

Samen werken of Samenwerken?

Een onderzoek naar de samenwerking tussen gebiedsadviseurs Jeugd en accounthouders Jeugd van gemeente Rotterdam om het onderbouwd sturen op aanbod voor de wijkprogrammering te verbeteren.

Ibtisame Ben M'hand (483291)

Governance en Management van Complexe systemen

Erasmus Universiteit Rotterdam

Eerste lezer: Astrid Molenveld

Tweede lezer: Jitske van Popering-Verkerk



Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis ‘Samen werken of Samenwerken?’ die in opdracht van afdeling Jeugd van gemeente Rotterdam is uitgevoerd. Deze thesis richt zich op de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders binnen de afdeling om het onderbouwd sturen op aanbod voor de wijkprogrammering te verbeteren. Deze thesis is geschreven in het kader van mijn afstuderen in de masterspecialisatie Governance en Management van Complexe systemen aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Deze thesis zou zonder de morele en inhoudelijke ondersteuning van mijn omgeving nooit de huidige vorm hebben gekregen. Middels deze weg wil ik daarom graag deze mensen bedanken. Allereerst wil ik Astrid Molenveld bedanken voor haar kritische blik, maar positieve houding op dit onderzoek. Daarnaast wil ik afdeling Jeugd bedanken voor de fijne samenwerking. In het bijzonder wil ik mijn dank uitbrengen aan Bouke Caton die met zijn visie vanuit de praktijk een bijdrage heeft geleverd aan de kwaliteit van dit onderzoek. Tot slot wil ik mijn waardering uitspreken voor de morele steun die ik van mijn familieleden, vrienden en medestudenten heb mogen ontvangen om deze masterthesis te schrijven.

Dan rest mij u nog slechts veel leesplezier te wensen.

Ibtisame Ben M’hand

Rotterdam, 31 augustus 2018

Samenvatting

In 2017 is gemeente Rotterdam gestart met het ontwikkelen van de eerste wijkprogrammeringen voor veertien Rotterdamse wijken. Hiermee wordt gepoogd op basis van cijfers en overleg met de praktijk tot meer onderbouwd aanbod te komen om jongeren kansrijker, gezonder en veiliger op te laten groeien. Het is momenteel niet alle gebiedsadviseurs gelukt om onderbouwd aanbod in deze wijken in te zetten. Aangezien het aanbod van activiteiten en voorzieningen door afdeling Jeugd wordt ingekocht, is getracht met dit onderzoek de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs (die de wijkprogrammering opstellen) en de accounthouders (die het aanbod inkopen) in kaart te brengen.

Met dit onderzoek is daarom beoogd niet alleen naar de huidige samenwerking te kijken, maar is tevens onderzocht naar de samenwerking die de gebiedsadviseurs en accounthouders idealiter voor zich zien. Door deze inzichten bij elkaar te brengen, is gepoogd de huidige samenwerking te verklaren en verbeterkansen hiervoor te verkennen. Op deze wijze beoogt dit onderzoek een bijdrage te leveren om het proces van het onderbouwd sturen op aanbod in de wijken te vergemakkelijken. Hiervoor is de volgende hoofdvraag geformuleerd: *‘Waardoor heeft de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders haar huidige vorm gekregen, en hoe kan deze samenwerking worden verbeterd om meer onderbouwd op het aanbod van activiteiten en voorzieningen voor de wijkprogrammering te sturen?’* De samenwerking betreft hier de gebiedsadviseurs en accounthouders, omdat zij de wijkprogrammering opstellen en het aanbod inkopen.

Om deze hoofdvraag te beantwoorden, is gekozen om door middel van interviews en duo-interviews kwalitatieve data te verzamelen. Hiervoor zijn zeventien respondenten binnen afdeling Jeugd geïnterviewd: vier gebiedsadviseurs, twee beleidsadviseurs, een projectleider, een programma manager, vier accounthouders, vier teamleiders en een afdelingshoofd. Daarnaast zijn twee duo-interviews met accounthouders en gebiedsadviseurs afgelegd.

Hieruit is vooral gebleken dat de huidige samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders op basis van coöperatie heeft plaatsgevonden: op informele wijze is er tussen de medewerkers informatie uitgewisseld en zijn besluiten rondom de inkoop onafhankelijk- zonder afstemming met de gebiedsadviseurs- genomen. Het aanbod werd voorheen namelijk op basis van historische relaties met aanbieders ingekocht. Wel blijkt uit de interviews met de respondenten dat er sprake is van een verschuiving naar een inkoop waarbij het factorenmodel van het beleidskader de basis vormt.

De respondenten zien de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders idealiter intensiever worden, waarbij in ieder geval de informatie in een formeel proces wordt uitgewisseld en de inkoop in afstemming met de gebiedsadviseurs plaatsvindt. Dit betekent dat de respondenten een samenwerking op basis van coördinatie en/of collaboratie idealiter voor ogen hebben. Voor dit onderzoek is daarom de volgende conclusie getrokken: *‘Coöperatie is er, coördinatie is noodzakelijk en collaboratie is mogelijk’*.

Er zijn daarom complexiteitserkende en ordezoekende aanbevelingen gedaan om de coördinatie tussen gebiedsadviseurs en accounthouders te verbeteren. Zo is er een aanbeveling gedaan om themabijeenkomsten te organiseren om de informatievoorziening op peil te houden. Door de informele wijze waarop informatie wordt uitgewisseld, lijkt de kennis binnen de afdeling namelijk versnipperd te zijn. Daarnaast is er een aanbeveling gedaan om een overzicht met preventief aanbod samen te stellen. Het is voor gebiedsadviseurs momenteel onduidelijk welke interventies door de afdeling is ingekocht. Tot slot is er een aanbeveling gedaan om de werkprocessen van gebiedsadviseurs en accounthouders door middel van LEGO-workshops op elkaar aan te sluiten. Uit dit onderzoek blijkt het proces van de wijkprogrammering namelijk nog geen aansluiting te hebben op het inkoopproces.

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1 – INLEIDING.....	5
1.1 AANLEIDING.....	5
1.2 PROBLEEMSTELLING	5
1.3 DOELSTELLING.....	6
1.4 VRAAGSTELLING	6
1.5 RELEVANTIE	7
1.6 LEESWIJZER.....	8
HOOFDSTUK 2 - THEORETISCH KADER.....	9
2.1 COMPLEXITEIT	9
2.2 SAMENWERKING	12
2.3 EFFECTIVITEIT VAN SAMENWERKING	18
2.4 CONCEPTUEEL MODEL	19
HOOFDSTUK 3 – OPERATIONALISERING.....	21
3.1 OPERATIONALISEREN	21
3.2 ANALYTISCH KADER	24
3.3 VERWACHTINGEN	25
HOOFDSTUK 4 – METHODEN EN TECHNIEKEN.....	26
4.1 ONDERZOEKSTRATEGIE	26
4.2 METHODEN EN TECHNIEKEN	26
4.3 BETROUWBAARHEID EN VALIDITEIT	27
HOOFDSTUK 5 – CASUSBESCHRIJVING.....	28
5.1 STRUCTUUR	28
5.2 WIJKPROGRAMMERING	31
5.3 DE ACTOREN	33
HOOFDSTUK 6 - RESULTATEN.....	36
6.1 COMPLEXE SUBSYSTEMEN: DE VIER TEAMS VAN AFDELING JEUGD	36
6.2 SAMENWERKEN OM TOT ONDERBOUWD AANBOD TE KOMEN.....	41
6.3 DE EFFECTIVITEIT VAN DE SAMENWERKINGEN.....	56
HOOFDSTUK 7 – CONCLUSIE	58
7.1 ALGEMENE CONCLUSIES.....	58
7.2 BEANTWOORDING VRAAGSTELLING	59
7.3 DISCUSSIE.....	62
HOOFDSTUK 8 – AANBEVELINGEN	63
HOOFDSTUK 9 – REFLECTIE.....	65
9.1 GEHANTEERDE ONDERZOEKSSTRATEGIE.....	65
9.2 GEHANTEERDE THEORIE.....	65
LITERATUURLIJST.....	67
BIJLAGE I – INTERVIEWGUIDE.....	69
BIJLAGE II – CODEBOEK.....	71

Hoofdstuk 1 – Inleiding

1.1 Aanleiding

Met de veranderingen die in hoog tempo in de samenleving plaatsvinden, wordt er tegelijkertijd ook steeds meer van overheden gevraagd. Deze toenemende eisen aan Nederlandse gemeenten zorgen op twee manieren voor complexiteit.

Allereerst komt de complexiteit voort uit de omgeving: zo kregen de gemeenten met de decentralisatie van de Jeugdwet, Wet Maatschappelijke Ontwikkeling en Participatiewet in 2015 een groter takenpakket. Met deze decentralisaties beoogt de overheid de dienstverlening dichtbij de burger te brengen. Tegelijkertijd werd door de samenleving een efficiëntere en effectievere overheid die in dienst staat van de burger verlangd.

Anderzijds versterken deze invloeden van buitenaf de complexiteit binnen de gemeentelijke organisatie. Klijn en Koppenjan (2004) stellen dan ook dat complexiteit niet slechts door de omgeving ontstaat, maar tevens binnen een organisatie plaats kan vinden. Een gemeentelijke organisatie functioneert immers als een netwerk van werkeenheden en personen. Binnen dit netwerk kunnen meerdere afdelingen, teams en/of personen een aandeel hebben in dezelfde vraagstukken: de grenzen zijn dan ook fluïde. Naast een goede clustering van de organisatie om met deze complexiteit om te gaan, is het ook van belang om met elkaar samen te werken. Wanneer afdelingen, teams en/of personen met elkaar samenwerken, zullen zij meer opbrengsten leveren dan wanneer deze afzonderlijk van elkaar zouden functioneren. De uitdrukking “Het geheel is meer dan de som der delen” is hier dan ook van toepassing (Klijn & Van Twist, 2007).

Ook afdeling Jeugd van gemeente Rotterdam ervaart deze interne complexiteit. Met het beleidskader Jeugd 2015-2020, ‘Rotterdam Groeit’ wordt een jeugdbeleid geïmplementeerd dat beoogt Rotterdamse jongeren van de leeftijd nul tot en met drieëntwintig jaar kansrijker, gezonder en veiliger op te laten groeien (Gemeente Rotterdam, 2015). De verantwoordelijkheid en uitvoering van de programma’s vallen onder afdeling Jeugd die uit vier teams bestaat: Wijknetwerken & Wijkprogrammering (W&W), Talentontwikkeling & Ontplooiing (T&O), Gezondheid & Hulp (G&H) en Bescherming & Veiligheid (B&V).

Het team W&W houdt zich onder andere bezig met preventieve zorg voor jongeren op wijkniveau in de Rotterdamse gebieden en is bezig met het ontwikkelen van een samenhangende wijkprogrammering voor deze jongeren. De wijkprogrammering komt voort uit het programma Kansrijk Opgroeien dat als een van de tien programma’s is opgenomen in het beleidskader Jeugd 2015-2020.

1.2 Probleemstelling

Sinds 2017 is team W&W in samenwerking met het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) gestart met het doorontwikkelen van de Methodiek Wijkprogrammering. Het uitgangspunt van deze doorontwikkeling is om als prototype vanuit de praktijk al lerende te verbeteren en adapteren.

Met de methodiek van de wijkprogrammering wordt beoogd op basis van cijfers en overleg met de praktijk tot een meer onderbouwd aanbod van activiteiten en voorzieningen voor de wijken te komen. Op deze wijze wordt getracht de problemen in een wijk of gebied te beperken en de kansen voor jongeren te vergroten (Udo et al., 2017). De wijkprogrammering wordt hierbij ingezet om het jeugdbeleid in samenhang op basis van kennis over beschermende en risicofactoren op wijkniveau uit te voeren. Door op wijkniveau te werken, wordt er beoogd meer onderbouwd te sturen op het aanbod in de wijken (Udo et al., 2017).

Aan het beleidskader 'Rotterdam Groeit' waarin de wijkprogrammering is opgenomen, ligt de meet-spreek en verbeterbeweging ten grondslag. Dit kwaliteitsmodel kan beschouwd worden als een cyclisch proces waarbij actoren continue deze drie stappen doorlopen om in samenhang het Rotterdams jeugdbeleid uit te voeren. De wijkprogrammering past in die lijn dan ook bij het gedachtegoed dat gemeente Rotterdam wil nastreven. Het opstellen en implementeren van de wijkprogrammering gebeurt namelijk ook door naar cijfers te kijken, hierover te praten om vervolgens verbeteringen toe te passen.

Door te meten, spreken en verbeteren wordt een nieuw manier van werken, zowel binnen de gemeente als in de praktijk bij de partners, geïntroduceerd. Er vindt momenteel een trend plaats waarbij de interesse voor de wijkprogrammering, zowel intern binnen afdeling Jeugd als extern buiten afdeling Jeugd, groeit. De groeiende interesse is onder andere te wijden aan het draagvlak dat werd geschept om dit instrument te gebruiken. Daarnaast wordt er meer dan voorheen gekeken naar de vraag die in een gebied bestaat. Op deze wijze poogt de gemeente de (preventieve) zorg dichter bij de burger te brengen en tegelijkertijd maatwerk te leveren.

Aangezien Rotterdam in veertien gebieden is onderverdeeld, hebben gebiedsadviseurs voor elk gebied één wijk geanalyseerd en hiervoor een wijkprogrammering opgesteld (zie Gemeente Rotterdam, 2015; Gemeente Rotterdam, 2016; Udo, Ooms, Kann & Sondeijker 2017). Een van de doelen van de wijkprogrammering is het onderbouwd sturen op aanbod in de wijken. De stappen uit de Methodiek, die de gebiedsadviseurs in 2017 hebben doorlopen om tot wijkprogrammeringen te komen, is nog wel in doorontwikkeling.

Met de eerste wijkprogrammeringen die in 2017 zijn opgesteld, blijken niet alle gebiedsadviseurs in staat geweest te zijn om onderbouwd aanbod vast te stellen voor hun gebied. De doorontwikkeling van de methodiek geeft echter de ruimte om gaandeweg te leren en te anticiperen op veranderingen en/of omstandigheden die zich voordoen. Aangezien het aanbod van activiteiten en voorzieningen door de gemeente wordt ingekocht, zal binnen de gemeente gekeken moeten worden hoe dit proces vorm heeft gekregen.

Om het aanbod van activiteiten en voorzieningen beter op de vraag van een wijk aan te sluiten, zal daarom de huidige samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders in kaart moeten worden gebracht.

1.3 Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is het verklaren van de huidige samenwerkingsvorm tussen gebiedsadviseurs en accounthouders. Hierbij wordt bedoeld op de samenwerking om tot onderbouwd aanbod voor de wijkvraag te komen. Met deze inzichten zullen vervolgens verbeterkansen voor de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders in kaart worden gebracht om op basis hiervan aanbevelingen over de inrichting van de samenwerking te formuleren.

1.4 Vraagstelling

Om de doelstelling te bereiken, is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

'Waardoor heeft de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders haar huidige vorm gekregen, en hoe kan deze samenwerking worden verbeterd om meer onderbouwd op het aanbod van activiteiten en voorzieningen voor de wijkprogrammering te sturen?'

In dit onderzoek staat de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs Jeugd en accounthouders Jeugd om tot een onderbouwd aanbod te komen voor de wijkprogrammering centraal.

Om tot beantwoording van deze hoofdvraag te komen, zijn zeven deelvragen geformuleerd.

1. In hoeverre kunnen de vier teams binnen afdeling Jeugd worden aangeduid als een complex subsysteem en op welke manier heeft dit invloed op de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders?
2. Wat is de huidige mate van afstemming van de inkoop van stedelijk aanbod en de inzet hiervan op wijkniveau tussen gebiedsadviseurs en accounthouders?
3. Waarom heeft de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders haar huidige vorm gekregen en in welke mate is deze effectief?
4. Wat is de gewenste mate van afstemming van de inkoop van stedelijk aanbod en de inzet hiervan op wijkniveau tussen gebiedsadviseurs en accounthouders?
5. In hoeverre kan een nieuwe samenwerkingsvorm tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders worden geprikkeld en/of belemmerd?
6. Waar liggen nog de verbeterkansen voor de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders om de vraag en het aanbod van activiteiten en voorzieningen in wijken beter op elkaar aan te laten sluiten?

De eerste deelvraag beoogt de omgeving waarin het vraagstuk zich bevindt onder de aandacht te brengen door te kijken in hoeverre de teams beschouwd kunnen worden als een complex (sub)systeem. Om tot een betekenisvolle beantwoording te komen van de hoofdvraag is het van belang om hier bewust van te zijn.

De tweede, derde en vierde deelvraag vormen het verklarende deel van dit onderzoek. Hiermee wordt namelijk gepoogd de knelpunten rondom de samenwerking in kaart te brengen. Deelvraag twee en vier dienen de huidige situatie en de gewenste situatie rondom de inkoop van het stedelijk aanbod en de inzet hiervan op wijkniveau in kaart te brengen. Er zal daarom gekeken worden naar de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders en de verticale sturing op deze samenwerking. Door de twee situaties naast elkaar te plaatsen, ontstaat een zogenoemde 'gap' die de knelpunten duiden. Deelvraag drie tracht de bestaande samenwerkingsvorm en de effectiviteit hiervan aan te duiden.

Door middel van de laatste twee deelvragen zal gekeken worden hoe de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders ingevuld kan worden. Eerst zal er gekeken worden naar de aanwezige prikkels en belemmeringen tot samenwerking. Vervolgens zal met deelvraag zeven gepoogd worden de verbeterkansen van samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders te verkennen.

1.5 Relevantie

Maatschappelijke relevantie

Met de wijkprogrammering beoogt gemeente Rotterdam jongeren kansrijker, veiliger en gezonder op te laten groeien door concreet naar de vraag binnen een wijk te kijken om hier vervolgens in te spelen. Als de vraag en het aanbod van activiteiten en voorzieningen onvoldoende op elkaar aansluiten, worden deze doelen niet bereikt. Middels dit onderzoek wordt getracht de huidige samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders in kaart te brengen om vervolgens verbeterkansen voor deze samenwerking te verkennen om zo tot een onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering te komen. Door dit in kaart te brengen, draagt het onderzoek bij aan het afstemmen van het aanbod op de vraag van de wijk. Door een afgestemde vraag en aanbod van activiteiten en voorzieningen te hebben voor de wijkprogrammering, bestaat namelijk de mogelijkheid gerichte en effectieve preventie te bieden aan Rotterdamse jongeren om kansrijker, veiliger en gezonder op te groeien. Met deze manier van werken,

wordt beoogd het beroep op (repressieve) hulp te verminderen en risicoproblemen te voorkomen. Vanuit een maatschappelijk perspectief is het daarom van belang dit vraagstuk te tackelen en verbeterkansen te verkennen en op te pakken. Gemeente Rotterdam zal hierdoor in staat zijn om maatwerk te leveren op wijkniveau waarbij de wijkprogrammering uit het programma Kansrijk opgroeien niet wordt geschaad.

Wetenschappelijke relevantie

Voor een coherente wijkprogrammering is het van belang om aanbod effectief en efficiënt in te zetten, wat uiteindelijk de Rotterdamse jeugd ten goede komt. Nu er een speelveld met meerdere partijen en daarmee meerdere besluitvormingsprocessen is ontstaan, is het van belang de samenwerking onder de loep te nemen en verbeterkansen te verkennen.

In de literatuur is al veel over samenwerking gepubliceerd (zie onder andere Henneman, Jan & Cohen, 1994; Schruijer & Vansina, 2007; Draijer, 2011; Keast, Brown & Mandell, 2017). Ook zijn er al eerder publicaties verschenen over het managen van en samenwerken in complexe systemen (zie onder andere Teisman, 2005; Ansell & Gash, 2007). Alhoewel de verbinding tussen deze componenten (lees: samenwerken en complexe systemen) eerder is onderzocht, is de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek groot. De al eerder uitgevoerde onderzoeken richtten zich namelijk op de vraag welke type samenwerking passend is voor een bepaald complex systeem. Met dit onderzoek wordt getracht nieuw licht hierop te werpen door niet langer meer vanuit samenwerking te beredeneren, maar vanuit een complex systeem. Er wordt dan ook gepoogd meer duidelijkheid te scheppen over de invloed van een systeem op de samenwerking. Zo zal vanuit de vier teams binnen afdeling Jeugd beredeneerd worden op welke manier een type complex subsysteem een samenwerking op individueel niveau kan beïnvloeden. Daarnaast zal het model van Ansell & Gash (2007) deels in dit onderzoek meegenomen worden, ondanks dit model toepasbaar is op collaborative governance. De gemeentelijke organisatie functioneert zelf namelijk ook als een netwerk van werkeenheden en personen. De voorwaarden die Ansell & Gash (2007) formuleren voor een succesvolle samenwerking, zijn noodzakelijk om al die eenheden als een geheel te laten functioneren. Door een onderzoek uit te voeren naar samenwerken in en het managen van complexe systemen wordt getracht de kennislacune over dit onderwerp op te vullen.

1.6 Leeswijzer

Dit onderzoek richt zich op het in kaart brengen van de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders. In hoofdstuk 1 is de aanleiding, probleemstelling, vraagstelling en de relevantie van het onderzoek behandeld. Er zal in hoofdstuk 2 in worden gegaan op de relevante theorieën voor dit onderzoek waarbij het hoofdstuk zal worden afgesloten met een conceptueel model. Dit model zal dienen als fundering van het onderzoek. In hoofdstuk 3 zal de operationalisatie gekoppeld worden aan de theorieën die gebruikt zullen worden. Op basis hiervan zal door middel van een analytisch kader de verwachtingen van dit onderzoek worden onderbouwd. Vervolgens zullen in hoofdstuk 4 de gehanteerde methoden en technieken worden beschreven. Hoofdstuk 5 en 6 trachten de empirie te beschrijven. In hoofdstuk 5 zal de casus worden behandeld waarna in hoofdstuk 6 de bevindingen zullen worden besproken. Met hoofdstuk 7 zullen algemene conclusies worden geformuleerd en een antwoord worden gegeven op de hoofd- en deelvragen van het onderzoek. Er zal tevens in worden gegaan op de discussie. In hoofdstuk 8 zullen vervolgens de aanbevelingen worden gepresenteerd. Tot slot zal afgesloten worden met een reflectie op het onderzoek.

Hoofdstuk 2 - Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zullen concepten en theorieën worden behandeld die van belang zijn om de hoofdvraag en daarbij horende deelvragen te beantwoorden. Eerst zal complexiteit en de verschillende complexe systemen aan bod komen. Er zal vervolgens in worden gegaan op het concept samenwerking door de vormen en structuren hiervan te typeren. Aan de hand van deze uiteenzetting zullen vervolgens de horizontale samenwerkingsvormen en de verticale sturing op deze samenwerkingen worden behandeld. Met de horizontale samenwerkingsconcepten coöperatie, coördinatie en collaboratie wordt beoogd handvatten te bieden aan de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders van afdeling Jeugd. De verticale sturing op deze samenwerking is echter onontkomelijk in een organisatie als de gemeente. Daarom zal dit concept tevens uiteengezet worden en zal er een onderscheid worden gemaakt in de klassieke en moderne verticale sturing. In dit onderzoek zal gekeken worden naar de huidige en gewenste sturing door het managementteam van afdeling Jeugd op de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders. Aangezien samenwerking niet vanzelfsprekend is, zal aan de hand van het model van Ansell & Gash (2007) de prikkels en belemmeringen tot samenwerking worden behandeld. Om uiteindelijk te spreken over een ‘effectieve’ samenwerking, is het van belang het begrip effectiviteit eenduidig te definiëren. Het uitgangspunt van dit onderzoek is om effectieve samenwerkingen aan te bevelen. Tot slot zal het hoofdstuk met een conceptueel model worden afgesloten dat als fundering van dit onderzoek zal dienen.

2.1 Complexiteit

Hedendaags worden publieke organisaties in toenemende mate geconfronteerd met complexe vraagstukken. Volgens Klijn en Koppenjan (2004) komt de complexiteit niet alleen door de omgeving, maar is er ook sprake van complexiteit binnen een organisatie. Het begrip complexiteit zal daarom worden geconceptualiseerd om vervolgens in te gaan op welke complexe systemen in de literatuur worden getypeerd.

2.1.1 Complexiteit: op de grens van orde en chaos

Teisman (2005:37) definieert complexiteit als *“Gehele complexe systemen die visualiseren als combinaties van orde en chaos. Zij kennen onregelmatigheden én regelmatigheden. Zij ontwikkelen zich continu én discontinu, ze vormen samenhangende gehelen en zijn samengesteld uit aparte eenheden op verschillende schaalniveaus”*. Op basis van deze definitie komt naar voren dat complexiteit zowel over de kenmerken van orde als van chaos beschikt. Gerrits (2012) stelt dat een complex systeem zich bevindt op de grens van orde en chaos.

De kenmerken van orde zijn terug te vinden in simpele en gecompliceerde systemen. Alhoewel deze systemen ingewikkeld kunnen zijn, is er ook sprake van regelmaat (Teisman, 2005). Naast dat de relaties in het systeem een vast karakter hebben, is er binnen het systeem tevens sprake van logica en voorspelbaarheid. De interacties en veranderingen vinden daarmee plaats in een stabiel systeem en worden beredeneerd vanuit causale verbanden (Teisman, 2005). Daartegenover staan chaotische systemen die niet uitgaan van causale, maar eerder van toevallige gebeurtenissen (Teisman, 2005). Door de relaties die niet een vast karakter hebben en de non-lineaire processen die dikwijls binnen deze systemen plaatsvinden, worden deze toevalligheden gevoed. Voor zowel orde als chaos zijn er in figuur 1 de voor- en nadelen geformuleerd.

Figuur 1: orde en chaos in systemen (Teisman, 2005)

	Orde	Chaos
Nadeel	Er kan inertie optreden: ondanks ineffectiviteit wordt aan het lineair vastgesteld proces vastgehouden.	Vluchtigheid: er bestaat een mogelijkheid waarbij veranderingen en bewegingen snel in dit systeem kunnen verdwijnen.
Voordeel	Het equilibrium waarin het systeem zich bevindt, zorgt voor efficiëntie bij de implementatiefase.	Een voedingsbodem voor innovatie waarbij ruimte bestaat om aan de veranderende omgeving te adapteren.

Complexiteit dient daarom tussen orde en chaos worden gezocht (Teisman, 2005). In de literatuur wordt een onderscheid gemaakt in vormen waarin complexiteit zich in het openbaar bestuur kan voordoen. Zo wordt er van inhoudelijke complexiteit gesproken wanneer een probleem getackeld moet worden. De afgelopen decennia heeft er een verschuiving plaatsgevonden van problemen die eenvoudig op te lossen zijn naar problemen die 'wicked' zijn (Koppenjan & Klijn, 2004). Wicked problems zijn moeilijk te begrijpen, daar zij niet een eenduidige oorzaak-gevolg relatie hebben. Daarbij wordt het bepalen van betrokken actoren en het stellen van grenzen in deze problemen als lastig beschouwd. Het is daarom van belang om deze problemen niet deels op te lossen, maar juist integraal te benaderen. Door het integraal benaderen van vraagstukken, wordt het risico waarbij een vraagstuk in een later stadium terug kan keren kleiner (Koppenjan & Klijn, 2004). Naast de inhoudelijke complexiteit, kan tevens institutionele complexiteit in het openbaar bestuur terug worden gezien. Het openbaar bestuur bestaat uit verschillende bestuurslagen die onderling met elkaar interacteren. Er ontstaat complexiteit wanneer een bestuurslaag een taak heeft binnen een vraagstuk waar meerdere bestuurslagen over gaan (Koppenjan & Klijn, 2004). De derde complexiteit in het openbaar bestuur wordt gezien in de maatschappelijke en overheidsprocessen. Tot slot is er sprake van complexiteit omtrent resultaat van publieke organisaties. Het is voor overheden onduidelijk wanneer er gesproken kan worden van succes. Er bestaat een risico waarbij zij afgerekend worden op andere normen die zij voor ogen hadden. Zelfs wanneer de overtuiging bestaat dat er succes is geboekt, kan het voorkomen dat overheden worden afgerekend op andere normen (Koppenjan en Klijn, 2004).

Gemeenten kenmerken zich met een ambtelijke organisatie waar sprake is van een grote hoeveelheid aan actoren met hun eigen, soms tegenstrijdige belangen. Daarbij spelen tussen deze verschillende actoren diverse technische, financiële en juridische factoren een belangrijke rol. Het hoge aantal relaties tussen deze actoren en factoren maakt de gemeente een complex systeem. Er zal daarom in worden gegaan op de vormen die een complex systeem kan aannemen.

2.1.2 Complexe systemen: de ingewikkelde en samengestelde systemen

Aan de hand van de concepten complexiteit, orde en chaos wordt een onderscheid gemaakt tussen een ingewikkeld en samengesteld complex systeem (Teisman, 2005).

Een ingewikkeld systeem karakteriseert zich door mechanische en simpele bewegingen en veranderingen. Er is om die reden sprake van orde en voorspelbaarheid in deze systemen. De problemen in een ingewikkeld systeem worden beschouwd als reduceerbaar waardoor het systeem orde, door middel van onder andere controle en regelgeving, beoogt te scheppen. Het is dus de rationaliteit die zorgt voor het versimpelen in reduceerbare vraagstukken. De sturing op het tackelen van deze vraagstukken wordt in een ingewikkeld systeem daarom beschouwd als een lineair proces; de resultaten zijn voorspelbaar (Teisman, 2005). Aangezien complexiteit in dit systeem reduceerbaar is, wordt een ordezoekende strategie gehanteerd waarbij structuur in het systeem wordt aangebracht. De actoren trachten deze structuur te bewerkstelligen door grenzen vast te leggen en taken te verdelen. De besluiten die genomen worden, worden door andere actoren geïmplementeerd. Als het gaat om verantwoordelijkheid, wordt ook deze verdeeld en aan actoren toegewezen. Op deze manier wordt het systeem beheersbaar wat sturing mogelijk maakt. Kortom, het is een strategie die door middel van rationaliteit en kennis de complexiteit in een systeem reduceert door te versimpelen (Teisman, 2005). Daar er wordt uitgegaan van een simpele causaal verband is er tevens geen ruimte voor verrassingen en zijn uitkomsten voorspelbaar. In het systeem worden de doelen en ambities vastgelegd om deze vervolgens na te streven. Er wordt hier dikwijls een lijn gelegd met projectmanagement waarbij een opgave zo efficiënt en effectief mogelijk getracht wordt te implementeren binnen een vastgestelde periode (Edelenbos, Klijn & Kort, 2009).

Daar ingewikkelde systemen een zekere mate van voorspelbaarheid kennen, kenmerken samengestelde systemen zich juist door grillen en onvoorspelbaarheid. In deze systemen is er geen sprake van een equilibrium waarbij door ordening en structuur vraagstukken kunnen worden getackeld. Aangezien het

lastig is om in samengestelde systemen grenzen te trekken, hebben deze systemen geen overzicht wat er in hun systeem gebeurt. Daarbij is het functioneren van het systeem niet langer alleen afhankelijk van de actoren binnen dit systeem, maar ook van de bewegingen en veranderingen die andere actoren en subsystemen teweegbrengen (Teisman, 2005). Het gaat volgens Teisman (2005) daarom ook over (sub)systemen in systemen die elkaar niet zozeer alleen aanvullen, maar tevens elkaar overlappen. Samengestelde systemen kiezen er daarom voor om niet orde te scheppen, maar eerder mee te gaan met dynamiek en complexiteit. Daarnaast is er niet langer meer sprake van een heldere hiërarchie. In tegenstelling tot ingewikkelde systemen gaat het bij een samengesteld systeem niet over de bijdrage die wordt geleverd op basis van de taakomschrijving van systemen, maar de definitie van deze uitvoering op anderen. Niet langer staan de actoren van een systeem centraal, maar de netwerken in en rondom dit systeem (Teisman, 2005). Het gedrag wordt dan ook afgestemd op deze context. Aangezien complexiteit hier niet reduceerbaar is, wordt in dergelijke systemen een complexiteit erkennend strategie als effectief naar voren geschoven. In deze strategie staat het verbinden van actoren centraal; worden processtromen gefaciliteerd; en worden taken en verantwoordelijkheden niet verdeeld. Er bestaat daarnaast ruimte voor actoren om zelfverantwoordelijkheid te nemen. Aangezien in deze systemen geen sprake is van causale rationaliteit, worden verrassingen in processen geaccepteerd. Actoren kijken daarom niet langer alleen naar wat er binnen hun grenzen gebeuren, maar kijken ook naar de omgeving (Teisman, 2005). Hier wordt dikwijls een verbinding gelegd met het procesmanagement waarbij de wijze waarop een doel wordt bereikt, centraal staat (Edelenbos et al., 2009)

Figuur 2: de systemen en bijhorende strategieën (Teisman, 2005)

Ingewikkeld systeem	Samengesteld systeem
Complexiteit reduceren	Complexiteit erkennen en omarmen
Projectmanagement: - Het nemen van besluiten en deze door anderen laten uitvoeren - Het verdelen van taken - Het opdelen van verantwoordelijkheid en deze toekennen - Het vaststellen van doelen en deze nastreven	Procesmanagement - Het verbinden van systemen en actoren - Het faciliteren van processen - Het verschaffen van ruimte voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid - Het gedrag afstemmen op omgeving

De ingewikkelde en samengestelde systemen lijken elkaar te bestrijden en in spanning tot elkaar te staan, maar kunnen elkaar ook aanvullen en naast elkaar bestaan (Teisman, 2005). De ordezoekende en complexiteit erkennende strategieën die in deze systemen worden gehanteerd, worden gezien als ideaaltypische benaderingen om complexiteit te managen. Alhoewel er nu een onderscheid is gemaakt waarbij in een ingewikkeld systeem een ordezoekende strategie en in een samengesteld systeem een complexiteit erkennende strategie wordt gehanteerd, blijken kenmerken van deze systemen (en daarbij behorende benaderingen) tevens in één systeem te bestaan.

