

Doen wat echt werkt: leren door motivatie

Een onderzoek naar 'leren en verbeteren' in de Wijkprogrammering van de gemeente Rotterdam om het impact gedreven werken te optimaliseren.



Masterscriptie

Beleid en Politiek – Erasmus Universiteit Rotterdam

Student: Lana Cehajic

Studentnummer: 454936

Scriptiebegeleider: Prof.dr. Peter Scholten

Tweede lezer: dr. Michael Schreuders

Organisatie: Gemeente Rotterdam

Afdeling: Jeugd

Team: Wijknetwerken & Wijkprogrammering

Praktijkbegeleiders: Bouke Caton en Denis Wiering

Woordenaantal: 14.752

Datum: 26 juni 2020



Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie 'Doen wat echt werkt: leren door motivatie' die in opdracht van de afdeling Jeugd van gemeente Rotterdam is uitgevoerd. De scriptie richt zich op het huidige verloop van het 'leren en verbeteren' in de Wijkprogrammering en de mogelijkheden om het proces te optimaliseren. De scriptie is geschreven in het kader van mijn afstuderen in de specialisatie Beleid en Politiek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Deze scriptie is tot stand gekomen met behulp van een aantal mensen, waar ik graag mijn waardering over wil uitspreken. Ik wil mijn dank uitspreken aan het team Wijknetwerken & Wijkprogrammering van de gemeente Rotterdam, die mij de mogelijkheid hebben geboden om mijn scriptie bij hen te schrijven. In het bijzonder dank aan mijn praktijkbegeleiders Bouke Caton en Denis Wiering, de vrijheid die ik kreeg maar ook de nodige sturing en kritische blik. Daarnaast wil ik alle respondenten die ik heb mogen interviewen bedanken; zonder hun tijd en moeite was het onderzoek niet mogelijk geweest. Speciale dank aan mijn scriptiebegeleider Peter Scholten die, ondanks de moeilijkheden die coronacrisis met zich meebracht, professionele (online) begeleiding en feedback bleef leveren. Tot slot wil ik mijn waardering uitspreken over mijn familieleden, die mij al jarenlang steunen in mijn studieloopbaan.

Veel leesplezier,

Lana Cehajic

Papendrecht, 26 juni 2020

Abstract

Het beleidskader Rotterdam Groeit heeft de ambitie om jongeren in de stad kansrijker, veiliger en gezonder op te laten groeien. Uit deze ambitie is de methodiek Wijkprogrammering ontstaan. De methodiek wordt door de gemeente Rotterdam als instrument gebruikt om de beleidsinzet meer in samenhang uit te voeren op wijkniveau. Het is een manier van werken om, op basis van cijfers en in overleg met de praktijk, te komen tot een passende en kwalitatief betere en effectievere inzet in een wijk of gebied. Een belangrijk element in de Wijkprogrammering is het leer- en verbeterproces. Hierbij gaat het om het monitoren en meten van uitkomsten, met de bedoeling om daarmee het handelen van aanbieders bij te stellen en op die manier een grotere impact te creëren voor de jeugd van Rotterdam. Om meer inzicht te krijgen in het leer- en verbeterproces in de Wijkprogrammering, is in dit onderzoek door middel van een documentanalyse en interviews onderzocht hoe dit proces momenteel verloopt en welke factoren hierop van invloed zijn. Op basis van literatuur zijn de volgende factoren meegenomen in het onderzoek: risicooversie, organisatiestructuur, financiering en informatiepositie. Door inzichten van aanbieders, gebiedsadviseurs, een accounthouder en contractmanager bij elkaar te brengen, is gepoogd het huidige leer- en verbeterproces inzichtelijk te maken en mogelijke verbeterkansen te verkennen. Uit het onderzoek is gebleken dat de onderzochte factoren belemmerend zijn voor het leren en verbeteren in de Wijkprogrammering. De factoren leiden tot een gevoel van controle en verantwoording, waardoor de aanbieders een verkeerd beeld hebben van het doel van het leer- en verbeterproces in de Wijkprogrammering. Aanbieders moeten het diepere belang van deze verbetercyclus inzien, namelijk dat het zorgt voor een effectiever aanbod. Indien er niet voldoende motivatie is om te handelen naar wat het beste is voor de jeugd van Rotterdam, zal er ook geen sprake zijn van een leerproces om het aanbod te verbeteren.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Centrale vraag- en doelstelling.....	6
1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	8
1.4 Leeswijzer	8
2. Theoretisch kader.....	10
2.1 Leren en verbeteren.....	10
2.1.1 Lerende overheid	11
2.2 Samenwerking.....	11
2.2.1 Leren en verbeteren in een samenwerking.....	12
2.3 Factoren.....	13
2.4 Conceptueel model.....	15
3. Methode	16
3.1 Kwalitatieve methode.....	16
3.2 Respondenten en privacy.....	17
3.2.1 Onderzoekspopulatie.....	17
3.3 Operationalisering.....	18
3.3.1 Afhankelijke variabele	18
3.3.2 Onafhankelijke variabele.....	19
3.4 Codeerschema	19
4. Context.....	22
4.1 Politieke context	22
4.2 Processtappen	23
4.3 Werkveld.....	25
5. Resultaten	26
5.1 Bevindingen	26
5.2 Deelvraag 2	31
6. Analyse.....	34
6.1 Factor 1: risicoaversie.....	34
6.2 Factor 2: organisatiestructuur.....	35
6.3 Factor 3: financiering.....	37
6.4 Factor 4: informatiepositie	38
6.5 Deelvraag 3	39
7. Conclusies en aanbevelingen.....	42
7.1 Conclusie.....	42

7.2 Aanbevelingen	43
7.3 Discussie	44
7.4 Evaluatie	45
Literatuur	46
Bijlagen	49
<i>Bijlage 1: Interviewguide</i>	<i>49</i>
<i>Bijlage 2: Codeerschema</i>	<i>53</i>

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Rotterdam heeft het streven om tot zo veel mogelijk impact te komen voor de inwoners en de stad als geheel. Hiervoor is het nodig om effectieve diensten te bieden met kennis uit zowel wetenschap als praktijk. Om deze reden heeft Rotterdam het beleidskader Jeugd, 'Rotterdam Groeit' opgesteld, met als belangrijke basis een zogenoemd factorenmodel met beschermende en risicofactoren. Een belangrijke operationalisering hiervan is de methodiek Wijkprogrammering. Met de Wijkprogrammering beoogt de gemeente Rotterdam jongeren kansrijker, veiliger en gezonder op te laten groeien, door concreet naar de vraag binnen een wijk te kijken en hier vervolgens op in te spelen. Het is een manier van werken om, op basis van cijfers en in overleg met de praktijk, te komen tot een passende en kwalitatief betere en effectievere inzet in een wijk of gebied (Wiering, Caton, Jonker, Ooms, Sondeijker, Udo & Van Yperen, 2019). Het is een instrument om de beleidsinzet op Jeugd meer in samenhang uit te voeren, meer wijkgericht te maken en ook meer te sturen op kwaliteit aan de hand van beschikbare kennis vanuit het factorenmodel.

