoe richt u uw eigen werk in? - Hoe gaat u om met uw ervaren werkdruk?
Policy alienation	<ul style="list-style-type: none"> - Wat vindt u van het beleid omtrent de tegenprestatie en kunt u zich hiermee identificeren? - Heeft u invloed op de inhoud van het beleid en de wijze waarop het wordt uitgevoerd? - In hoeverre denkt u dat het beleid bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen en helpt dit uw cliënten?
Samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - Met wie werkt u samen en hoe verloopt die samenwerking? - Naar wie verwijst u door en wanneer?

Relatiebeheer

Topic	Vraag
Introductie	- Wie bent u en wat doet u concreet als relatiebeheerder?
Sturing	- Wat zijn uw taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en targets? - Hoe wordt u aangestuurd en hoe ontvangt u informatie?
Street-level bureaucracy	- Welke factoren zijn van invloed op uw functioneren? - In hoeverre kunt u uw eigen werk indelen en hoe richt u uw eigen werk in? - Hoe gaat u om met uw ervaren werkdruk?
Policy alienation	- Wat vindt u van het beleid omtrent de tegenprestatie en kunt u zich hiermee identificeren? - Heeft u invloed op de inhoud van het beleid en de wijze waarop het wordt uitgevoerd? - In hoeverre denkt u dat het beleid bijdraagt aan de realisatie van de doelstellingen en helpt dit de cliënten?
Samenwerking	- Met wie werkt u samen, waarom en hoe verloopt die samenwerking (maatschappelijke partners)? - Wat voor afspraken heeft u met maatschappelijke partners? (- Wat zijn volgens u de belangrijkste betrokkenen bij uw samenwerking in het proces van de tegenprestatie?) - Wat is uw rol in het proces omtrent de tegenprestatie en hoe ziet uw ideale / gewenste rol eruit? - Waarom is die ideale / gewenste situatie (nog) niet bereikt? - Hoe probeert u die ideale / gewenste situatie te bereiken? - Wat past u toe en zet u in om uw doelstelling te bereiken (over welke middelen beschikt u)? - Hoe vaak heeft u contact met maatschappelijke partners en wat is de aard van het contact? - Komt het voor dat het proces omtrent de tegenprestatie in een impasse terecht komt? Zo ja, waardoor? Bijvoorbeeld: andere actoren, instituten, conflicten, informatievoorziening, ontwikkelingen et cetera? En hoe wordt dit doorbroken?

Management

Topic	Vraag
Introductie	- Wie bent u en wat doet u concreet als manager? - Wat zijn uw taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en targets?
Sturing	- Hoe en waarop stuurt u? - Hoe controleert u voortgang? - Welke rol spelen in- en output bij uw manier van sturen? - Welke rol spelen incentives bij uw manier van sturen? - Welke rol spelen de relaties tussen actoren bij uw manier van sturen? - Welke rol speelt gemeenschappelijke beeldvorming bij uw manier van sturen?
Management-rollen	- In hoeverre vertegenwoordigt u uw organisatie naar de buitenwereld, zoekt en ontvangt u informatie en zet u dit om in besluitvorming en acties?
Informatie & communicatie	- Hoe stuurt en ontvangt u informatie? - Hoe geeft u opdrachten? - Gaat u in gesprek met uw medewerkers over de inhoud en implementatie van het beleid?
Sturen op zelfsturing	- Wat zegt het concept 'sturing op zelfsturing' u? - In hoeverre stelt u uw medewerkers in staat om sturen op zelfsturing in te vullen? - Wat zou u verder moeten doen om sturing op zelfsturing mogelijk te maken?
Samenwerking	- Met wie werkt u samen, waarom en hoe verloopt die samenwerking (maatschappelijke partners)? - Wat voor afspraken heeft u met maatschappelijke partners? (- Wat zijn volgens u de belangrijkste betrokkenen bij uw samenwerking in het proces van de tegenprestatie?)

- Wat is uw rol in het proces omtrent de tegenprestatie en hoe ziet uw ideale / gewenste rol eruit?
- Waarom is die ideale / gewenste situatie (nog) niet bereikt?
- Hoe probeert u die ideale / gewenste situatie te bereiken?
- Wat past u toe en zet u in om uw doelstelling te bereiken (over welke middelen beschikt u)?
- Hoe vaak heeft u contact met maatschappelijke partners en wat is de aard van het contact?
- Komt het voor dat het proces omtrent de tegenprestatie in een impasse terecht komt? Zo ja, waardoor? Bijvoorbeeld: andere actoren, instituten, conflicten, informatievoorziening, ontwikkelingen et cetera? En hoe wordt dit doorbroken?

Maatschappelijke partners

Topic	Vraag
Introductie	- Wie bent u, wat doet u en wat is uw functie?
Algemeen	- Waarom en hoe werkt u samen met Taskforce Tegenprestatie / Gemeente Rotterdam? - Wat voor afspraken heeft u met Taskforce Tegenprestatie / Gemeente Rotterdam? - Hoe verloopt de samenwerking met Taskforce Tegenprestatie / Gemeente Rotterdam? - Wat zijn volgens u de belangrijkste betrokkenen bij uw samenwerking in het proces omtrent de tegenprestatie?
Perceptie	- Wat is uw rol in het proces omtrent de tegenprestatie en hoe ziet uw ideale / gewenste rol eruit?
Strategie	- Waarom is die ideale / gewenste situatie (nog) niet bereikt? - Hoe probeert u die ideale / gewenste situatie te bereiken?
Middelen	- Wat past u toe en zet u in om uw doelstellingen te bereiken (over welke middelen beschikt u)?
Interacties	- Hoe vaak heeft u contact met Taskforce Tegenprestatie / Gemeente Rotterdam en wat is de aard van het contact? - Komt het voor dat het proces omtrent de tegenprestatie in een impasse terecht komt? Zo ja, waardoor? Bijvoorbeeld: andere actoren, instituten, conflicten, informatievoorziening, ontwikkelingen et cetera? En hoe wordt dit doorbroken?