2.1.3 Stijlen: de ordezoekende en complexiteit erkennende

In de vorige paragraaf werd al kort gesproken over de ordezoekende en complexiteit erkennende strategieën die in een ingewikkeld en samengesteld systeem kunnen worden gehanteerd. Het gaat hierbij om twee perspectieven die de omgang met complexiteit aanduiden. In systemen kunnen mensen op verschillende wijzen met deze complexiteit omgaan. Enerzijds wordt er een onderscheid gemaakt in extern georiënteerde mensen die sturen op de kracht van netwerken, programma's en processen. Deze mensen beschouwen het systeem als een 'samengesteld' systeem waarbij complexiteit wordt erkend en omarmd (Teisman, 2005). Anderzijds wordt er onderscheid gemaakt op eigen lijn georiënteerde mensen die sturen op de taak, bevoegdheid en interne doelen. Deze mensen zien het systeem echter

als een ingewikkeld systeem dat door middel van orde en het aanbrengen van structuur, complexiteit tracht de reduceren (Teisman, 2005).

Edelenbos, Klijn & van Buuren (2010) onderschrijven in ‘the connective capacities of network managers’ het bestaan van de zienswijze in een systeem. Zij verbinden dit aan de autopoietische en dissipatieve managementstijl. Met een autopoietische stijl wordt complexiteit vermeden, dit door het aantal actoren en de variatie onder deze actoren te minimaliseren. Daarnaast wordt het voor nieuwe actoren lastig gemaakt om aan het proces deel te nemen en bestaat er binnen het proces geen ruimte voor vernieuwende ideeën. Een dissipatieve managementstijl staat echter een groot aantal actoren toe en ziet nieuwe ideeën eerder als een kans dan een bedreiging. (Edelenbos et al., 2010). Dit betekent dat in een ingewikkeld systeem uit wordt gegaan van projectmanagement waarbij orde wordt gezocht aan de hand van een autopoietische managementstijl. Terwijl in een samengesteld systeem uit wordt gegaan van procesmanagement waarbij verbindingen worden gelegd aan de hand van een dissipatieve managementstijl (Teisman, 2005; Edelenbos et al. 2009; Edelenbos et al., 2010).

In lijn hiermee is een actor met een ordezoekende strategie bezig met het scheppen van orde door structuur in het systeem aan te brengen. Hij tracht dit te doen door vaste procedures met regels in te richten, vaste takenpakketten vast te stellen en het toekennen van verantwoordelijkheid. Op deze wijze wordt beoogd een heldere en transparante omgeving te creëren waarbij besluiten op basis van formele gronden en rationele afweging worden genomen (Teisman, 2005).

Daartegenover is een actor met een complexiteit erkennende gedrag bezig met het leggen van verbindingen en het onderhouden van relaties (Teisman, 2005). In tegenstelling tot een ordezoekende actor, omarmt de complexiteit erkennende actor toevallige omstandigheden en verrassingen. De actor besteedt aandacht aan deze non-causale omstandigheden, omdat deze zich niet slechts focust op de eigen organisatie. Op basis van deze kenmerken, is figuur 3 opgesteld.

Figuur 3: De ordezoekende en complexiteit erkennende strategie (Teisman, 2005)

Actor die orde zoekt	Actor die complexiteit erkent
Het scheppen van orde door structuur aan te brengen (bijvoorbeeld het opstellen van regels)	Ruimte voor toevallige gebeurtenissen en verrassingen.
Grenzen van het systeem vaststellen en processen scheiden	Koppelen, verbinden en onderhouden van relaties
Formele bevoegdheid, rationale gronden en procedures	De toevallige gebeurtenissen samenbrengen
Intern gericht	Extern gericht

Naast deze twee perspectieven op complexiteit duiden Edelenbos et al. (2010) een derde managementstijl. Deze alternerende stijl kan beschouwd worden als een wisselwerking tussen de eerdergenoemde perspectieven op complexiteit. Dit betekent dat de complexiteit in een bepaalde periode wordt erkend en omarmd, terwijl in een andere periode complexiteit juist wordt versimpeld. Aangezien de praktijk dikwijls weerbarstiger is, zijn de twee ideaaltypische benaderingen op complexiteit niet altijd leidend.

2.2 Samenwerking

Voor de coherentie van de wijkprogrammering is het wenselijk dat de gebiedsadviseurs en accounthouders samenwerken. In de vorige paragraaf werd het concept complexiteit en de verschillende complexe systemen behandeld. Hier bleek dat Koppenjan en Klijn (2004) stellen dat de omgeving waarin organisaties functioneren in toenemende mate complexer wordt. Als gevolg van deze complexiteit is er sprake van een groeiende wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren (De Bruijn &

Ten Heuvelhof, 2007). Collectieve actie en samenwerken in een dergelijk omgeving is daarom onvermijdelijk. In deze paragraaf zal daarom het concept samenwerking worden behandeld om vervolgens kort in te gaan op de verschillende vormen van samenwerking. Aanhakend hierop zal aandacht worden geschonken aan horizontale samenwerking en de verticale sturing hierop. Tot slot zullen de prikkels en belemmeringen tot samenwerken van Ansell & Gash (2007) worden behandeld.

2.2.1 Samenwerking: definitiebepaling

Aangezien de hoofdvraag draait om samenwerken, is het voor de validiteit van dit onderzoek van belang om dit concept te definiëren. Er zijn in de literatuur diverse publicaties verschenen over samenwerken, maar slechts enkeling verbinden hieraan een definitie.

In de literatuur wordt samenwerking onder andere gezien als een gezamenlijke activiteit van twee of meer organisaties die trachten publieke waarde te vergroten (Drijaer, 2011). Het resultaat dat wordt behaald en het streven naar samenwerken, wordt hierin gezien als publieke waarde. Henneman, Jan & Cohen (1994) gaan hier verder op in en zien samenwerken als een manier om met complexe vraagstukken om te gaan die zich in de dagelijkse praktijk voor kunnen doen. In deze definitie staat gezamenlijke besluitvormingsprocessen centraal waarbij er waardering bestaat voor elk deelnemende actor en zijn competenties. Er is pas sprake van samenwerking wanneer de actoren dit ook zo zien en op deze manier ervaren. Volgens Henneman et al. (1994) vindt samenwerking namelijk tussen individuen plaats. In de definitie die Schruijer en Vansina (2007) formuleren, wordt niet zozeer over samenwerking tussen individuen gesproken. Er vindt volgens hen een samenwerking plaats wanneer een partij iets bezit wat voor een andere partij van belang is. Tegelijkertijd kan de afhankelijke partij tevens iets betekenen voor de eerste partij. Niet het scheppen van publieke waarden en individuen staan centraal in deze definitie, maar het samenwerken als een overeenkomst tussen personen, groepen en/of organisaties.

Alhoewel alle genoemde definities toepasbaar zijn in deze casus, lijkt de definitie van Schruijer en Vansina (2007) het beste aan te sluiten op de behoefte van samenwerken in dit vraagstuk. Er is namelijk sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders om Rotterdamse jongeren op wijkniveau te helpen. Degene die het aanbod inkopen (accounthouders) en degene die de wijkprogrammering opstellen (gebiedsadviseurs), willen het ingekocht aanbod van de gemeente aansluiten op de gebieds- dan wel wijk specifieke vraaganalyse.

2.2.2 Samenwerking: de vormen en structuren

In deze paragraaf zal kort worden ingegaan op de vormen van samenwerking. Om de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders in kaart te brengen, zal daarom de horizontale en verticale samenwerkingsstructuur worden beschreven. In de laatste subparagraaf zal daarom de horizontale samenwerking aan bod komen met de daarbij horende horizontale concepten, te noemen: coöperatie, coördinatie en collaboratie. Daarbij zal er tevens aandacht worden geschonken aan verticale sturing.

Allereerst maakt Rank (2008) een onderscheid in een formele en informele omgangsvorm bij samenwerken. De formele manier van samenwerken duidt op het bestaan van opgestelde regels en procedures tussen interacterende actoren (Rank, 2008). Deze omgangsvorm komt vaak voor in organisaties die bewust voor een structuur met regels kiezen. Op deze manier tracht de organisatie de effectiviteit en efficiëntie van resultaten te vergroten. Daartegenover staat de informele vorm van samenwerken. Volgens Rank (2008) ontstaan informele samenwerkingen vaak als resultaat van interacties tussen actoren.

Er wordt ook een onderscheid gemaakt in horizontale en verticale structuren. Een organisatiestructuur is een resultaat van een aantal aspecten (Mintzberg, 1994). Hier moet onder andere worden gedacht aan de grootte van een systeem, de dynamische of statische omgeving van een systeem en het type

product dat moet worden geproduceerd. Alhoewel de wijze waarop dit geschiedt verschilt, kan in beide structureren samenwerking voorkomen.

Een horizontale samenwerking refereert naar subsystemen die zich op hetzelfde hiërarchische niveau binnen een systeem bevinden (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010). Verticale samenwerking daarentegen vindt plaats wanneer een systeem zich op een hoger niveau dan een ander systeem bevindt. Terwijl in een verticale samenwerking taken en besluiten opgelegd kunnen worden, kan in een horizontale samenwerking hier geen beroep op worden gedaan. Er kan daarom hier ook beter over verticale sturing worden gesproken. Een horizontale samenwerking zal daarom een overwegend vrijwillig karakter hebben, in tegenstelling tot een structuur van een hiërarchie (Bouckaert et al., 2010). In de praktijk is het mogelijk dat beide vormen naast elkaar bestaan. Een mix van verticale en horizontale samenwerking was vaak terug te zien in joint-up government programma's. Hieronder zullen beide vormen verder worden uitgewerkt.

Verticale sturing: de klassieke en moderne sturing

De literatuur wijdt veel aandacht aan verticale sturing. Het is onder andere Ringeling (2003) die een onderscheid maakt in klassieke en moderne sturing. In deze subparagraaf zullen beide sturingsvormen worden behandeld en uiteengezet.

Klassieke sturing

Er wordt van klassieke sturing gesproken bij een eenzijdige sturing: er wordt top-down gewerkt waarbij taken en bevelen worden opgelegd van bovenaf (Kalders et al., 2004). Door middel van middelen wordt gestuurd om vastgestelde doelen te bereiken. Tot het begin van de 20ste eeuw domineerde deze doel-middelen benadering in de publieke beleidsvorming. Bij klassieke sturing wordt vanuit een centraal punt de doelen geformuleerd en middelen ingezet om de vraagstukken op te lossen (Bekkers, 2007). Deze vorm van sturing gaat daarom ook uit van een geplande samenleving die voorspeld kan worden. Er wordt daarom een strategie gehanteerd waarin de benodigde instrumenten worden verkend die ingezet kunnen worden om zo het doel te bereiken. Vervolgens werd op basis hiervan het doel bewerkstelligd aan de hand van de instrumenten. Deze benadering wordt daarom ook wel de rationele-keuze benadering genoemd (Ringeling, 2003). De traditionele instrumenten die ingezet worden bij klassieke sturing, worden aangeduid met de zweep, de wortel en de preek. Met de zweep wordt een dwingende manier gewerkt tot sturen. Denk hierbij aan wet- en regelgeving. In plaats te dwingen, tracht de wortel te staan voor stimulering. Er wordt gepoogd om actoren te sturen door bijvoorbeeld aantrekkelijke financiële prikkels in te zetten. Tot slot staat de preek voor communicatie; door middel van praten wordt getracht actoren te overtuigen om deze actoren naar een bepaalde weg te sturen (Ringeling, 2003).

In de klassieke sturing staan de waarden zoals efficiëntie en effectiviteit centraal. Bij de doel-middelen benadering wordt hier tevens rekening mee gehouden (Ringeling, 2003). Een probleem dat zich kan voordoen bij deze rationele benadering, is dat men geneigd is andere instrumenten in te zetten als een bepaald instrument niet heeft geholpen. Dit leidt vervolgens weer tot een toenemend bureaucratisch druk waarbij tijd ten koste gaat van het oplossen van het vraagstuk (Veld, 1982).

In de laatste decennia van de 20ste eeuw begonnen andere overwegingen een rol te krijgen bij overheidssturing. Een rationele benadering waarin doelen worden geformuleerd en instrumenten vervolgens worden ingezet op basis van rationele afwegingen, werd niet langer beschouwd als ideale sturingsmogelijkheid. Er werd meer aandacht besteed aan omgeving en cultuur omdat sturing werd beïnvloed door onder andere het politieke spel (Ringeling, 2003). In toenemende mate kreeg de moderne sturing in de praktijk aandacht.

Moderne sturing

In de literatuur wordt er naast de klassieke sturing, tevens gesproken over moderne sturing. Organisaties gingen niet slechts onderdeel uitmaken van een netwerk met andere partijen, maar tevens binnen de organisatie ontstond door fragmentatie en specialisatie een netwerk van actoren (Ringeling, 2003). Daarbij beschikken actoren tegenwoordig over meer beleidsvrijheid waardoor een klassieke eenzijdige top down sturing niet langer werkt. Er wordt daarom onderscheid gemaakt in drie manieren om modern te sturen: sturing op hoofdlijnen, selectieve sturing en het faciliteren van sturing. Het sturen op hoofdlijnen is een afgeleide van de klassieke sturing. Er wordt weliswaar vanuit een centraal punt besloten welke richting de organisatie op wil, maar het staat ondergeschikten vrij om invulling te geven aan de concrete details. De ondergeschikten zijn immers de uitvoerders en weten wat zich in alledaagse praktijk voordoet (Ringeling, 2003). Daarnaast wordt er gesproken van een selectieve sturing waarbij centrale sturing slechts te pas komt op vitale momenten. Deze sturing is afhankelijk van de informatiewisseling tussen leidinggevend en werknemers (Ringeling, 2003). Dit zorgt voor een zekere wederzijdse afhankelijkheid waar de ondergeschikte een groot deel van de macht beschikt. Deze kan immers beslissen wat er al dan (niet) wordt doorgespeeld om doelen te bereiken. In zowel sturing op hoofdlijnen als selectieve sturing wordt uitgegaan van hiërarchische verhoudingen. Ze verschillen echter met de klassieke sturing door de algemene en bredere formulering van doelen wat ruimte en speling biedt om verdere invulling aan actoren over te laten (Ringeling, 2003). Daartegenover staat de facilitering waarbij uit wordt gegaan van zelforganiserende vaardigheden van actoren. Met het faciliteren krijgen actoren de mogelijkheid om zelf te sturen naar het realiseren van deze doelen. Er wordt vanuit het centrale punt slechts in abstracte bewoordingen de te behalen outcomes geformuleerd. Actoren kunnen vervolgens zelf hieraan een interpretatie verbinden en worden gesteund door een centrale punt (Ringeling, 2003). Ansell & Gash (2007) stellen tevens dat faciliterend leiderschap essentieel is om stakeholders bij elkaar te brengen en vertrouwen te scheppen. Zij zien deze sturing belangrijk worden wanneer hulpbronnen en macht gelijk zijn verdeeld, maar het risico van conflict hoog is. De faciliterende sturing zorgt dan namelijk voor het faciliteren van dialoog en houdt zich bezig met het verkennen naar gedeelde opbrengsten.

Horizontale samenwerking: coöperatie, coördinatie en collaboratie

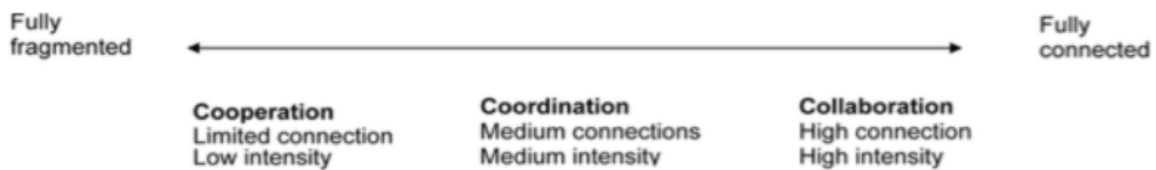
De horizontale samenwerking is als leidraad gebruikt om de versnippering en groeiende niveaus in organisaties en gemeenschappen aan te pakken (Keast, Brown & Mandell, 2007). Hieruit zijn de horizontale samenwerkingsconcepten voort gekomen, te noemen: coöperatie, coördinatie en collaboratie. Deze begrippen werden voor een lange periode door elkaar of naast elkaar gebruikt (Lawson, 2002). De concepten werden veelal gebruikt om het samenkomen van individuen, die een gemeenschappelijk doel nastreven, te beschrijven. De drie samenwerkingsvormen coöperatie, coördinatie en collaboratie verschillen van elkaar op basis van de mate van intensiteit (zie figuur 4). Hieronder zullen deze concepten verder uiteen worden gezet.

Coöperatie

Keast, Brown en Mandell (2007:17) definiëren coöperatie als *“het kunnen opschieten met anderen zodat jullie allebei jullie doelen kunnen bereiken”*. Er wordt in bestaande structuren samengewerkt om deze doelen te bereiken. In coöperatieve interacties is de beslissing om samen te werken informeel en gebaseerd op erkende mogelijkheden om informatie te delen, capaciteit op te bouwen of synergie te genereren die de deelnemers dient (McNamara, 2012). Dit type interactie kenmerkt zich dan ook door de kortstondige, informele relaties (Winer & Ray, 2003). Organisaties verliezen geen autonomie in deze samenwerkingen, omdat procedures gescheiden blijven. Aangezien de organisatorische autonomie behouden blijft in coöperatieve interacties (Keast et al., 2007), worden de beslissingen namelijk onafhankelijk genomen door de deelnemers, omdat de focus blijft liggen op het realiseren van de behoeften van de betrokkenen. Er wordt immers gekozen om toch samen te werken om individuele voordelen te vergroten en ongewenste veranderingen te voorkomen (McNamara, 2012). Tegelijkertijd hebben deze interacties een lagere intensiteit waardoor risico's binnen deze samenwerking niet groot

zijn: een terugtrekkende actor beïnvloedt niet sterk de lopende activiteiten. De informatie die wordt gedeeld, vindt namelijk via informele communicatiekanalen plaats (McNamara, 2012). Wanneer een actor zich terugtrekt, zal dit niet sterk de lopende activiteiten beïnvloeden.

Coöperatie wordt vaak dan ook gezien als een vrijwillig samenwerkingsverband omdat de actoren hun autonomie behouden en de middelen gescheiden blijven (Keast et al., 2017). Lawson (2002) spreekt ook van een vrijwillige wijze waarop organisaties elkaars verzoeken naleven om zo hun organisatiebehoeften te voldoen. In coöperatieve interacties zijn vertrouwensrelaties daarom niet nodig, omdat de belangen van individuele organisaties van groot belang blijven en onafhankelijke rollen worden behouden (Keast et al., 2007).



Figuur 4: Horizontale continuüm (Keast et al., 2007)

Coördinatie

Coördinatie wordt gedefinieerd als een interactie tussen deelnemers waarin formele koppelingen worden gemobiliseerd omdat enige hulp van anderen nodig is om organisatiedoelen te bereiken (McNamara, 2012). Het wordt daarom beschouwd als een samenwerking met een instrumentele functie: samenwerken wordt vereist om bijvoorbeeld processen van gevestigde en gestructureerde mechanismen te voorzien en op elkaar af te stemmen (Keast et al., 2017). Daarnaast vindt coördinatie plaats om activiteiten op een lijn te brengen om zo voort te bouwen op de status quo (Keast et al., 2017). Deze samenwerkingsvorm kenmerkt zich dan ook met een gemiddelde intensiteit waarbij organisaties, naast coördinatieregelingen, gescheiden van elkaar blijven. Er wordt echter wel gezamenlijk bijgedragen aan een overeengekomen programma. In coördinatie-interacties stellen deelnemers daarom meer formele relaties vast om doelen na te streven die verenigbaar zijn met organisatorische belangen (McNamara, 2012). De informatie die wordt gedeeld vindt ook plaats via formele communicatiekanalen. Aangezien externe hulp nodig is om doelen te bereiken, zijn dergelijke samenwerkingen semi-autonoom: het besluitvormingsproces is gecentraliseerd. Daarbij worden bronnen uitgewisseld om wederzijds voordelige relaties gecreëerd die de mogelijkheden van elke organisatie om individuele doelen te bereiken, te verbeteren (McNamara, 2012). Volgens Keast et al. (2017) gaat het daarom niet alleen om het delen van informatie, maar tevens om het gezamenlijk plannen en financieren van de afgesproken plannen. Er is dus wel sprake van een hogere mate van inspanning en betrokkenheid dan bij coöperatie. De formele structuren en processen kunnen echter uiteindelijk wel resulteren in een toename van gedeelde voordelen, maar ook gedeelde risico's (Keast et al., 2017). In coördinatieve interacties werken organisatieleiders nauw samen om relaties op basis van vertrouwen te creëren (McNamara, 2012). Er is enige mate van vertrouwen nodig binnen coördinatieregelingen om minimale onderlinge afhankelijkheden mogelijk te maken op basis van gedeelde toegang tot diensten of bronnen (McNamara, 2012).

Collaboratie

Een collaboratieve samenwerking verschilt van de twee andere C's door de vele nauwere relaties en de hoge mate van intensiteit van interacties (McNamara, 2012). Het wordt gezien als een intensiever proces dan de andere twee samenwerkingsbegrippen (Keast et al., 2017). De middelen en de verbindingen zijn tussen organisaties sterk waardoor grenzen dreigen te vervagen. In deze samenwerkingsverbanden wordt een structuur van gedeelde macht door deelnemers ontwikkeld om

collectieve belangen aan te pakken (McNamara, 2012). Een dergelijk samenwerkingsverband wordt daarom alleen ingezet bij een behoefte aan gezamenlijke inspanning om complexe, maar ook gedeelde doelen te behalen (McNamara, 2012). De organisaties behouden immers hun autonomie niet: deze wordt afgegeven om gedeelde regels vast te leggen en een gezamenlijk doel te bepalen. Er wordt op zowel formele als informele manier gewerkt om dit te bewerkstelligen (McNamara, 2012). In Keast et al. (2017) wordt gesproken van collaboratie als een noodzakelijke strategie in situaties waarin een crisis of de oude manieren van werken niet langer meer effectief of gepast zijn. Er wordt open en regelmatig gecommuniceerd over de stand van zaken en de bevorderingen (McNamara, 2012). Een collaboratieve samenwerking is het meest stabiele en langdurige type. De risicograad in dit verband is hoog: de actoren hebben sterke banden met elkaar gecreëerd. Daarbij zijn de taken, middelen en reputatie gedeeld (Winer & Ray, 2003). De bronnen worden samengevoegd om personeel, expertise en financiering te gebruiken ter ondersteuning van collectieve doelen (McNamara, 2012). Hierdoor is samenwerken in dit verband een tijdrovend proces. Door nauw met elkaar samen te werken, dient er namelijk een mate van vertrouwen worden geschept tussen de leden. Het is belangrijk voor deelnemers om te geloven dat partners zich inzetten voor het collectieve doel; zullen handelen binnen de vastgestelde regels; en eerlijk onderhandelen met elkaar. Naast mate van intensiteit verschillen de drie C's dus ook in ontwerp, formaliteit, autonomie, informele delen, besluitvorming en het delen van middelen. McNamara (2011) maakt hierin een duidelijk onderscheid. In figuur 5 wordt dit schematisch weer gegeven.

Element	Coöperatie	Coördinatie	Collaboratie
Ontwerp	Bestaande structuur behouden	Gecentraliseerde controle door hiërarchische structuren	Gedeelde macht regelingen
Mate van formaliteit	Informeel	Formeel	Informeel en formeel
Informatie delen	Delen van informatie via informele kanalen	Delen van informatie via formele kanalen	Open en frequente communicatie via formele en informele kanalen
Besluitvorming	Onafhankelijk	Gecentraliseerd	Participatief
Allocatie middelen	Het delen van informatie	Fysieke middelen om individuele doelen te realiseren	Fysieke middelen om collectieve doelen te realiseren
Vertrouwen	Vertrouwen is onnodig	Leiders werken samen om relaties op basis van vertrouwen te creëren	Vertrouwen is noodzakelijk

Figuur 5: Kenmerken 3 C's (Bron: McNamara, 2011)

2.2.3 Samenwerking: prikkels en belemmeringen

Nu de vormen en manieren van samenwerken uiteen zijn gezet, dienen de randvoorwaarden voor samenwerking worden behandeld. Samenwerken is namelijk niet op een zichzelf staand iets, maar kan worden belemmerd en geprikkeld door omstandigheden. Ansell & Gash (2007) zien de voorgeschiedenis van samenwerking en de verdeling van middelen als omstandigheden die invloed kunnen hebben op het plaatsvinden van samenwerking. Alhoewel het model van toepassing is op collaborative governance, kan dit tevens worden gebruikt voor een organisatie als de gemeente. De organisatie is weliswaar gestructureerd als een hiërarchie van taakeenheden en kan dus gezien worden als eenheid. Toch functioneert de gemeente als een netwerk van werkeenheden en personen waarbij

juist de vereisten van Ansell & Gash (2007) nodig zijn om al die eenheden te laten functioneren als een geheel. Naast de voorwaarden die Ansell & Gash (2007) stellen, ziet Rollof (2007) tevens het belang van urgentiegevoel in samenwerkingen. Er zal hieronder kort op de middelen, geschiedenis van samenwerking en urgentiegevoel in worden gegaan.

Middelen

Ansell & Gash (2007) onderscheiden macht, tijd en kennis als de middelen die relevant zijn voor een samenwerking. Volgens Purdy (2012) zijn financiële middelen echter ook van belang om een samenwerking van de grond te krijgen. Deze middelen worden immers beschouwd als een belangrijk instrument om bijvoorbeeld invloed uit te oefenen in een samenwerking. Macht wordt daarbij ook als belangrijke middel gezien om invloed uit te oefenen om de eigen belangen erdoorheen te krijgen. Naast financiële middelen en macht wordt het belang van tijd en kennis ook benadrukt. Tijd en kennis worden gezien als elementen die een actor moet bezitten om zich staande te houden in een samenwerkingsproces. Het gaat dikwijls over tijdrovende discussies waar kennis een vereiste is (Ansell & Gash, 2007). Wanneer de middelen asymmetrisch zijn verdeeld, kan dit een succesvolle samenwerking belemmeren. Een klein groep zal dan in staat zijn om het proces te bepalen en de eigen belangen op te leggen. Op deze wijze komt niet alleen de legitimiteit van de samenwerking in het geding, maar wordt tevens door de zwakkere actoren de samenwerking als last gezien.

Voorgeschiedenis

Naast de middelen is de voorgeschiedenis ook een indicator voor een succesvolle samenwerking (Ansell & Gash, 2007). Met de voorgeschiedenis wordt gekeken in hoeverre actoren eerder met elkaar hebben samengewerkt en op welke wijze dit is geëindigd.

Wanneer actoren eerder met elkaar hebben samengewerkt en dit als een goede samenwerking hebben ervaren, is er sprake van meer vertrouwen in elkaar. Het wordt dan ook als prikkel gezien om nogmaals met elkaar samen te werken. Actoren die een conflict hebben meegemaakt in eerdere samenwerking, zijn wantrouwend en achterdochtig naar elkaar toe. Een conflict wordt dan door Ansell & Gash (2007) ook gezien als een belemmering om samen te werken.

Urgentiegevoel

Een succesvol samenwerking hangt af van de mate van urgentie die de samenwerking krijgt (Rollof, 2007). Wanneer er sprake is van een gedeeld besef dat er actie ondernomen moet worden, zal dit een prikkel zijn tot samenwerken. Dit gedeeld besef wordt vaak teruggezien bij interdependenties tussen actoren. Actoren zijn geneigd met elkaar samen te werken wanneer ze denken dat ze elkaar nodig hebben om hun doelen te bereiken. Het is dus belangrijk dat actoren beseffen dat het probleem moet worden aangepakt (Bruijn et al., 2013).

2.3 Effectiviteit van samenwerking

De drie C's kunnen als instrumenten worden ingezet om (nieuwe) samenwerkingen tussen gebiedsadviseurs en accounthouders aan te gaan en/of te verbeteren. Het concept effectiviteit zal daarom worden gedefinieerd omdat het van belang is om effectieve samenwerkingsvormen aan te bevelen. Het is van belang om deze effectieve samenwerkingen te vormen om het beoogde doel te bereiken.

Er wordt gesproken van effectiviteit wanneer de behaalde resultaten in lijn staan met het bereiken van de voorgenomen vastgestelde doelstellingen (Bovens et al., 2001). Effectiviteit wordt ook wel doeltreffendheid genoemd; hiermee wordt gerefereerd naar het realiseren van de daadwerkelijke beoogde doelen (Buurma, 1991).

In organisaties vindt zich in toenemende mate specialisatie plaats met fragmentatie tot gevolg. Er wordt echter niet voldoende samengewerkt wat niet ten goede komt aan de effectiviteit (Christensen en Laegreid 2006). Het vaststellen van specifieke samenwerkings-instrumenten voor een gespecialiseerde organisatiestructuur kan de potentiële problemen van specialisatie, zoals fragmentatie, overtolligheid, tegenstrijdigheden bij de levering van diensten, overwinnen.

Om tot een effectieve samenwerkingen te komen, beschrijven Bouckaert et al. (2010) een aantal elementen waar deze aan moeten voldoen (zie figuur 6). Samenwerking dient allereerst samenhang in taken en uitvoering te brengen. Daarnaast is het om effectief te zijn van belang om overbodigheden in taken en uitvoering te verminderen. Op deze wijze wordt er niet alleen doeltreffend, maar tevens doelmatig gewerkt. Het vermindert immers de regeldruk en belasting op personeel. Tot slot dienen tegenstrijdigheden binnen en tussen beleidslijnen, uitvoering of management verminderd worden.

Het komen tot een effectieve aanpak (Bouckaert et al., 2010)

- Samenwerking leidt tot samenhang
- Samenwerking leidt tot vermindering van overbodigheid
- Samenwerking leidt tot het verminderen van tegenstrijdigheden

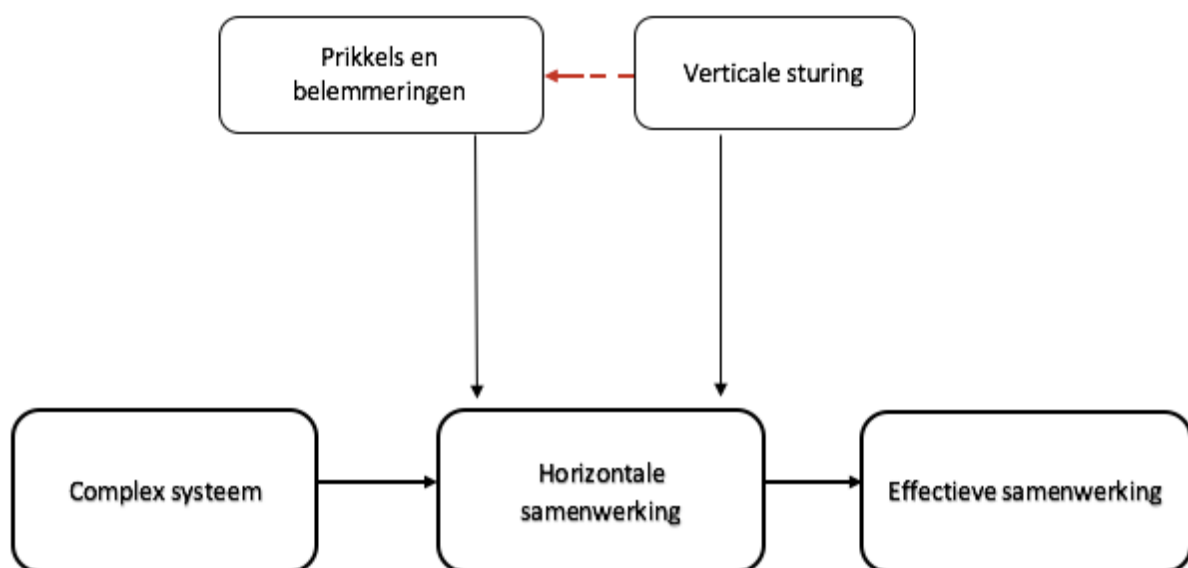
Figuur 6: Coherente aanpak (bron: Bouckaert et al., 2010)

2.4 Conceptueel model

Uit de behandelde concepten en theorieën uit dit hoofdstuk, vloeit het conceptueel model uit figuur 8 voort. Dit model zal als leidraad dienen om de geformuleerde hoofdvraag *‘Waardoor heeft de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders haar huidige vorm gekregen, en hoe kan deze samenwerking worden verbeterd om meer onderbouwd op het aanbod van activiteiten en voorzieningen voor de wijkprogrammering te sturen?’* te beantwoorden. Het startpunt van het onderzoek is het vaststellen bij welk complex subsysteem de vier teams geplaatst kunnen worden. De eerste deelvraag van het onderzoek luidt namelijk als volgt: ‘In hoeverre kunnen de vier teams binnen afdeling Jeugd worden aangeduid als complex subsysteem en op welke manier heeft dit invloed op de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders?’ In de eerste paragraaf werd al een onderscheid gemaakt in een complex ingewikkeld systeem en een complex samengesteld systeem. Aan de ene kant staat een ingewikkeld systeem waarin de complexiteit reduceerbaar is en daarom een ordezoekende strategie wordt gehanteerd; aan de andere kant is een samengesteld systeem terug te vinden waarbij complexiteit niet reduceerbaar is en daarom gekozen wordt om een complexiteit erkennend strategie te hanteren. Het gaat hierbij om twee verschillende houdingen die binnen een systeem gehanteerd kunnen worden om met complexiteit om te gaan. Er wordt getracht om de vier teams te categoriseren bij één of beide systemen om vervolgens te kijken op welke manier de aangenomen houdingen de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders kunnen beïnvloeden. Deze samenwerking kan tevens worden beïnvloed door prikkels/belemmeringen en verticale sturing. Allereerst is in het theoretisch kader naar voren gekomen dat verticale sturing zowel via de klassieke als via de moderne sturing geschieden. Er is gekozen om binnen dit onderzoek niet slechts te richten op het faciliterend leiderschap van Ansell & Gash (2007) omdat binnen afdeling Jeugd op verschillende manieren gestuurd kan worden. Er zal daarom gekeken worden in hoeverre en op welke manier verticaal is gestuurd op de samenwerkingen tussen gebiedsadviseurs en accounthouders. Aangezien de complexiteitstheorie stelt dat wicked problems voorbij de vaste grenzen aangepakt dienen te worden, wordt er uitgegaan dat de aan- of afwezigheid van sturing een directe invloed heeft op de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders. Deze medewerkers maken namelijk onderdeel uit van de vier teams binnen afdeling Jeugd.