Rotterdam verricht een fors aantal inspanningen om bij te dragen aan een sterkere stad met een kansrijkere, veiligere en gezondere jeugd (Wiering, 2015). Om een kwalitatief goede dienstverlening te bieden aan de Rotterdammers, besteedt de gemeente steeds meer activiteiten uit (Noordegraaf, 2017). Voorop in de dienstverlening staat duurzaam resultaat. Niet alleen symptoombestrijding, maar dieper; vanaf de wortel (Wiering, 2015). Meer doen wat werkt. Hiervoor is het van belang aan te zetten tot een praktijk die leert en verbetert (Gorissen, 2017). De kern van een effectief jeugdstelsel wordt gevormd door het concept van gezamenlijk lerend werken met gebruik van bestaande en zich ontwikkelende kennis.

De visie van gezamenlijk lerend werken sluit aan op het gedachtegoed ontwikkeld door Berwick (2016), over de verschillende tijdperken die de zorg doorloopt. In het eerste tijdperk is sprake van professionele dominantie op het gebied van kennis. Centraal staat het vertrouwen in professionals, die als tegenprestatie van de samenleving het voorrecht krijgen van autonomie en zelfregulatie. Als reactie op de problemen die aan het licht kwamen door het volledig vertrouwen op professionaliteit, ontstond het tweede tijdperk. Dit tijdperk wordt gedreven door regulatie, verantwoording, meten, belonen en straffen. Berwick (2016) stelt dat de botsing van de exponenten van beide tijdperken het huidige klimaat van ongemak en zelfbescherming onder zorgverleners creëert. De professionals voelen zich overgecontroleerd, maar is het vanwege de publieke context voor de overheid belangrijk om te weten of de inzet effectief is.

Gestreefd wordt naar een derde tijdperk van moraliteit, waarin enkel wordt gemeten om van te leren en te verbeteren (Berwick, 2016). In de Wijkprogrammering wordt moraliteit vormgegeven

als het ethisch handelen naar wat het beste is voor de jeugd van Rotterdam. Voor het optimaliseren van de kwaliteit van het opvoed- en opgroei-klimaat voor de jeugd, is betere samenwerking of co-creatie nodig tussen de gemeente, professionals, cliënten en burgers. Dat maakt het mogelijk om steeds door te bouwen op de kennis over wat werkt en wat niet, zonder nieuwe ontwikkelingen af te laten remmen doordat kennis onvoldoende toepasbaar of beschikbaar is (Gorissen, 2017). Samenlerend doen leidt zo tot impact gedreven resultaten.

1.2 Centrale vraag- en doelstelling

Om te weten of de aanbieders goede resultaten boeken, is het niet effectief om enkel te kijken naar de uiteindelijke maatschappelijke resultaten (Wiering et al., 2019). De relatie tussen interventies die worden uitgevoerd en maatschappelijk resultaat is niet één op één te leggen, er spelen namelijk veel factoren een rol (Van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2015). Daarom is het nuttig dat elke aanbieder de resultaten van zijn eigen aandeel monitort en daar kritisch naar kijkt. Monitoren is in de Wijkprogrammering echter geen doel op zich. De bedoeling is dat de partner in de wijk de monitoringsinformatie gebruikt om zijn leercyclus in gang te zetten en zo het aanbod te verbeteren. De kwaliteitscyclus is pas af als er duiding is gegeven en consequenties zijn verbonden aan de resultaten (Wiering et al., 2019). Samenwerking met en vertrouwen in de markt zijn daarbij essentieel. Tegelijkertijd moet het bereiken van de doelstellingen voorop blijven staan. De wijkpartners worden momenteel echter afgerekend op outputgerichte kritische prestatie indicatoren (KPI) en niet op de impact die zij op de jeugd van Rotterdam hebben. Dit werkt niet bevorderend voor het leer- en verbeterproces. Om deze reden is het belangrijk om te kijken hoe de gemeente leren in de praktijk kan bevorderen en hoe dit mee genomen kan worden in de opdrachtverstrekking.

Om meer inzicht te krijgen in het leer- en verbeterproces in de Wijkprogrammering en hierover aanbevelingen te doen, wordt in dit onderzoek door middel van documentanalyses en het afnemen van interviews getracht de volgende vraag te beantwoorden:

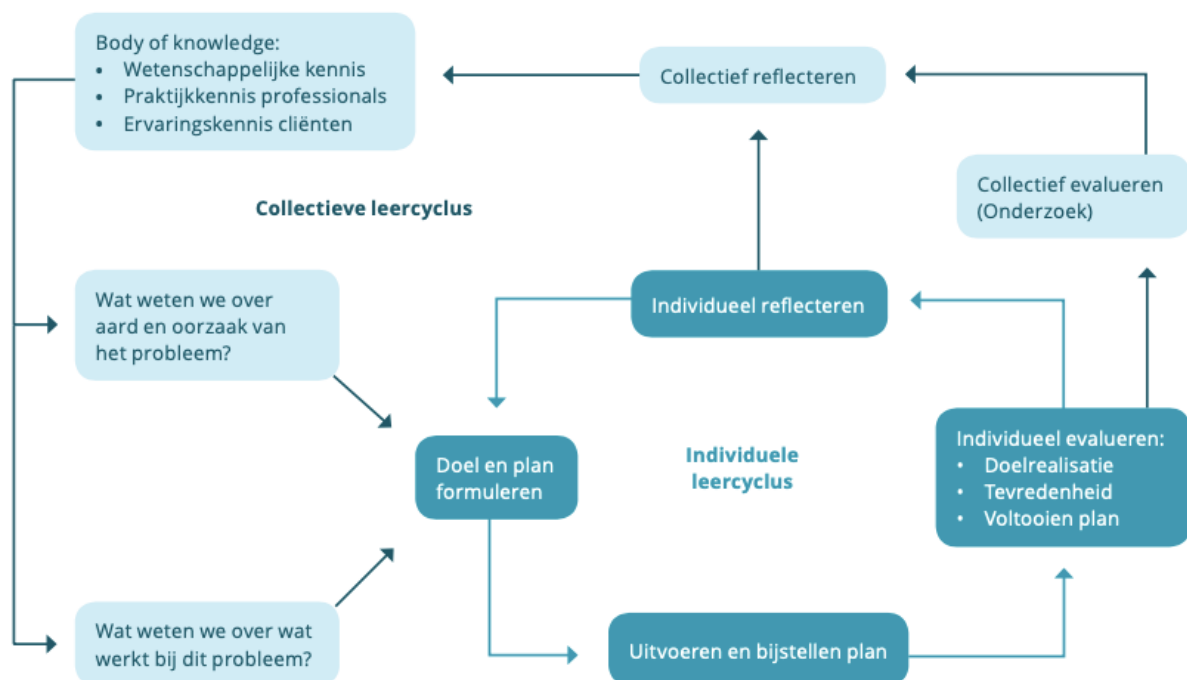
“Hoe is de Wijkprogrammering ingericht en welke factoren zijn van invloed op het ‘leren en verbeteren’ in de Wijkprogrammering?”

De volgende deelvragen dragen bij aan het beantwoorden van de centrale vraagstelling:

1. *Wat is de Wijkprogrammering en hoe is deze ingericht?*
2. *Hoe ziet het leren en verbeteren in de Wijkprogrammering er momenteel uit?*

3. Door welke factoren wordt het leren en verbeteren binnen de Wijkprogrammering beïnvloed?
4. Welke aanbevelingen in de opdrachtverstrekking jeugdpreventie voor het leren en verbeteren vloeien voort uit dit onderzoek?