Bijlage 3 Analyse tabel

Actor ► Variabel ▼	Activeringscoach	Intermediair	Maatschappelijk partner	Management	Relatiebeheerder
Sturing					
Sturings-conceptie	nvt	nvt	nvt	<u>Nieuwe sturingsconceptie:</u> Tft onderdeel van netwerk	nvt
Sturings-modaliteit	<u>In- en output:</u> + targets, (betrokken bij en flexibele) jaarplanning - gebrek aan inzicht in voortgang <u>Relaties:</u> + teamvorming en -building, open, vertrouwen, transparant, benaderbaar - teveel afleiding primaire proces	<u>In- en output:</u> + planningsafspraken en -formulier, ontvangen opdrachten in overleg, afstemming externe communicatie, weinig ervaren sturing	nvt	<u>In- en output:</u> targets <u>Relaties:</u> goede werksfeer, samenwerking, open, transparant <u>Beeldvorming:</u> uniforme werkwijze	<u>In- en output:</u> + kwalitatieve targets - ontbreken functieprofiel (niet eenduidig) <u>Relaties:</u> - interne rolonduidelijkheid
Subjectieve beleving	<u>Semi-positief oordeel:</u> + vrije ruimte, persoonlijk betrokken, geïnteresseerd, toegankelijk - soms onzeker, ondergesneeuwd door verbaal sterke medewerkers, onvoldoende inhoudelijke kennis	<u>Zeer positief oordeel:</u> + niet strak en formeel, vrije ruimte, in overleg, oog voor ontwikkeling	nvt	<u>Positief oordeel:</u> open, helder, transparant, toegankelijk, benaderbaar,	<u>Semi-negatief oordeel:</u> + vrije ruimte - ontbreken functieprofiel, interne rolonduidelijkheid, ontbreken visie leidinggevende (niet eenduidig)
Sturing op zelfsturing	<u>Voorstander:</u> + intrinsieke motivatie, duurzame plaatsingen - verhouding tot targets, passendheid doelgroep, onvoldoende training	nvt	nvt	<u>Voorstander:</u> + minder werk, ruimte werkzoekende, positieve invalshoek, intrinsieke motivatie - overwaardering, eigen richting, verhouding tot targets passendheid doelgroep	nvt
Beleidsimplementatie					
Type uitvoerings-organisatie	<u>Craft organisatie:</u> output (activiteiten) niet zichtbaar, outcomes (resultaten) wel zichtbaar	nvt	nvt	nvt	nvt
Street-level bureaucrac	+ discretionaire ruimte - complexiteit doelgroep, doelgroep ongeschikt voor sanctionering, teveel afleiding primaire proces, (te) hoge werkdruk	+ discretionaire ruimte, beschikbare middelen, counterpart, hiërarchische positie over uitvoering - (te) volle agenda +- hoge maar acceptabele werkdruk	nvt	nvt	+ werkdruk, discretionaire ruimte - ontbreken functieprofiel, interne rolonduidelijkheid, interne communicatie, informatietekort, betrokkenheid, duiding van verwachtingen
Copingme- chanisme	Maximalisatie middelen, verkrijgen naleving, aanpassen concepten werk, verkleinen kloof middelen en doelrealisatie	Individualistische (coping) en professionele (netwerken) reactie	nvt	nvt	Individualistische (coping), professionele (netwerken) en politieke (activisme) reactie
Policy alienation	Beperkte beleidsvervreemding: strategische en tactische machteloosheid	Geen beleidsvervreemding	nvt	nvt	Beperkte beleidsvervreemding: strategische en tactische machteloosheid en beperkte zinloosheid

Samenwerking					
Netwerk- theorie	<p>± 50% tevreden, ±50% <u>ontevreden</u>: + geen leveringsplicht, wervingsplicht partner, maken, vastleggen en nakomen van duidelijke afspraken, communicatie, frequent en gestructureerd overleg - leveringsplicht, druk vanuit partner, selectiecriteria aan poort, complexiteit doelgroep, passendheid producten, capaciteitstekort, terugkoppeling, nakomen afspraken, ruimte verleningsbeschikking <u>Doel</u>: activeren werkzoekenden, behalen targets <u>Doel partner</u>: behalen targets, winstmaximalisatie <u>Dominantie</u>: gemeente</p>	nvt	<p>50% tevreden, 50% <u>ontevreden</u>: + communicatie, maken, vastleggen en nakomen van concrete samenwerkingsafspraken, frequent en gestructureerd overleg - beperkte instroom door beperkte uitrol, complexiteit doelgroep en andere partners, capaciteitstekort, interne personeelsonvrede, relatie W&I en MO, relatie Tft en Welzijn, communicatie, nakomen afspraken, verwachtingen <u>Doel</u>: behalen targets, activeren werkzoekenden, goede verstandhouding met gemeente <u>Dominantie</u>: gemeente</p>	<p>Tevredenheid varieert per <u>gebied</u>: + geen leveringsplicht, wervingsplicht - ruimte verleningsbeschikkingen, terugkoppeling, betrokkenheid verleningsbeschikkingen +- partners onmisbaar <u>Dominantie</u>: gemeente</p>	<p>Tevreden: + - ruimte verleningsbeschikking en, betrokkenheid verleningsbeschikking en, relatie W&I en MO, relatie Tft en Welzijn <u>Doel partner</u>: behalen targets, winstmaximalisatie, sociale doelen <u>Dominantie</u>: gemeente</p>