Daarnaast kan samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders direct worden belemmerd of geprikkeld door de aan- of afwezigheid van het urgentiegevoel, de verdeling van middelen en de geschiedenis van eerdere samenwerkingen. Dit is in het conceptueel model meegenomen om de vraag 'In hoeverre kan een nieuwe samenwerkingsvorm tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders worden geprikkeld en/of belemmerd?' te beantwoorden. Als het gaat om samenwerken, zal het onderzoek zich focussen op de horizontale samenwerkingsverbanden. Het gaat immers om de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders om tot een onderbouwd aanbod te komen voor de wijkprogrammering. Hierin wordt een onderscheid gemaakt in de samenwerkingsvormen coöperatie, coördinatie en collaboratie. Deze samenwerkingsvormen verschillen van elkaar in mate van intensiteit. Er wordt hiermee beoogd om de huidige en gewenste afstemming van stedelijk aanbod en de inzet hiervan op wijkniveau in kaart te brengen. Tot slot wordt er gewerkt naar effectieve samenwerking en wordt er getracht hierover aanbevelingen te doen.

Figuur 7: Conceptueel model



Het complex systeem vormt de onafhankelijke variabele (ov) die van invloed is op de effectiviteit van samenwerking (afhankelijke variabele). Daarbij wordt het concept horizontale samenwerking beschouwd als intermediaire variabele die de oorzaak-gevolg relatie van de andere twee concepten sterker verklaard. Door horizontaal samen te werken door gebiedsadviseurs en accounthouders terwijl zij onderdeel uitmaken van een complex subsysteem, ontstaat er uiteindelijk een (al dan niet) effectieve samenwerking. De horizontale samenwerking wordt tegelijkertijd ook direct beïnvloed door de prikkels (positief verband) en belemmeringen (negatief verband) om samen te werken en door de verticale sturing. In dit kader is de horizontale samenwerking (av) afhankelijk van de prikkels/belemmeringen en verticale sturing (ov). Alhoewel dit wordt verondersteld, wordt er tevens uitgegaan dat deze relaties in de praktijk genuanceerder zullen zijn. De verticale sturing zal bijvoorbeeld tevens invloed kunnen hebben op de prikkels en belemmeringen. In paragraaf 3.3 zal deze verwachting uitgewerkt worden. Aan het einde van dit onderzoek zal dit worden teruggekoppeld bij de reflectie en zal worden gekeken in hoeverre de verticale sturing inderdaad invloed heeft op de prikkels en belemmeringen.

Hoofdstuk 3 – Operationalisering

De theoretische concepten uit het theoretisch kader dienen meetbaar worden gemaakt. Deze tussenstap, van theorie naar empirie, wordt operationaliseren genoemd (Van Thiel, 2010). In dit hoofdstuk zullen de concepten complex systeem, horizontale samenwerking, verticale sturing, prikkels en belemmeringen en effectiviteit aan bod komen. Na het operationaliseren van de relevante concepten van dit onderzoek, zal vervolgens op basis hiervan en het conceptueel model een analytisch kader opgesteld worden. In dit kader zal aangegeven worden op welke manier de concepten tot elkaar verhouden. Op basis hiervan zullen de verwachtingen binnen dit onderzoek worden geformuleerd.

3.1 Operationaliseren

Alhoewel gemeente Rotterdam een complex systeem is, is het niet duidelijk tot welk type complex systeem de vier teams van afdeling Jeugd gecategoriseerd kunnen worden. In dit onderzoek zal het concept gedefinieerd worden als een *systeem dat zich op de grens van orde en chaos bevindt* (Gerrits, 2012). Een complex systeem kan als ingewikkeld of samengesteld systeem worden aangeduid. De vier teams van de afdeling (lees: team W&W, T&O, G&H en B&V) kunnen gezamenlijk worden getypeerd als één bepaald complex systeem. Het is echter ook mogelijk dat de vier teams onderling van elkaar verschillen in bijvoorbeeld hun gehanteerde werkwijzen en houding ten opzichte van complexiteit. Er zal daarom niet worden gekeken hoe afdeling Jeugd in dit concept past, maar op welke manier de vier verschillende teams kunnen worden gecategoriseerd in een ingewikkeld of samengesteld systeem. Aan de hand van de waarden die in het laatste kolom van tabel 8.1 staan vermeld, zal gekeken worden in hoeverre er gesproken kan worden over een bepaald systeem. Vervolgens zal gekeken worden op welke manier deze systemen invloed hebben op de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders. Zij maken immers onderdeel uit van verschillende teams.

Figuur 8.1: Operationalisatie Complex systeem

Concept	Definitie	Uitingsvorm	Waarden
Complex systeem	Een complex systeem bevindt zich op de grens van orde en chaos	Ingewikkeld	- Complexiteit reduceren: • Het scheppen van orde door structuur aan te brengen (bijvoorbeeld het opstellen van regels) • Grenzen van het systeem vaststellen en processen scheiden • Formele bevoegdheid, rationale gronden en procedures • Intern gericht - Projectmanagement: • Het nemen van besluiten en deze door Andere laten uitvoeren • Het verdelen van taken • Het opdelen van verantwoordelijkheid en deze toekennen • Het vaststellen van doelen en deze nastreven
		Samengesteld	- Complexiteit erkennen en omarmen • Ruimte voor toevallige gebeurtenissen en verrassingen • Koppelen, verbinden en onderhouden van relaties • De toevallige gebeurtenissen samenbrengen • Extern gericht - Procesmanagement • Het verbinden van systemen en actoren • Het faciliteren van processen • Het verschaffen van ruimte voor het nemen van eigen verantwoordelijkheid • Het gedrag afstemmen op omgeving

Uiteindelijk zullen de gebiedsadviseurs en accounthouders samen moeten werken om tot een meer onderbouwd aanbod te komen voor de wijkprogrammering. Er zal gekeken worden op welke manier de gebiedsadviseurs en accounthouders met elkaar hebben samengewerkt. In tabel 8.2 is het concept horizontale samenwerking geoperationaliseerd. Horizontale samenwerking kan worden geïnterpreteerd als *een middel die ingezet wordt om de versnippering en groeiende niveaus in organisaties aan te pakken* (Keast et al., 2017). De vormen waarin een onderscheid zal worden gemaakt, zijn de drie C's: coöperatie, coördinatie en collaboratie. De drie C's verschillen van elkaar in ontwerp, mate van formaliteit van het delen van informatie, de manier waarop besluitvorming plaatsvindt en de plaats van vertrouwen in de samenwerkingsvormen (zie tabel 8.2). Aan de hand van interviews moet duidelijk worden welke elementen in een (nieuwe) samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders nodig zijn om tot een meer onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering te komen en op welke manier momenteel wordt samengewerkt.

Concept	Definitie	Uitingsvorm	Waarden
Horizontale samenwerking	Horizontale samenwerking wordt als middel ingezet om de versnippering en groeiende niveaus in organisaties aan te pakken (Keast, Brown & Mandell, 2017)	Coöperatie	- Bestaande organisatiestructuur blijft behouden - Informatie gedeeld via informele kanalen - Besluitvorming vindt onafhankelijk plaats - Vertrouwen is niet noodzakelijk
		Coördinatie	- Gecentraliseerde controle door hiërarchie - Informatie wordt gedeeld via formele kanalen - Besluitvorming gecentraliseerd - Leiders zorgen voor vertrouwen
		Collaboratie	- Gedeelde macht regelingen - Open en frequente communicatie door formele en informele kanalen - Participatieve besluitvorming - Vertrouwen is noodzakelijk

Figuur 8.2: Operationalisatie Horizontale samenwerking

Met de samenwerking wordt beoogd het onderbouwd sturen op het aanbod te verbeteren. De samenwerkingsvormen verschillen van elkaar in de mate van intensiteit. Zo blijkt coöperatieve samenwerking een lage intensiteit nodig te hebben terwijl een collaboratieve samenwerking juist een hoge intensiteitsgraad blijkt te hebben. Deze mate van intensiteit en de kenmerken van de drie C's zullen tevens gebruikt worden om de huidige samenwerkingsmechanismen tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders in kaart te brengen.

Er kunnen zich prikkels en/of belemmeringen plaatsvinden die een samenwerking een duwtje in de rug kunnen geven of juist tegenhouden. In tabel 8.3 wordt dit daarom geoperationaliseerd: prikkels en belemmeringen van samenwerkingen komen voort uit het urgentiegevoel; de verdeling van de middelen; en de voorgeschiedenis van actoren. Bij aanwezigheid van het urgentiegevoel; een symmetrische verdeling in tijd, geld, macht en kennis; en positieve ervaringen met samenwerken, wordt een samenwerking geprikkeld. Bij afwezigheid van het urgentiegevoel, een asymmetrische verdeling van middelen en samenwerkingen die gekenmerkt worden als conflicten, zal dit eerder leiden tot belemmeringen van samenwerking. Tot slot is het ook mogelijk dat er geen interactie plaatsvindt. In dat geval zal samenwerking noch worden geprikkeld noch worden belemmerd. Tijdens de interviews zullen deze drie variabelen aan bod komen om te kijken in hoeverre prikkels en belemmeringen van Ansell & Gash (2007) een rol spelen om tot een onderbouwd aanbod te komen met de samenwerkingen.

Concept	Definitie	Uitingsvorm	Waarden
Prikkel	Het prikkelen van samenwerking	Urgentiegevoel	Aanwezig
		Middelen	Symmetrische verdeling
		Voorgeschiedenis	Samenwerking
Belemmering	Het belemmeren van samenwerking	Urgentiegevoel	Afwezig
		Middelen	Asymmetrische verdeling
		Voorgeschiedenis	Conflict

Figuur 8.3: Operationalisatie Prikkel & Belemmeringen

Er zal daarnaast gekeken worden in hoeverre de horizontale samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders verticaal gestuurd wordt door de teamleiders en het afdelingshoofd. De verticale sturing wordt in dit vraagstuk opgevat als *sturing die plaatsvindt wanneer een systeem zich op een hoger niveau dan een ander systeem bevindt en daarbij taken en besluiten kan opleggen* (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010). Afhankelijk van het vraagstuk en de behoefte kan er enerzijds gekozen worden voor een klassieke verticale sturing; anderzijds voor een moderne verticale sturing. Met de moderne sturing kan gekozen worden voor sturing op hoofdlijnen; selectieve sturing en het faciliteren van sturing. Het gaat hier dan niet langer meer om een top-down benadering zoals bij de klassieke sturing.

Concept	Definitie	Uitingsvorm	Waarden
Verticale sturing	Verticale sturing vindt plaats wanneer een systeem zich op een hoger niveau dan een ander systeem bevindt en daarbij taken en besluiten kan opleggen (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010)	Klassieke sturing	Top down
		Moderne sturing	- Sturing op hoofdlijnen - Selectieve sturing - Faciliteren van sturing

Figuur 8.4: Operationalisatie Verticale sturing

Het is van belang om aanbevelingen te doen waarbij de samenwerkingen effectief zijn. In tabel 8.5 is daarom dit concept geoperationaliseerd. Onder effectiviteit wordt de *doeltreffendheid* bedoeld waarmee wordt gerefereerd naar het realiseren van de daadwerkelijke beoogde doelen (Buurma, 1991). Om effectieve samenwerkingen tot stand te brengen, moet er gekeken worden in hoeverre de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders voor samenhang in taken en uitvoering zorgt. Daarbij dienen de overbodigheden en tegenstrijdigheden binnen beleidslijnen, uitvoering en management worden verminderd met de samenwerking. Aangezien het mogelijk is dat al bestaande samenwerkingsmechanismen terug te zien zijn tussen gebiedsadviseurs en accounthouders, zal daarom ook gekeken worden in hoeverre deze bestaande samenwerkingsvormen effectief zijn en waar nog ruimte is voor verbetering

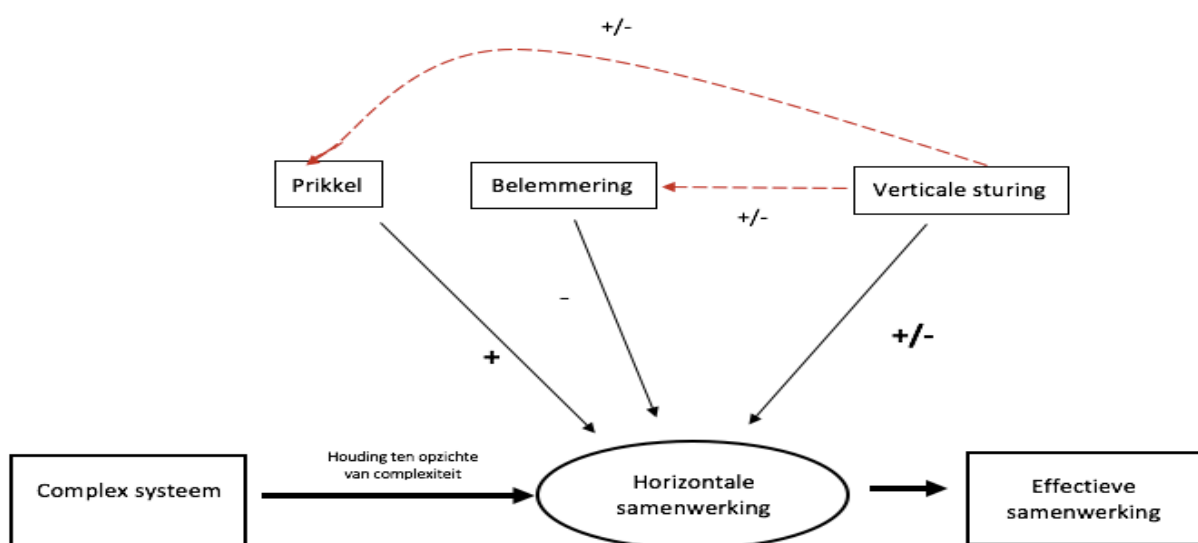
Figuur 8.5: Operationalisatie Effectiviteit

Concept	Definitie	Waarden
Effectiviteit	Effectiviteit wordt ook wel doeltreffendheid genoemd; hiermee wordt gerefereerd naar het realiseren van de daadwerkelijke beoogde doelen (Buurma, 1991).	- Er is samenhang in taken en uitvoering - Overbodigheid wordt verminderd - Tegenstrijdigheden binnen beleidslijnen, uitvoering en management worden verminderd

Er zijn op basis van de waarden die in de tabellen terug te zien zijn, interviewvragen geformuleerd (zie bijlage 1).

3.2 Analytisch kader

Met het analytisch kader wordt beoogd de relevante concepten schematisch te weergeven (Van Thiel, 2010). Hiermee wordt duidelijk welk verband de concepten met elkaar en met het theoretisch construct onderhouden. In de vorige paragraaf is al duidelijk geworden dat een complex systeem op twee manieren tot uiting kan komen: door zich te manifesteren als een ingewikkeld of een samengesteld systeem. In een ingewikkeld systeem staat het reduceren van complexiteit centraal; worden taken en verantwoordelijkheden verdeeld; en worden doelen vastgesteld en nagestreefd. In een samengesteld systeem is de omgeving grillig; draait het om verbindingen leggen; en dienen actoren zich aan te passen aan de omgeving. Aangezien de gebiedsadviseurs en accounthouders in verschillende teams functioneren, zal er worden gekeken op welke manier de vier teams zich manifesteren. Deze houdingen ten opzichten van complexiteit kunnen de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders beïnvloeden en leiden tot een bepaalde manier van samenwerken en de effectiviteit van deze samenwerkingen beïnvloeden. De samenwerking kan zowel positief als negatief beïnvloed worden door prikkels, belemmeringen en verticale sturing. Uiteindelijk zal de samenwerking die hieruit voortkomt, beschouwd kunnen worden als een (al dan niet) effectieve samenwerking.



Figuur 9: Analytisch kader

3.3 Verwachtingen

Aan de hand van het conceptueel model en het analytisch kader kunnen een aantal verwachtingen worden geformuleerd. In het conceptueel model wordt uitgegaan dat het type complex systeem invloed heeft op de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders. Er wordt in dit onderzoek verwacht dat wanneer de vier teams verschillende type complexe subsystemen zijn en dus op verschillende manieren met complexiteit omgaan, een zekere spanning ontstaat tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders. Deze medewerkers maken namelijk onderdeel uit van verschillende teams. Het is denkbaar dat een team waarbij complexiteit wordt omarmd samenwerkingsproblemen kunnen ontstaan als deze in aanraking zal komen met een team waarbij complexiteit juist wordt gereduceerd. De gebiedsadviseurs en accounthouders die in deze verschillende teams zitten, zullen dus ook verschillend met complexiteit om kunnen gaan. Dit zal dus kunnen betekenen dat zij elkaar kunnen tegenwerken in een gemeenschappelijke taak en verantwoordelijkheid. Als er inderdaad sprake is van een spanning zou dit de huidige samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders kunnen verklaren.

Daarnaast bestaat er, zoals bij het conceptueel model aan bod is gekomen, tevens de verwachting dat de verticale sturing invloed heeft op de prikkels en belemmeringen. In het theoretisch kader is naar voren gekomen dat Ansell & Gash (2007) spreken over faciliterend leiderschap in hun model. Deze leiderschap wordt gezien als een essentieel ingrediënt om samenwerking te stimuleren: het kan invloed uitoefenen op de verdeling van de macht en andere middelen over de verschillende actoren. Deze hulpbronnen zijn in dit onderzoek opgenomen als de prikkels en belemmeringen om samen te werken. Aangezien het faciliterend leiderschap een smal begrip is voor dit onderzoek en uit wordt gegaan van verticale sturing, kan toch deze beredenering tevens hierop toegepast worden. Er wordt dan ook verwacht dat de aan- of afwezigheid van de verticale sturing prikkels en belemmeringen kunnen vergroten en/of verkleinen.

Daarnaast is er een theoretische verwachting dat niet alle prikkels en belemmeringen een positief/negatief invloed zullen hebben op de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders. In het theoretisch kader is er gesproken over het urgentiegevoel, tijd, financiële middelen, invloed en kennis (Ansell & Gash, 2007; Rollof, 2007). Er wordt vooral verwacht dat het urgentiegevoel, tijd en kennis van belang zullen zijn om de huidige samenwerkingsvorm van gebiedsadviseurs en accounthouders te verklaren. Tegelijkertijd wordt er verwacht dat financiële middelen en invloed een minder grote rol in dit onderzoek zullen spelen. Alhoewel de accounthouders het aanbod inkopen en dus over de financiële middelen beschikken, zijn zij tevens afhankelijk van gebiedsadviseurs die dit aanbod dienen weg te zetten in de Rotterdamse wijken. Er wordt dan ook verwacht dat hier sprake is van een wederzijds afhankelijkheid waardoor financiële middelen en invloed minder van belang zullen zijn om de huidige samenwerkingsvorm te verklaren.

Bij het conceptueel model is naar voren gekomen dat prikkels, belemmeringen en verticale sturing een directe invloed hebben op de horizontale samenwerking. Er wordt verwacht dat de huidige samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders aan de hand van deze drie concepten zal worden verklaard. Tot slot bestaat er een verwachting dat de horizontale samenwerking de effectiviteit van de samenwerking zal verklaren. Als uit de bevindingen naar voren zal komen dat er bijvoorbeeld op een coöperatieve wijze is samengewerkt door gebiedsadviseurs en accounthouders, zal dit kunnen betekenen dat informatie op informele wijze is uitgewisseld en de medewerkers afzonderlijk van elkaar functioneren. Als het doel- het vaststellen van onderbouwd aanbod- echter een intensiever samenwerking vergt, zal dit invloed hebben op de effectiviteit.

Hoofdstuk 4 – Methoden en technieken

4.1 Onderzoekstrategie

De strategie die in dit onderzoek zal worden gehanteerd, is de casestudy: er wordt getracht het samenwerkingsproces tussen gebiedsadviseurs en accounthouder in de natuurlijke omgeving te onderzoeken. Deze samenwerking zal door middel van de wijkprogrammering moeten leiden tot het meer onderbouwd sturen van aanbod op wijkniveau. Met een casestudy wordt kwalitatieve data verzameld omdat het een praktisch actueel onderwerp betreft waarbij het noodzakelijk is om meer de diepte dan de breedte van het onderwerp te behandelen (Van Thiel, 2010). De eerste wijkprogramma's zijn in 2017 door gebiedsadviseurs in samenwerking met de jeugdpartners in de wijk opgesteld. Het onderzoek heeft daarom een praktijkgericht karakter waarbij beoogd wordt bij te dragen aan het beantwoorden van een concreet maatschappelijk vraagstuk: hoe kan de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders binnen afdeling Jeugd worden verbeterd om tot een beter onderbouwd aanbod te komen? Deze probleemsituatie is door de opdrachtgever (Gemeente Rotterdam) aangeleverd.

4.2 Methoden en technieken

De data voor dit onderzoek is binnen gemeente Rotterdam verzameld. De keuze om intern data te verzamelen, hangt samen met de aard van het vraagstuk: de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders om tot een onderbouwd aanbod te komen voor de vraaganalyse van de wijkprogrammering. Er is triangulatie toegepast om data te verzamelen: interviews zijn afgelegd, duo interviews zijn georganiseerd en beleidsdocumenten zijn geanalyseerd.

De respondenten voor de interviews zijn op aselecte wijze uitgekozen. Dit is gebeurd op basis van toeval uit afgebakende strata (Van Thiel, 2010). Het gaat hierbij om beleidsadviseurs, gebiedsadviseurs en accounthouders. Daarnaast zijn tevens de projectleider, programma manager en het managementteam geïnterviewd. De interviews waren semigestructureerd waarbij vragen niet noodzakelijk op chronologische volgorde zijn gesteld. Bijlage I bevat een interviewgide met de geformuleerde interviewvragen. Deze vragen zijn aan vier gebiedsadviseurs, een projectleider, een programma manager, twee beleidsadviseurs, vier accounthouders, vier teamleiders, en een afdelingshoofd voorgelegd.

Er is naast interviews tevens door middel van duo interviews data verzameld. In deze interviews zijn mensen bij elkaar gebracht en zijn een aantal thema's besproken. Er is gekozen om tijdens deze interviews de bevindingen van eerder afgelegde interviews bij de respondenten terug te leggen. De vragen zijn op basis van de bevindingen gericht gesteld. Voor deze interviews zijn respondenten met een accounthouder- en gebiedsadviseurrol uitgenodigd. Er is gekozen voor een duo interview door de voordelen die kleinschaligheid met zich meebrengt: in de gesprekken zit diepgang en men is niet geneigd sociaal wenselijke antwoorden te geven. Tot slot is inhoudsanalyse als methode toegepast. De teamplannen en het jaarplan van de afdeling zijn in dit onderzoek meegenomen.

Met de kwalitatieve verzamelde data wordt beoogd de empirische werkelijkheid te beschrijven en te verklaren. Aangezien het hier betreft om een complexe werkelijkheid met een complex vraagstuk, doet kwalitatieve data tevens meer recht aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek (Van Thiel, 2010). Deze kwalitatieve data is vervolgens geordend waarbij er eerst gekeken is welke data al dan (niet) relevant voor dit onderzoek is. In deze incubatiefase is de operationalisering uit hoofdstuk 3 als leidraad genomen. Vervolgens is de relevante data op basis van een bepaalde variabele gecodeerd. Op deze manier is data met dezelfde code (daar zij over hetzelfde onderwerp gaan) met elkaar vergeleken. In bijlage II kan het codeboek van dit onderzoek worden geraadpleegd.

4.3 Betrouwbaarheid en validiteit

Er wordt met dit onderzoek beoogd te verklaren waarom de gebiedsadviseurs en accounthouders tot de huidige samenwerkingsstructuur zijn gekomen en op welke wijze deze kan worden verbeterd om het onderbouwd sturen op aanbod te verbeteren. De context van dit vraagstuk is echter uniek: gemeente Rotterdam is in 2017 als eerste gemeente begonnen met de methodiek van de wijkprogrammering. Dit bemoeilijkt het proces om de onderzochte situatie te generaliseren en uitspraken te kunnen doen over andere situaties. De resultaten van dit onderzoek zijn immers door de uniekheid verbonden aan de context (Van Thiel, 2010). Hierdoor is de externe validiteit van het onderzoek gering. Echter, dit onderzoek kan wel belangrijke inzichten opleveren voor gemeenten die met de methodiek in de toekomst aan de slag willen. Door de bevindingen bij duo interviews neer te leggen, worden zowel de interne (meten wat je wil weten) als de externe validiteit (generaliseren) groter.

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen, zijn de transcripties van de afgenomen interviews naar de respondenten verstuurd. Op deze wijze hebben zij aanvullingen en/of aanscherpingen door kunnen geven en is daarbij het werk van de onderzoeker gecontroleerd. Daarnaast is er gekozen een mede student in de bevorderingen van dit onderzoek mee te nemen. Zo heeft er een laatste check op de genomen besluiten plaatsgevonden door tijdens de coderingsfase van de interviews mee te kijken. Daarnaast is getracht aan nauwkeurigheid te winnen door het onderwerp en de hoofdvraag van dit onderzoek af te bakenen. Tot slot is het voor de betrouwbaarheid van het onderzoek van belang om onderzoekseenheden consistent te meten. Er is daarom dezelfde topiclijst tijdens de interviews behandeld. Door dezelfde onderwerpen in dezelfde omgeving te behandelen, is gepoogd de eenheden consistent te meten.

Hoofdstuk 5 – Casusbeschrijving

Dit onderzoek richt zich op gebiedsadviseurs en accounthouders die werkzaam zijn binnen afdeling Jeugd van de gemeente Rotterdam. De afdeling valt onder directie Jeugd & Onderwijs (J&O) die weer een onderdeel uitmaakt van cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO). In dit hoofdstuk zal de omgeving waarin moet worden samengewerkt in kaart worden gebracht door onder andere in te gaan op de structuur van gemeente Rotterdam en afdeling Jeugd. Door deze achtergronden te bieden, wordt getracht de lezer een helder en gestructureerd verhaal te bieden. Vervolgens zal inhoudelijk in worden gegaan op de (methodiek van) wijkprogrammering. Tot slot zal een krachtenanalyse worden opgesteld met de relevante actoren binnen dit vraagstuk.

5.1 Structuur

Gemeente Rotterdam

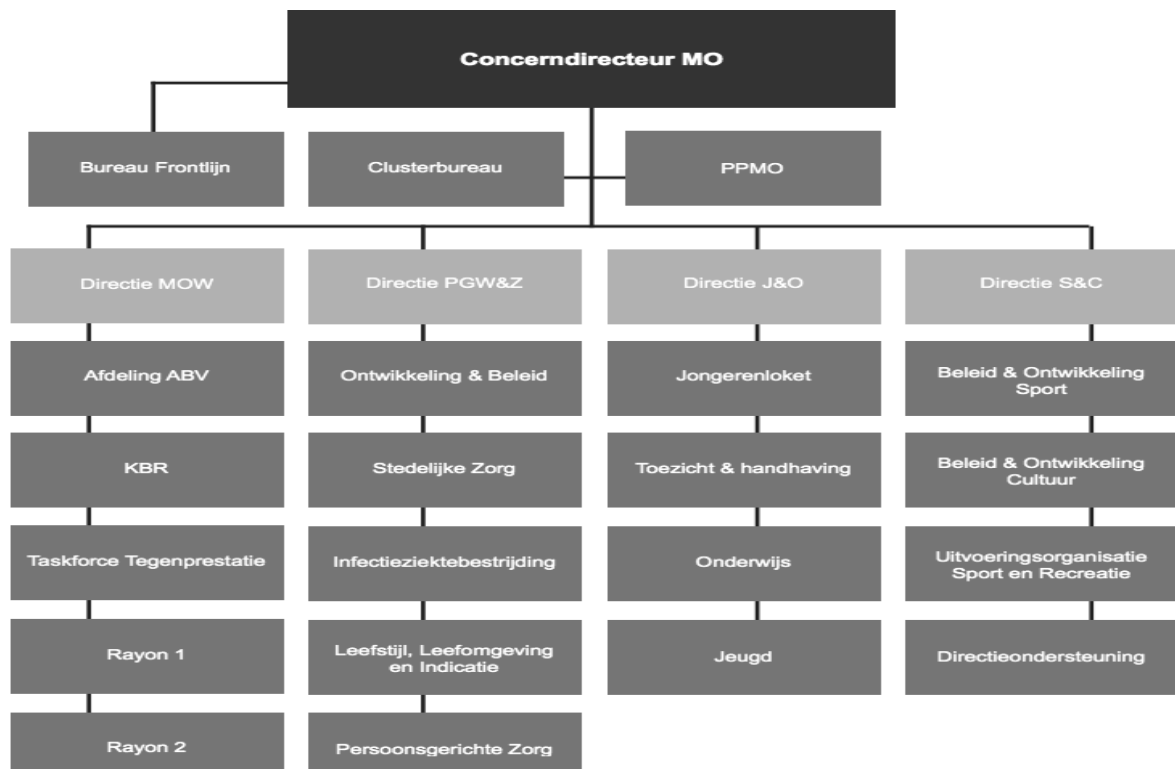
Rotterdam is een stad met 639.587 inwoners en is opgedeeld in veertien gebieden (Gemeente Rotterdam, z.j.). Deze gebieden beschikken elk over een eigen gebiedscommissie (zie figuur 10). Met de gebiedscommissies hebben Rotterdamse inwoners de mogelijkheid veranderingen teweeg te brengen door invloed op deze commissies uit te oefenen. Het staat voor iedereen open zich als gebiedscommissielid verkiesbaar te stellen (Gemeente Rotterdam, z.j.). In totaal bestaat een dergelijk commissie uit zo'n negen tot vijftien leden. De grootte hiervan is afhankelijk van de omvang van het gebied. Het gebiedsplan, een bundeling van alle ideeën en doelen voor een wijk, is het belangrijkste instrument dat een commissie in kan zetten. Dit plan wordt gebruikt om het gemeentelijk bestuur van Rotterdam te adviseren (Gemeente Rotterdam, z.j.).

De gebiedscommissies zijn in 2014 in het leven geroepen om een einde te maken aan de veertien deelgemeenten. Door artikel 87 van de Gemeentewet beschikte gemeente Rotterdam over veertien deelgemeenten met daarbij horende deelraden en dagelijkse besturen. Het Rijk wilde het aantal bestuurslagen echter reduceren en met de 'verordening op gebiedscommissies 2014' is een einde gemaakt aan het bestaan van deze deelgemeenten. De grenzen waarbinnen de gebiedscommissies werken, zijn dezelfde grenzen van de voormalige deelgemeenten (Gemeentebld, 2016).

Gebied	Wijken
Rotterdam Centrum	Cool, Dijkzigt, Oude Westen, Scheepvaartkwartier, Stadsdriehoek en CS-Kwartier
Charlois	Carnisse, Heijplaat, Oud-Charlois, Pendrecht, Tarwewijk, Wielewaal, Zuidwijk, Zuidplein
Delfshaven	Bospolder, Tussendijken, Delfshaven/Schiedmond, Middelland, Nieuwe Westen, Spangen, het Witte Dorp, Oud- Mathenesse
Feijenoord	Afrikaanderwijk, Bloemhof, Feijenoord, Hillesluis, Katendrecht, Noordereiland, Vreewijk, Kop van Zuid
Hillegersberg-Schiebroek	Hillegersberg, Honderd en Tien Morgen, Kleiwegkwartier, Molenlaankwartier, Nieuw Terbregge, Schiebroek, Terbregge
Hoek van Holland	Hoek van Holland, Oude Hoek
Hoogvliet	Boomgaardshoek, Meeuwenplaat, Middengebied, Nieuw Engeland, Oudeland, Tussenwater, Westpunt, Zalmplaat
IJsselmonde	Beverwaard, De Veranda, Groenenhage- Tuinenhoven, Hordijkerveld, Kreekhuizen, Lombardijen, Oud-IJsselmonde, Reveroord, Sportdorp, Zomerland
Kralingen	Crooswijk, De Esch, Kralingen, Rubroek, Struisenburg
Noord	Agniesebuurt, Bergpolder, Blijdorp, Blijdorpse polder, Liskwartier, Oude Noorden, Provenierswijk
Overschie	Kandelaar, Kleinpolder, Landzicht, Overschie, Zestienhoven
Pernis	Pernis
Alexander	Land, Kralingseveer, Nesselande, Ommoord, Oosterflank, Prinsenland, Zevenkamp
Rozenburg	Rozenburg

Figuur 10: Rotterdamse gebieden en wijken

Naast deze verandering, is gemeente Rotterdam in 2015 tevens overgestapt naar 'Het nieuwe Werken'. Medewerkers van de gemeente zijn niet langer genoodzaakt op vaste tijdstippen op vaste plekken te werken. Het staat medewerkers vrij om hun tijden zelf en flexibel vast te leggen. Het Nieuwe Werken zorgt ervoor dat collega's in een team, afdeling of cluster elkaar (bewust) dienen op te zoeken om samen te werken. Daarbij kan er gebruik worden gemaakt van de flexplekken in De Rotterdam, het Timmerhuis, Librijesteeg en het Stadhuis. De diverse clusters van de gemeente Rotterdam hebben zich wel in een bepaald locatie gevestigd om zodoende het overzicht te houden. Zo heeft cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) zich gevestigd in het Timmerhuis.



Figuur 11: Organogram (Bron: Gemeente Rotterdam)

De clusters van gemeente Rotterdam vallen onder de concerndirectie die door de gemeentesecretaris, de concerndirecteuren en concerncontroller wordt gevormd. De gemeente telt in totaal vijf clusters waaronder Dienstverlening, Stadsbeheer (SB), Maatschappelijke ontwikkeling (MO), Werk en Inkomen (W&I) en tot slot Stadsontwikkeling (SO). Deze clusters zijn verder nog onderverdeeld in diverse directies en afdelingen. Als er gekeken wordt naar de structuur binnen cluster MO, is er te zien dat er vier directies bestaan: directies Maatschappelijke Ontwikkeling in de Wijken (MOW), Publieke Gezondheid Welzijn & Zorg (PGW&Z), Directie Jeugd & Onderwijs (J&O) en directie Sport & Cultuur. Deze directies zijn weer onderverdeeld in verschillende afdelingen. Onder directie J&O vallen de afdelingen het jongerenloket, Toezicht & Handhaving, Onderwijs en tot slot afdeling Jeugd. De afdelingen worden gestuurd door een managementteam (MT) bestaande uit een afdelingshoofd en teamleiders.