Het doel van dit onderzoek is het ontdekken welke factoren van invloed zijn op het leren en verbeteren in de Wijkprogrammering van de gemeente Rotterdam. 'Leren en verbeteren' wordt omschreven als het proces waarbij gezamenlijk lerend wordt gewerkt, met gebruik van bestaande en zich ontwikkelende kennis (Gorissen, 2017). In figuur 1 wordt dit proces schematisch weergegeven. Samen leren en verbeteren zal leiden tot betere resultaten en tot een doelmatige professionele inzet. Hierbij gaat het zowel om de uitvoeringspraktijk van de hulp voor jeugdigen en gezinnen, als om het beleid en de inkoop die daarvoor het kader vormen. Door het verkrijgen van inzicht in de factoren die van invloed zijn op leren en verbeteren, kunnen aanbevelingen worden gedaan over hoe dit proces in de Wijkprogrammering kan worden bevorderd.



Figuur 1. Basisschema voor samen leren en verbeteren. Overgenomen van Samen lerend doen wat werkt door Gorissen (2017).

1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Wetenschappelijke relevantie

In de literatuur is veel over lerende organisaties en een lerende overheid geschreven (zie onder anderen Van der Knaap, 1997; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2006; Swieringa & Wierdsma, 2007). Het ‘leren en verbeteren’ zoals omschreven door Gorissen is echter pas in 2017 geïntroduceerd in een document van het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) over samen lerend doen wat werk. Het document geeft een nieuwe kijk op *evidence-based practice* in zorg en welzijn voor jeugdigen en gezinnen. Professionals moeten elkaar niet vertellen wat ze moeten doen, maar samen optrekken in leren wat te doen (Gorissen, 2017). Hiervoor is er een gedeelde taal nodig en moet er ruimte zijn om gezamenlijk te leren. Het leer- en verbeterproces uit het document van het NJI is een belangrijk element in de Wijkprogrammering, maar is nog nauwelijks wetenschappelijk onderzocht. Met dit onderzoek wordt getracht te achterhalen hoe het ‘leren en verbeteren’ in de Wijkprogrammering verloopt en welke factoren dit proces beïnvloeden. Daarnaast kunnen de ervaringen van de wijkpartners en betrokken actoren van de gemeente een invulling geven aan het derde tijdperk zoals omschreven door Berwick (2016), waarin gestreefd wordt naar een samenwerking waarin enkel wordt gemeten om te kunnen ‘leren en verbeteren’.

Maatschappelijke relevantie

Met de Wijkprogrammering beoogt de gemeente Rotterdam jongeren kansrijker, veiliger en gezonder op te laten groeien door concreet naar de vraag binnen een wijk te kijken om hier vervolgens op in te spelen. Dit onderzoek biedt inzicht in het ‘leren en verbeteren’ van wijkpartners en de gemeente Rotterdam en hoe dit ondersteund kan worden in de Wijkprogrammering. De uitkomsten van dit onderzoek zijn relevant voor het inkoopproces jeugdpreventie. Inkoopers en beleidsmakers bepalen voor en in opdracht van de samenleving welke problemen er moeten worden aangepakt en welke doelen daarbij gerealiseerd moeten worden (Gorissen, 2017). De ervaringen van zowel de aanbieders als de betrokken actoren van vanuit de gemeente kunnen van belang zijn voor het opstellen van het volgende subsidiekader. Zo kan de gemeente Rotterdam komen tot een grotere impact voor de inwoners en stad als geheel.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 is het onderwerp van het onderzoek geïntroduceerd. Hierbij is de probleemstelling met enkele deelvragen gepresenteerd, gevolgd door de maatschappelijke- en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek. Hoofdstuk 2 bestaat uit een theoretische bespreking waarin de belangrijkste concepten van het onderzoek worden belicht en de relaties tussen de concepten

schematisch worden weergegeven door middel van een conceptueel model. In hoofdstuk 3 worden deze concepten geoperationaliseerd en wordt de gebruikte methode van het onderzoek toegelicht. Hoofdstuk 4 is een contexthoofdstuk waarin deelvraag 1 wordt beantwoord. In hoofdstuk 5 worden de bevindingen weergegeven en wordt deelvraag 2 beantwoord. In hoofdstuk 6 worden de resultaten van de kwalitatieve analyse weergegeven en wordt deelvraag 3 beantwoord. Ten slotte wordt in hoofdstuk 7 antwoord gegeven op de centrale vraagstelling, wordt er gereflecteerd op het onderzoek en worden er aanbevelingen gedaan waarmee tevens deelvraag 4 wordt beantwoord.

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste theorieën en concepten van belang voor het beantwoorden van de centrale vraagstelling uitgewerkt. Deze zullen dienen als kader voor de rest van het onderzoek. Eerst komen verschillende definities en theorieën over ‘leren en verbeteren’ aan bod om het begrip te duiden. Vervolgens wordt ingegaan op het begrip samenwerken, vanwege de samenwerking in de Wijkprogrammering tussen de overheid en verschillende aanbieders. Samenwerking is een vanzelfsprekend begrip voor een organisatie als de gemeente, maar brengt wel enkele moeilijkheden met zich mee. Deze moeilijkheden worden omschreven aan de hand van vier factoren, die volgens verschillende theorieën invloed kunnen hebben op leren en verbeteren. In de laatste paragraaf (2.4) worden de relaties tussen de begrippen door middel van een conceptueel model weergegeven.

2.1 Leren en verbeteren

In een continue veranderende omgeving is het voor organisaties van belang dat zij kunnen leren en zich aanpassen. Bekkers (2007) definieert leren als een proces waarbij actoren hun handelingen trachten te verbeteren op grond van kennis, ervaringen en inzicht. Leren is echter niet alleen een kwestie van effectieve aanpassing aan de (taak)omgeving, maar ook het actief beïnvloeden van de relatie tussen een organisatie en haar omgeving. Lerende organisaties verbinden de organisatie met de omgeving, stimuleren discussie, samenwerking en leren van teams. Swieringa en Wierdsma (2007) stellen dat lerende organisaties niet alleen in staat zijn om te leren, maar ook om te leren leren. Hiervoor is het van belang te weten welke leerbehoefte er is en met welk doel men leert. Het doel van leren in publieke organisaties is vaak gericht op verbeteren van diensten, om zo een grotere impact voor de maatschappij te creëren. De definitie van ‘leren en verbeteren’ van Gorissen (2017) staat in dit onderzoek centraal: het proces waarbij de publieke en private organisaties samen lerend werken, met gebruik van bestaande en zich ontwikkelende kennis. In de praktijk gaat hierbij om het vastleggen en monitoren van uitkomsten, maar ook het reflecteren daarop en het bijstellen van de aanpak op basis van deze uitkomsten. Literatuur laat zien dat monitoring een positief effect kan hebben op de uitkomsten van de hulpverlening (Carlier, Meuldijk, Van Vliet, Van Fenema, Van der Wee & Zitman, 2012; Knaup, Koesters, Schoefer, Becker & Puschner, 2009; Miller, Duncan, Sorrell & Brown, 2006). Belangrijk hierbij is dat monitoring geen bureaucratische oefening is, maar gereedschap voor samen lerend doen wat werkt (Van Yperen, 2013). Het verzamelen van monitoringsdata is van belang omdat het toont waar verandering nodig is, dit levert gedrag op dat streeft naar het verbeteren van de interventies en daarmee het vergroten van de impact. Professionals reflecteren op basis van monitorgegevens op hun resultaten en zetten

wetenschappelijke kennis en praktijkervaring in om die resultaten te verbeteren (Delicat, 2011; Hutschemaekers, 2010). Het effect van monitoren is groter wanneer monitoring niet alleen aan het einde, maar ook gedurende de hulp plaatsvindt. Zo leidt monitoring niet alleen tot bewustwording van het resultaat, maar ook tot verbeteracties in de hulpverlening.