Afdeling Jeugd

Afdeling Jeugd was tot 2013 in tweeën gesplitst: een deel van de afdeling werd geborgd bij de GGD en een andere deel was terug te vinden bij afdeling Jeugd Onderwijs en Samenleving (JOS). De GGD hield zich vooral bezig met de inkoop van jeugdhulp, terwijl JOS zich bezighield met onder andere leerplicht en schoolmaatschappelijke werk (Verandermanager, 2017).

In 2013 zijn deze afdelingen samengevoegd en is de huidige structuur van afdeling Jeugd grotendeels ontstaan. Met de decentralisatie van de Jeugdhulp in 2015 kreeg de gemeente nieuwe taken erbij, die mee hebben gespeeld in het oprichten van het huidige team Gezondheid en Hulp (G&H). Met de gemeenteraadsverkiezingen van 2014, zijn de deelgemeenten opgeheven en werden verschillende medewerkers heringedeeld. Dit gold tevens voor de mensen die in de gebieden werkten. Het team Wijknetwerken en Wijkprogrammering (W&W) is eind 2014 erbij gekomen. Voorheen werkten de gebiedsadviseurs als (beleids)medewerkers bij de deelgemeenten en dachten zij na over bepaalde thema's voor de wijk. Deze thema's werden integraal benaderd omdat veel vraagstukken in combinatie met Jeugd en Volwassenen opgelost dienden te worden. Met de opheffing van de deelgemeenten werd een deel van hen ondergebracht bij afdeling Jeugd en een andere deel bij Volwassenen (Verandermanager, 2017).

De onderliggende reden om de twee delen van afdeling Jeugd samen te voegen, was te wijden aan een gemeentelijke beweging waarin de streven was om te gaan clusteren. Er bestond voorheen namelijk een gemeentelijk structuur van vijfenveertig diensten die uiteindelijk zijn teruggebracht naar twintig diensten. Uiteindelijk werd er gekozen om toch te gaan clusteren om als organisatie nog compacter te worden. Met de clustering werd in 2013 de cluster Maatschappelijke ontwikkeling, waar afdeling Jeugd onderdeel van uitmaakt, in het leven geroepen. De afdeling bestaat uit vier teams met daarnaast een secretariaat en medewerkers die onder het afdelingshoofd werken.

Het eerste team is Wijknetwerken en Wijkprogrammering (W&W). Dit team is vooral bezig met een preventieve aanpak om jongeren kansrijk, gezond en veilig op te laten groeien. Het team bestaat voornamelijk uit gebiedsadviseurs die vaak in de gebieden zitten. Om deze reden is het jeugdwelzijnswerk aan hen toebedeeld. Daarnaast bestaat team Talentontwikkeling en Ontplooiing (T&O). Ook dit team houdt zich bezig met preventie, maar heeft een gericht aanpak dan team W&W. Aangezien schoolmaatschappelijk werk onder team T&O valt, werkt deze tevens nauw met onderwijs samen. Aangezien de wijkprogrammering een preventief gericht methodiek volgt, zal dit onderzoek zich vooral richten op medewerkers uit team T&O en team W&W. Een derde team binnen afdeling Jeugd is Gezondheid en Hulp (G&H). Dit team is verantwoordelijk voor de hele inkoop van specialistische hulp en de inkoop die door de wijkteams worden ingezet. Ze kopen bijvoorbeeld hulp in voor geestelijke gezondheidszorg (GGZ), maar ook voor jongeren met een verstandelijke beperking, autisme of dyslexie. Deze inkoop doen ze voor de gehele gemeenschappelijke regio Rijnmond. Team G&H heeft hierdoor een iets grotere speelveld dan de overige teams van afdeling Jeugd. Tot slot bestaat de afdeling uit team Bescherming & Veiligheid (B&V). Dit team gaat over onderwerpen zoals kindermishandeling en is tevens verantwoordelijk voor de inkoop van jeugdbescherming en jeugdreclassering. Deze inkoop zou tevens bij team G&H ondergebracht kunnen worden, maar door de inhoudelijke onderwerpen die onder team B&V vallen, is gekozen deze inkoop onder dit team te scharen. Het team is daarnaast verantwoordelijk voor het programma Drugs & Alcohol die in het beleidskader Jeugd 2015-2020 wordt genoemd. Dit programma begint bij preventie- met hoe zorg je ervoor dat jongeren zo laat mogelijk hun eerste alcoholistische drank dringen- tot handhaving hiervan. Het programma wordt dan ook samen met onder andere directie veiligheid uitgevoerd (Verandermanager, 2017).

Figuur 12: Spel der Vergissingen (Bron: Beer & Goedendorp, 2018)

Spel der Vergissingen

Tijdens de afdelingsretraite van 2018 is een spel geïntroduceerd waarbij samenwerking en het leggen van juiste verbindingen centraal staat. Het gaat hierbij om samenwerking die tot een onderbouwd aanbod voor de jeugd en hun ouders moet leiden. Het spel is zo ontworpen dat niet de inhoud centraal staat, maar het spel als metafoor wordt gezien voor het proces binnen de afdeling om tot een onderbouwd aanbod te komen (Beer & Goedendorp, 2018).

Met de vaststelling van het beleidskader 'Rotterdam Groeit' in 2015 kreeg afdeling Jeugd te maken met het factorenmodel waarmee getracht wordt bij te dragen aan het kansrijker, gezonder en veiliger laten

opgroeien van de jeugd. Het beleidskader vraagt een ander manier van werken dan hoe afdeling Jeugd momenteel is georganiseerd (Verandermanager, 2017). Men is daarom bezig met het inventariseren naar mogelijkheden om deze spanning – de inhoudelijke opgave van het beleidskader en vertaling hiervan op de afdelingsstructuur- te verkleinen. Zo is voor de afdelingsretraite van 19 april 2018 een spel ontworpen waarbij medewerkers van de afdeling samen moeten werken om tot een onderbouwd aanbod voor de jeugd te komen (zie figuur 12). Daarnaast is de afdeling tevens bezig met een veranderprogramma ‘Jeugd on the move’ waarbij wordt beoogd de werkwijze van de afdeling af te stemmen op het beleidskader. Er is in dit programma besloten om de structuur van de afdeling pas aan het einde vast te leggen. Met een structuurverandering wordt de focus te veel gericht op het hoe, wie en waar. Deze focus gaat ten koste van de echte veranderingen die wordt beoogd door te voeren; en dat is het bereiken van betere outcome resultaten.

5.2 Wijkprogrammering

De Wijkprogrammering vormt een van de drie pijlers van het programma Kansrijk Opgroeien dat als een van de tien programma’s is opgenomen in het beleidskader Jeugd 2015-2020, ‘Rotterdam Groeit’. Gemeente Rotterdam beoogd met dit beleidskader jongeren kansrijker, veiliger en gezonder op te laten groeien (Gemeente Rotterdam, 2015).

Zoals in de vorige paragraaf duidelijk is geworden, bestaat afdeling Jeugd uit vier teams. De wijkprogrammering valt onder de verantwoordelijkheid van team W&W. Dit team is in samenwerking met het Nederlands Jeugdinstituut bezig met de doorontwikkeling van de methodiek van de Wijkprogrammering. Tegelijkertijd zijn in 2017 gebiedsadviseurs gestart met het opstellen van de eerste wijkprogramma’s.

In Rotterdam wordt een onderscheid gemaakt in veertien gebieden. Voor elk gebied werd één wijk geprogrammeerd. De gebieden Overschie, Hoek van Holland, Pernis en Rozenburg werden beschouwd als ‘wijk’ en zijn op deze manier geanalyseerd. In figuur 13 zijn tevens de gekozen wijken voor 2018 op een rij gezet. Voor het gebied Hillegersberg/Schiebroek en IJsselmonde is gekozen voorlopig de wijkprogrammering niet verder uit breiden.

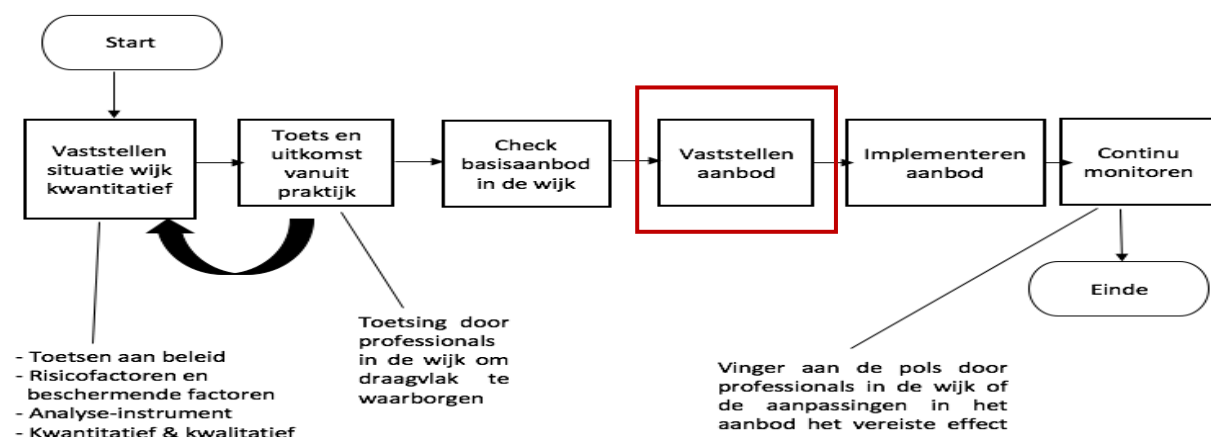
Figuur 13: Wijkprogrammering 2017 en 2018

Gebied	Wijkprogrammering 2017	Wijkprogrammering 2018
Centrum	Oude Westen	Cool
Noord	Agniesebuurt/Provenierswijk	Oude Noorden
Kralingen- Crooswijk	Oud Crooswijk	De Esch
Delfshaven	Bospolder Tussendijken	Schiemond
Prins Alexander	Zevenkamp	Ommoord
Hillegersberg/Schiebroek	Schiebroek- Zuid	N.t.b.
Charlois	Zuidwijk	Tarwewijk
Feijenoord	Hillesluis	Vreewijk
Hoogvliet	Hoogvliet- Zuid	Voorlopig uitbreiding Hoogvliet- Noord
IJsselmonde	Groot IJsselmonde- Noord	
Overschie	Gebied wordt als ‘wijk’ genomen	
Hoek van Holland	Gebied wordt als ‘wijk’ genomen	
Pernis	Gebied wordt als ‘wijk’ genomen	
Rozenburg	Gebied wordt als ‘wijk’ genomen	

Met de programmering wordt beoogd op basis van cijfers en overleg met de praktijk tot een meer onderbouwde inzet te komen. Op deze wijze wordt getracht de problemen in een wijk of gebied te beperken en de kansen voor jongeren te vergroten (Udo, Ooms, Kann & Sondeijker, 2017). Door de wijkprogrammering als instrument in te zetten, wordt het Rotterdamse jeugdbeleid in samenhang op basis van kennis over beschermende en risicofactoren op wijkniveau uitgevoerd. De factoren die aangeduid worden als risicofactoren verhogen de risico op problemen terwijl de beschermfactoren juist het kind in bescherming nemen tegen deze risicofactoren. Vanuit de methodiek wordt de opeenstapeling van problemen verweten aan de risicofactoren die meespelen in het leven van jeugdigen en de schaarse beschermfactoren die tegenover deze risicofactoren staan. Er wordt daarom beoogd om de risicofactoren te verminderen én te voorkomen om daarnaast de beschermfactoren juist te versterken en in te zetten. Om op deze lijn binnen de wijkprogrammering te werken, is op basis van de opgedane kennis rondom de risico- en beschermende factoren een factorenmodel opgesteld. Voor dit factorenmodel is tevens een ranking van factoren opgesteld waarin aan wordt gegeven welke factoren de grootste impact hebben op het kansrijker, veiliger en gezonder opgroeien van Rotterdamse jongeren.

Zowel het factorenmodel als de ranking van factoren zijn opgenomen in de Methodiekb beschrijving Wijkprogrammering (2017) die in samenwerking met het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) is geschreven. In de Methodiek is tevens de procesplaat geformuleerd die de gebiedsadviseurs in 2017 hebben moeten doorlopen om tot wijkprogramma's te komen. In figuur 14 is dit procesplaat uitgetekend.

Figuur 14: Procesplaat (bron: Udo et al., 2017)



De eerste stap is het uitvoeren van een kwantitatieve analyse. Aan de hand van cijfers uit diverse databanken dient de situatie in een wijk in kaart worden gebracht om deze vervolgens als analyse te beschrijven in een conceptversie. Aangezien de partners in de wijk direct in contact staan met jeugdigen, wordt deze versie aan hen voorgelegd. Niet alleen worden de cijfers op deze wijze getoetst, maar ook wordt er gewerkt aan het scheppen van draagvlak onder de partners. Aan de hand van de input van partners uit de wijk, wordt uiteindelijk een definitieve versie opgesteld en gedeeld met de partners. Met deze versie van de wijkanalyse wordt gekeken naar het aanbod van voorzieningen en activiteiten in de wijk. De gebiedsadviseurs kijken hierbij welk aanbod al is ingezet en op welke wijze dit al dan (niet) een bijdrage zal leveren aan de geformuleerde ambities en beoogde resultaten in de wijkprogrammering. Door de vragen te beantwoorden, wordt duidelijk welk aanbod overbodig of juist nog nodig is. Volgens de methodiek is het daarom van belang een plan van aanpak op te stellen waarin duidelijk wordt aangegeven welk aanbod nog ingezet moet worden en op welke wijze de gebiedsadviseur dit tracht te realiseren. Hierbij dient in het plan tevens een uitleg te staan hoe de gebiedsadviseurs zich verbinden aan de inkoop van het aanbod door de gemeente. Dit onderzoek richt zich op deze processtap. Tot slot is het een kwestie van dit aanbod implementeren om dit vervolgens te monitoren en eventueel bij te sturen om de beoogde resultaten te behalen.

5.3 De actoren

Gebiedsadviseurs

In totaal heeft gemeente Rotterdam dertien gebiedsadviseurs Jeugd waarvan vier adviseurs voor dit onderzoek zijn geïnterviewd. Allen maken zij onderdeel uit van een en hetzelfde team: Wijknetwerken en Wijkprogrammering. De gebiedsadviseurs zijn in dit onderzoek meegenomen, omdat zij verantwoordelijk zijn voor het uitrollen van de wijkprogrammering voor jeugdigen in Rotterdamse gebieden (Gebiedsadviseur 4 & 1). Voor de gebiedsadviseurs is het belangrijk om de procesplaat van de wijkprogrammering te doorlopen om tot een gedegen wijkprogrammering te komen. Een van de stappen is het vaststellen van het aanbod op basis van de vraaganalyse die voortvloeit uit de wijkprogrammering. Om het aanbod vast te stellen, wordt van gebiedsadviseurs gevraagd een plan van aanpak op te stellen (zie figuur 14). In dit plan van aanpak dienen zij de inkoop van het aanbod door de gemeente te verbinden met hun analyse.

Daarnaast richten de gebiedsadviseurs zich op het vormen en ondersteunen van de wijknetwerken (Gebiedsadviseur 3 & 2). Het wijknetwerk wordt tevens bij de wijkprogrammering betrokken door een conceptversie van de analyse aan hen voor te leggen. Een van de processtappen uit de procesplaat die gebiedsadviseurs moeten doorlopen, is namelijk het toetsen van de vraaganalyse bij de partners in de wijk (zie figuur 15). Op deze wijze wordt er draagvlak gecreëerd om mensen mee te krijgen bij het implementeren van aanbod (Gebiedsadviseur 3). Het is voor de gebiedsadviseurs daarom van belang om met onderbouwd en effectief aanbod te komen om hun weg binnen de wijken te vergemakkelijken (Gebiedsadviseur 3).

Naast het uitrollen van de wijkprogrammering, trachten de gebiedsadviseurs een pedagogische wijkvisie in de gebieden neer te zetten. Alhoewel de wijkvisie binnen het programma Kansrijk Opgroeien één van drie pijlers vormt, kan dit tevens gezien worden als een bepaald aanbod dat in de gebieden wordt ingezet (Gebiedsadviseur 1). Naast deze hoofdtaken, hebben de gebiedsadviseurs tevens een Couleur Lokaal budget. Dit is een budget dat zij flexibel kunnen inzetten. Ook werken ze intensief samen met gebiedsadviseurs Volwassenen en adviseren zij over bewonersinitiatieven die door de gebiedscommissie worden voorgedragen (Gebiedsadviseur 4).

Projectleider en programma manager

Naast de gebiedsadviseurs, zijn tevens de projectleider en programma manager in dit onderzoek meegenomen. De projectleider Wijkprogrammering heeft als opdracht om de wijkprogrammering, als methodiek en als basis van het aanbod in het preventief domein, in alle wijken van Rotterdam uiteindelijk uit te rollen (Projectleider). Om dit te realiseren, poogt de projectleider diverse partners, zowel binnen als buiten de gemeente, te betrekken bij de wijkprogrammering. Deze partners zijn relevant, omdat zij zich ook begeven in het preventief domein, denk hierbij aan: het CJG, het welzijnswerk, Sport, Cultuur en directie Veilig.

De programmamanager is verantwoordelijk voor het programma Kansrijk Opgroeien dat drie pijlers kent: het versterken van de wijknetwerken, het realiseren van een pedagogische wijkvisie en het implementeren van de wijkprogrammering. De programma manager richt zich vooral op het wijknetwerk en de wijkprogrammering. De focus lag hier vooral op het zorgen dat het proces rondom het wijknetwerk en de wijkprogrammering te borgen in relatie tot het team (Programma manager).

Zowel de programmamanager als de projectleider zijn daarom bezig met het creëren van draagvlak, het leggen van verbindingen binnen de afdeling maar ook daarbuiten door de wijkprogrammering onder de aandacht te brengen bij collega's en partners (Programmamanager & Projectleider). Het is in hun belang om de procesplaat, waar het vaststellen van aanbod één van de stappen vormt, door te ontwikkelen en verfijnen.

Beleidsadviseurs

Voor dit onderzoek zijn een tweetal beleidsadviseurs geïnterviewd. De taken en werkzaamheden van deze adviseurs hebben met elkaar gemeen de wijkprogrammering te ondersteunen (Beleidsadviseur 2 & 1). Deze ondersteuning vindt op individueel niveau plaats en gaat dikwijls over knelpunten die gebiedsadviseurs afzonderlijk van elkaar in hun proces tegen kunnen komen. Er bestaat ruimte om met de beleidsadviseurs over deze knelpunten te praten en hierover van gedachten te wisselen (Beleidsadviseur 2).

Daarnaast houden de beleidsadviseurs zich specifiek bezig op welke manier accounthouders met het stedelijk aanbod moeten gaan aansluiten bij de wijkprogrammering. De beleidsadviseurs die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd, doen dit vanuit het belang van het Beleidskader Jeugd: 'Rotterdam Groeit' (Beleidsadviseur 1 & 2). De beleidsadviseurs houden zich daarnaast dan ook bezig met algemene werkzaamheden rond de implementatie van Rotterdam Groeit (Beleidsadviseur 2). Zij dragen de zorg om de afdeling te laten werken volgens het beleidskader (Beleidskader 1). Het is voor hen daarom ook van belang dat de wijkprogrammering binnen de afdeling op deze wijze gaat werken. De werkzaamheden kunnen uiteenlopen van vraagstukken over de inkoop van effectieve interventies tot aan welke kennis er nog binnen de afdeling ontbreekt en op welke manier er gemonitord moet gaan worden (Beleidsadviseur 1).

Accounthouders

De accounthouders zijn over de verschillende teams binnen afdeling Jeugd verspreid. Het accounthouderschap op de afdeling is grofweg in twee groepen te verdelen: accounthouders die preventief aanbod inkopen en accounthouders die zwaar repressief aanbod inkopen. Aangezien de wijkprogrammering uitgaat van een preventieve werkwijze op wijkniveau, richt dit onderzoek zich op de accounthouders die preventief aanbod inkopen.

Er zijn vier accounthouders voor dit onderzoek geïnterviewd. Het preventief aanbod kan verschillende vormen aannemen: welzijn, stedelijk breed preventie en collectieve preventie. Onder deze laatste valt bijvoorbeeld schoolmaatschappelijke werk (Accounthouder 3). Een onderdeel hiervan zijn de faalangsttrainingen die gebiedsgericht ingezet zouden kunnen worden voor de wijkprogrammering. Een groot deel van het aanbod is op stedelijk beleid ingericht. Dit betekent dat aanbod niet gebiedsgericht maar op stadsniveau wordt ingekocht (Accounthouder 4). De accounthouders initiëren nieuwe interventies en zetten onder andere opdrachten uit naar aanbieders (Accounthouder 1). Daarbij houden zij zich tevens bezig met het voeren van kwartaalgesprekken en geven zij beschikkingen af. Het preventief aanbod dat ingezet kunnen worden voor de opgestelde wijkprogrammeringen, wordt door onder andere de accounthouders ingekocht. Zij zijn daarom in dit onderzoek meegenomen en geïnterviewd.

Teamleiders

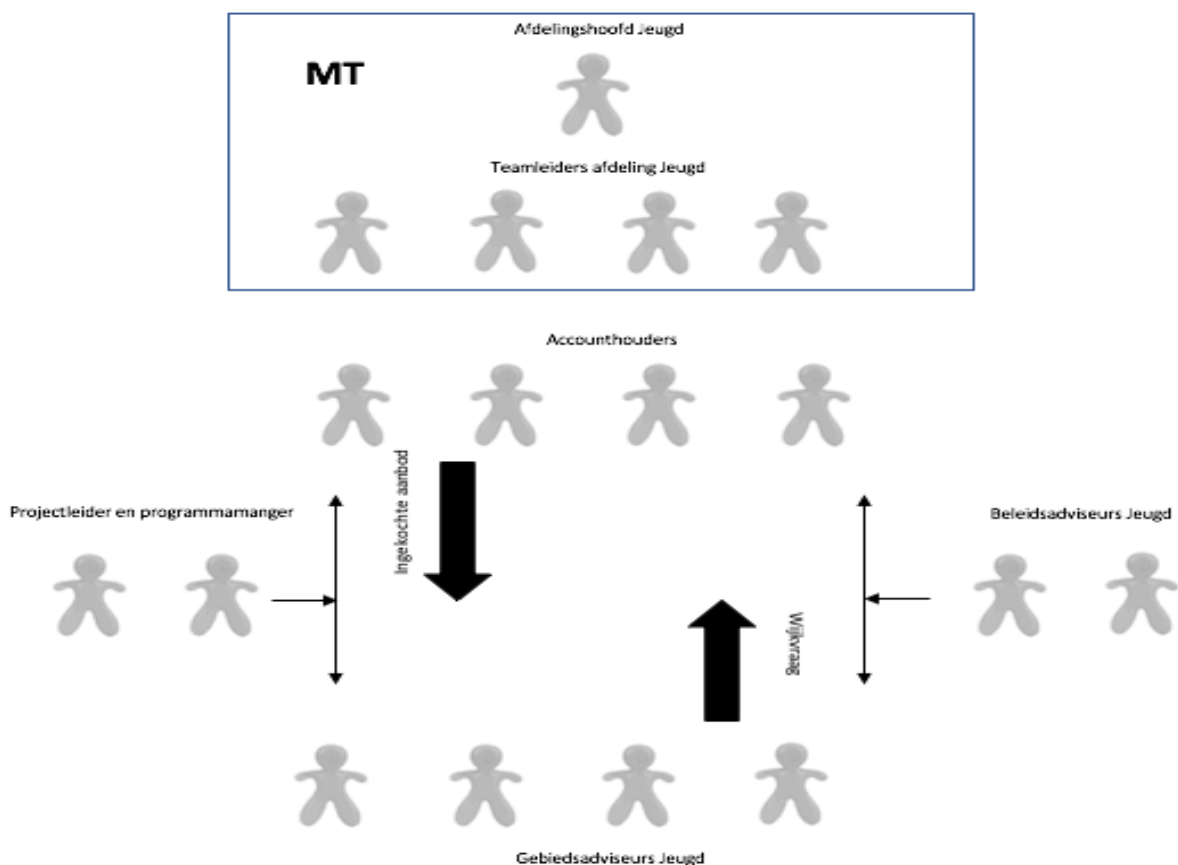
Afdeling Jeugd bestaat uit vier teams en heeft daarmee vier teamleiders. De teamleiders zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van hun medewerkers. Zij voeren planningsgesprekken waarin onder andere de voorkeuren, de planning en de organisatie van de werkzaamheden worden besproken en behandeld (Teamleider 2). Daarbij zorgt de teamleider ervoor dat allerlei taken en randvoorwaarden goed geregeld zijn en het team goed bemenst is (Teamleider 3). De teamleiders hebben tevens de financiële verantwoordelijkheid voor de budgetten van de medewerkers uit het team (Teamleider 1). De medewerkers vragen goedkeuring voor hun uitgaven bij de teamleider, die op zijn beurt eindverantwoordelijke is (Teamleider 2). Tot slot zijn de teamleiders ook inhoudelijk gedreven, maar trachten zij zo min mogelijk te sturen. Wel denken zij mee met hun medewerkers door met elkaar te sparren (Teamleider 2 & 3).

Afdelingshoofd

De hele afdeling Jeugd valt onder de verantwoordelijkheid van het afdelingshoofd. Het spectrum van de afdeling is breed: van het preventieve kant van het jeugdbeleid tot en met het meest ernstige vorm van onder toezicht stellen hebben een plek binnen de afdeling. Het afdelingshoofd neemt samen met de teamleiders zitting in het managementteam en sluit aan bij diverse stuurgroepen. In deze stuurgroepen worden besluiten genomen, komen voorstellen langs en kunnen opdrachten worden verstrekt. Op deze wijze wordt getracht beleidsmatige verbeteringen door te voeren. Het is van belang het afdelingshoofd in dit onderzoek mee te nemen, omdat er in deze functie ruimte bestaat om inhoudelijk te sturen naar verbeteringen.

In figuur 15 zijn de actoren in kaart gebracht, toegepast op het vraagstuk van dit onderzoek. De teamleiders en het afdelingshoofd vormen samen het managementteam van de afdeling. De teamleiders doen niet alleen aan personeelsmanagement, maar kunnen hun medewerkers ook inhoudelijk sturen (Teamleider 2 & 3). De gebiedsadviseurs stellen de wijkprogrammering op en implementeren deze in de wijken. Een van de stappen die de gebiedsadviseurs in de procesplaat doorlopen, is het formuleren van de vraag in desbetreffende wijken. De accounthouders kopen op hun beurt (stedelijk) aanbod in, dat zo mogelijk ingezet kunnen worden om in te spelen op de wijk vraag. De projectleider, programmamanager en diverse beleidsadviseurs trachten dit proces in goede banen te leiden. In de volgende paragrafen zal duidelijk moeten worden hoe dit proces eruitziet en waar de verbeterkansen liggen.

Figuur 15: Actorenanalyse



Hoofdstuk 6 - Resultaten

In dit hoofdstuk zal op basis van geanalyseerde verzamelde data de resultaten worden behandeld. In dit onderzoek zijn 17 respondenten geïnterviewd: vier gebiedsadviseurs, twee beleidsadviseurs, een projectleider, een programma manager, vier accounthouders, vier teamleiders en een afdelingshoofd. Alle medewerkers binnen afdeling jeugd dragen de functie van beleidsadviseur. Er is een keuze gemaakt om de gebiedsadviseurs en accounthouders expliciet bij deze functienaam te noemen, omdat zij vanuit deze rol zijn geïnterviewd. In de eerste paragraaf zullen de vier teams van afdeling Jeugd aan bod komen. Hier zal onder andere in worden gegaan op de werkzaamheden, structuur, doelen en verantwoordelijkheden van de teams. Er zal gekeken worden op welke manier de respondenten zich verhouden tot complexiteit in hun omgeving. Daarna zal gekeken worden naar hoe de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders heeft plaatsgevonden; hoe op deze samenwerking is gestuurd; op welke wijze manier de samenwerking is geprikkeld/belemmerd; en in hoeverre de samenwerking effectief is geweest.

6.1 Complexe subsystemen: de vier teams van afdeling Jeugd

In het conceptueel model is naar voren gekomen dat het complex systeem (lees: de vier teams binnen afdeling Jeugd) de onafhankelijke variabele van dit onderzoek vormt. Het concept wordt in het theoretisch kader gedefinieerd als een systeem dat zich bevindt op de grens van orde en chaos (Gerrits, 2012). In de operationalisatie werd vervolgens een onderscheid gemaakt in ingewikkelde en samengestelde complexe systemen. Terwijl een ingewikkeld systeem zich kenmerkt met projectmanagement waarbij sprake is van gescheiden processen, een duidelijke taakverdeling, het opdelen van verantwoordelijkheden en vastgestelde doelen; onderscheidt een samengesteld systeem zich met procesmanagement waarbij het leggen van verbindingen, het faciliteren van processen, ruimte voor verantwoordelijkheden en ruimte om gedrag af te stemmen op de omgeving centraal staat. Tegelijkertijd kunnen de actoren binnen deze systemen zich op een bepaalde manier verhouden tot de complexiteit: zij kunnen ervoor kiezen deze te omarmen of te reduceren. Actoren die ervoor kiezen complexiteit te reduceren, trachten structuur aan te brengen, grenzen vast te stellen, gaan uit van formele bevoegdheid en rationele afweging en zijn intern gericht op de doelen. Actoren die daarentegen ervoor kiezen complexiteit te omarmen, staan open voor verrassingen, houden zich bezig met het verbinden en koppelen van relaties en zijn extern gericht. In deze paragraaf zal worden gekeken in hoeverre deze indicatoren terug te vinden zijn bij de vier teams van afdeling Jeugd.

6.1.1 Team W&W

Het team Wijknetwerken en Wijkprogrammering houdt zich bezig met de vraag op welke manier het jeugdbeleid op coherente wijze in de Rotterdamse gebieden tot stand kan komen (Programmamanager, Beleidsadviseur 2, Gebiedsadviseur 2). Het team bestaat onder andere uit de projectleider Wijkprogrammering en de programmamanager van Kansrijk Opgroeien. Zoals in hoofdstuk 5 naar voren is gekomen, houden zij zich onder andere bezig met het betrekken van en het vragen om aandacht bij andere afdelingen en directies. Deze actoren zijn relevant omdat zij zich ook begeven in het preventief domein. Zowel de programmamanager als de projectleider lijken hier een complexiteit erkennend strategie te hanteren. In de literatuur wordt door Teisman (2005) namelijk gesproken van een complexiteit erkennend gedrag wanneer actoren hun gedrag afstemmen op de omgeving en bezig zijn met het leggen van verbindingen tussen systemen en actoren.

Bij het wegzetten van wijknetwerken en het uitrollen van de wijkprogrammering in de wijken, zijn gebiedsadviseurs ook bezig met het leggen van verbindingen tussen verschillende processen en actoren door bijvoorbeeld aan te haken bij werkgroepen die voor hen relevant zijn. Vaak worden zij dan door één tot twee gebiedsadviseurs vertegenwoordigd in dergelijke werkgroepen (Gebiedsadviseur 1,2 & 3). Daarbij zijn alle gebiedsadviseurs het erover eens dat zij niet alleen intern binnen de gemeente zich

bezighouden met het leggen van verbindingen, maar ook buiten de gemeente in de gebieden. Gebiedsadviseur 2 ziet zichzelf dan ook als netwerkregisseur. De andere drie geïnterviewde gebiedsadviseurs beamen dit: zij geven aan processen te faciliteren voor de partners in de wijken door het wijknetwerk te regisseren en te versterken (Gebiedsadviseur 1, 2, 3 & 4). Alhoewel de omschrijvingen die de respondenten hebben gegeven voor de rol van een gebiedsadviseur met elkaar overeenkomen, maakt de programmamanager nog een tweedeling in de rol van de gebiedsadviseur. Volgens de respondent koppelen de gebiedsadviseurs de partners in de wijken met elkaar door een wijknetwerk te vormen, en verbinden vervolgens het wijknetwerk aan de wijkprogrammering die in opdracht van gemeente Rotterdam wordt opgesteld. De noodzaak om te koppelen en verbinden komt mede door de positionering van gebiedsadviseurs: zij staan in verbinding met de wijken, maar tevens met de gemeentelijke organisatie. Hierover zegt de respondent het volgende:

'Het betekent dat je een procesrol hebt en het betekent dat je een inhoudelijke rol hebt: het vertalen van beleid naar gebied, maar ook de vraag vanuit een gebied naar beleid' (Programmamanager).

Op basis hiervan kan worden gesteld dat de gebiedsadviseurs zich vooral focussen op processen. Niet alleen laten zij zich binnen de gemeente vertegenwoordigen door andere gebiedsadviseurs om in verbinding te staan met andere systemen en actoren, maar ook zijn zij zelf bezig met het leggen van verbindingen buiten de gemeente door een wijknetwerk te vormen. Hierin zijn volgens Teisman (2005) een aantal indicatoren terug te vinden van een complexiteit erkennend strategie: het faciliteren van processen om het wijknetwerk te vormen en onderhouden, en het verbinden van systemen en actoren. Daarbij lijken de gebiedsadviseurs niet binnen vaste grenzen te functioneren. Zij zijn extern gericht: niet alleen ligt hun focus op de eigen organisatie, maar zij kijken tevens naar de Rotterdamse wijken.

De dagelijkse problematieken, die zich in de gebieden ad hoc voordoen, worden volgens de programmamanager en projectleider dan ook door de gebiedsadviseurs opgepakt. Gebiedsadviseurs 2 en 3 beamen dit. In de literatuur beschrijft Teisman (2005) dit als een indicator van een samengesteld systeem. Als het gaat om hoe de doelen van de gebiedsadviseurs verbonden worden met deze toevallige gebeurtenissen, zegt gebiedsadviseur 2 het volgende:

'Ik denk wel dat als je zegt: ik wil een berg beklimmen en bij de top komen- dat dit jouw doel is. Op welke manier je het doet en hoelang je erover doet, is afhankelijk van wat je allemaal tegenkomt. Gaandeweg wordt het wel steeds duidelijker en kan je bepalen hoe jij die berg op komt of wat jouw einddoel is. Maar je moet een einddoel hebben om te beginnen; anders kan je geen richting bepalen' (Gebiedsadviseur 2).

Hieruit blijkt dat gebiedsadviseurs te maken hebben met een wisselwerking in de werkzaamheden die zij verrichtten. Enerzijds staan de doelen die bereikt moeten worden vast; anderzijds bepaalt de situatie in een wijk hoe bepaalde werkzaamheden uitgevoerd zouden moeten worden. Gebiedsadviseur 4 onderschrijft dit en voegt eraan toe dat de gebiedsadviseurs in de basis dezelfde taken, maar elke gebiedsadviseur dit op eigen manier invult. Op deze manier trachten zij mee te gaan met wat de wijken nodig hebben. Dit komt overeen met wat Teisman (2005) zegt over een samengesteld systeem. In een dergelijk systeem dient het gedrag namelijk op de omgeving te worden afgestemd.

Bij de wijkprogrammering bestaat daarom ook de ruimte om zelfinitiatief te nemen. Aangezien de wijkprogrammering een methodiek is waarbij men niet dwingend elke stap precies hoeft te doorlopen zoals voorgeschreven staat, bestaat er volgens de projectleider en teamleider voor het opstellen van de wijkprogrammering de ruimte om die verantwoordelijkheid zelf te nemen. Gebiedsadviseur 2 beaamt dit, door het volgende te zeggen:

'Eigenlijk is onze hele functie een proces. In een proces bepaal jij jouw koers en stuur je bij. Dat is iets anders dan verantwoordelijkheden hebben. Maar zij komen daar wel bij kijken, want je verantwoordelijkheid is dat het proces doorgaat en dat jij koers blijft houden' (Gebiedsadviseur 2).

Hieruit blijkt dat gebiedsadviseurs enige vrije ruimte hebben om zelf de verantwoordelijkheid te nemen. Enerzijds komt dit door de ruimte die in de methodiek bestaat om de processtappen op eigen manier te doorlopen. Anderzijds heeft het te maken met de procesgerichte werkzaamheden die gebiedsadviseurs uitvoeren zoals het vormen van een wijknetwerk. De ruimte om eigen verantwoordelijkheid te kunnen nemen, wordt door Teisman (2005) in zijn boek Publiek Management als één van de indicatoren van een samengesteld systeem geformuleerd.

Het team bestaat verder nog uit een aantal beleidsadviseurs Jeugd. Zij houden zich onder andere bezig met verschillende projecten binnen onder andere het programma Stevige Start. De werkzaamheden van een beleidsadviseur wordt door respondenten beschreven als de lange lijn van een opdracht die uiteindelijk de wijkprogrammering ondersteunt. Hierin verschillen in de ogen van Beleidsadviseur 2 de werkzaamheden van de gebiedsadviseurs en de beleidsadviseur van elkaar, omdat een beleidsadviseur vaak een ander werkritme heeft (Beleidsadviseur 2 & Projectleider). Het wordt door gebiedsadviseurs daarom als lastig ervaren om de dagelijkse werkzaamheden van overige beleidsadviseurs binnen het team aan te duiden (Gebiedsadviseur 1). Gebiedsadviseur 1 en 2 zien het team dan ook als losse onderdelen. Alhoewel het onderling bij de gebiedsadviseurs duidelijk is welke werkzaamheden zij uitvoeren, is het voor hen namelijk onduidelijk op welke manier de beleidsadviseurs in het team zich verhouden tot het wijknetwerk en wijkprogrammering. Tegelijkertijd zorgt de methodiek van de wijkprogrammering er juist voor dat de gebiedsadviseurs tot een uniforme wijkprogrammering komen omdat zij dezelfde stappen hiervoor lopen. Dit heeft als gevolg dat de gebiedsadviseurs onderling relaties met elkaar onderhouden en gedachten met elkaar uitwisselen (Gebiedsadviseur 2 & 3). Met de beleidsadviseurs wordt dit minder gedaan omdat deze zich voornamelijk focussen op het aanbrengen van een structuur op basis van rationele gronden. Dit komt overeen met de elementen van een complexiteit reducerend strategie waar Teisman (2005) in zijn boek Publiek Management over spreekt. Eerder werd al duidelijk dat gebiedsadviseurs juist bezig zijn met complexiteit te erkennen en omarmen. Hier lijkt een spanning te bestaan tussen de gebiedsadviseurs en beleidsadviseurs binnen het team. In de literatuur wordt erkend dat beide strategieën in de praktijk naast elkaar kunnen bestaan en elkaar kunnen aanvullen. Door de complexiteit reducerende strategie die de beleidsadviseurs en de complexiteit omarmende strategie die gebiedsadviseurs hanteren, lijkt dit echter een stagnerende invloed te hebben op deze samenwerking. Het onderzoek focust zich echter op de samenwerking van de gebiedsadviseurs en accounthouders. Daarom zal de focus in het vervolg worden gelegd op het proces van de gebiedsadviseurs en zullen de beleidsadviseurs buiten beschouwing worden gelaten.

6.1.2 Team T&O

Het team Talentontwikkeling en Ontplooiing richt zich op het ontwikkelen van beleid rondom de vroeg signalering en preventie om jongeren kansrijk, veilig en gezond op te laten groeien (Jaarplan, 2018). Om dit te realiseren, is het team sinds maart 2018 in vijf segmenten ingedeeld waarin thema gewijs wordt gewerkt aan de beleidsdoelen die het team heeft vastgesteld (Accounthouder 3). Volgens Accounthouder 3 dienen de segmenten ervoor om per thema onderwerpen te scharen en daar een subgroep om heen te vormen. Accounthouder 1 gaat hier dieper op in en ziet het als een manier van samenwerken waarbij collega's onderling van elkaar weten waar ze mee bezig zijn. Accounthouder 4 beaamt dit en voegt het volgende eraan toe:

'De segmentenindeling is om samenhang tussen allerlei collega's met verschillende aandachtsgebieden te scheppen' (Accounthouder 4).

Voorheen werd er binnen het team ook samengewerkt. Dit was echter minder samenhangend en gestructureerd omdat men niet van elkaar wist waar eenieder mee bezig is. Daarnaast waren de thema's

breder geformuleerd waardoor collega's zelf moesten bedenken bij wie zij konden aanhaken (Accounthouder 3). De geïnterviewde accounthouders ervaren de nieuwe thema structuur daarom ook als inzichtelijker omdat het duidelijk is met welke personen en op welke momenten men met elkaar van gedachten kan uitwisselen. De segmentindeling heeft gezorgd voor het ontstaan van een klankbordgroep waarbij zaken voorgelegd kunnen worden. Dit komt overeen met wat Teisman (2005) schrijft over een ingewikkeld systeem. Volgens hem wordt in een ingewikkeld systeem namelijk naar orde gezocht door onder andere nieuwe structureren aan te brengen. Daarnaast geeft accounthouder 4 aan dat het werken in segmenten ervoor zorgt dat het uitvallen van een medewerker opgevangen kan worden door een collega die in hetzelfde segment zit. Dit komt overeen met wat in de literatuur naar voren komt bij het concept ingewikkeld systeem. Teisman (2005) geeft namelijk aan dat in een ingewikkeld systeem weinig aan toevallige gebeurtenissen wordt overgelaten.

Als de focus wordt gelegd op de taken van een accounthouder, omschrijven de vier geïnterviewde accounthouders dezelfde stappen die zij moeten nemen om aanbod in te kopen. De accounthouder initieert nieuwe interventies; zet vervolgens de opdrachten bij de aanbieders uit; geeft beschikkingen af; en voert kwartaalgesprekken. Accounthouder 1 geeft aan dat bij het afgeven van een beschikking rond de maand mei kwartaalgesprekken worden gevoerd. In juni vinden dan de besprekingen over de voortgang plaats en na de zomer wordt er wederom een kwartaalgesprek gevoerd. Tegelijkertijd wordt het voorgaande jaar vastgesteld en worden de plannen van het komend jaar besproken. De frequentie van deze gesprekken is volgens accounthouder 3 afhankelijk van de inhoud waarover gesproken moet worden. Door de eis van monitoring zijn accounthouders wel wettelijk verplicht de kwartaalgesprekken officieel vast te leggen. Accounthouder 1 geeft het volgende aan:

'Je kan wel van de planning afwijken, maar het is wel de bedoeling dat je ergens een officiële verslaglegging maakt. Het is wel de bedoeling dat je in project- want het is gewoon gemeenschapsgeld dat je uitgeeft- dat je dat wel ergens goed vastlegt' (Accounthouder 1).

Accounthouders zijn dus verplicht een aantal stappen te nemen om aanbod in te kopen. Alhoewel zij iets kunnen afwijken van de periode wanneer dit plaatsvindt, wordt er echter wel van hen wel verwacht deze stappen op te volgen. Dit komt overeen met wat Teisman (2005) zegt over het reduceren van complexiteit: op basis van rationele en formele gronden aan de hand van procedures wordt er binnen het systeem naar orde gezocht. De accounthouders handelen dan ook als complexiteit reducerende actoren, die vaak in een ingewikkeld systeem terug te vinden zijn.

Het team Talentontwikkeling en Ontplooiing richt zich echter niet alleen op de inkoop van aanbod, maar werkt ook aan thema's zoals Jeugd op Onderwijs. Deze verschillende taken worden op de volgende manier beschreven:

'Het zijn allemaal hele ongelijke processen. Een is gewoon een subsidiecyclus: ieder jaar wordt er geld verstrekt om een interventie uit te voeren. Het andere is veel meer nadenken over de ontwikkeling van het preventief domein. Het nadenken over hoe je bepaalde doelgroepen beter kan bedienen. Dan gaat het veel meer over samenwerken met ketenpartners. Dus niet zozeer het organiseren van een paar interventies, maar veel meer over randvoorwaardelijke zaken en samenwerking' (Teamleider 3).

Ook in dit team blijkt, net zoals bij team W&W, sprake te zijn van verschillende taken die invloed hebben op het bestaan van diverse processen. Niet alleen elementen van een ingewikkeld systeem zijn in dit team te herkennen, maar tevens elementen van een samengesteld systeem. Enerzijds wordt er namelijk bij beleidsthema's nagedacht over de manier waarop verbinding gezocht moet worden met andere actoren, en welke processen gefaciliteerd dienen te worden om samenwerking tot stand te brengen. Deze indicatoren komen overeen met wat Teisman (2005) als complexiteit erkennend aanduidt. Anderzijds wordt er door het accounthouderschap complexiteit reducerend gewerkt waarbij orde wordt geschept aan de hand van regels en procedures. Deze elementen komen overeen met wat in de

literatuur wordt beschouwd als complexiteit reducerend gedrag (cf. Teisman, 2005). Dit betekent, dat net zoals in team W&W, het samengesteld en ingewikkeld systeem naast elkaar bestaan. Aangezien de accounthouders het aanbod inkopen en juist deze processen voor het onderzoek relevant zijn, zal de focus op dit proces worden gelegd.

6.1.3 Team G&H

Het team Gezondheid en Hulp houdt zich bezig met de wettelijke verplichting voor de gemeente om zorg te dragen voor passende jeugdhulp. Jeugdhulp wordt ingezet om zo snel mogelijk knelpunten rondom de veiligheid, ontwikkeling of participatie op te lossen. Om dit te realiseren, onderscheidt het team Gezondheid en Hulp opgaven die vanuit de jeugdhulp getransformeerd dienen te worden.

De medewerkers uit het team hebben zelf gemengde functies en zijn verantwoordelijk voor een aantal beleidsthema's binnen deze opgaven. Deze beleidsthema's zijn gelieerd aan de portefeuille van de medewerker (Teamleider 1). De scope van het team is de specialistische jeugdhulp en de personele jeugdcapaciteit in de Rotterdamse wijkteams (Jaarplan, 2018). Alhoewel de manier van inkoop en doelen van het team in het teamplan vaststaan, bestaat er wel enige vrijheid over de manier waarop de teamdoelen worden bereikt. Zo zegt teamleider 1:

'Wat dat betreft ligt dat wel vast, maar de manier waarop je de doelen bereikt en wat voor acties je erop zet, dat kan natuurlijk wel veranderen in de loop van de tijd' (Teamleider 1).

Hieruit blijkt dat de doelen van het team vastgesteld zijn, maar er wel afgeweken kan worden van de manier waarop het gedaan moet worden. De inkoop van aanbod gebeurt echter aan de hand van vaste procedures waar niet van afgeweken kan worden. Er bestaat hier dus een dubbele waarde waarin het team naast het vaststellen van doelen om deze na te streven, tevens ruimte heeft overgelaten om de acties af te stemmen op de omgeving. Dit zijn tevens elementen die zowel in een ingewikkeld als in een samengesteld systeem terug te vinden zijn (cf. Teisman, 2005).

6.1.4 Team B&V

Het team Bescherming en Veilig richt zich op de veiligheid van jeugdigen met leeftijd pre geboorte tot 27 jaar. Het team focust zich hierbij op het voorkomen en vroeg signaleren van bedreigingen, maar grijpt ook in bij onveilige situaties (Jaarplan, 2018). In dit team wordt er tevens gewerkt aan vijf opdrachten. Allereerst richt het team zich op een effectievere keten van jeugdbescherming en jeugdstrafrecht. Hierin wordt gewerkt aan het reduceren van wachttijden bij onder andere Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming. Een tweede speerpunt van het team is het vergroten van de betrokkenheid ouders en kinderen bij jeugdbeschermingsplein. Daarnaast houdt het team zich bezig met het versterken van de vroeg signalering en het leren van incidenten (Jaarplan, 2018). Tot slot bestaat het team nog uit een segment dat zich richt op de programma's Drugs & Alcohol II en Veilig Thuis. Deze segmentenverdeling binnen het team wordt als volgt beschreven:

'Onder het team B&V vallen verschillende subteams. Het zijn echt verschillende onderdelen die allemaal onder een team vallen' (Teamleider 4).

Op basis hiervan kan worden gesteld dat het team bestaat uit verschillende subsystemen. De resultaten die de subteams moeten behalen, worden besproken in de planningsgesprekken. De manier waarop zij deze doelen willen behalen, staat echter vrij en wordt vaak in onderling overleg besproken (Teamleider 4).

6.1.5 Tussentijdse conclusie: de teams in relatie tot complexiteit

In het theoretisch kader is een onderscheid gemaakt tussen de ordezoekende en complexiteit erkennende strategieën die in deze systemen worden gehanteerd. Deze strategieën worden beschouwd als ideaaltypische benaderingen om complexiteit te managen. Alhoewel er nu een

onderscheid is gemaakt waarbij in een ingewikkeld systeem een ordezoekende strategie en in een samengesteld systeem een complexiteit erkennende strategie wordt gehanteerd, blijken kenmerken van deze systemen (en daarbij behorende benaderingen) volgens Teisman (2005) tevens in één systeem te bestaan.

De theoretische verwachting van dit onderzoek is dat wanneer de vier teams verschillende type complexe subsystemen zijn en dus op verschillende manieren met complexiteit omgaan, een zekere spanning ontstaat. Als er inderdaad sprake is van een spanning zou dit de huidige samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders kunnen verklaren. Uit de voorgaande paragrafen blijken de vier teams binnen afdeling Jeugd in ieder geval elk als een complex subsysteem beschouwd te kunnen worden. De teams kennen zowel elementen van een ingewikkeld systeem als van een samengesteld systeem. Deze elementen zijn afhankelijk van de type werkzaamheden die verricht moeten worden. Als er samengewerkt moet worden en/of bepaalde thema's centraal staan, worden door de teams een complexiteit erkennende strategie gehanteerd en zijn er elementen van een samengesteld systeem terug te zien. Wanneer echter contractmanagement centraal staat, is er eerder sprake van medewerkers die een orde zoekende strategie hanteren, omdat zij te maken hebben met regels en procedures. Hier zijn elementen van een samengesteld systeem terug te zien. Als er verder wordt ingezoomd op de gebiedsadviseurs en accounthouders, komen de verschillen in de werkwijze sterker naar voren. De gebiedsadviseur lijkt namelijk complexiteit te erkennen en omarmen door te willen koppelen, te verbinden, processen te faciliteren en het gedrag af te stemmen op de omgeving. De accounthouder daarentegen heeft bij de inkoop van aanbod te maken met een formele bevoegdheid waarbij procedures gevolgd dienen te worden. Dit komt overeen met wat Teisman (2005) schrijft over complexiteit reducerende strategie. Binnen de afdeling zijn dus zowel elementen van een ingewikkeld systeem als elementen van een samengesteld systeem te herkennen. Ook uit de literatuur blijkt dat deze twee systemen naast elkaar kunnen bestaan. Dat de verschillende houdingen invloed kunnen hebben op de samenwerking, wordt door gebiedsadviseur 2 onderschreven, door het volgende te zeggen:

'Ik denk dat de gebiedsadviseurs, die werken heel erg in vrijheid en flexibiliteit. Ik denk dat er nog teams zijn en accounthouders- en of dat nu macht van bovenaf is opgelegd of dat ze zelf zo in elkaar zitten- die een nine to five mentaliteit hebben' (Gebiedsadviseur 2).

Er lijkt hier dus sprake te zijn van een spanning tussen de intern georiënteerde medewerkers (de accounthouders) die complexiteit reduceren en extern georiënteerde medewerkers (de gebiedsadviseurs) die complexiteit erkennen en omarmen. In hoeverre deze spanning daadwerkelijk invloed heeft op de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders zal in de volgende paragraaf naar voren komen wanneer de samenwerking wordt behandeld.

6.2 Samenwerken om tot onderbouwd aanbod te komen

In dit vraagstuk is de horizontale samenwerking de intermediaire variabele die de band tussen het complex systeem en effectieve samenwerking sterker verklaren. In deze paragraaf zal de samenwerking die tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders plaatsvindt, aan bod komen. Er zal gekeken worden in hoeverre de geformuleerde indicatoren van de drie c's (coöperatie, coördinatie en collaboratie) tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders te zien zijn (zie figuur 9.2).

De horizontale samenwerking is daarnaast een afhankelijke variabele, omdat deze beïnvloed kan worden door de prikkels en belemmeringen van Ansell & Gash (2007) en verticale sturing. Er zal daarom gekeken worden welke prikkels en belemmeringen de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders beïnvloeden. Hierin wordt een onderscheid gemaakt in middelen, voorgeschiedenis en het urgentiegevoel binnen de afdeling. Vervolgens zal gekeken worden of en op welke manier deze

samenwerkingen door het MT is gestuurd. Hierin wordt enerzijds een onderscheid gemaakt in klassieke sturing waarin top down gestuurd wordt. Anderzijds kan moderne sturing plaats vinden waarbij het MT sturing heeft gefaciliteerd. Daarnaast valt het sturen op hoofdlijnen/en het selectief sturen tevens onder de moderne sturing. De samenwerking kan, volgens het conceptueel model, echter ook beïnvloed worden door de spanning tussen de complexiteitserkende en complexiteit reducerende werkwijze tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders. Deze theoretische verwachting is in de vorige paragraaf al kort aan bod gekomen, maar zal tevens hier worden behandeld. Er is gekozen de resultaten per functie (gebiedsadviseurs, beleidsadviseurs, accounthouders en het MT) uit te werken. Aan het einde van deze subparagraaf zal een tussentijdse conclusie worden getrokken.

6.2.1 Gebiedsadviseurs

De samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders heeft op verschillende manieren plaatsgevonden. Er is echter wel gepoogd om een redelijk formeel proces in te richten waarbij gebiedsadviseurs de mogelijkheid hebben om naar Beleidsadviseur X te stappen die als doorgeefluik dient naar de accounthouder (Gebiedsadviseur 2). Beleidsadviseur X neemt vervolgens contact op met de accounthouder en deze deelt de relevante informatie weer met de gebiedsadviseur. Op deze manier wordt getracht via formele kanalen informatie met elkaar uit te delen. Dit komt overeen met de indicator die Keast et al (2017) benoemen voor coördinatie. Volgens de gebiedsadviseurs heeft deze verschuiving naar coördinatie nog niet plaatsgevonden. Gebiedsadviseur 2 en 4 geven namelijk aan bij verschillende accounthouders “geshopt” te hebben. Ondanks het ontstaan van een redelijk formeel proces zijn de gebiedsadviseurs toch zelf continu bezig met het vinden van de juiste accounthouders. De gebiedsadviseurs zien daarom idealiter een wisselwerking ontstaan: de accounthouder zoekt de gebiedsadviseur op voor kennis over en behoeften binnen de wijken. De gebiedsadviseur zoekt op zijn beurt de accounthouder op voor de kennis van en over aanbod (Gebiedsadviseur 4). Gebiedsadviseur 1 geeft aan momenteel tegen dit knelpunt aan te lopen:

‘Een grote belemmering is dat we een hele andere taal spreken... Dan kom ik hier bijvoorbeeld bij het team T&O en dan zeg ik: ja, ik moet preventief aanbod hebben dan gaan zij kijken naar wat binnen hun terminologie preventief aanbod is. Maar dan zit je al eigenlijk op geïndiceerde interventies. Wij hebben niet dezelfde definitie van wat nou preventief aanbod is. Terwijl ik van het CJG op hoofdlijnen wel weet wat zij als preventief beleid zien’ (Gebiedsadviseur 1).

Hieruit blijkt de kennis rondom de wijkprogrammering, maar ook rond het ingekochte aanbod niet evenredig over de betrokkenen verdeeld te zijn. Deze asymmetrische verdeling van kennis zorgt onder andere voor stagnatie in het proces om te komen tot onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering. Volgens Ansell & Gash (2007) is dit een indicator om een samenwerking te belemmeren. De onbekendheid over elkaars werkzaamheden en werkterrein staan immers de wisselwerking in de weg.

Naast een tekort aan kennis denkt gebiedsadviseur 2 dat de werkwijzen van collega’s tevens een belemmering kan vormen. De respondent ziet de gebiedsadviseurs namelijk in vrijheid en flexibiliteit werken terwijl accounthouders- misschien opgelegd van bovenaf- een ‘nine to five’ mentaliteit hebben. De respondent zegt hierover het volgende:

‘Misschien schop ik tegen schenen- maar ik denk dat bij veel accounthouders nog in hokjes gedacht wordt en dat het werk heel erg vershot wordt gedaan’ (Gebiedsadviseur 2).

Hierin is een spanning terug te zien van een complexiteit erkennende en complexiteit reducerende actor. In paragraaf 6.1 kwam naar voren dat de taken en werkzaamheden van gebiedsadviseurs en accounthouders met elkaar verschillen. In deze paragraaf blijken deze verschillen voor een spanning te zorgen tussen degene die bezig zijn met verbindingen leggen en degene die zich bezighouden met procedures. Dit beïnvloedt de samenwerking tussen de accounthouders en gebiedsadviseurs. Zij lijken

elkaar in het werkveld namelijk niet tegenkomen om de wijkvraag en het stedelijk aanbod op elkaar af te stemmen.

De vier geïnterviewde gebiedsadviseurs ervaren echter wel een hoog urgentiegevoel om voor hun gebied tot onderbouwd aanbod te komen. Als het gaat om het urgentiegevoel bij andere collega's, zien zij dit in mindere mate terug. Gebiedsadviseur 4 zegt hier het volgende over:

'Ik denk het niet, omdat ze mij niet benaderen. Ik denk dat daarin veel meer wisselwerking moet zijn, maar dat heeft echt tijd nodig. Het is geen onwil, maar ik denk dat het gewoon tijd nodig heeft (Gebiedsadviseur 4).

Dit betekent dat het urgentiegevoel over het komen tot onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering, waar Rollof (2007) over spreekt asymmetrisch over de betrokkenen is verdeeld. Wanneer een urgentiegevoel niet wordt gedeeld, bestaat er een risico waarbij betrokkenen de noodzaak hiervan niet inzien. Dit kan een samenwerking op een zeker moment dan ook gaan bemoeilijken. Gebiedsadviseur 1 ziet het geven van tijd aan het proces daarom niet als een oplossing voor dit knelpunt. Aangezien deze respondent niet in staat is geweest om met accounthouders samen te werken, is er gepoogd buiten de gemeente onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering te vinden. Volgens gebiedsadviseur 1 zal het urgentiegevoel om tot onderbouwd aanbod te komen bij andere collega's daarom omhoog geschroefd moeten worden. De respondent stelt daarom dat accounthouders de taak moeten krijgen om hun ingekochte aanbod te verbinden aan de wijkprogrammering:

'Je moet het gevoel hebben dat het van jou is en dat je er iets mee moet. Een groot risico is dat wij aan het trekken zijn aan een groep die niet hoeft, niet wil. En niet niet wil omdat zij het niet belangrijk vinden, maar omdat zij afgerekend worden op andere dingen' (Gebiedsadviseur 1).

Hieruit blijkt dat gebiedsadviseur 1 streeft naar een situatie waarin accounthouders een rol gaan spelen om tot onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering te komen. Dit komt overeen wat Keast et al. (2017) zeggen over coördinatie: niet alleen is het delen van informatie van belang, maar ook dienen er gezamenlijk plannen worden gemaakt door bijvoorbeeld afspraken te maken over de financiën. De samenwerking dient semi-autonoom te zijn waarbij besluitvormingsprocessen in ieder geval met elkaar overeenkomen door deze te centraliseren.

Gebiedsadviseur 3 geeft tevens aan niet in staat te zijn geweest de weg naar de accounthouder voor de wijkprogrammering te vinden. Wel heeft de respondent met accounthouders kunnen samenwerken. Deze samenwerkingen zijn informeel tot stand gekomen:

'Vaak wordt het wel getriggerd door iets wat ik hoor. Dat kan op het Opstapje zijn. Ik was ook een keer op een kamertje met Mirjam Don. Toen kwam iemand binnen en iemand haar vroeg naar TOM-aanpak. Dat heb ik wel eens ergens zien staan, maar dan weet je nog niet wat het is. Dan ga je mee zitten luisteren en dan kan je daar vragen over stellen en wat meer over weten' (Gebiedsadviseur 3).

Dit betekent dat, ondanks de poging van beleidsadviseurs en de projectleider om een formeel proces in te richten, niet alle gebiedsadviseurs hier gebruik van hebben gemaakt. Terwijl gebiedsadviseur 1 het aanbod extern buiten de gemeente is gaan zoeken, probeert gebiedsadviseur 3 dit op een informele manier binnen de gemeente te bereiken. Alle vier gebiedsadviseurs hebben wel met elkaar gemeen dat zij op informele wijze informatie met accounthouders uitwisselen. Uit de literatuur blijkt dit een indicator van een coöperatieve samenwerkingsvorm te zijn.

Drie van de vier gebiedsadviseurs geven aan dat collega's momenteel door deze informele ontmoetingen elkaar beter leren kennen en daarmee het proces rondom de samenwerking soepeler

verloopt (Gebiedsadviseur 2, 3 & 4). Zij zien de contacten die nu zijn gelegd als bruikbaar om toekomstige doorverwijzingen naar andere accounthouders te bewerkstelligen (Gebiedsadviseur 3).

'Als ik met jou zit, omdat jij voor mij een rots en water training kan inkopen dan kan jij mij die informatie geven. Nou, op een gegeven moment volgend jaar weet ik dit al en kan ik dit direct al inkopen'
(Gebiedsadviseur 2).

De gebiedsadviseurs denken dus sneller in staat te zijn om de juiste accounthouders te vinden voor het aanbod, omdat zij hier eerder mee hebben samengewerkt. Volgens Ansell & Gash (2007) kan voorgeschiedenis van samenwerkingen een prikkel zijn om toekomstige samenwerkingen te bevorderen. Dit betekent dat hoe meer samenwerkingen er plaatsvinden, hoe meer nieuwe samenwerkingen tot stand kunnen komen. Eerdere samenwerkingen lijken dus een positief invloed te hebben op de toekomstige samenwerkingen.

Wel wordt de samenwerking, die op een gestructureerde wijze tot stand komt, volgens twee gebiedsadviseurs belemmert door de manier waarop aanbod wordt ingekocht (Gebiedsadviseurs 2 & 4). De besluiten rondom de inkoop van aanbod worden volgens hen niet in overeenstemming met de gebiedsadviseurs ingekocht. Gebiedsadviseurs 2, 3 en 4 stellen dat dit wel moet gebeuren om die wisselwerking tussen accounthouder en gebiedsadviseur te stimuleren. Gebiedsadviseur 2 ziet hierin tevens de noodzaak om zo meer maatwerk in de gebieden te kunnen leveren. Momenteel gebeurt dit niet: er kunnen te weinig of zelfs overbodige interventies worden ingekocht. Gebiedsadviseur 4 ziet tegelijkertijd wel een verschuiving plaatsvinden: daar waar voorheen op basis van historische relaties aanbod werd ingekocht, vindt de inkoop steeds meer plaats op basis van het beleidskader Rotterdam Groeit. De drie gebiedsadviseurs zien bij de inkoop idealiter de analyses van de wijkprogrammering meegenomen worden:

'Ik denk dat het wel goed is om vanuit de wijkprogrammering accounthouders wel mee te geven wat je denkt wat nodig is voor maatwerk' (Gebiedsadviseur 2).

Hieruit blijkt dat de besluitvorming rondom de inkoop van aanbod momenteel nog onafhankelijk zonder de vraaganalyses van de gebiedsadviseurs plaatsvindt. Tussen de accounthouders en gebiedsadviseurs wordt er niet afgestemd over de behoeften die uit de analyses van de wijkprogrammeringen voortkomen. Dit komt overeen met wat Keast et al. (2017) schrijven over coöperatie, maar de gebiedsadviseurs lijken juist te streven juist naar coördinatie. In de literatuur wordt namelijk van coördinatie gesproken wanneer er sprake is van een gecentraliseerde besluitvorming waarbij wederzijdse voordelen getrokken kunnen worden.

Aangezien slechts het welzijnsaanbod door team W&W wordt ingekocht, is gebiedsadviseur 1 echter van mening dat het handiger zou zijn als het aanbod niet alleen binnen de afdeling, maar breder bij een cluster wordt belegd. Op deze manier worden signalen opgepakt en bij de beleidskant georganiseerd. Uiteindelijk moet het beleid volgens de respondent namelijk de uitvoering gaan faciliteren:

'Bij ons zou de inhoud eruit moeten en bij de accounthouders zou juist het proces eruit moeten. De gedachte is dat je een systeem volgt zodat je komt tot een duiding in cijfers zodat je vervolgens op basis daarvan een aanbod gaat bepalen. Wat er nu gebeurt, is dat wij vanuit ons team zowel zijn van de cijfers, maar tegelijkertijd ook bezig zijn met dat aanbod voor elkaar te krijgen' (Gebiedsadviseur 1).

Volgens de gebiedsadviseur zouden de samenwerkingen nauwer moeten zijn om de middelen en de verbindingen tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders goed te benutten. In de theorie wordt er gesproken van een collaboratieve samenwerking wanneer grenzen vervagen om gezamenlijk in te spannen om complexe en gedeelde doelen te behalen. Opmerkelijk is dat de gebiedsadviseurs de ideale

organisatie van het aanbod op verschillende manieren voor ogen zien. Deze verschillende manieren hebben invloed op welke samenwerkingsvorm (coördinatie of collaboratie) gehanteerd moet gaan worden. In de theorie komt wel duidelijk naar voren dat bij een collaboratieve samenwerkingsvorm het oppakken van collectieve belangen centraal staat. Als er inderdaad wordt gekozen voor deze samenwerkingsvorm is het van belang om een gezamenlijk belang te vinden.

Aangezien drie gebiedsadviseurs afstemming tussen accounthouders en gebiedsadviseurs als voldoende beschouwen, is het volgens hen een structuurverandering niet noodzakelijk. Zij zijn het wel met elkaar eens dat er een betere afstemming moet komen om de juiste accounthouder en interventie te vinden voor de vraaganalyse van de wijkprogrammering. Dit komt overeen met wat Keast et al. (2017) schrijven over een gecoördineerde samenwerkingsvorm: de gebiedsadviseurs en accounthouders blijven, naast coördinatie regelingen, gescheiden van elkaar opereren. De coördinatie zal invloed hebben op de mate waarop wordt bijgedragen aan een overeengekomen programma.

Alhoewel er geen sprake is van afstemming tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders, vindt er volgens alle vier de gebiedsadviseurs wel informatie-uitwisseling plaats. Gebiedsadviseur 2 stelt dat hier nog ruimte voor verbeteringen is: de respondent ziet idealiter het ontstaan van overkoepelende groepjes die verantwoordelijk zijn voor aanbod over een bepaalde thema. Op deze manier is het voor de gebiedsadviseur duidelijk welke interventie door welke accounthouder wordt ingekocht. De eerste stap die hierin gezet kan worden, volgens gebiedsadviseur 2, is het maken van een schifting tussen degene die preventief aanbod inkopen en degene die dit niet doen. De vier gebiedsadviseurs zien informatievoorziening namelijk als grootste euvel in dit vraagstuk. Tegelijkertijd vindt gebiedsadviseur 2 dat het verder zou moeten dan slechts informatie uitwisselen: zij benadrukt, zoals de andere gebiedsadviseurs, wederom het belang van wederkerigheid:

‘Het is niet puur informatie-uitwisselen en waar moet ik zijn? Dat is een logistiek verhaal zoals hoe laat ik de bussen rijden? Dat kan je links- of rechtsom of verticaal of horizontaal doen. Maar de verdiepingsslag die wij moeten maken, is de wederkerigheid tussen accounthouder en gebiedsadviseur: als wij in het gebied een programmering opstellen en een bepaald aanbod nodig hebben, dat de accounthouders dat aanbod vervolgens inkopen’ (Gebiedsadviseur 2).

Volgens gebiedsadviseur 2 zouden de gebiedsadviseurs en accounthouders elkaar moeten aanvullen om het doel te bereiken, namelijk: het komen tot onderbouwd aanbod. Dit komt overeen met wat Keast et al. (2017) zeggen over coördinatie: niet alleen dient er informatie gedeeld te worden, maar ook dienen de besluitvormingsprocessen gecentraliseerd te worden. Deze centralisering heeft namelijk het effect dat de wederkerigheid in de samenwerkingen worden gestimuleerd.