2.1.1 Lerende overheid

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) stelt dat de overheid alleen complexe problemen kan oplossen wanneer er ruimte ontstaat voor een lerende overheid (WRR, 2006). Van der Knaap (1997) definieert de lerende overheid als een overheid die voortdurend en met enig succes streeft naar verbetering van beleid. Het doel is het bereiken van een intelligente formulering van het probleem, die zicht op een werkzame oplossing biedt. Daarvoor is een collectief leerproces nodig. Volgens de WRR (2006) is een lerende overheid een overheid die van de inhoudelijke inbreng van haar ambtenaren en maatschappelijke actoren adequaat gebruik weet te maken. Een overheid die zich realiseert dat spreiding van verantwoordelijkheden en het delen van kennis en inzichten wezenlijke voorwaarden zijn voor effectieve en legitieme vormen van beleidsvoering. Leren heeft betrekking op het zowel beter leren zien en waarderen van wat zich reeds afspeelt als op het leren onderkennen van nieuwe mogelijkheden voor gedrag en organisatie. Het leervermogen van een overheid bestaat uit de capaciteit om gegevens en informatie te verwerken en te benutten om bestaand beleid kritisch te bezien en zo nodig te verbeteren (WRR, 2006). Een lerende overheid zal tijd moeten nemen om oplossingen te formuleren, gestructureerd ervaringen te verzamelen door onderzoek of experimenten, mensen en ideeën bij elkaar te brengen en te zorgen voor tijdige feedback, zodat vroegtijdig van fouten kan worden geleerd.

2.2 Samenwerking

De overheid alleen is niet in staat complexe problemen in de moderne samenleving op te lossen (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997). Voor het bereiken van beleidsdoelstellingen is de overheid afhankelijk van andere belangrijke actoren in de maatschappij. Om de efficiëntie en effectiviteit van overheidsoptreden te bevorderen, is het van belang dat de overheid zich richt op het formuleren van beleid en de uitvoering aan anderen over te laten (Klijn & Van Twist, 2007). De scheiding tussen beleid en uitvoering zou gestalte moeten krijgen via maatregelen als privatisering, uitbesteding en verzelfstandiging. Hierdoor ontstaan samenwerkingen met de overheid als opdrachtgever en verschillende opdrachtnemers. Volgens Schruijer en Vansina (2007) vinden samenwerkingen plaats wanneer een partij iets bezit wat voor een andere partij van belang is. Tegelijkertijd kan de afhankelijke partij ook iets betekenen voor de eerste partij. Deze theorie sluit aan op de behoefte

van samenwerken in de Wijkprogrammering. Dit betreft een situatie waarbij opdrachtnemers worden ingeschakeld omdat zij specialisten zijn. De opdrachtnemer kan zich bezighouden met de uitvoering van beleid. Als gevolg hiervan ontstaat echter een informatieasymmetrie in het voordeel van de opdrachtnemer (Eisenhardt, 1989). De opdrachtgever is door gebrek aan informatie niet volledig in staat te controleren of wat de opdrachtnemer doet efficiënt en effectief is. Om deze informatieasymmetrie te verminderen, kan de gemeente de acties van de aanbieders monitoren via van tevoren vastgestelde prestatie indicatoren (Klijn & Van Twist, 2007). In de praktijk bemoeilijkt deze fixatie op monitoring het leerproces om diensten te verbeteren (Hartman & Tops, 2005).

2.2.1 Leren en verbeteren in een samenwerking

Zijn publieke organisaties wel flexibel genoeg om te veranderen om te kunnen gaan? In overheidsorganisaties ligt de nadruk op regels en procedures, zorgvuldigheid, consistentie en voorspelbaarheid (Chapman, 2002). Hierdoor zijn er sterke routines ontwikkeld in het werk van ambtenaren, waarbij zij worden geacht voorspelbaar gedrag te vertonen. In een samenwerking met de overheid als opdrachtgever, wordt de uitvoering van partners gemonitord en beoordeeld door een overheidsorganisatie (Klijn & Van Twist, 2007). Het uiteindelijke succes wordt afgemeten aan de mate waarin de vooraf geformuleerde doelstellingen ook daadwerkelijk zijn behaald. De WRR (2004) heeft echter gewezen op de nadelen van meetbare verantwoordingsinformatie. Niet wat men echt wil weten wordt verantwoord, maar datgene wat gemeten kan worden. Fixatie op cijfers moet worden voorkomen; het verhaal achter die cijfers is zeker zo belangrijk (Gorissen, 2017). Om succesvol te zijn, moet de overheid leren om op de juiste wijze doelstellingen te formuleren en te behalen. De WRR (2006) stelt dat een lerende overheid een balans moet vinden tussen enerzijds de eis dat haar beleid tegenover burgers verantwoord en gelegitimeerd moet worden, terwijl anderzijds de tijd en ruimte genomen moeten worden om te innoveren en op een redelijke en intelligente manier 'ongetemde' problemen politiek te domesticeren en het hoofd te bieden. Gestreefd moet worden naar lerend werken, zoals omschreven door Gorissen (2017) en Berwick (2016). Hierbij gaat het om het monitoren van uitkomsten van het beleid of het handelen, met de bedoeling om daarmee te reflecteren en het beleid of het handelen bij te stellen, om bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van de basiskennis. Hiervoor is het van belang dat zowel kennis uit de wetenschap, de praktijk en de ervaringen van cliënten wordt benut (zie figuur 1). Met behulp van deze verschillende kennislagen kan een doel en plan worden geformuleerd.

2.3 Factoren

In een samenwerking ontmoeten partners elkaar doorgaans rond de inkoop van een dienst of product voor de aanpak van een maatschappelijk probleem. Om in deze situatie lerend te werken, moeten opdrachtgever en opdrachtnemer gezamenlijk het probleem, het doel en de aanpak bepalen, gezamenlijk evalueren en de aanpak bijstellen indien nodig (Gorissen, 2017). Toch komt het lerend werken nog onvoldoende van de grond. Door onder andere politieke processen van de gemeente als publieke organisatie, ontstaat risicoaversie, druk op uniformiteit, afhankelijkheid van controle mechanismen, een gesloten en niet-transparante cultuur en een hiërarchische organisatiestructuur met gebrek aan samenwerking tussen diverse afdelingen en organisaties (Chapman, 2002). Verschillende factoren beïnvloeden echter dit proces van samen lerend werken.