De vier geïnterviewde gebiedsadviseurs zien onder de collega's binnen de afdeling wel het bewustzijn over de wijkprogrammering groeien (Gebiedsadviseur 1, 2, 3 & 4). Het bewustzijn beïnvloedt het urgentiegevoel om tot onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering binnen de afdeling te komen. Uit de literatuur blijkt dat een hoger urgentiegevoel een prikkel kan zijn tot samenwerken. Deze toenemende aandacht heeft tegelijkertijd ook invloed op de sturing vanuit het MT op de samenwerking. De gebiedsadviseurs 1 en 3 zien het MT meer aandacht aan de methodiek besteden. Zo is er onder andere het spel der vergissingen tijdens de afdelingsretraite gespeeld.

Aangezien de afdeling een verticale structuur heeft met teams, teamleiders en eigen budgetten, stelt gebiedsadviseur 3 dat er meer door het MT op de samenwerkingen gestuurd kan worden. Gebiedsadviseur 4 beaamt dit en geeft aan dat medewerkers zowel op individueel als op teamniveau gestimuleerd kunnen worden om meer samen te gaan werken. Ook gebiedsadviseur 2 sluit zich hierbij aan. De respondent ziet de werelden van de gebiedsadviseurs en accounthouders nog gescheiden. Het MT kan volgens de respondent ervoor zorgen dat de lijnen tussen accounthouders en gebiedsadviseurs

korter worden door accounthouders de verantwoordelijkheid te geven hun aanbod aan de wijkprogrammering te verbinden:

‘Misschien dat het meer een afdelingsdoel moet zijn om aanbod en gebiedskennis samen te krijgen. In plaats van teamdoelen zou het misschien wel boven- als een van de afdelingsdoelen moeten zijn’ (Gebiedsadviseur 4).

Volgens de gebiedsadviseur zouden de samenwerkingen intensiever moeten zijn door de wijkprogrammering een afdelingsdoel te maken. Dit betekent dat het vaststellen van onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering een collectief belang gemaakt zou moeten worden. In de theorie wordt hier het concept collaboratie aan verbonden. Tegelijkertijd zien de gebiedsadviseurs 2 en 4 idealiter het MT sturen van bovenaf op de samenwerkingen door accounthouders een extra taak toe te delen en/of de wijkprogrammering een afdelingsdoel te maken. Dit komt overeen met wat in de literatuur wordt beschreven als klassieke sturing waarbij top-down het MT besluiten neemt die invloed kunnen hebben op de samenwerking. Gebiedsadviseur 1 ziet tevens nog ruimte voor het MT om te sturen. Alhoewel de teamleiders vooral sturen op personeelsvraagstukken, beschikt het afdelingshoofd namelijk ook over de mogelijkheid om inhoudelijk te sturen:

‘De wijkprogrammering is voor mij een middel zijn. Het afdelingshoofd moet sturen op het doel van die wijkprogrammering. Wij komen straks een aantal beleidspunten tegen- daar komen we nu knelpunten tegen- waarmee zij aan de slag kan. Alleen als wij niet in staat zijn om haar deze aan te leveren dan heeft ze natuurlijk ook niets in handen om aan de slag te kunnen. Dus dat gaat dan niet werken. Zij kan dan opdracht geven aan de afdeling om daar beleid op te ontwikkelen bijvoorbeeld’ (Gebiedsadviseur 1).

Gebiedsadviseur 1 ziet hierin een taak voor het afdelingshoofd om te sturen. Deze sturing zou volgens de respondent slechts moeten plaatsvinden op het moment wanneer een voorstel of vraag wordt aangeleverd. Dit is volgens de theorie een moderne vorm van regulering waarin selectief wordt gestuurd. Bij deze sturing is het MT afhankelijk van de informatie die door de medewerkers wordt doorspeeld. De sturing vindt dan ook op cruciale momenten en heeft pas invloed op de samenwerking wanneer de medewerkers dit zelf aangeven.

6.2.2 Beleidsadviseurs

Ook volgens de beleidsadviseurs hebben de samenwerkingen tussen accounthouders en gebiedsadviseurs incidenteel plaatsgevonden, omdat er geen proces binnen de afdeling Jeugd is ingeregeld. Beleidsadviseur 2 stelt dat gebiedsadviseurs daarom buiten de gemeente om onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering zoeken. Als gevolg hiervan kunnen de samenwerkingen tussen accounthouders en gebiedsadviseurs worden gestagneerd omdat de actoren niet de poging wagen elkaar op te zoeken.

Wel zijn een aantal gebiedsadviseurs in staat geweest om zelf informeel contact te zoeken met accounthouders (Projectleider). Dit komt overeen met wat er in de literatuur wordt beschreven als een coöperatieve samenwerkingsvorm. Beleidsadviseur 2 stelt dat deze manier van samenwerken kan werken zolang weinig gebiedsadviseurs hier gebruik van maken. De omslachtigheid waarbij veertien gebiedsadviseurs dezelfde vraag leggen bij één accounthouder wordt tevens door beleidsadviseur 1 en projectleider gezien. Beleidsadviseur 2 ziet daarom een nauwere verbinding met de accounthouders als oplossing. De respondent stelt daarom dat iemand verantwoordelijk moet worden gemaakt om het stedelijk aanbod en de wijkvraag bij elkaar te brengen. De verspreiding van de thema’s bij verschillende mensen wordt namelijk als belemmering gezien om onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering te vinden. Door een persoon aan te wijzen, die overkoepelend naar de onderwerpen kijkt, kan dit knelpunt worden opgelost. De projectleider beaamt dit:

‘Je moet ze in ieder geval wat dichterbij elkaar brengen. Misschien iemand ervan maken die erover gaat. Ik weet niet precies wie’ (Projectleider).

Volgens de beleidsadviseur en projectleider moet er een verbinding worden gemaakt tussen de betrokkenen door onder andere mensen hiervoor verantwoordelijk te maken. Dit kan gedaan worden door het aanbod in te delen bij thema's en een werkgroep te creëren waarbij mensen van de verschillende thema's bij elkaar komen. Op deze manier wordt getracht elkaar aan te vullen en het beoogde doel te bereiken. Dit komt overeen wat Keast et al. (2017) zeggen over coördinatie: de controle moet worden gecentraliseerd door een hiërarchie. Deze gecentraliseerde controle kan van invloed zijn op het sneller en efficiënter vinden van onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering.

Daarnaast werd aanbod voorheen op basis van de historische relatie met organisaties ingekocht (Beleidsadviseur 2). Er vindt nu echter door het factorenmodel een verschuiving plaats in de manier waarop aanbod wordt ingekocht (Beleidsadviseur 1 & 2). De projectleider en programmamanager zien idealiter bij de inkoopprocedures tevens meer awareness over de wijkprogrammering ontstaan. De projectleider zegt hier het volgende over:

'...dus in die zin zou de inkoop langzamerhand beïnvloed raken door uitkomst van de wijkprogrammering en daar moet je een structuur op gaan verzinnen. Dat begint bij het erkennen van de wijkprogrammering; het serieus nemen van conclusies en de aanbevelingen die daaruit komen. Ik merk wel dat het zo mondjesmaat wel gebeurt, alleen is het nog niet zo ingericht' (Projectleider).

Hieruit blijkt- net zoals bij de gebiedsadviseurs- dat de besluitvorming rondom de inkoop van aanbod momenteel nog onafhankelijk van de geformuleerde vraaganalyses plaatsvindt: er vindt geen afstemming van de wijkvraag en het stedelijk aanbod plaats. Zij zien idealiter een gecentraliseerde besluitvorming ontstaan waarbij accounthouders en gebiedsadviseurs elkaar kunnen aanvullen om de beoogde doelen te behalen. Uit de literatuur van Keast et al. (2017) blijkt hier coördinatie voor nodig te zijn. Met het coördineren dient de besluitvorming gecentraliseerd te worden, wat invloed heeft op welk aanbod in wordt gekocht. Op deze manier wordt het risico waarbij de verkeerde interventies worden ingekocht, verminderd.

Er wordt volgens de projectleider echter door accounthouders nog weinig tijd gestoken in het vinden van onderbouwd aanbod behalve dat zij het aanbod zelf inkopen en aanbieden. De programmamanager ziet dan ook het urgentiegevoel om tot onderbouwd aanbod te komen vooral bij de gebiedsadviseurs en het kernteam van Rotterdam Groeit terug:

'Ik denk niet dat ze altijd het gevoel van urgentie hebben zoals dat vanuit het kernteam geldt, omdat zij vanuit andere koker denken en niet vanuit factoren' (Programmamanager).

Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat het urgentiegevoel onevenredig onder de actoren is verdeeld. Volgens Roloff (2007) kan een asymmetrische verdeling een belemmering vormen om samen te werken. Dit zorgt ervoor dat het proces om tot onderbouwd aanbod te komen verder wordt bemoeilijkt. Een laag urgentiegevoel kan het gevolg zijn van tijdgebrek onder de medewerkers. De wijkprogrammering en het accounthouderschap zijn slechts een deel van de taken die gebiedsadviseurs en accounthouders uitvoeren. Beleidsadviseur 2 stelt dat de accounthouder nog weinig problemen in zijn werkzaamheden ondervindt, wanneer zijn ingekochte aanbod niet in de wijkprogrammering is meegenomen:

'Het belemmert accounthouders nu niet in hun handelen en zij hebben daarom niet het overzicht: zij zijn alleen met hun stukje bezig' (Beleidsadviseur 2).

Ook hierin is de spanning tussen een complexiteitserkende en complexiteit reducerende actor terug te zien. Volgens de programmamanager en beleidsadviseurs worden er vooral vanuit eigen doelen gekeken hoe deze behaald kunnen worden. Hier bestaat een spanning tussen de intern georiënteerde

medewerkers die zich focussen op eigen doelen en extern georiënteerde medewerkers die voorbij de grenzen werken.

Alhoewel men wel bewuster van de wijkprogrammering is, werkt de huidige structuur nog niet mee. De programmamanager ziet een sectoraal structuur niet werken, omdat de thema's niet statisch zijn en juist door verschillende domeinen heen bewegen (Programmamanager). Op deze manier is afdeling Jeugd echter nog wel ingericht. Beleidsadviseur 2 beaamt dit en ziet het structuur momenteel de samenwerking nog tegenwerken: onderwerpen kunnen team overstijgend zijn of thema's kunnen in verschillende teams zitten. Aangezien de gebiedsadviseurs onderdeel uitmaken van team W&W en de accounthouders verspreid in de andere drie teams zitten, vormt dit een knelpunt in de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders:

'Ik denk dat zoals we het nu hebben georganiseerd – per accounthouder- dat dat niet helpt in het integraal denken van de wijkprogrammering. Dus je zou eigenlijk volgens mij groepjes mensen verantwoordelijk moeten maken voor de verschillende speerpunten dan wel verschillende factoren' (Beleidsadviseur 2).

Dit betekent dat de gebiedsadviseurs en accounthouders niet langer gescheiden van elkaar zouden moeten werken, maar intensiever en dichter op elkaar moeten gaan werken door middel van gedeelde macht. Het integraal denken vereist volgens beleidsadviseur 2 namelijk een gedeelde verantwoordelijkheid. De respondent stelt dat de wijkprogrammering en het komen tot onderbouwd aanbod een collectief belang zal moeten worden. Dit komt overeen met wat in de literatuur wordt aangeduid als een collaboratieve samenwerkingsvorm.

Volgens Beleidsadviseur 1, 2, de projectleider en programmamanager is lange tijd niet gestuurd op de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders (Beleidsadviseur 2 & projectleider). Hier is verandering ingekomen met de komst van een nieuw afdelingshoofd. De projectleider en beleidsadviseur 1 zien het huidige afdelingshoofd de wijkprogrammering uitdragen naar de buitenwereld:

'Met het vorige afdelingshoofd heb ik weleens een bila mee gehad, maar die was niet echt bezig om het echt een plek te geven aan de wijkprogrammering. Hij vond het prima dat we het gingen doen en hij was er niet op tegen, maar op samenwerking werd al helemaal niet gestuurd en het was ook geen onderwerp in het MT' (Projectleider).

Het urgentiegevoel waar Rollof (2007) over spreekt, was binnen het MT voor een lange tijd niet groot. Met de komst van het nieuwe afdelingshoofd is dit groter geworden en ziet de projectleider prikkels ontstaan: het afdelingshoofd heeft bijvoorbeeld aangegeven dat de verantwoordelijkheid bij de hele afdeling ligt om tot een gedegen wijkprogrammering te komen. Dit kan invloed hebben op het urgentiegevoel van andere medewerkers op de afdeling. Als effect kan hieruit voortkomen dat accounthouders zich meer inzetten om hun aanbod aan de wijkprogrammering te verbinden. Alhoewel het MT steeds meer stuurt op de samenwerkingen en de wijkprogrammering meer aandacht schenkt, mist beleidsadviseur 1 nog een stuk handhaving in deze sturing. De respondent doelt hiermee op de controle door het MT om de stand van zaken binnen de afdeling te monitoren. Op deze wijze kan gekeken worden in hoeverre de afdeling nog werkt in lijn met het beleidskader en de wijkprogrammering:

'En handhaving klinkt al snel als beoordelen en goed of fout. Maar je zou wel als MT meer kunnen nagaan van: hey, wat we hebben afgesproken; zie ik dat ook terug in die beschikkingen? Zie ik dat terug bij die gebiedsadviseurs?' (Beleidsadviseur 1).

De beleidsadviseur ziet hierin ruimte voor een klassieke sturing waarin top-down wordt gemonitord en gecontroleerd hoe het jeugdbeleid, waaronder ook de methodiek, wordt uitgevoerd. Dit zou vervolgens

van invloed kunnen zijn op de manier waarop door medewerkers op de afdeling wordt samengewerkt. Medewerkers binnen de afdeling zullen zich genoodzaakt kunnen gaan voelen om bij te dragen aan de beleidskaderdoelen. Als gevolg zal de samenwerking door medewerkers meer als prioriteit worden beschouwd. Dit betekent dat sturing invloed kan hebben op het urgentiegevoel bij de medewerkers. Een hoog urgentiegevoel waar Rollof (2007) over spreekt, wordt gezien als prikkel om met elkaar samen te werken. De sturing en het urgentiegevoel lijken een versterkend effect op elkaar te hebben.

6.2.3 Accounthouders

De vier geïnterviewde accounthouders beschrijven de huidige samenwerking tussen gebiedsadviseurs en de accounthouders ook als ad hoc, toevallig en incidenteel (Accounthouder 1, 2, 3 en 4). Dit gebeurt dikwijls via e-mail, andere collega's of eerdere samenwerkingen die hebben plaatsgevonden. Dit betekent dat informatie is gedeeld via informele kanalen zoals bij een coöperatieve samenwerking. De accounthouders geven alle vier aan dat zij nog vrij weinig door gebiedsadviseurs zijn benaderd om ingekochte aanbod te verbinden met de vraag uit de wijkprogrammering. Het contact dat heeft plaatsgevonden, ging bijvoorbeeld over interventies die al werden ingezet in de wijken maar nog niet waren gelinkt aan de wijkprogrammering (Accounthouder 2 & 4). Accounthouder 4 stelt dat de werelden van de accounthouders en gebiedsadviseurs- als het gaat om de wijkprogrammering- nog van elkaar gescheiden zijn. Accounthouder 3 ziet gebiedsadviseurs daarom buiten de gemeente om met de aanbieder tot onderbouwd aanbod proberen te komen. Dat het binnen de gemeente nog niet lukt, verwijt accounthouder 4 aan de tijd die in de Jeugdwet, Jeugdhulp en de wijkteams de afgelopen jaren is geïnvesteerd. Daarnaast voegen de respondenten eraan toe zelf druk bezig te zijn met eigen taken rondom accounthouderschap en beleidsthema's (Accounthouder 1, 3 & 4). Accounthouder 4 sluit zich hierbij aan:

Ik ben te veel bezig met wat er op mijn thema gebeurt: op de locatie en hoe je daar het beste kan samenwerken. Dit komt denk ik door de combinatie aan tijdgebrek en omdat dit onder mijn takenpakket valt. Het heeft natuurlijk ook te maken dat je bij subsidieregelingen een vast schema hanteert en heel erg op het aanvragen zit' (Accounthouder 4).

Hierin is de spanning tussen een complexiteitserkende en complexiteit reducerende actor wederom terug te zien. De accounthouders zelf geven aan vanuit eigen doelen en intern gericht te werken. Dit staat in contrast met gebiedsadviseurs die hun werkzaamheden slechts kunnen verrichten in samenwerking met andere actoren. Ook uit de literatuur blijkt dat deze twee complexiteitsstrategieën naast elkaar kunnen bestaan. Als gevolg zijn actoren wel bezig met het uitvoeren van de eigen werkzaamheden en wordt er niet samengewerkt om onderbouwd aanbod aan bijvoorbeeld de wijkprogrammering te verbinden.

Drie accounthouders stellen dat het uitwisselen van informatie echter wel noodzakelijk is. Zij vinden het daarom van belang dat voor een samenwerking duidelijk moet zijn welke accounthouder nodig is; wat de behoefte is; en welke interventies daarop aangesloten moeten worden (Accounthouder 1 en 3). Accounthouder 4 beaamt dit en voegt eraan toe dat hij collega's wel informatie met elkaar ziet uitwisselen, maar dat dit nog niet op een gestructureerde manier plaatsvindt:

'Die verbinding komt incidenteel wel een beetje tot stand doordat wij vertellen wat wij doen en zij vertellen wat zij doen. Dat we samen nadenken: hoe kan je dat het beste in jouw gebied vormgeven? Maar er is nog niet echt een aansluiting' (Accounthouder 4).

Hierin komt tevens naar voren dat informatie via informele kanalen wordt gedeeld. Uit de literatuur blijkt dat het uitwisselen van informatie op informele wijze een indicator te zijn van een coöperatieve samenwerkingsvorm. Tegelijkertijd geven accounthouders 1, 3 en 4 aan meer aansluiting met gebiedsadviseurs te willen. In de theorie komt dit overeen met wat Keast et al. (2017) zeggen over coördinatie. Accounthouder 4 stelt daarom ook dat er niet zozeer problemen bestaan rondom

vertrouwen tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders. Het speelt echter wel een rol om met elkaar te kunnen samenwerken: men moet namelijk open staan voor samenwerking. Er moet dus, wat vanuit coördinatie volgens de literatuur als noodzakelijk wordt gezien, vertrouwen worden geschept om relaties op te bouwen. Accounthouder 1, 3 en 4 geven aan dat dit nog weinig gebeurt omdat men niet van elkaar weet waar eenieder mee bezig is. Zij stellen dat hun rol binnen de wijkprogrammering ook onduidelijk is. Accounthouder 3 voegt hierbij aan toe dat het onduidelijk is welke interventies door gebiedsadviseurs nodig worden geacht. Er komt volgens de accounthouders dan ook geen vraag vanuit gebiedsadviseurs binnen. Daarom wordt er vaak uitgegaan van hetgeen wat de organisaties zelf zeggen. Accounthouder 2 heeft juist van gebiedsadviseurs begrepen dat accounthouders niet altijd bereikbaar zijn. De respondent verwijt dit aan de miscommunicatie tussen gebiedsadviseurs en accounthouders omdat gebiedsadviseurs zelf nog niet over de kennis beschikken om aan te duiden welk aanbod voor de wijkprogrammering nodig is. Accounthouder 1 en 3 vullen dit tegelijkertijd aan, door aan te geven dat het voor accounthouders tevens lastig is te begrijpen hoe de methodiek van de wijkprogrammering werkt. Alle drie de accounthouders geven aan dat er wel een presentatie door de projectleider en programmamanager is gegeven, maar ook dit lastig te volgen was:

‘Het is gewoon dat we het niet van elkaar weten. Ik weet niet wat de gebiedsadviseur van mij zou willen horen; vanuit stedelijk weet ik ook niet hoe ik informatie kan brengen die voor hen bruikbaar is. Ik weet gewoon niet waar ik zou moeten beginnen. Ik kan niet veertien gaan aanschrijven’ (Accounthouder 3).

Er lijkt hier sprake te zijn van een tekort aan kennis over elkaars werkzaamheden. Niet alleen hebben de gebiedsadviseurs geen kennis over en van aanbod, maar ook accounthouders weten niet welke informatie voor de wijkprogrammering relevant is. Dit betekent dat de kennis over de afdeling is gefragmenteerd. Een asymmetrische verdeling van kennis wordt door Ansell & Gash (2007) gezien als een belemmering tot samenwerking. Als gevolg ziet men binnen de afdeling dat gebiedsadviseurs en accounthouders elkaar inderdaad niet kunnen vinden.

De accounthouders zien hierin ruimte voor het MT om op de samenwerkingen tussen gebiedsadviseurs en accounthouders te sturen. Accounthouder 1 stelt daarom dat de gebiedsadviseurs en accounthouders meer bij elkaar moeten gaan zitten en vanuit het MT een opdracht moeten krijgen om de overlappingen in hun takenpakket te bespreken. Dit komt overeen met een indicator van een moderne sturing. In de literatuur wordt namelijk van moderne sturing gesproken wanneer getracht wordt op hoofdlijnen aan te geven wat er gedaan dient te worden. Accounthouder 4 beaamt dit, maar voegt eraan toe dat het niet moet gaan over het verplicht opleggen van ontmoetingen. De respondent ziet de rol van het MT eerder als het creëren van ontmoetingen door bijvoorbeeld themabijeenkomsten te organiseren. Dit komt overeen met wat in de literatuur wordt geschreven over moderne sturing. De accounthouders zien het MT namelijk idealiter processen faciliteren om de medewerkers in staat te stellen om met elkaar samen te werken. Accounthouder 3 ziet de mogelijkheid vanuit het MT om te sturen door een adviesgesprek met gebiedsadviseurs op te leggen aan accounthouders. Dit komt overeen met wat in de literatuur door Ringeling (2003) een selectieve sturing wordt genoemd: er is sprake van sturing wanneer vitale momenten zich voordoen en medewerkers afhankelijk zijn van teamleiders om doelen te bereiken. Deze sturing is daarom slechts mogelijk wanneer de medewerkers aan het MT deze informatie doorspelen.

Accounthouder 3 en 4 zien daarnaast een spanningsveld tussen het stedelijk beleid en het gebiedsgericht werken. Accounthouder 3 geeft aan dat het gesprek met de aanbieder onder andere gaat over de verwachtingen van het volgende jaar. Accounthouder 1 beaamt dit en stipt daarbij aan dat accounthouders hierdoor vaak te maken hebben met een subsidiecyclus waarbij de aanvraag voor 1 juni ingediend moet zijn. Dit zou moeten betekenen dat het gesprek met de gebiedsadviseur voor deze periode moet plaatsvinden. In de praktijk blijken gebiedsadviseurs in deze periode nog echter bezig te zijn met het doorlopen van de processtappen uit de methodiek van de wijkprogrammering. De accounthouders stellen dat de processen niet synchroon met elkaar lopen. Hierdoor zijn de

gebiedsadviseurs niet in staat geweest om tot onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering te komen:

Het gesprek moet eigenlijk ook weer heel goed gekoppeld zijn aan de gebiedsadviseurs. Vaak door subsidiecyclus, voor 1 juni moet er bijvoorbeeld al de aanvraag voor 2019 ingediend zijn, zie je dat het gesprek vaak eventjes erbij wordt gedaan wanneer er cruciale data zijn. Het zou mooi zijn als er meer tijd was voor vraagverheldering, want zoals nu weet ik niet of het aanbod volstaat' (Accounthouder 3).

Uit deze quotes blijkt wederom een spanning te bestaan tussen de werkzaamheden van accounthouders die te maken hebben met vaste procedures enerzijds; en gebiedsadviseurs die te maken hebben met het verbinden en koppelen van actoren en systemen anderzijds. De werkzaamheden die gebiedsadviseurs en accounthouders uitvoeren, lijken invloed te hebben op de samenwerking. Terwijl gebiedsadviseurs pogen het bestaand aanbod te verbinden met de vraaganalyse zijn de accounthouders bezig met de termijnen. De medewerkers lijken elkaar niet tegen te komen, omdat deze processen gescheiden van elkaar plaatsvinden.

Toch wordt aanbod tegenwoordig volgens accounthouder 1 en 2 grotendeels ingekocht op basis van het factorenmodel van Rotterdam Groeit; op hetgeen wat goed bezocht wordt; en op hetgeen wat effectief kan zijn. Accounthouder 1 en 3 geven aan dat er tussentijdse aanpassingen in het aanbod gerealiseerd kunnen worden. Wel worden er afspraken met de organisaties gemaakt waarop zij afgerekend kunnen worden. Accounthouder 3 stelt dat deze spanning, waarbij elementen van ingewikkelde en samengestelde systeem bij elkaar komen, op de volgende wijze terug te zien is:

'Het is publiek geld dus daardoor zit je in een spanningsveld: aan de ene kant moet je zo afgekaderd mogelijk afspraken maken en tegelijkertijd moet je ook speelruimte hebben voor de vraag of de actualiteit' (Accounthouder 3).

Accounthouder 2, 3 en 4 stellen daarnaast dat er met de komst van de wijkprogrammering geen structuurverandering binnen de afdeling heeft plaats gevonden. Het bewustzijn over de wijkprogrammering is wel binnen de afdeling gegroeid door de presentatie die zijn gegeven (Accounthouder 3 & 4). Accounthouder 2 is er echter van overtuigd dat verschillende medewerkers aan dezelfde onderwerpen werken zonder dat daar een lijn in zit. Met de programma Jeugd on the Move is de afdeling bezig om slim te clusteren. Als het nadrukkelijk om de wijkprogrammering gaat, ziet Accounthouder 2 het volgende terug binnen de afdeling:

'De wijkprogrammering werkt volgens Rotterdam groeit: dit zijn ze aan het neerzetten en aan het ontwikkelen. De andere teams doen dat nog niet, met name accounthouders uit team Gezondheid en Hulp: die kopen in, maar bemoeien zich niet met de inhoud' (Accounthouder 2).

De afdeling beoogt te werken volgens het beleidskader waarin het jeugdbeleid op een samenhangende manier wordt uitgevoerd. Deze samenhang tracht de afdeling te bewerkstelligen door verschillende factoren op diverse beleidsterreinen met elkaar te verbinden en samen op te pakken. Alhoewel het beleidskader is vastgesteld, wordt dit nog niet door elke medewerker opgepakt. Er lijkt hier sprake te zijn van een situatie waarbij de afdeling poogt met complexiteit te werken door deze te erkennen en te omarmen, maar niet alle medewerkers op de afdeling hierin meegaan. Dit is vooral terug te zien bij de medewerkers die zich bezighouden met het contractmanagement. Als de afdeling niet naar eenzelfde doel werkt, worden niet dezelfde prioriteiten onder de medewerkers gesteld. Dit heeft als gevolg dat het urgentiegevoel waar Rollof (2007) over spreekt onder de medewerkers laag is. Een laag urgentiegevoel belemmert volgens de auteur een samenwerking.

6.2.4 Managementteam

Als het gaat om de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders zien de teamleiders dit, zoals de accounthouders, gebiedsadviseurs en beleidsadviseurs, nog vooral ad hoc en structureel plaatsvinden. Alhoewel mensen elkaar nu nog ad hoc vinden, ziet het MT niet de noodzaak van een structuurverandering binnen de afdeling. Het is volgens het MT vooral van belang om de wijkprogrammering met andere onderdelen van de afdeling te verbinden. Teamleider 4 stelt dat deze verbinding nog vooral ad hoc heeft plaatsgevonden, omdat de methodiek van de wijkprogrammering nog in doorontwikkeling is. Aangezien de afdeling uit een groot aantal collega's met een breedspectrum aan kennis bestaat, is de vraag voor informatie-uitwisseling tussen de medewerkers groot. Teamleider 4 ziet de informatie-uitwisseling echter nog weinig terug in de praktijk. Het knelpunt wordt volgens de respondent gevormd door een tekort aan kennis over elkaars werkzaamheden. Het afdelingshoofd beaamt dit, maar benadrukt tevens het belang om informatie over de wijkprogrammering met medewerkers die verder van het proces afstaan te delen. Teamleider 3 denkt hier echter anders over: de respondent is van mening dat het van belang is om slechts de betrokkenen binnen de afdeling uit te leggen wat hun rol en input zouden moeten zijn binnen de wijkprogrammering. Het afdelingshoofd ziet dit in de toekomst idealiter veranderen:

'Ik vind dat we actiever kunnen communiceren over alles wat we ontdekken over de wijkprogrammering. Dan richt je eigenlijk alweer op doelgroep van collega's die iets verder afstaat van het (primaire) proces van de wijkprogrammering en die er ook niet direct iets mee moet; maar die wel moet snappen dat dit een manier is om onze werk te doen' (Afdelingshoofd).

Het MT bevestigt de behoefte om informatie met elkaar uit te wisselen. Zij geven tevens aan dat dit nog weinig wordt gedaan, omdat men niet weet welke werkzaamheden door collega's worden uitgevoerd. Een coöperatieve samenwerking waarbij informatie gedeeld wordt via informele kanalen, lijkt daarom niet de invloed te hebben om de samenwerkingen tussen gebiedsadviseurs en accounthouders te verstevigen. Er zou daarom een verschuiving plaats moeten gaan vinden naar een meer intensievere samenwerking waarbij informatie gedeeld wordt via formele kanalen. Op deze wijze worden de medewerkers- ondanks het gebrek aan kennis over elkaars werkzaamheden- gedwongen elkaar op te zoeken en samen te werken. Dit komt overeen met indicatoren die Keast et al. (2017) beschreven voor coördinatie. Door te coördineren lijken gebiedsadviseurs en accounthouders beter in staat te zullen zijn om met elkaar samen te werken voor onderbouwd aanbod.

Bij de gebiedsadviseurs onderling bestaan er ook verschillen in kennis over de wijkprogrammering. Er wordt door de respondenten gesteld dat een aantal analyses niet op een adequate wijze is uitgevoerd. Een aantal gebiedsadviseurs lijken namelijk de neiging te hebben interventies in te zetten die een groot verleden en bekendheid in de wijken hebben. In een MT-overleg met beleidsadviseurs is naar voren gekomen dat een aantal gebiedsadviseurs de adviezen over inzet van effectieve interventies niet meenemen in hun analyse:

'Dat gebiedsadviseurs niet de adviezen van het kernteam Rotterdam Groeit opvolgen, vond ik wel interessant dus ik vroeg: zou jij mij dan die adviezen kunnen geven? Als ik niet weet dat jij advies x geeft dan kan ik ook niet zeggen: waarom volg je advies x niet op? Je weet ook niet wat je niet weet' (Teamleider 2).

Hieruit blijkt de teamleider, indien nodig, bereid te zijn om medewerkers aan te spreken op hun werkzaamheden. Dit komt overeen met wat Kalders et al. (2004) zeggen over klassieke sturing. Er wordt top-down gewerkt waarbij taken en bevelen worden opgelegd van bovenaf. Dit kan ervoor zorgen dat de kennis van de wijkprogrammering en het urgentiegevoel onder een aantal gebiedsadviseurs groter wordt. Als gevolg kunnen er wijkprogrammeringen worden opgesteld worden die op een meer adequate wijze zijn uitgevoerd.

Aangezien een aantal gebiedsadviseurs niet in staat is geweest om tot een gedegen wijkprogrammering te komen, ziet teamleider 2 het urgentiegevoel onder deze groep daarom verschillen. Het afdelingshoofd beaamt dit en benadrukt verder dat een urgentiegevoel afhankelijk moet zijn van de functie en werkzaamheden van een medewerker. Wanneer de urgentie niet door de projectleider, programmamanager en/of gebiedsadviseurs wordt gevoeld, kan dit een knelpunt in het proces van de wijkprogrammering gaan vormen. Teamleider 4 geeft tegelijkertijd aan dat dit gevoel door andere collega's niet wordt gedeeld, juist omdat het nog geen onderdeel uitmaakt van hun werk.

'Ik denk dat zij het belang ervan zien dat het gebeurt; maar het heeft nog relatief weinig verbinding met hun eigen werk. In die zin voelen zij die urgentie nog niet zo'
(Teamleider 4).

Hieruit blijkt enerzijds dat de samenwerking wordt belemmerd door een laag urgentiegevoel onder de medewerkers (cf. Rollof, 2007). Door een collectief belang en doel te formuleren, ziet de teamleider anderzijds het urgentiegevoel wel omhooggaan. Ook uit de literatuur blijkt een hoger intensiteit van samenwerking plaats te vinden wanneer een collectief belang wordt geformuleerd. Keast et al. (2017) benoemen dit als een indicator van collaboratie. Een collaboratieve samenwerking lijkt dus invloed te hebben op de mate van urgentiegevoel binnen de afdeling.

Als het gaat om de samenwerking met de gebiedsadviseurs en accounthouders van team G&H en B&V zien teamleiders 1 en 4 het repressieve aanbod dat door de accounthouders van team G&H en B&V wordt ingekocht niet als aanbod dat voor de wijkprogrammering ingezet kan worden. Dit aanbod wordt voor de regio ingekocht en niet gebiedsgericht ingekocht. Zij zien echter wel de meerwaarde van de wijkprogrammering voor hun accounthouders. Zij stellen dat de wijkprogrammering problemen in wijken kan signaleren en hier op preventieve wijze kan inspelen. Er kan nagedacht worden over wat de wijkprogrammering preventief kan doen om problemen te verkleinen. Teamleider 4 ziet daarom idealiter een wisselwerking ontstaan waarin duidelijk wordt wat de wijkanalyses voor de accounthouders kunnen betekenen en wat de accounthouders voor de gebiedsadviseurs en wijkprogrammering kunnen betekenen:

'Dus de gebiedsadviseurs en accounthouders kunnen elkaar gaan vinden vanuit de analyse, in plaats elkaar te vinden om het aanbod delen' (Teamleider 4).

Het aanbod dat door accounthouders van team G&H en B&V wordt ingekocht, is aanbod dat niet onderbouwd is voor de wijkprogrammering. Er kan echter wel informatie-uitwisseling tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders plaatsvinden waarbij analyses worden gedeeld om in te spelen op preventie. Deze informatie-uitwisseling zou informeel kunnen plaatsvinden. In de ogen van de teamleiders zou coöperatie dus voldoen als samenwerkingsvorm (cf. Keast et al., 2017).