Factor 1: risicoaversie

Een factor van invloed op het lerend werken is de cultuur van risicoaversie bij de overheid (Borins, 2000). Waar vernieuwen het risico in zich draagt van onzekere uitkomsten, is het politieke systeem daar niet op ingericht. De politiek-bestuurlijke risicoaversie kan uitvoeringsorganisaties belemmeren. De drempel voor 'verbeteren' is hoog geworden: aanbieders die iets willen veranderen, moeten dit omstandig gefundeerd onderbouwen. Dit komt door de politieke context van de publieke sector. De risico's in de publieke sector zijn groot, omdat beslissingen een direct effect hebben op de maatschappij en haar burgers en het publieke geld. De angst voor politieke problemen bij procedurele fouten, budgetoverschrijdingen of het niet halen van een deadline zorgt voor risicoavers gedrag. Het creëert een sfeer van angst en terughoudendheid om lerend te werken. Leren gaat door middel van *trial-and-error*, wat echter niet past bij de publieke overheid die stabiliteit wil verzekeren (Janssen & Van Der Voort, 2016). De stabiele 'ingeslagen weg' durft men niet te verlaten, wat ertoe leidt dat organisaties padafhankelijk worden (Gerrits & Marks, 2008). Gebeurtenissen of keuzes uit het verleden zijn van invloed op de loop van latere ontwikkelingen. Door risicoaversie bij de overheid, vaak gepaard met padafhankelijkheid, hebben de uitvoerende organisaties weinig ruimte om nieuwe dingen te proberen. Dit staat het lerend werken in de weg.

Factor 2: organisatiestructuur

De bureaucratische organisatiestructuur van overheidsorganisaties beïnvloedt de leer- en verbetercyclus negatief (Bommert, 2010). Ambtelijke organisaties zijn functioneel ingericht in verschillende sectoren of kokers die hun eigen verantwoordelijkheid dragen (Weber, 2009). De overheid moet transparante keuzes maken; alles is opvraagbaar en moet dus correct gemonitord en gedocumenteerd worden. Oorzaak hiervoor ligt in de verantwoordingscultuur gevoed door de

bureaucratie (Weber, 2009). Wanneer de uitvoering van beleid richting andere partijen verschuift, wordt verantwoording echter lastig. Hiertoe worden monitoringscriteria opgesteld, die betekenis geven aan de acties van de opdrachtnemers, zodat er bij inzage duidelijk inzichtelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. De verantwoordingscultuur en de hiervoor geformuleerde meetindicatoren bevorderen echter geen leer- en verbeterpraktijken. Leren wordt voornamelijk ingezet door de mensen op de werkvloer (Borins, 2000). Zij worden door de bureaucratische overheidsomgeving gehinderd in het verbeteren van de organisatie en haar handelingen. Hiërarchie en sectorale sturing beperken de mogelijkheid om lerend te werken. Aanbieders zijn veel tijd kwijt aan administratie en documentatie. In een samenwerking met de overheid als opdrachtgever, wordt leren en verbeteren belemmerd door een controlezucht van de overheid die ontstaat vanuit de organisatiestructuur (WRR, 2004).

Factor 3: financiering

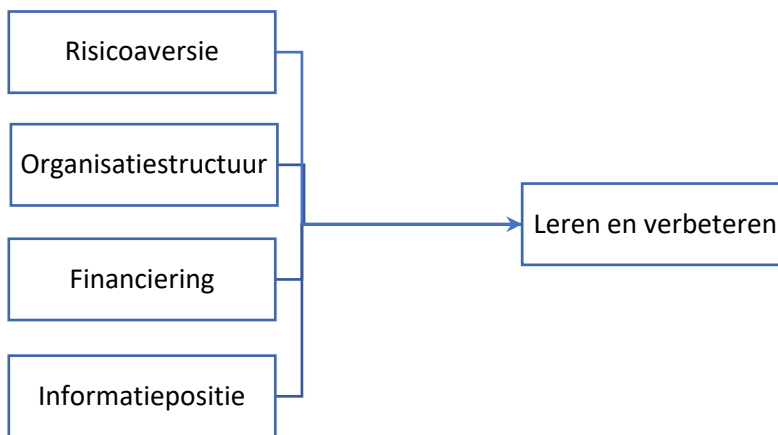
Overheidsorganisaties monitoren de uitvoering van beleid via van tevoren vastgestelde KPI's (Klijn & Van Twist, 2007). Deze metingen worden gebruikt om de prestaties van de aanbieders te kunnen afrekenen. De KPI's kunnen echter zorgen voor een blokkade op leren. Wanneer alle aandacht gericht is op het behalen van de indicatoren, vormt dit geen incentive voor aanbieders om te verbeteren. Aanbieders worden immers betaald voor het behalen van de van tevoren opgestelde KPI's (Klijn & Van Twist, 2007). De sturing op kwantiteit in de contracten werkt niet bevorderend voor de aanbieders om te werken aan kwaliteit. Daarnaast hebben contracten vaak een korte planningshorizon (Albury, 2005). De beperkte tijd werkt partners tegen in leren en verbeteren (Petkovsek, 2013), omdat ze vanwege tijdsdruk niet voldoende kunnen investeren in de kwaliteit van hun diensten.

Factor 4: informatiepositie

Uitvoering is geen mechanische toepassing van regels of beleid, maar een kwestie van voortdurend inspelen op posities en verhoudingen zoals men die in concrete situaties aantreft (Matland, 1995). De organisaties die op straatniveau opereren, ervaren direct welke effecten het geïmplementeerde beleid heeft. In deze frontlijn zijn de professionals actief, waarbij ze direct contact hebben met burgers in omstandigheden die doorgaans niet routinematig zijn en vaak zekere spanning met zich meebrengen (Hartman & Tops, 2005). Het beleid wordt hierdoor pas in de uitvoering gevormd (Lipsky, 2010). De meeste situaties waarin de professionals zich bevinden, zijn te ingewikkeld of te gevoelig voor een geprogrammeerde uitvoering. Het begrip en de kennis over bepaalde situaties verschilt op uitvoerings- en beleidsniveau door de verschillende informatieposities van de partijen. De informatiepositie wordt tweezijdig gedefinieerd als door Schol, Struiksma, Winter en Visser

(2013). Enerzijds de hoeveelheid informatie die een actor beschikt en anderzijds de manier waarop een actor informatie krijgt. Volgens de theorie van Schol et al. (2013) heeft de frontlijn dus een informatievoorsprong op de gemeente, omdat zij in direct contact staan met de burgers die preventieve zorg ontvangen. Deze verschillende informatieposities bemoeilijken het samen leren en verbeteren. Het gebrek aan praktijkkennis op beleidsniveau maakt het communiceren lastiger, omdat zij over minder (specifieke) informatie beschikken en deze informatie ook indirect ontvangen.

2.4 Conceptueel model



Figuur 2. Conceptueel model

Een lerende overheid is een overheid die gebruik weet te maken van de inhoudelijke inbreng van haar ambtenaren en maatschappelijke actoren (WRR, 2006). Om de jeugd van de stad Rotterdam veilig, gezond en kansrijk te laten opgroeien, werkt de gemeente samen met verschillende aanbieders. Het samen leren en verbeteren wordt bemoeilijkt doordat de gemeente een overheidsorganisatie is. De publieke sector kent namelijk politieke processen, waardoor er risicoaversie ontstaat, druk op uniformiteit, afhankelijkheid van controle mechanismen, een gesloten en niet-transparante cultuur en een verticale organisatiestructuur (kokers) met gebrek aan samenwerking tussen diverse afdelingen en organisaties (Chapman, 2002). Om het leer- en verbeterproces te optimaliseren moeten belemmerende factoren verminderd worden. In dit onderzoek wordt gefocust op vier verschillende factoren uit de theorieën van Borins (2006), Janssen en Van Der Voort (2016), Bommert (2010), Weber (2009), Petkovsek (2013) en Schol et al. (2013), die het verbeterproces in de publieke sector belemmeren. Gekozen is voor deze vier factoren, omdat ze invloed hebben op een samenwerking met een publieke organisatie als opdrachtgever. In dit onderzoek wordt de invloed van deze theoretische concepten in de praktijk op het 'leren en verbeteren' in de Wijkprogramming onderzocht.

3. Methode

In dit hoofdstuk wordt de gekozen onderzoeksmethode toegelicht. Het onderzoek kent een kwalitatieve insteek, bestaande uit documentanalyses en 10 interviews. Vervolgens worden de kernconcepten geoperationaliseerd. Een kwalitatief onderzoeksdesign maakt het mogelijk om het onderwerp exploratief te benaderen en een mogelijke basis te leggen voor verder onderzoek (Van der Velde, Jansen & Dijkers, 2015).

3.1 Kwalitatieve methode

Documentanalyse

Voor dit onderzoek is gebruikt gemaakt van documenten voor het verzamelen en analyseren van bestaand materiaal. De Wijkprogrammering is een methode bestaande uit zes processtappen, die binnen een jaar worden doorlopen. Vanwege de beperkte tijd voor dit onderzoek was het niet mogelijk om deze stappen in de praktijk te doorlopen. Gekozen is daarom voor het uitvoeren van een documentanalyse, die heeft bijgedragen aan het inzichtelijk maken van de Wijkprogrammering en de beleidsuitvoering hiervan. De analyse heeft fundamentele kennis opgeleverd, waardoor het mogelijk was om gerichte vragen op te stellen voor de interviews. De documenten die gebruikt zijn voor de analyses:

- Het subsidiekader Jeugdpreventie van 2020 door Bonnet, C., Bruinen, G., Den Dikken, J. en Riemens, E. (2019).
- Het beleidskader Jeugd van 2015-2020 door Wiering, D. (2015).
- Methodiek handleiding van de Wijkprogrammering door Wiering, D., Caton, B., Jonker, J., Ooms, H., Sondeijker, F., Udo, N. en Van Yperen, T. (2019).

Interviews

Om de factoren van invloed op leren en verbeteren in de Wijkprogrammering te achterhalen, zijn er interviews afgenomen onder aanbieders op het gebied van jeugdpreventie en ambtenaren van de gemeente Rotterdam die betrokken zijn bij de Wijkprogrammering. Gekozen is voor interviews omdat het onderzoek is gericht op een diepgaand inzicht over het leren en verbeteren. Door middel van interviews is het mogelijk om in beperkte tijd een grote hoeveelheid aan vragen te stellen (Neuman, 2004). Door inzicht te verkrijgen in het huidige leren en verbeteren van zowel aanbieders en de gemeente Rotterdam, worden belemmerende en bevorderende factoren inzichtelijk gemaakt, die invulling geven aan de doelstelling van dit onderzoek. Om de interne validiteit van de onderzoeksmethode te verhogen, wordt er gebruik gemaakt van een vast interviewschema. Met

behulp van een vooraf opgestelde interviewgide (zie bijlage 1), zijn er in totaal 10 interviews afgenomen.

Gelijk na de interviews zijn op basis van de thema's uit de interviewgide gedetailleerde samenvattingen geschreven. Middels het analyseren van deze samenvattingen, zijn er aan de hand van een codeerschema (zie bijlage 2) uitspraken omtrent de probleemstelling gedaan. De interviews zijn gecodeerd met het computerprogramma ATLAS.ti. Door middel van codes wordt het gemakkelijker om grote hoeveelheden empirische data overzichtelijk te analyseren (Boeije, 2016). De vooraf opgestelde codes zijn gebaseerd op de theoretische concepten uit hoofdstuk 2. Tijdens het onderzoek bleef de mogelijkheid om codes toe te voegen aan het codeerschema. Na het coderen van de samenvattingen zijn er aparte Word-documenten per thema uit het codeerschema aangemaakt, waarin alle belangrijke uitspraken en bevindingen uit de interviews zijn geordend. Aan de hand hiervan zijn de resultaten en analyse geschreven.

3.2 Respondenten en privacy

Vanwege de coronamaatregelen zijn de interviews gehouden via digitale communicatiemiddelen, waaronder Zoom, Microsoft Teams en Skype. De interviews duurden circa 45 tot 60 minuten. Omwille het belang van *informed consent* zijn de respondenten vooraf geïnformeerd over het doel en de vertrouwelijkheid van het onderzoek en is toestemming gevraagd voor het gebruik van quotes.

3.2.1 Onderzoekspopulatie

De data voor dit onderzoek is binnen de gemeente Rotterdam verzameld. Voor dit onderzoek zijn 10 respondenten geïnterviewd die betrokken zijn bij de Wijkprogrammering (zie tabel 1). De externe validiteit van het onderzoek is beperkt, omdat het een kleine steekproef is. Om toch een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de perspectieven op het leer- en verbeterproces in de Wijkprogrammering, zijn gebiedsadviseurs, een accounthouder, een contractmanager en aanbieders geïnterviewd. De groep respondenten is gecreëerd via *snowball sampling*; met behulp van de contacten in het werkveld van de respondenten is de steekproef ontstaan.

De organisaties Indigo, Peuter & Co en SOL zijn de aanbieders die zijn geïnterviewd voor dit onderzoek. Deze partijen zijn erg divers in de preventieve zorg die zij aanbieden. De keuze voor deze aanbieders is vanuit de behoefte van de gemeente Rotterdam. De organisatie Indigo heeft meegewerkt aan een traject van de gemeente Rotterdam in samenwerking met het Nederlandse Jeugdinstuut over leren en verbeteren. Zij hebben hierdoor enige oefening met meten en leren en kunnen daardoor waardevolle informatie leveren. Ter vergelijking worden werknemers van Peuter & Co en SOL geïnterviewd, die niet hebben meegewerkt aan het traject. Gekozen is om op twee

niveaus te interviewen per organisatie: een directeur/manager en een uitvoerend professional. Vanuit de gemeente zijn twee gebiedsadviseurs, een accounthouder en een contractmanager geïnterviewd. Dit zijn binnen de gemeente de belangrijkste actoren betrokken bij de Wijkprogrammering.