De samenwerking om tot onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering te komen vindt vooral plaats tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders van team W&W en T&O. De gebiedsadviseurs en de accounthouders uit dit team focussen zich namelijk beide op preventief gericht beleid voeren. De teamleiders zien deze samenwerkingen nog vooral informeel en op individueel niveau plaatsvinden. Dit komt overeen met wat Keast et al. (2017) schrijft over een coöperatieve samenwerking. Er wordt daarnaast aangegeven dat er geen afspraken met de teamleiders zijn gemaakt over de samenwerking. Teamleider 3 stelt daarnaast dat er een scheef beeld is ontstaan over het aantal preventieve interventies die accounthouders uit team T&O inkoopt:

'Ik denk dat tachtig procent geen sec preventieve interventies zijn. Maar binnen de afdeling zijn er tevens leden van het kernteam van Rotterdam Groeit die een heel pakket aan interventies inkopen. Dat is onder het programma Rotterdam Groeit geschaard. Wat niet logisch is. Misschien voor de start wel, maar het zijn preventieve interventies dus zou je in een team waarin preventieve interventies worden ingekocht, moeten scharen' (Teamleider 3).

Het MT heeft niet gestuurd op de samenwerkingen om tot onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering te komen. Wel geven teamleider 3 en 4 aan dat bij knelpunten rondom de samenwerking een voorstel aan het MT kan worden gedaan. Er kan vervolgens een afspraak worden gemaakt over bijvoorbeeld de inzet van medewerkers op bepaalde onderwerpen (Teamleider 3). Aangezien samenwerking gaat over team overschrijdende vraagstukken, lijkt er een behoefte te bestaan waarbij het MT het samenwerkingsproces bewaakt. Tegelijkertijd stelt teamleider 1 wel dat de medewerkers het eerst zelf moeten proberen op te lossen. Slechts wanneer de medewerkers er zelf niet uitkomen, zouden teamleiders met de medewerkers van gedachten met elkaar kunnen wisselen:

'Er is niet door het MT gestuurd, maar er is ook geen vraag daarover bij het MT neergelegd. Het is niet als issue apart in het MT besproken' (Teamleider 3).

Hieruit blijkt dat het MT slechts streeft op samenwerking te sturen wanneer zij deze vraag vanuit de medewerkers ontvangt. Dit komt overeen met wat Ringeling (2003) schrijft over selectieve sturing. Het MT is namelijk bereid, maar tevens afhankelijk van de medewerkers om te sturen. Zij wil slechts sturen op vitale momenten wanneer zij informatie doorgespeeld krijgt van haar medewerkers.

6.2.6 Tussentijdse conclusie: de samenwerking tussen accounthouders en gebiedsadviseurs

In de literatuur hebben onder andere Keast et al. (2017) een onderscheid gemaakt in drie typen samenwerkingsvormen: coöperatie, coördinatie en collaboratie. Deze drie vormen verschillen van elkaar in mate van intensiteit. De gebiedsadviseurs, beleidsadviseurs, accounthouders en het managementteam omschrijven de samenwerkingen tussen gebiedsadviseurs en accounthouders als 'incidenteel', 'toevallig', 'ad hoc' en 'informeel'. De samenwerkingen vonden plaats door een e-mail, de nieuwsbrief of omdat men elkaar al kende uit eerdere samenwerkingen. Dit betekent dat informatie via informele kanalen is gedeeld zoals dit in een coöperatieve samenwerking het geval is. Dit wordt in de literatuur gezien als de minst intensieve samenwerkingsvorm waarbij sprake is van losse eenheden die elkaar incidenteel op zoeken. Gezien het vraagstuk- het aanbod dat onderbouwd dient te zijn voor de wijkvraag- is een incidentele en informele samenwerking niet wenselijk. De respondenten stellen dat hiermee te veel aan toeval wordt overgelaten en daarom een verschuiving naar een meer structurele samenwerkingsvorm plaats moet vinden. In de literatuur wordt er gesproken van coördinatie of collaboratie waarbij de intensiteit van de samenwerking groter is dan bij een coöperatieve samenwerkingsvorm. De respondenten verschillen van mening welke samenwerkingsvorm de voorkeur heeft, maar benadrukken de noodzaak van afstemming tussen medewerkers om de doelen rondom de wijkprogrammering te behalen. Op langer termijn zou er nagedacht kunnen worden op welke manier de wijkprogrammering een gezamenlijk belang kan dienen. Er zou dan een keuze kunnen worden gemaakt om op basis van collaboratie samen te werken.

Er is in dit onderzoek een theoretisch verwachting geformuleerd rondom de beïnvloeding van complexiteit op deze samenwerkingen. Het is immers denkbaar dat samenwerkingsproblemen kunnen ontstaan tussen een actor die complexiteit omarmt en een actor die juist complexiteit tracht te reduceren. In de vorige paragraaf is vastgesteld dat er inderdaad sprake is van een spanning tussen de intern georiënteerde accounthouders en extern georiënteerde gebiedsadviseurs. Deze spanning verklaart deels de huidige samenwerking. De accounthouders en gebiedsadviseurs merken namelijk inderdaad op dat- als het gaat om de wijkprogrammering- de werelden van accounthouders en

gebiedsadviseurs nog gescheiden zijn. Aangezien de werkzaamheden en daarmee de werkwijze van de gebiedsadviseurs en accounthouders met elkaar in contrast staan, lijken de processen niet op elkaar aan te sluiten. Hierdoor wordt er vooral nog op informele en coöperatieve wijze met elkaar samengewerkt. Om hiermee om te gaan, wordt door een beleidsadviseur het volgende voorgesteld:

‘...Dat je het gezamenlijk belang heel duidelijk hebt en dat je daar samen aan werkt. De wederkerigheid, denk ik. Jij hebt als accounthouder een opdracht; een bepaald product waarover nagedacht is dat het belangrijk is voor de stad. Die accounthouders moeten eigenlijk die gebiedsadviseurs ook als een middel daarin zien: zij weten wáár we het meeste aan zouden kunnen bijdragen. Ik denk bij de accounthouders zo’n beeld moet ontstaan van: hey, zij kunnen mij helpen om mijn werk beter te doen. Bij de gebiedsadviseurs is dat er al. Die weten al: als ik mijn opdracht wil behalen dan heb ik die accounthouders nodig’ (Beleidsadviseur 2).

Er is ook gekeken naar de invloed van prikkels en belemmeringen op samenwerkingen. Hiervoor zijn de elementen kennis, financiële middelen, invloed en voorgeschiedenis die Ansell & Gash (2007) in het model benoemen gebruikt, maar ook is het urgentiegevoel onder de medewerkers waar Rollof (2007) over spreekt in dit onderzoek meegenomen. Uit de bevindingen is gebleken dat de elementen invloed en financiële middelen niet als prikkel en/of belemmering door de respondenten worden beschouwd. Zij geven aan dat er sprake is van een wederzijds afhankelijkheid waarbij iedereen werkt aan een gemeenschappelijke visie, het beleidskader Rotterdam Groeit. Dit komt overeen met de verwachting die in paragraaf 3.3 is geformuleerd.

Daarnaast lijken andere elementen die Ansell & Gash (2007) benoemen elkaar te versterken tot prikkelen en/of belemmeringen. De respondenten zien bijvoorbeeld een laag bewustzijn over de werkzaamheden van andere collega’s bestaan. Dit laag bewustzijn heeft als gevolg dat kennis tussen de medewerkers niet wordt gedeeld en zij de urgentie niet voelen om ergens aan mee te werken. De asymmetrische verdeling van kennis lijkt dus te leiden naar een laag urgentiegevoel onder de medewerkers. Hierdoor liggen de prioriteiten van de gebiedsadviseurs en accounthouders te ver uit elkaar. Dit heeft een ongewenste invloed: de huidige samenwerking tussen accounthouders en gebiedsadviseurs wordt op informele wijze voortgezet. Daarnaast blijkt tijd tevens de huidige coöperatieve samenwerkingsvorm te verklaren. Er wordt door gebiedsadviseurs en accounthouders niet evenveel tijd besteed om tot onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering te komen. Enerzijds blijkt het vaststellen van het onderbouwd aanbod een kerntaak van de gebiedsadviseurs te zijn. Anderzijds worden accounthouders tijdens hun planningsgesprekken verantwoordelijk gehouden voor andere taken en spenderen zij hun tijd om deze taken te vervullen. De accounthouders geven aan hierdoor nauwelijks tijd te hebben om met de gebiedsadviseurs mee te werken om onderbouwd aanbod vast te stellen. Tijdsgebrek verklaart daarom de coöperatieve, losse en informele samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders.

Uit de bevindingen is tevens naar voren gekomen dat op de huidige samenwerking van gebiedsadviseurs en accounthouders niet door het MT is gestuurd. De respondenten stellen dat het ontbreken van sturing onder andere heeft geleid tot een coöperatieve samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders. Als het gaat om de rol van het MT zien de respondenten in ieder geval ruimte voor moderne sturing weggelegd. De respondenten geven aan dat het MT kan helpen in het creëren van ontmoetingen en/of het zorgen voor kennis- en informatievoorziening.

Daarnaast is er voor dit een onderzoek een verwachting geformuleerd over de invloed van de verticale sturing op prikkels en belemmeringen. Ansell & Gash (2007) stellen namelijk dat prikkels en belemmeringen beïnvloedt kunnen worden door faciliterend leiderschap. In dit onderzoek is het concept sturing breder genomen, maar wordt er verwacht dat de aan- of afwezigheid van de verticale sturing de prikkels en belemmeringen kunnen vergroten en/of verkleinen.

De eerdergenoemde elementen (tijd, urgentiegevoel, voorgeschiedenis en kennis) die een samenwerking kunnen prikkelen en/of belemmeringen en de verticale sturing blijken uit dit onderzoek elkaar zelfs wederzijds te beïnvloeden. Een groeiend bewustzijn en hoger urgentiegevoel onder de medewerkers blijkt namelijk invloed te hebben op de verticale sturing vanuit het MT. Er lijkt een trend te bestaan waarbij meer door het MT op samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders wordt gestuurd, omdat dit vraagstuk meer binnen de afdeling begint te leven. Er is bijvoorbeeld het spel der vergissingen gespeeld tijdens de afdelingsretraite, waarbij door middel van dit spel het proces van aanbod naar de wijken werd gereconstrueerd. Het urgentiegevoel waar Rollof (2007) over spreekt, was binnen het MT echter voor lange tijd laag omdat het vorige afdelingshoofd de noodzaak van de wijkprogrammering niet in zag. Met de komst van het nieuwe afdelingshoofd is binnen het MT het urgentiegevoel groter geworden. De projectleider heeft aangegeven dat het afdelingshoofd benadrukt dat de verantwoordelijkheid bij de hele afdeling ligt om tot een gedegen wijkprogrammering te komen. Deze uitspraken kunnen leiden tot een groter urgentiegevoel bij andere medewerkers omdat de prioriteiten worden bijgesteld. De sturing en het urgentiegevoel lijken een versterkend effect op elkaar te hebben. Dit betekent dat niet alleen de verticale sturing invloed heeft op de prikkels/ belemmeringen, maar de prikkels en belemmeringen tevens de verticale sturing beïnvloeden.

6.3 De effectiviteit van de samenwerkingen

Volgens de gebiedsadviseurs en beleidsadviseurs is er al wel een start gemaakt het proces formeler in te richten door de projectleider. De behoeften van gebiedsadviseurs worden verzameld en vervolgens teruggekoppeld bij de accounthouders. Opmerkelijk is de directe samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders: deze samenwerking ging dikwijls niet over het komen tot onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering, maar eerder over het verkrijgen van praktische informatie van aanbieders in de wijk. Deze samenwerking wordt als ineffectief beschouwd, omdat gebiedsadviseurs op individueel niveau contact opzoeken met accounthouders. Hierin sluit gebiedsadviseur 2 dubbele handelingen niet uit:

'Al is het alleen maar dat de gebiedsadviseurs Jeugd allemaal op eigen houtje accounthouders gaan zoeken; dat moet dan door veertien mensen worden uitgezocht om het dan maar zo even te zeggen. Dan komen ze alle veertien bewijze van aan bij een accounthouder bureau en die accounthouder moet dat veertien keer uitleggen. Dat is ook niet effectief' (Gebiedsadviseur 2)

Bouckaert et al. (2010) geven aan dat bij een effectieve samenwerking van belang is om overbodigheden in taken en uitvoering te verminderen. Op deze wijze wordt er niet alleen doeltreffend, maar tevens doelmatig gewerkt. Door op individueel niveau te werken, wordt dit risico niet uitgesloten.

Daarnaast stellen een aantal beleidsadviseurs, gebiedsadviseurs en accounthouders dat dezelfde thema's en onderwerpen nu bij verschillende mensen zijn geschaard. Beleidsadviseur 2 en de projectleider zien een oplossing in het mensen verantwoordelijk maken van overkoepelende thema's. In de ogen van de respondenten zorgen de huidige samenwerkingen in ieder geval voor overlappingen in de taken en soms ook in de uitvoering van interventies. Hieruit blijkt dat de samenwerking in deze zin niet effectief is geweest. Het effect hiervan is dat 'het geheel is meer dan de som der delen' waarover Klijn & Van Twist (2007) over spreken niet tot zijn recht komt. Gebiedsadviseur 1 geeft dit aan in de volgende quote:

'Als je het bij elkaar optelt, heb je nog in ieder geval een volume waarmee je iets kunt. Dat is dan wel weer een voordeel. Maar als je vraagt: is die afstemming goed geweest? Nee, dan is die afstemming niet goed geweest. We hebben die opdracht aan drie verschillende partijen gegeven' (Gebiedsadviseur 1).

Al eerder kwam naar voren dat accounthouders zelf weinig tijd hebben omdat zij verantwoordelijk zijn voor hun eigen thema's en daarnaast de subsidieregelingen een vaste procedure en officiële verslaggeving hebben. De gebiedsadviseurs zien dit vooral terug in de manier waarop aanbod wordt ingekocht. Alhoewel zij wel een verschuiving zien naar inkoop op basis van het factorenmodel, zien zij idealiter accounthouders de vraaganalyses van de wijkprogrammering in hun besluiten meenemen. Volgens de gebiedsadviseurs komt het nu nog weleens voor dat te weinig van een bepaald interventie wordt ingekocht. In de literatuur spreken Bouckaert et al. (2010) van effectiviteit wanneer de samenwerking tevens voor samenhang zorgt. De huidige samenwerking zorgt echter nog niet voor aansluiting van de vraag op het aanbod:

'Er worden nu afspraken gemaakt over inkoop terwijl de analyses nog niet klaar zijn. Dus we weten nog helemaal niet of we tien cursussen of vijftig cursussen nodig hebben. Dat is dan een beetje een gok op de stedelijke analyse. Dus straks zijn die analyses af en dan gaan ze bestellingen doen en dan heb je er maar tien ingekocht terwijl jij er vijftig nodig had. Of je hebt er vijftig ingekocht terwijl er maar tien nodig hebt' (Beleidsadviseur 2).

De gebiedsadviseurs trachten daarom buiten de accounthouders om onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering te vinden door met partners in de wijken het gesprek aan te gaan. De accounthouders voeren op hun beurt gesprekken met de aanbieders zonder de gebiedsadviseurs te betrekken in de gebieden. De accounthouders geven aan dat zij de gebiedsadviseurs ergens in het werkveld horen tegen te komen, maar dit nog niet gebeurd.

Uit de bevindingen kunnen in ieder geval een drietal conclusies worden geformuleerd, die de effectiviteit van de samenwerking aanduiden. Hieronder volgt de uitwerking.

I De interventies worden verkeerd ingezet

Het samenstellen van een overzicht met alle interventies tackelt het probleem per definitie niet, maar kan de gebiedsadviseurs wel handvatten bieden. Interventies kunnen namelijk - met een catalogus- nog steeds verkeerd ingezet worden. De accounthouders blijken geen kennis en expertise te beschikken over de wijkprogrammering, maar dit geldt tevens voor de gebiedsadviseurs: zij hebben geen kennis en expertise over interventies (Gebiedsadviseur 1 & 3). Het is niet altijd duidelijk welke interventie in welke situatie het meeste effectiviteit zal behalen (Beleidsadviseur 1) Wanneer meerdere interventies in een situatie ingezet kunnen worden, wordt dit knelpunt groter. Gebiedsadviseurs zijn daarom geneigd interventies in te zetten die ze al kennen, terwijl er effectievere interventies ingezet zouden kunnen worden (Beleidsadviseur 1). Het is daarom van belang om expertise en kennis van accounthouders in andere teams op formele wijze te delen met gebiedsadviseurs (Programmamanager).

II De vraag in een wijk en de beschikbare interventies sluiten niet op elkaar aan

Het risico waarbij ingekochte aanbod en wijk vraag niet op elkaar aansluiten is groot. Momenteel wordt het aanbod niet gestuurd door de vraag, maar worden deze afzonderlijk van elkaar geformuleerd (Projectleider). De besluitvorming rondom de inkoop vindt onafhankelijk plaats terwijl de respondenten idealiter een gecentraliseerde besluitvorming voor de inkoop zien. De wijk vraag wordt namelijk geformuleerd door gebiedsadviseurs uit team W&W en het inkopen van preventief aanbod vindt door accounthouders binnen andere teams plaats. De afstemming tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders reikt niet ver genoeg om de vraag en het aanbod van activiteiten en voorzieningen op elkaar aan te laten sluiten (Accounthouder 1, Beleidsadviseur 2 & Gebiedsadviseur 3).

III De interventies worden niet ingezet

De twee eerdergenoemde knelpunten rondom de afstemming en afwezigheid van kennis en expertise over interventies, zorgen er tevens voor dat interventies niet worden ingezet (Gebiedsadviseur 1). Het is voor de gebiedsadviseurs onduidelijk welke interventies er zijn waardoor interventies die zij niet kennen, niet ingezet worden (Teamleider 2). Gebiedsadviseurs proberen met de partners in de wijken een oplossing hiervoor te zoeken.

Aan de hand van deze conclusies kan worden geconcludeerd dat de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders niet hebben gezorgd voor samenhang in uitvoering. Daarnaast worden tegenstrijdigheden binnen en tussen beleidslijnen, uitvoering niet verminderd. Uit de literatuur blijkt dat Bouckaert (2010) juist deze elementen als essentieel beschouwd om effectief te zijn.

Hieruit blijkt dat de effectiviteit van samenwerking afhankelijk is van welke samenwerkingsvorm is gehanteerd. De theoretische verwachting van dit onderzoek is dat de effectiviteit afhankelijk is van de samenwerkingsvorm tussen gebiedsadviseurs en accounthouders. Deze verwachting blijkt overeen te komen met de bevindingen. Het doel van de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders is namelijk om tot een onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering te komen. In dit hoofdstuk is naar voren gekomen dat de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders intensiever moet plaatsvinden. De huidige coöperatieve samenwerkingsvorm zorgt ervoor dat gebiedsadviseurs en accounthouders elkaar niet voldoende aanvullen waardoor er geen samenhang bestaat om onderbouwd aanbod vast te stellen. Daarnaast stellen de respondenten tegenstrijdigheden en overbodigheden niet uit.

Hoofdstuk 7 – Conclusie

Dit hoofdstuk vormt het slotstuk van dit onderzoek. In de eerste paragraaf zal gereflecteerd worden op de theoretische verwachtingen en concepten. Aan de hand van de bevindingen uit hoofdstuk 6 zullen hierover een aantal conclusies worden getrokken. Vervolgens zal in paragraaf 7.2 de hoofd- en deelvragen beantwoord worden. Tot slot zal in paragraaf 7.3 de discussie aan bod komen.

7.1 Algemene conclusies

De manier waarop complexiteit wordt gemanaged, heeft invloed op de samenwerking

Uit het onderzoek blijkt een spanning tussen intern georiënteerde medewerkers die complexiteit reduceren en extern georiënteerde medewerkers die complexiteit erkennen een samenwerking te belemmeren. In de praktijk is dit bij de samenwerking tussen de accounthouders en gebiedsadviseurs terug te zien: de werkzaamheden en werkwijze staan in contrast met elkaar. Het contractmanagement, waar accounthouders onder andere verantwoordelijk voor zijn, is namelijk deels gestructureerd omdat het verbonden is aan regels en procedures. De gebiedsadviseurs werken meer in vrijheid, flexibiliteit en leggen verbanden. Hierdoor sluiten het proces van de wijkprogrammering en het inkoopproces niet voldoende op elkaar aan.

De prikkels/belemmeringen en de verticale sturing hebben invloed op de samenwerking

De huidige samenwerking van gebiedsadviseurs en accounthouders is niet door het MT gestuurd. De respondenten stellen dat het ontbreken van sturing onder andere heeft geleid tot een coöperatieve samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders. Daarnaast blijken de prikkels/belemmeringen tevens invloed te hebben op de samenwerking. Zo heeft een laag bewustzijn over elkaars werkzaamheden ervoor gezorgd dat kennis tussen gebiedsadviseurs en accounthouders niet wordt gedeeld. De asymmetrische verdeling van kennis lijkt te leiden naar een laag urgentiegevoel onder de medewerkers. Tijd blijkt tevens de huidige coöperatieve samenwerkingsvorm te verklaren. Er wordt door accounthouders niet evenveel tijd besteed om tot onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering te komen, als dit door gebiedsadviseurs wordt gedaan. De accounthouders worden tijdens hun planningsgesprekken op andere werkzaamheden beoordeeld en leggen de prioriteiten daarom ergens anders. Als gevolg is een informele samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders ontstaan. Daarnaast is gebleken dat invloed en financiële middelen door de respondenten niet zozeer als prikkel en/of belemmering worden beschouwd. Er is namelijk in dit vraagstuk sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen gebiedsadviseurs en accounthouders.

De verticale sturing en de prikkels/belemmeringen hebben een wederzijds versterkend effect
Daarnaast blijken het urgentiegevoel, kennis en verticale sturing een wederzijds versterkend effect op elkaar te hebben. Een asymmetrische verdeling van kennis zorgt er namelijk voor dat het urgentiegevoel laag is. Een laag urgentiegevoel kan weer invloed hebben op het afzien van sturing. Tegelijkertijd kan sturing juist een groter urgentiegevoel scheppen door de prioriteiten bij te stellen. Bij een hoog urgentiegevoel zal vervolgens meer kennis met elkaar gedeeld worden. Dit is tevens in de praktijk terug te zien: medewerkers hebben weinig kennis over elkaars werkzaamheden en voelen geen urgentie om mee te helpen en samen te werken in deze taken. Sturing vanuit het MT kan vervolgens uitblijven, omdat deze vooral selectief lijkt te sturen: dus op basis van wat zij aangeleverd krijgt vanuit de medewerkers. Andersom lijkt sturing van het MT ook een groter urgentiegevoel binnen de afdeling te scheppen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de afdelingsretraite waar het spel der vergissingen werd gespeeld. Met dit spel wordt gepoogd de kennis bij medewerkers te vergroten en daarmee het urgentiegevoel bij hen aan te wakkeren.

De effectiviteit van samenwerking is afhankelijk van het type samenwerkingsvorm in complex systeem
In het onderzoek is naar voren gekomen dat de effectiviteit afhankelijk is van het doel van de samenwerking. Effectieve samenwerkingen zorgen voor samenhang en gaan overbodigheden en tegenstrijdigheden tegen. Aangezien in dit onderzoek de samenwerking draait om het vaststellen van het aanbod door gebiedsadviseurs en accounthouders, is een zekere afstemming tussen hen noodzakelijk. De gebiedsadviseurs stellen namelijk de wijkprogrammering op en de accounthouders kopen het aanbod in. Om tot onderbouwd aanbod te komen, zijn deze medewerkers wederzijds afhankelijk van elkaar. Tot dusver heeft de samenwerking echter slechts op informele wijze plaatsgevonden. Een formeel proces waarbij sprake is van een intensieve samenwerking is tot op heden nog niet van de grond gekomen. De huidige samenwerking blijkt dan ook ineffectief te zijn, omdat de processen van de accounthouders en gebiedsadviseurs niet op elkaar aansluiten. Dit komt vooral door de spanning tussen de gebiedsadviseurs die zich richten op de omgeving en de accounthouders die zich richten op de interne doelen. De twee groepen blijken op verschillende manieren met complexiteit om te gaan.

De bijdrage van dit onderzoek aan de wetenschap en het veld

Met dit onderzoek is getracht nieuw licht te werpen op de concepten complexiteit en samenwerking. Alhoewel eerder onderzoeken zijn uitgevoerd naar welke type samenwerking passend is voor een bepaald complex systeem, is met dit onderzoek getracht de interactie tussen de concepten in kaart te brengen. Er is dus niet alleen geredeneerd vanuit samenwerking, maar tevens vanuit een complex systeem. In dit onderzoek is dan ook naar voren gekomen dat een spanning tussen de type systemen en strategieën een belemmering kan vormen voor de samenwerking. Voor de wetenschap betekent dit dat er duidelijkheid is geschept rondom de invloed van een systeem op de samenwerking.

Het onderzoek heeft daarnaast een bijdrage geleverd aan het veld door de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders in kaart te brengen. Deze inzichten, samen met de aanbevelingen, zullen helpen de samenwerking te verbeteren om zo tot een onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering te komen. Tegelijkertijd hebben de Rotterdamse wijken baat bij deze afstemming omdat hierdoor de mogelijkheid bestaat om gerichte en effectieve preventie te bieden aan Rotterdamse jongeren om kansrijker, veiliger en gezonder op te groeien.

7.2 Beantwoording vraagstelling

Met de bevindingen uit hoofdstuk 6 wordt in deze paragraaf beoogd om de hoofdvraag *‘Waardoor heeft de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders haar huidige vorm gekregen, en hoe kan deze samenwerking worden verbeterd om meer onderbouwd op het aanbod van activiteiten en*

voorzieningen voor de wijkprogrammering te sturen?’ te beantwoorden. Hieronder zullen eerst de deelvragen kort en bondig behandeld worden om vervolgens een antwoord op deze geformuleerde hoofdvraag te geven.

De eerste deelvraag legde de focus op de complexiteit van de afdeling en luidde als volgt: *‘In hoeverre kunnen de vier team binnen afdeling Jeugd worden aangeduid als een complex subsysteem en op welke manier heeft dit invloed op de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders?’* Uit onderzoek blijken de teams zowel kenmerken van een ingewikkeld als van een samengesteld systeem te hebben. Als er wordt ingezoomd en de focus op de gebiedsadviseurs en accounthouders wordt gelegd, blijken de werkzaamheden in contrast met elkaar te staan. Voor gebiedsadviseurs is het van belang om actoren, systemen en processen met elkaar te verbinden en koppelen; processen te faciliteren; en hun gedrag af te stemmen op de omgeving. Hierin zijn complexiteit erkennende indicatoren in terug te vinden. De accounthouders daarentegen worden geleid door procedures en regelgeving omtrent subsidieaanvragen. Hierin zijn eerder ordezoekende indicatoren terug te vinden. Hierdoor zijn de werelden van accounthouders en gebiedsadviseurs nog gescheiden en sluiten de processen van de wijkprogrammering en contractmanagement niet op elkaar aan. Er wordt daarom nog op coöperatieve wijze met elkaar samengewerkt.

De tweede deelvraag richt zich op de huidige samenwerking en luidt als volgt: *‘Wat is de huidige mate van afstemming van de inkoop van stedelijke interventies en de inzet hiervan op wijkniveau tussen gebiedsadviseurs en accounthouders?’* Alle respondenten hebben aangegeven dat samenwerkingen ad hoc, incidenteel of toevallig hebben plaatsgevonden. Alhoewel medewerkers hebben getracht een formeel proces in te richten door de behoeften van alle gebiedsadviseurs te verzamelen, heeft de informatie- uitwisseling tussen accounthouders en gebiedsadviseurs vooral via informele kanalen plaatsgevonden. Daarnaast is de structuur van de afdeling behouden en hebben besluiten rondom de inkoop van interventies onafhankelijk en zonder afstemming met gebiedsadviseurs plaatsgevonden. De wijkanalyses zijn namelijk niet door accounthouders meegenomen in de gesprekken met de aanbieders. Aan de hand van deze bevindingen kan worden gesteld dat de huidige samenwerkingsvorm tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders lijkt op een coöperatieve samenwerking.

De derde deelvraag van het onderzoek behandelt op welke manier de huidige samenwerking tot stand is gekomen en luidt als volgt: *‘Waarom heeft de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders haar huidige vorm gekregen en in welke mate is deze effectief?’* De eerste wijkprogrammeringen zijn in 2017, een jaar geleden, opgesteld. Momenteel bevindt de wijkprogrammering nog in een doorontwikkeling en tracht de methodiek vanuit de praktijk te leren. De samenwerkingen die nu hebben plaatsgevonden, zijn informeel en individueel tot stand gekomen door het laag urgentiegevoel onder de medewerkers. Hierdoor liggen de prioriteiten onder de gebiedsadviseurs en accounthouders ver van elkaar waardoor de medewerkers niet evenveel tijd besteden aan het vaststellen van het onderbouwd aanbod. Als gevolg is de kennis onder de medewerkers gefragmenteerd. In de ogen van de respondenten is dit logisch, omdat het proces zich nog in de kinderschoenen bevindt. Door het tijd te geven en bewustwording te creëren, wordt er verwacht deze huidige samenwerkingsvorm te versterken. Als het gaat om de inkoop van de interventies, heeft deze voor een lange periode plaatsgevonden op basis van historische relaties met aanbieders. De afdeling werkt momenteel naar een meer rationele en onderbouwende wijze van inkoop, gebaseerd op het factorenmodel en de wijkprogrammering. Alle respondenten geven tot slot aan dat momenteel vanuit het MT niet is gestuurd op deze samenwerkingen. De afwezigheid van deze sturing wordt tevens als verklaring gegeven voor de coöperatieve samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders. De respondenten kwalificeren de huidige samenwerkingen dan ook ineffectief. Uit de bevindingen is naar voren gekomen dat interventies verkeerd worden ingezet, omdat de kennis en expertise tussen gebiedsadviseurs en accounthouders niet voldoende worden gedeeld. Daarnaast is vastgesteld dat interventies en de wijkvraag niet voldoende op elkaar aansluiten. De samenhang van vraag en aanbod wordt in de ogen van de respondenten niet volledig benut. De

respondenten zien de individuele benaderingen van gebiedsadviseurs naar accounthouders ook als inefficiënt. Er bestaat hierbij immers een risico waarbij veertien gebiedsadviseurs individueel en afzonderlijk van elkaar dezelfde vraag bij één accounthouder leggen. Tot slot is naar voren gekomen dat interventies niet worden ingezet. Sommige gebiedsadviseurs zijn niet in staat geweest om de juiste accounthouder en interventie te vinden en hebben daarom een poging gedaan buitenom de gemeente onderbouwd aanbod te vinden in samenspraak met partners in de wijk. Dit betekent dat de samenwerkingen tussen accounthouders en gebiedsadviseurs niet zijn benut.

Met deelvraag vier wordt getracht de gewenste mate van afstemming in kaart te brengen: *‘Wat is de gewenste mate van afstemming van de inkoop van stedelijke interventies en de inzet hiervan op wijkniveau tussen gebiedsadviseurs en accounthouders?’* Uit de bevindingen kan de conclusie worden getrokken dat respondenten een coöperatieve samenwerkingsvorm niet voldoende achten. Er bestaat een streven dat informatie in ieder geval gedeeld wordt via formele kanalen, maar informele kanalen hoeven per definitie niet worden uitgesloten. De besluitvorming rondom de inkoop van interventies zou tevens ofwel gecentraliseerd ofwel participatief kunnen plaatsvinden. De gevonden bevindingen sluiten elkaar niet uit. Als het gaat om welke samenwerkingsvorm dan nodig is om tot onderbouwd aanbod te komen, kan dit zowel de coördinerende als collaboratieve samenwerkingsvorm zijn. Deze vormen verschillen voornamelijk van elkaar als het gaat om het alloceren van middelen omwille van individuele of collectieve doelen. Een gebiedsadviseur heeft laten weten de wijkprogrammering als een afdelingsdoel te willen zien om zo de verantwoordelijkheid van het aanbod tevens bij andere collega's te leggen. Hierin wordt de macht gedeeld en worden middelen gealloceerd omwille van een collectief belang. Dit betekent dat een collaboratieve samenwerking plaats moet gaan vinden. Alle respondenten zijn het er in ieder geval over eens dat informatie-uitwisselingen meer via formele kanalen moet gaan plaatsvinden, de besluitvorming gecentraliseerd moet worden en de middelen in ieder geval ingezet kunnen worden de individuele doelen (lees: het vaststellen van aanbod) van de gebiedsadviseurs te behalen. Als het gaat om de rol van het MT zien de respondenten in ieder geval ruimte voor moderne sturing weggelegd. De respondenten geven aan dat het MT kan helpen in het creëren van ontmoetingen en/of het zorgen voor kennis- en informatievoorziening.

De samenwerkingen kunnen echter worden geprikkeld en/of belemmerd. De vierde deelvraag richt zich hierop: *‘In hoeverre kan een nieuwe samenwerkingsvorm tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders worden geprikkeld en/of belemmerd?’* Volgens de respondenten zorgen eerdere samenwerkingen tussen accounthouders en gebiedsadviseurs voor een soepeler samenwerkingsproces voor de toekomst. Als het gaat om de belemmeringen zijn diverse factoren aanbod gekomen. Zoals eerder is aangegeven zorgen de werkwijzen van gebiedsadviseurs en accounthouders voor een zeker spanningsveld dat een samenwerking belemmert. De accounthouder is gebonden aan regelgeving, procedures en termijnen; de gebiedsadviseurs daarentegen kent enige speelruimte en flexibiliteit. De processen van het opstellen van de wijkprogrammering en de aanvraag termijnen blijken niet synchroon met elkaar te lopen. De vraagverheldering vanuit de wijkprogrammering komt dan ook te laat om deze vervolgens mee te kunnen nemen in de gesprekken met de aanbieders. Hierin komt de spanning tussen intern georiënteerde mensen die gericht zijn op eigen doelen en extern georiënteerde mensen die gericht zijn op de omgeving nogmaals tot uiting. Deze spanning ligt vooral aan de werkzaamheden die van de medewerkers wordt verwacht. Daarnaast blijkt het urgentiegevoel onder de medewerkers niet gedeeld te zijn. Accounthouders voelen dan ook niet de noodzaak om tot onderbouwd aanbod te komen, omdat deze hier niet op worden afgerekend. Uit de bevindingen is wel naar voren gekomen dat het urgentiegevoel versterkt dan wel verminderd kan worden door de verticale sturing vanuit het MT. Tegelijkertijd heeft het urgentiegevoel binnen de afdeling tevens invloed op in hoeverre het MT ervoor kiest om te sturen. Tot slot stellen de respondenten dat de werelden van accounthouders en gebiedsadviseurs nog gescheiden zijn, omdat men niet van elkaar weet waar eenieder mee bezig is. Zo weten gebiedsadviseurs bijvoorbeeld niet dat accounthouders bij een beschikking ruimte hebben om aanpassingen te brengen. Hieruit kan worden vastgesteld dat de kennis over de wijkprogrammering én het aanbod asymmetrisch is verdeeld. De asymmetrische verdeling van kennis zorgt er niet alleen voor

dat men weinig over elkaars werkzaamheden weet, maar zorgt er tevens voor dat het urgentiegevoel onder de medewerkers niet even hoog zijn. Het urgentiegevoel en kennis lijken dus elkaar ook wederzijds te versterken.