Tabel 1

Onderzoekspopulatie

Referentie	Organisatie	Functie
Directeur Peuter & Co	Peuter & Co	Directeur
Uitvoerend professional Peuter & Co	Peuter & Co	Voor- en vroegschoolse educatie begeleider (VVE)
Manager Indigo	Indigo	Programmableider Jeugd
Uitvoerend professional Indigo	Indigo	Preventiedeskundige en kwartiermaker
Directeur SOL	SOL	Directeur
Uitvoerend professional SOL	SOL	Coach gezinsondersteuning
Gebiedsadviseur 1	Gemeente Rotterdam	Gebiedsadviseur
Gebiedsadviseur 2	Gemeente Rotterdam	Gebiedsadviseur
Accounthouder	Gemeente Rotterdam	Accounthouder
Contractmanager	Gemeente Rotterdam	Contractmanager

3.3 Operationalisering

In deze paragraaf staat het waarneembaar/meetbaar maken van theoretische begrippen centraal. Om de interne validiteit te waarborgen, is via bestaande theorie geprobeerd om tot een heldere operationalisering van de concepten te komen. De geoperationaliseerde variabelen staan schematisch weergegeven in tabel 2.

3.3.1 Afhankelijke variabele

De afhankelijke variabele in dit onderzoek betreft het leren en verbeteren. Hierbij gaat het om het monitoren of meten van uitkomsten van het handelen van aanbieder, met de bedoeling om daarmee (indien nodig) het handelen bij te stellen en op die manier een grotere impact te creëren voor de jeugd van Rotterdam. Om te achterhalen hoe het leren en verbeteren momenteel wordt ervaren door zowel de aanbieders als de gemeente Rotterdam, zijn er vragen gesteld zoals: “doen jullie aan monitoren?”, “wat doen jullie met de monitoringsuitkomsten?”, “is er voldoende stimulatie tot leren

en verbeteren?”, “hoe wordt er gestuurd op verbetering van de gewenste prestaties?”, “welke acties worden er ondernomen om de diensten te optimaliseren?”, “wat heeft de organisatie nodig om te kunnen leren en verbeteren?” (zie bijlage 1).

3.3.2 Onafhankelijke variabele

Op basis van bestaande literatuur zijn er factoren van invloed op leren en verbeteren in een samenwerking met opdrachtgever en -nemer geïdentificeerd. Mogelijke factoren zijn: de risicoaversie, de organisatiestructuur, de financiering en de informatieasymmetrie. Om te achterhalen wat de invloed is van deze factoren op het leer- en verbeterproces in de Wijkprogrammering, zijn er vragen gesteld worden zoals: “in hoeverre bent u vrij in het uitvoeren van uw taak?”, “mag u afwijken van bepaalde afspraken?”, “hoe zien de subsidiebeschikkingen eruit?”, “welke resultaten moeten er behaald worden?”, “wat als deze resultaten niet behaald worden?”, “in hoeverre houdt u zich bezig met de expertise van de organisatie?” (zie bijlage 1).

3.4 Codeerschema

Het codeerschema (zie bijlage 2) bestaat uit 5 thema’s met subthema’s en codes die van belang zijn om theorie te ontwikkelen van de data uit de interviews. Het schema is gebruikt om 10 interviews te analyseren. Gedurende het onderzoek is het codeerschema aangepast en van nieuwe codes voorzien, tot er geen nieuwe of belangrijke informatie uit de interviews naar voren kwam.

Tabel 2

Operationaliseringsschema

Variabelen	Indicatoren	Waarden	Bron
Leren	1. Monitoren	- Ik monitor (niet) de uitkomsten van de interventies die ik onderneem	Interviews
	2. Reflecteren	- Ik reflecteer (niet) op de uitkomsten van de interventies	Interviews
Verbeteren	3. Bijstellen van de aanpak	- Ik onderneem (geen) passende acties wanneer de organisatie zich niet	Interviews

		me de goede dingen bezighoudt	
		- Ik onderneem (geen) acties om het beleid doeltreffender te maken	
Risicoaversie	4. Angst voor problemen	- Ik vermijd risico's (niet) - Ik durf (geen) nieuwe dingen te proberen - Ik mag (geen) fouten maken in mijn organisatie	Interviews
	5. Padafhankelijkheid	- Ik voel mij (niet) beperkt in wat ik kan en mag doen - Ik heb (geen) ruimte om nieuwe dingen te proberen - Ik hoef mij (niet) strikt te houden aan vaststaande procedures	Interviews
Organisatiestructuur	6. Hiërarchie	- Ik moet mij (niet) verantwoorden aan een ander - Ik mag (niet) zelf beslissingen nemen - Ik heb (geen) autonomie in mijn werk	Interviews Documentana lyse
	7. Bureaucratie	- Ik hoef (niet) alles te registreren - Er zijn (niet) veel regels waar ik mij aan moet houden	Interviews Documentana lyse
Financiering	8. KPI's	- Ik moet (niet) de vastgestelde KPI's behalen	Interviews Documentana lyse

		- Ik ervaar (geen) problemen met de huidige KPI's	
	9. Korte planningshorizon	- Ik heb (geen) beperkte tijd om mijn acties uit te voeren	Interviews Documentanalyse
Informatiepositie	10. Hoeveelheid informatie	- Ik ben (niet) voldoende op de hoogte van de praktijkuitvoering - Ik heb (niet) genoeg kennis om gedegen keuzes te maken	Interviews
	11. Proces	- Ik ontvang informatie (in)direct	Interviews Documentanalyse

4. Context

Wijkprogrammering is de preventieve aanpak waarbij het wijknetwerk – op maat per wijk – de effectieve inzet voor de jeugd bepaalt. Het is een methodiek om de beleidsinzet op Jeugd meer in samenhang, informatie gestuurd, kennis gedreven en wijkgericht te maken (Wiering et al., 2019). Op deze manier draagt het bij aan het gezond, veilig en kansrijk opgroeien van Rotterdamse kinderen en jongeren. De Wijkprogrammering stimuleert dat de partners in de wijk hun interventies, activiteiten en voorzieningen op elkaar afstemmen. In dit hoofdstuk worden de politieke context, de processtappen van de methodiek en het werkveld beschreven. Hiermee wordt tevens deelvraag 1: *“Wat is de Wijkprogrammering en hoe is deze ingericht?”* beantwoord.

4.1 Politieke context

Om het zorgstelsel betaalbaar en duurzaam te houden, is het van belang ervoor te zorgen dat mensen zo lang mogelijk mentaal en fysiek gezond blijven (Rechel, Doyle, Grundy, McKee, 2009). Hiervoor is welzijn en preventie van belang; zorg gericht op het voorkomen of beperken van schade aan de fysieke of mentale gezondheid van mensen. Rotterdam investeert in de collegeperiode 2014-2018 met tien programma's in het kansrijker, veiliger en gezonder opgroeien van de jeugd in de stad (Wiering, 2015). De ambitie van deze programma's is om met ouders, vrijwilligers, professionals en kinderen zelf een opvoed- en opgroeklimaat in de wijken te creëren, waarin kinderen en jongeren worden gestimuleerd om talenten te ontwikkelen en kansen te pakken. Door de preventieve inzet op wijkniveau, wordt verwacht dat de zwaardere en geïndiceerde hulp wordt verminderd (Wiering et al., 2019). Het vereist een andere manier van sturen, georganiseerd rond vraagstukken in de samenleving. De Wijkprogrammering wordt als instrument gebruikt om de beleidsinzet meer in samenhang uit te voeren op wijkniveau. De overheid is echter zo georganiseerd dat ze per taak of bevoegdheid handelen. Hierdoor ontstaat een spanning tussen sectorale sturing en beoogde integraliteit van de Wijkprogrammering. Wat gebeurt er als de institutionele logica van de overheid overgevoelig is en geen flexibiliteit kan opbrengen? De klassieke hiërarchie van de oude instituties kan nieuwe initiatieven in de weg zitten. Om de transformatiedoelen van de decentralisatie effectief vorm te geven, moeten de gemeente en de aanbieders elkaar vinden. Van elkaar leren met de inzet van kennis is daarin de kern (Gorissen, 2017). Hiervoor moet worden gezocht naar werkzame factoren en elementen in de praktijk en kennis worden gebruikt bij het ontwikkelen van maatwerk. Het monitoren van de werkwijzen en de uitkomsten in de praktijk helpt hierbij. Om tot optimale resultaten te komen met het aanbod dat wordt ingezet, is het 'leren en verbeteren' in de Wijkprogrammering dus van groot belang. Wat momenteel fout gaat is dat de waarde van monitoring niet voldoende wordt ingezien. Organisaties monitoren het primaire proces, maar