De laatste deelvraag richt zich op de verbeterkansen: *‘Waar liggen nog de verbeterkansen voor de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders om de vraag en het aanbod van activiteiten en voorzieningen in wijken beter op elkaar aan te laten sluiten?’* Uit de bevindingen is gebleken dat een lange tijd niet op de samenwerkingen is gestuurd. Dit komt mede door het vorige afdelingshoofd die de noodzaak hiervan niet in zag. Momenteel heeft de afdeling een nieuw afdelingshoofd die de toegevoegde waarde van de wijkprogrammering inzielt en uitdraagt naar andere collega’s binnen en buiten de gemeente. De sturing is momenteel echter nog uitgebleven, omdat er geen vraag en/of voorstel aan het MT is voorgelegd. Aangezien onder respondenten een behoefte bestaat om intensiever met elkaar samen te gaan werken, zou hier wel een voorstel over geformuleerd kunnen worden. In de aanbevelingen zullen concrete verbeterkansen aan bod komen.

Als er terug wordt geblikt op de hoofdvraag: *‘Waardoor heeft de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders haar huidige vorm gekregen, en hoe kan deze samenwerking worden verbeterd om meer onderbouwd op het aanbod van activiteiten en voorzieningen voor de wijkprogrammering te sturen?’* kunnen een aantal bevindingen worden gedeeld. Allereerst blijken de samenwerkingen hun vorm te hebben door gebiedsadviseurs die op individuele en informele naar accounthouders zijn gestapt. Daarnaast wordt er in de aanbestedingen niet samengewerkt, omdat interventies voor een lange periode op basis van historische relaties met aanbieders werden ingekocht. Momenteel vindt er een verschuiving plaats naar inkoop op basis van het factorenmodel van Rotterdam Groeit. Als het gaat over hoe deze samenwerking verbeterd kan worden, is het in ieder geval van belang om intensiever met elkaar samen te werken. Een coöperatieve samenwerkingsvorm zal dan ook losgelaten moeten worden en de afdeling zou zich meer moeten gaan richten op een coördinerende of collaboratieve samenwerkingsvorm. In de aanbevelingen zal dit nader worden toegelicht. Er kan dan ook het volgende geconcludeerd worden: *‘Coöperatie is er, coördinatie is noodzakelijk en collaboratie is mogelijk’*.

7.3 Discussie

Na het vaststellen van het aanbod en het implementeren van dit aanbod, blijkt uit de methodiek van de wijkprogrammering de volgende stap monitoring te zijn. Hiermee wordt beoogd om vanuit de praktijk te leren en verbeteren omdat de maatschappij grillig en spontaan kan veranderen. Het is van belang om vanuit de wijkprogrammering in te kunnen spelen op deze veranderingen. Monitoring is een middel om te kijken in hoeverre de uitgevoerde handelingen effectief zijn om vervolgens hiermee verder te gaan of aan te passen. In de methodiek van de wijkprogrammering wordt het concept gedefinieerd als ‘het volgen van een verandering’ en ‘een vinger aan de pols houden’ (Udo et al., 2017). Een volgende vraag die gesteld kan worden, is dan ook bij wie deze monitoringstaak zou moeten liggen. Dit is in het onderzoek niet direct meegenomen, omdat deze stap door gebiedsadviseurs nog niet is doorlopen. Wel kwam dit tijdens de interviews diverse malen aan bod. Tijdens deze gesprekken is naar voren gekomen dat de respondenten het monitoren momenteel idealiter bij de gebiedsadviseurs zelf neerleggen. Enerzijds omdat de gebiedsadviseurs de wijkprogrammering opstellen en dus op de hoogte zijn van de situatie in de wijken. Anderzijds omdat het proces rondom de wijkprogrammering nog in de beginfase bevindt waarin nog wordt geleerd en doorontwikkeld. Aangezien in de methodiek de monitoring als een processtap is geformuleerd, is hetgeen wat de respondenten hebben aangegeven dus in logische lijn met de methodiek: de verantwoordelijkheid van de monitoring zou inderdaad bij de gebiedsadviseur gelegd kunnen worden.

Bij monitoring kan echter een onderscheid worden gemaakt in twee niveaus. Er kan gekozen worden op gebiedsniveau te monitoren. Dit betekent dat er wordt gekeken in hoeverre de cijfers actueel zijn en

welke ontwikkelingen/trends invloed kunnen hebben op veranderingen in een wijk (Gebiedsadviseurs, Beleidsadviseurs, programmamanager & projectleider). Dit heeft tegelijkertijd invloed op de wijkprogrammering en het aanbod dat in de wijken al is ingezet: als de vraag in een wijk verandert, zou dit namelijk ook moeten betekenen dat het aanbod dat in de wijken is ingezet ook moet veranderen. Daarnaast kan er worden gemonitord op de effectiviteit van het aanbod dat op basis van de wijkprogrammering is ingezet. Als er wordt gekozen om de monitoring daadwerkelijk bij de gebiedsadviseur neer te leggen, kan dit monitoringsniveau zorgen voor een knelpunt. In hoofdstuk 6 is namelijk naar voren gekomen dat accounthouders kwartaalgesprekken met aanbieders voeren en gebonden zijn om dit officieel vast te leggen (Accounthouder 1, 2, 3 en 4). Het is namelijk bij een subsidieaanvraag wettelijk verplicht een aantal afspraken te maken waarop de accounthouders monitoren. Zij kijken in hoeverre de aanbieders in staat zijn geweest om de gemaakte afspraken na te komen aan de hand van bijvoorbeeld Kritische Presentatie Indicatoren (KPI's) die zijn geformuleerd. Deze taak, die door wet- en regelgeving bij de accounthouder ligt, overlapt deels de monitoring op de effectiviteit van het aanbod. Als de gebiedsadviseur inderdaad de verantwoordelijkheid over monitoring moet gaan krijgen, dan zou deze in ieder geval afhankelijk zijn van de gesprekken die de accounthouder met de aanbieders voert. Dit zal waarschijnlijk tevens een manier van samenwerken vergen om deze informatie bij elkaar te krijgen.

Hoofdstuk 8 – Aanbevelingen

In de conclusie is naar voren gekomen dat de huidige coöperatieve samenwerkingsvorm niet langer passend is. Om in ieder geval tot onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering te komen, is het daarom noodzakelijk op formele wijze informatie met elkaar te delen. Er wordt dan ook aanbevolen om meer tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders te coördineren. Mocht er besloten worden om hier een collectief belang van te maken dan zou er gekeken kunnen worden naar een collaboratieve samenwerkingsvorm. Op basis van de huidige bevindingen en getrokken conclusies zijn een aantal concrete aanbevelingen aan de afdeling geformuleerd. Aangezien gebiedsadviseurs een complexiteitserkende strategie hanteren en accounthouders een ordezoekende strategie nastreven, is er gekozen vanuit deze verschillende invalshoeken aanbevelingen te formuleren:

Organiseer themabijeenkomsten en gezamenlijke overleggen voor informatievoorziening

Met deze aanbeveling wordt niet alleen getracht orde te zoeken door informatie en kennis bij elkaar te brengen, maar ook complexiteit te erkennen en omarmen: er worden verbindingen gelegd tussen en processen gefaciliteerd voor de gebiedsadviseurs en accounthouders. Er bestaat namelijk een groot behoefte aan informatievoorziening vanuit zowel de kant van de gebiedsadviseurs als vanuit de accounthouders. De kennis binnen de afdeling is gefragmenteerd en asymmetrisch verdeeld: de accounthouders en gebiedsadviseurs zijn bijvoorbeeld niet op de hoogte hoe het proces van het contractmanagement en de wijkprogrammering verloopt. Een gebiedsadviseur weet bijvoorbeeld niet dat na de vaststelling van een beschikking nog kleine aanpassingen kunnen worden bewerkstelligd door de accounthouder. De aanbeveling aan het MT om daarom ontmoetingen tussen accounthouders en gebiedsadviseurs te creëren. Dit kan in de vorm van een themabijeenkomst waarbij twee vraaganalyses worden behandeld in samenspraak met accounthouders, maar ook door gewoonweg overleggen in te plannen waarin praktische informatie wordt medegedeeld. Tegelijkertijd is uit de bevindingen gebleken dat een lange tijd niet op de samenwerkingen is gestuurd. Momenteel vindt er geen sturing plaats op deze samenwerkingen, omdat er geen vraag en/of voorstel aan het MT is voorgelegd. Wel blijkt onder de gebiedsadviseurs en accounthouders de behoefte te bestaan om vanuit het MT sturen. Daarom een aanbeveling om het MT op de hoogte te stellen van de knelpunten rondom deze samenwerkingen. De sturing zal vervolgens de samenwerking tussen gebiedsadviseurs en accounthouders kunnen beïnvloeden. Deze verticale sturing in de vorm van het organiseren van bijeenkomsten heeft invloed op de kennis, het urgentiegevoel, tijd en de samenwerkingsvorm tussen gebiedsadviseurs en accounthouders. Het organiseren van bijeenkomsten en overleggen zorgt voor een prikkel om samen

te werken: de kennis is dan symmetrisch verdeeld over de gebiedsadviseurs en accounthouders en er bestaat een groter bewustzijn over de wijkprogrammering en het vaststellen van onderbouwd aanbod. Dit zal het urgentiegevoel bij accounthouders om met gebiedsadviseurs samen te werken vergroten. De prioriteiten kunnen vervolgens door accounthouders worden bijgesteld en er zal meer tijd besteed kunnen worden aan het vaststellen van onderbouwd aanbod. Daarnaast zorgen bijeenkomsten en overleggen ervoor dat de gebiedsadviseurs en accounthouders tevens elkaars jargon gaan begrijpen en zullen zij dezelfde definities aan bijvoorbeeld 'preventief aanbod' toekennen.

Zorg voor een overzicht met alle preventieve interventies

Voor de medewerkers binnen afdeling Jeugd is het momenteel onbekend welke interventies door de afdeling is ingekocht. Daarom een aanbeveling die gericht is op het zoeken naar orde binnen de afdeling door een overzicht met alle interventies op te stellen. Dit is nodig om het proces van het vaststellen van aanbod voor de wijkprogrammering optimaal te laten verlopen. Binnen afdeling Jeugd wordt er zowel repressieve als preventieve interventies ingekocht om Jeugdigen te voorzien in zorg en het kansrijker, gezonder en veiliger op te laten groeien. De kennis over aanbod blijkt echter gefragmenteerd over de afdeling verspreid te zijn. Allereerst zal daarom een schifting in deze repressieve en preventieve interventies gemaakt moeten worden, om vervolgens te richten op de preventieve interventies. Daarnaast is uit onderzoek gebleken dat de accounthouders uit team T&O preventieve interventies inkoopt die voor de wijkprogrammering ingezet kunnen worden. Het gaat hier echter niet om grote aantallen. Het kernteam Rotterdam Groeit blijkt namelijk ook interventies in te kopen. Daarbij blijkt aanbod met dezelfde thema's bij verschillende accounthouders te liggen. De informatie-uitwisseling blijkt nu nog vooral informeel en coöperatief plaats te vinden waardoor gebiedsadviseurs niet in staat zijn om op eigen initiatief een geheel overzicht van interventies samen te stellen. Aan het MT daarom de aanbeveling de ingekochte preventieve interventies bij elk team te verzamelen om een overzicht te creëren. Vervolgens kan het MT mensen aanwijzen die overkoepelend naar het aanbod van een bepaald thema kunnen kijken. Op deze manier worden er ook aanspreekpunten gecreëerd. De verticale sturing kan zorgen dat prioriteiten van deze medewerkers worden bijgesteld en het urgentiegevoel wordt vergroot.

Zorg dat processen synchroon lopen

Breng de processen van de medewerkers in beeld en zorg dat deze synchroon lopen. Momenteel blijken de werelden en daarmee de processen van de accounthouders en gebiedsadviseurs namelijk nog gescheiden te zijn. Zoals uit het onderzoek is gebleken, blijken de werkwijzen van gebiedsadviseurs en accounthouders momenteel een samenwerking te belemmeren: de accounthouder lijkt orde te zoeken terwijl complexiteit door de gebiedsadviseur wordt erkend en omarmd. De spanning tussen de intern en extern georiënteerde medewerkers bemoeilijkt de samenwerking, omdat de processen niet op elkaar aansluiten. Er dient daarom een complexiteitserkennende strategie te worden gehanteerd: niet alleen actoren (gebiedsadviseurs en accounthouders) maar ook de processen dienen aan elkaar gekoppeld te worden. Uit het onderzoek blijkt namelijk het proces van de wijkprogrammering niet synchroon te lopen met de aanvraagtermijnen waarmee accounthouders te maken hebben. De vraagverheldering vanuit de wijkprogrammering komt namelijk te laat om deze vervolgens mee te kunnen nemen in de gesprekken met de aanbieders. Daarom een aanbeveling aan het programmteam om deze processen in samenspraak met accounthouders in kaart te brengen om voor de wijkprogrammering (en dus het vaststellen van aanbod) aansluiting te zoeken. Dit zal gedaan kunnen worden door middel van LEGO-workshops, die al binnen de afdeling bekend zijn. De LEGO-workshops worden ingezet om gezamenlijk met lego blokjes aan het proces te bouwen.

Hoofdstuk 9 – Reflectie

9.1 Gehanteerde onderzoeksstrategie

Er is voor dit onderzoek gekozen om kwalitatieve data te verzamelen, omdat het onderzoek als doel heeft gehad de empirische werkelijkheid in dit vraagstuk te beschrijven en verklaren. Het voordeel van kwalitatieve data is dat het meer inzicht verschaft en meer diepgang biedt over de mechanismes die een rol in dit onderzoek spelen. Er is tevens ruimte om vanuit verschillende perspectieven naar het vraagstuk te kijken. De kwalitatieve data is verzameld aan de hand van beleidsdocumenten, twee duo-interviews en zeventien interviews. De duo-interviews en interviews zijn op een semigestructureerde wijze afgelegd. Op deze wijze is getracht de respondent de ruimte te geven zijn/haar verhaal te doen wat uiteindelijk heeft geleid tot een verrijking in de bevindingen. De verrijking in de bevindingen heeft geholpen om de hoofd- en deelvragen van het onderzoek te beantwoorden. Als het onderzoek nogmaals uitgevoerd zou moeten worden, zal er daarom wederom gekozen worden om casestudy als onderzoeksstrategie te hanteren.

Er is voor dit kwalitatief onderzoek zeventien respondenten voor hun verhaal benaderd. In het onderzoek is gekozen op een aselechte wijze deze respondenten te selecteren, maar dit werd pragmatisch bemoeilijkt door volle agenda's. Het is daarom raadzaam in de toekomst de interviews tijdig in te plannen. Daarnaast werden afspraken door respondenten afgezegd, maar werd dit risico kleiner gemaakt door ruimte voor nieuwe afspraken te scheppen. Daarnaast bleek het onderwerp van het onderzoek een gevoelig thema onder de respondenten te zijn waarbij een risico bestond om sociaal wenselijke antwoorden te krijgen. Tijdens het afleggen van de interviews bleken sommige respondenten daarom spraakzamer te zijn over hun ervaringen dan andere respondenten. Hier is getracht mee om te gaan door bij de minder uitgesproken respondenten een aantal keer door te vragen en duo-interviews af te leggen om de bevindingen te valideren.

Als er wordt gereflecteerd op de praktijk blijkt het onderzoek een groeiend bewustzijn geschept te hebben. Ondanks de samenwerkingen nog niet soepel verlopen, groeit het bewustzijn over de wijkprogrammering binnen de afdeling. Zo werd bijvoorbeeld een masterclass georganiseerd waarin het vraagstuk in dit onderzoek tevens aan bod is gekomen, terwijl de masterclass draaide om de monitoring.

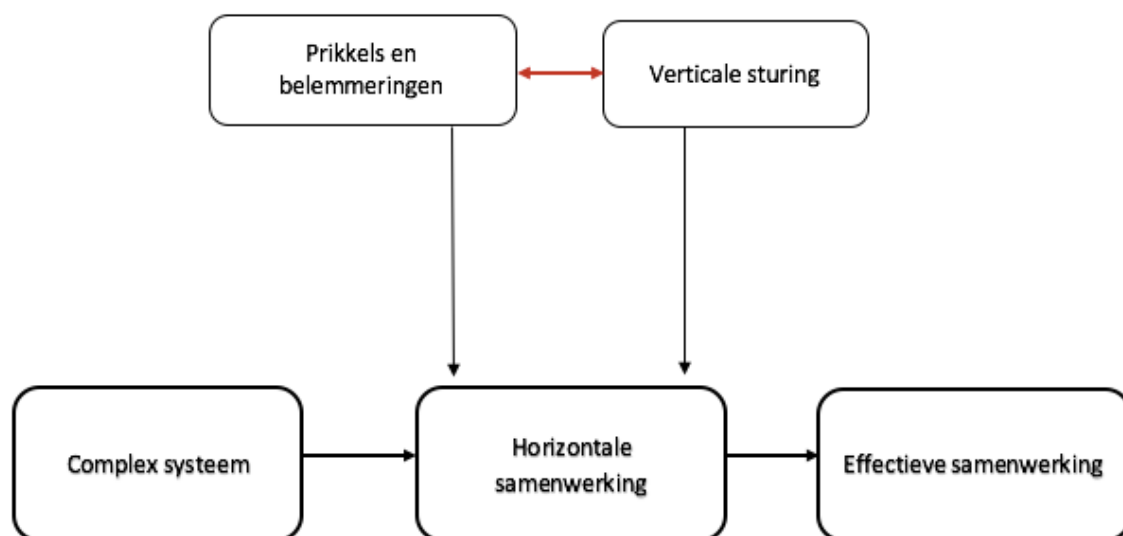
Tot slot is het van belang om in beeld te houden dat data alleen intern binnen afdeling Jeugd is verzameld. Het relevant aanbod voor de wijkprogrammering is echter niet slechts gelegen bij afdeling Jeugd, maar ook bij andere afdelingen zoals Sport, Cultuur, Volwassenen en Veiligheid. Aangezien het hier betreft om een ingewikkeld proces en afdelingen verschillende structuren kunnen hebben, is er gekozen om het onderzoek af te bakenen en afdeling Jeugd als scope te nemen. Andere onderzoekers zullen dit thema kunnen onderzoeken door de scope groter te maken. De verschillende beleidsterreinen werken vanuit een eigen structuur, maar spelen een rol binnen de wijkprogrammering. Door de scope breder te trekken, kan dit thema verder worden uitgelicht.

9.2 Gehanteerde theorie

Er is voor dit onderzoek gekozen om diverse theorieën te gebruiken om deze in de werkelijkheid te toetsen. De operationalisering en de topiclijsten waren dan ook op deze theorieën gebaseerd. Aangezien het betreft een kwalitatief onderzoek waarbij semigestructureerde interviews zijn afgenomen, zijn door de respondenten tevens andere factoren die bij de samenwerking een rol hebben gespeeld benoemd. Deze factoren waren niet altijd terug te leiden naar de theorie. Het gaat hierbij om de prikkels en belemmeringen om samen te werken. Uit de bevindingen bleek de samenwerking tevens beïnvloed te zijn door de houding van t.o.v. complexiteit. Dit is vrij logisch, omdat het complex systeem in het onderzoek als onafhankelijke variabele is beschouwd. Er zijn echter factoren- denk bijvoorbeeld

aan tijdgebrek- genoemd die niet herleidbaar waren naar complexiteit en/of het model van Ansell & Gash (2007). Het nadeel van de gebruikte theorie is dan ook dat contextuele factoren buiten de scope van de theorie is gevallen. Voor een vergelijkbaar onderzoek is het daarom raadzaam om naast deze theorieën tevens te verdiepen in theorieën waarin de contingentie van vraagstukken tevens worden meegenomen als prikkels en belemmeringen voor samenwerking.

Terugblikkend op het conceptueel model zou deze ook herzien kunnen worden. Op basis van het conceptueel model is een verwachting geformuleerd over de invloed van de verticale sturing op de prikkels en belemmeringen. Deze verwachting komt voort omdat in het model van Ansell & Gash (2007) faciliterend leiderschap als een stimulans voor de prikkels en belemmeringen wordt beschouwd. Met de bevindingen is naar voren gekomen dat de sturingsrol van het MT inderdaad de prikkels/belemmeringen beïnvloeden, maar dat de prikkels/belemmeringen tevens de verticale sturing beïnvloeden. De twee concepten blijken uit de bevindingen elkaar dus wederzijds te versterken. Het conceptueel model zal er zo uit moeten zien:



Figuur 16: Herziend conceptueel model

Uit de bevindingen zijn uiteindelijk interessante conclusies getrokken; scherpe aanbevelingen geformuleerd en het onderzoek heeft de huidige en gewenste samenwerking binnen de afdeling om tot onderbouwd aanbod te komen aan kunnen duiden. In de wetenschappelijke relevantie is naar voren gekomen dat het onderzoek nieuw licht tracht te werpen op de invloed van complexiteit op samenwerkingen. Uit de bevindingen kan inderdaad worden geconcludeerd dat een spanning tussen de type systemen en strategieën een belemmering kan vormen voor de samenwerking. Daarnaast heeft dit onderzoek tevens een bijdrage geleverd aan de literatuur door het wederzijds versterkend effect die prikkels/belemmeringen en verticale sturing op elkaar hebben aan te duiden. Aangezien invloed en financiële middelen geen rol hebben gespeeld in dit onderzoek, kan een vervolgonderzoek uitgevoerd worden in hoeverre deze elementen versterkt worden door verticale sturing om te prikkelen en belemmeren. Maar ook in hoeverre invloed en financiële middelen verticale sturing kunnen stimuleren.

Daarnaast is het interessant een vervolgonderzoek uit te voeren door de samenwerking rondom het vaststellen van aanbod breder te trekken naar andere clusters. Elke afdeling is op een andere manier ingericht en kent dus ook een andere structuur. De afdelingen kopen tevens aanbod in dat relevant kan zijn voor de wijkprogrammering. De complexiteit om in deze structureren samen te werken, kan interessante inzichten leveren om de methodiek nog meer te verfijnen. Al met al heeft het onderzoek op theoretisch en praktisch gebied interessante bevindingen aan het licht gebracht.

Literatuurlijst

- Ansell, C. & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration and Theory*, 18(0), 543-571.
- Beer de, A. & Goedendorp, A. (2018). *Spel der vergissingen*.
- Bouckaert, G., Peters, G. B., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bovens, M.A.P, Hart, P., 't, Twist, M.J.W., van en Rosenthal, U. (2001). *Openbaar bestuur. Beleid, Organisatie en Politiek*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- De Bruijn, H., Ten Heveulhof, E., & Enserink, B. (2013). *Organizing the policy analysis process*.
- De Bruijn, H. & ten Heuvelhof, E. (2007). *Management in netwerken; over veranderen in een Multiactorcontext*. Utrecht: Lemma BV.
- Buurma, H. (1991), Integraal management in hoofdlijnen. In: Integraal management: leiding geven in de publieke sector, pp 19-44. Utrecht: Stichting Teleac.
- Draijer, W.M. (2011). *Succesfactoren van intergemeentelijke samenwerking*. Universiteit Twente.
- Edelenbos, J., E.H. Klijn & van Buuren, M.W. (2010). *The connective capacities of network managers*.
- Edelenbos, J., E.H. Klijn & Kort, M. (2009). Managing Complex Process Systems. Surviving at the Edge of Chaos, in: Teisman, G.R., Buuren, M.W. van & Gerrits, L. (2009). *Managing complex systems*. London, Routledge.
- Gemeentebld. (2016). *Nadere regels subsidies couleur lokale Rotterdam 2017*. Geraadpleegd op <https://www.rotterdam.nl/loket/documentenkcc/Nadere-regels-CL-2017.pdf>
- Gemeente Rotterdam (2016). *Programmaplan Kansrijk Opgroeien*.
- Gemeente Rotterdam. (2015). *Beleidskader Jeugd 2015-2020, Rotterdam Groeit*. Geraadpleegd op <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/beleidskader-jeugd/RapportBeleidskaderJeugd.pdf>
- Gemeente Rotterdam. (Z.j.). *Gebiedscommissies: minder politiek, meer buurt*. Dat is de essentie van gebiedscommissies. Geraadpleegd op <https://www.rotterdam.nl/wonenleven/wederopbouw/>
- Gerrits, L. (2012). *Punching Clouds: An Introduction to the Complexity of Public Decision-Making*. Litchfield Park: Emergent Publications.
- Henneman, E.A., Jan, L.L. & Cohen, I.C. (1994). Collaboration: a concept analysis. *Journal of Advanced*, 21:1, 103-109. DOI: 10.1046/j.1365-2648.1995.21010103.x
- Kalders, P., J. van Erp & K. Peters. (2004), Overheid in spagaat, over spanningen tussen verticale en horizontale sturing, *Bestuurskunde*, 13(8), 338-340.

- Keast, R., Brown, K. & Mandell M. (2017) Getting the right mix: unpacking integration meanings and strategies. *International Public Management Journal*, 10:1, 9-33, DOI: 10.1080/10967490601185716
- Klijn, E., & van Twist, M. (2007). Publiek-Private samenwerking in Nederland: overzicht van theorie en praktijk. *M&O*, 61 (4), 156-170.
- Koppejan, J. & E.H. Klijn. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: A network approach to problem solving and decisionmaking*. Oxon: Routledge.
- Lawson, H. (2002). Improving Conceptual Clarity, Accuracy, and Precision and Facilitating More Coherent Institutional Designs. *The National Society for the Study of Education Yearbook 2002*. Chicago: University of Chicago Press.
- McNamara, M. (2012). Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination and Collaboration: A Framework for Public Managers. *International Journal of Public Administration*: 389, 401.
- Mintzberg (1994). *Mintzberg over management – de wereld van onze organisaties*. Amsterdam: Contact.
- Purdy, J. M. (2012). A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. *Public Administration Review*, 72(3), 409-417. doi:10.1111/j.1540-6210.2011.02525.x
- Rank, O.N. (2008). Formal structures and informal networks: Structural analysis in organizations. *Strategic Management Journal* 13, 486-498.
- Ringeling, A. (2003). Instrumenten in vieren: een ontwikkelingsgang, in: Bekkers, V, en A. Ringeling (red.), *Vragen over beleid Perspectieven op waardering*. Utrecht: Lemma bv.
- Roloff, J. (2007). Learning from Multi-Stakeholder Networks: Issue-Focussed Stakeholder Management. *J Bus Ethics*, 82(1), 233–250. doi:http://dx.doi:10.1007/s10551-007-9573-3
- Schruijer, S. & Vansina, L.S. (2007). Samenwerkingsrelaties over organisatiegrenzen: Theorie en praktijk. *M&O Tijdschrift voor Management en Organisaties nummer 3(4)*, 203 – 218.
- Teisman, G.R. (2005). *Publiek management op de grens van chaos en orde*. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit. Den Haag: Sdu.
- Udo, N., Ooms, H., Kann, D. & Sondejker, F. (2017). *Methodiekbeschrijving Wijkprogrammering*.
- Van Thiel, S. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Winer, M.B. & Ray, K. (2003). *Collaboration Handbook: Creating, Sustaining, and Enjoying the Journey*. Minnesota: Amherst H. Wilder Foundation.

Bijlage I – Interviewgide

Interviewgide bestaat uit drie onderdelen. De introductie, de vragen en de afsluiting.

Interviewgide	
Introduceren aan de hand van de volgende stappen	
Introductie	Mezelf voorstellen De vraag stellen of er vragen zijn rondom de interviewvragen die ze al via e-mail hebben ontvangen
Doelstelling	Het doel van dit onderzoek is het verklaren van de huidige samenwerkingsvorm tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders. Het betreft de samenwerking om te komen tot onderbouwd aanbod voor de wijkprogrammering. Met deze inzichten zullen vervolgens verbeterkansen voor de samenwerking in kaart worden gebracht. Op basis hiervan zullen aanbevelingen over de inrichting van de samenwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders worden geformuleerd. Aangezien u onderdeel uitmaakt van dit proces, denk ik dat uw verhaal een bijdrage kan leveren aan dit onderzoek.
Onderwerp	De volgende onderwerpen zullen aanbod komen <u>Introductievragen</u> voor een stakeholdersanalyse De mate van <u>complexiteit</u> binnen uw (team of afdeling) De <u>huidige en gewenste samenwerking</u> tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders en diens <u>effectiviteit</u> De aanwezigheid van <u>prikkels en belemmeringen</u> om samen te werken De <u>huidige en gewenste verticale sturing</u> door leidinggevend en afdelingshoofd
Anonimiteit	Uw anonimiteit zal geborgd worden De gegevens zullen niet herleidbaar zijn; u zal in het onderzoek aan de hand van uw functie worden aangeduid Deze gegevens zullen slechts gebruikt worden voor dit onderzoek
Opname	Vindt u het goed om dit gesprek voor onderzoeksdoeleinden op te nemen?

De onafhankelijke en afhankelijke variabelen: de daarbij horende centrale vragen en subvragen	
Stakeholderanalyse <i>Topics:</i> <i>Jezelf voorstellen</i> <i>Taken/werkzaamheden</i>	Voorbeeldvragen Wie ben jij? Wat is jouw functie? Wat zijn jouw werkzaamheden inzake wijkprogrammering?
Complex systeem <i>(Onafhankelijke variabele)</i> <i>Topics:</i>	Voorbeeldvragen

<i>Manier van werken binnen team/afdeling</i> <i>De verantwoordelijkheid van medewerkers</i> <i>Mate van vastgestelde doelen</i> <i>Complexiteit erkennen/ontkennen</i>	Zou jij de werkwijze van jouw team willen beschrijven? Hoe zit het volgens jou met het nemen van verantwoordelijkheid bij jou en andere collega's? In hoeverre wordt er volgens jou gewerkt naar een vast doel?
Huidige en gewenste Horizontale samenwerking (Intermediaire variabele) <i>Topics:</i> <i>Organisatiestructuur</i> <i>Informatie-uitwisseling</i> <i>Besluitvorming</i> <i>Vertrouwen</i>	Voorbeeldvragen Heeft er volgens jou een structureerverandering plaatsgevonden op de afdeling met de komst van de wijkprogrammering? Op welke manier heeft informatie-uitwisseling tussen gebiedsadviseurs en accounthouders plaatsgevonden? En wat is volgens jou gewenst? Op welke manier zijn er besluiten genomen met het inkopen van aanbod? En wat is volgens jou gewenst?
Prikkels en belemmeringen tot samenwerking (onafhankelijke variabelen) <i>Topics:</i> <i>Urgentiegevoel</i> <i>Verdeling middelen</i> <i>Voorgeschiedenis</i> <i>Prikkels en belemmeringen</i>	Voorbeeldvragen Zijn er volgens jou prikkels en belemmeringen aanwezig om met elkaar samen te werken? Denkt u dat u evenveel invloed kunt uitoefenen op besluiten als andere collega's? Denkt u dat u evenveel kennis beschikt als andere collega's? Denkt u dat u evenveel tijd besteedt aan de wijkprogrammering in het algemeen en het komen tot onderbouwd aanbod specifiek?
Huidige en gewenste verticale sturing (intermediaire variabelen) <i>Topics:</i> <i>Sturing</i> <i>Vorm van sturing</i>	Voorbeeldvragen Heb je enige mate van sturing op samenwerkingen ervaren door het MT? Zo ja, wat voor sturing was het? Zo nee, wat zou het gewenste zijn?
Effectiviteit (afhankelijke variabele) <i>Topics:</i> <i>Overbodigheid</i> <i>Tegenstrijdigheden</i> <i>Samenhang</i>	Voorbeeldvragen Is er samenhang in taken en uitvoering? Is er sprake van overbodigheden? Is er sprake van tegenstrijdigheden tussen beleidslijnen en uitvoering?

Afsluiting	
Afsluiten	Wilt u nog iets toevoegen aan dit gesprek? Wat vond u ervan?
Transcript	Dit gesprek zal uitgewerkt worden. Zou u transcript hiervan willen ontvangen?
Bedanken	Ik wil u bedanken voor het vrijmaken van uw tijd en uw deelname aan dit onderzoek.

Bijlage II – Codeboek

Code	Toelichting
Complex systeem	Tekstgedeeltes waarin de kenmerken van een complex worden benoemd, zullen worden gemarkeerd met de kleur oranje. De kenmerken dienen overeen te komen met de al eerder vastgestelde uitingsvormen, af te lezen uit de operationalisatie.
Prikkels/Belemmeringen	Tekstgedeeltes waarin prikkels en belemmeringen worden genoemd, zullen worden gemarkeerd met de kleur rood. De kenmerken dienen overeen te komen met de al eerder vastgestelde uitingsvormen, af te lezen uit de operationalisatie.
Horizontale samenwerking	Tekstgedeeltes waarin de kenmerken van horizontale samenwerking worden genoemd, zullen worden gemarkeerd met de kleur blauw. De kenmerken dienen overeen te komen met de al eerder vastgestelde uitingsvormen, af te lezen uit de operationalisatie.
Verticale sturing	Tekstgedeeltes waarin de kenmerken van verticale sturing worden genoemd, zullen worden gemarkeerd met de kleur grijs. De kenmerken dienen overeen te komen met de al eerder vastgestelde uitingsvormen, af te lezen uit de operationalisatie.
Borging	Tekstgedeeltes waarin de kenmerken van borging worden genoemd, zullen worden gemarkeerd met de kleur groen. De kenmerken dienen overeen te komen met de al eerder vastgestelde uitingsvormen, af te lezen uit de operationalisatie.