gebruikten deze uitkomsten niet adequaat om de kwaliteit van de diensten, medewerkers of organisatie te verbeteren. Deze verbeteringen zijn echter heel erg belangrijk omdat de interventies bijdragen aan het welzijn van de burgers. Een voorbeeld is dat door organisaties gemonitord wordt hoe veel kinderen meedoen aan een bepaalde training die zij aanbieden, maar van belang is om te kijken of de interventie latere problemen voorkomt. Zonder de diepte in te gaan over het effect van de interventie, kan niet achterhaald worden of de preventie inzet bijdraagt aan het welzijn van de kinderen. Het is dus zaak dat organisaties leren van de verhalen achter de cijfers, om hun diensten te verbeteren, waardoor het maatschappelijk resultaat kan worden behaald. De gemeente moet dit faciliteren voor de gesubsidieerde aanbieders. Dit doen zij momenteel door in de subsidieaanvraag de aanbieders al zo veel mogelijk proberen aan te laten sluiten op de Wijkprogrammering. Een fixatie op cijfers moet echter zien te worden voorkomen, het verhaal is wat telt. Hiervoor is het gesprek tussen de gemeente en aanbieders van groot belang, om in samenspraak werkwijzen of het beleid aan te passen wanneer nodig.

4.2 Processtappen

In deze paragraaf worden de processtappen van de Wijkprogrammering beschreven om inzicht te geven op welke manier in de praktijk gewerkt wordt aan een wijkgerichte integrale aanpak. In dit onderzoek staat Stap 6: *Verbeteracties in verbetercyclus* centraal. Met behulp van de interviews en documentanalyse wordt inzichtelijk gemaakt hoe dit proces momenteel verloopt en wat nodig is om stap 6 te optimaliseren.

Stap 1: *Staat van de Jeugd & Ambities*

In de eerste stap wordt gestart met het in kaart brengen van de situatie in de wijk op basis van de cijfers uit de database 'Staat van De Jeugd' (Wiering et al., 2019). Tevens wordt gekeken welke risico- en beschermende factoren 'onder' deze cijfers liggen. De factoren zijn als het ware de knoppen waaraan je kunt draaien om problematiek in de wijk te verminderen en positieve ontwikkeling te versterken. Deze factoren staan genoemd in het factorenmodel. Dit is een wetenschappelijk fundament voor het maken en uitvoeren van beleid. Het laat zien welke factoren daadwerkelijk bijdragen aan het kansrijk, veilig en gezond leven van kinderen, jongeren en volwassenen. Na de wijkanalyse kan gezorgd worden dat het aanbod in de wijk aansluit op de behoeften van de wijk.

Stap 2: *Maatschappelijk resultaat*

In de volgende stap worden samen met de partners concrete maatschappelijke resultaten voor de wijk opgesteld. Zij zijn degene die met hun aanbod een bijdrage moeten leveren om de

maatschappelijke resultaten te behalen (Wiering et al., 2019). Deze resultaten zijn een logisch gevolg uit de kwantitatieve en kwalitatieve analyse uit de eerste stap. Maatschappelijke resultaat maakt concreet waar je met elkaar aan gaat werken. Het formuleren van maatschappelijke resultaten is niet om op af te rekenen, maar om gezamenlijk te leren en te verbeteren.

Stap 3: *Activiteiten*

Na de wijkanalyse en het formuleren van maatschappelijke resultaten, wordt samen met de partners gekeken hoe de resultaten kunnen worden behaald en wat hiervoor nodig is aan aanbod en activiteiten (Wiering et al., 2019). Bij het maken van de keuze voor aanbod in de wijk, wordt gebruik gemaakt van het Factorenmodel. Door in te zetten op beschermende- en risicofactoren in de wijk, kan er zoveel mogelijk impact worden behaald op de maatschappelijke resultaten. In een plan van aanpak wordt beschreven wat het gewenste aanbod is en hoe te komen tot dit aanbod.

Stap 4: *Kwaliteit input*

De kwaliteit van het aanbod draagt bij aan het behalen van het beste maatschappelijke resultaat (Wiering et al., 2019). Daarom wordt in stap vier aandacht geschonken aan hoe de partners in de wijk zorgen voor kwaliteit van hun aanbod. Het plan van aanpak uit stap drie wordt aangevuld met afspraken over kwaliteit van het aanbod en verbetering van die kwaliteit. Daarna kan het aanbod worden geïmplementeerd. Gebiedsadviseurs maken afspraken met accounthouders over het inkopen van bepaalde interventies voor hun wijk. De accounthouder of contractmanager legt dit vervolgens vast in afspraken met de aanbieder.

Stap 5: *Outcome*

Na de implementatie wordt de *outcome* gemonitord. Monitoren is geen doel op zich, het is de bedoeling dat de partner in de wijk monitoringsinformatie kan gebruiken om de leercyclus in gang te zetten en zo het aanbod te verbeteren (Wiering et al., 2019). In stap vijf wordt afgestemd met de partners hoe zij de directe resultaten van de activiteit gaan monitoren. Het plan van aanpak wordt aangevuld met de stappen die de partner gaat zetten in de monitoring van de *outcome*.

Stap 6: *Verbeteracties in verbetercyclus*

Essentieel in de Wijkprogrammering is het leer- en verbeterproces (Wiering et al., 2019). Dit is een doorlopend proces voor partners in de wijk en voor de gemeente. Hiervoor is het in gesprek blijven met de partners van belang ter stimulatie om continue te reflecteren, bij te sturen en de kwaliteit van het aanbod te verbeteren. Bij tegenvallende *outcomes* is het nodig om verbeteracties te plannen en uit te voeren.

4.3 Werkveld

Binnen de Wijkprogrammering wordt er met name door de gebiedsadviseurs hard gewerkt aan de eerste drie stappen. Een gebiedsadviseur geeft focus aan het totaal aanbod in de wijk en zoekt de juiste inzet om de maatschappelijke resultaten te behalen (Wiering et al., 2019). Tijdens dit proces zijn de aanbieders vaak een van de partners waarmee gesproken wordt om het aanbod in beeld te brengen. Dit aanbod bestaat uit voorzieningen en activiteiten in de wijk gericht op jeugdpreventie en welzijn van de jeugd. Voor de laatste drie stappen, op basis waarvan gekomen kan worden tot gerichte acties voor kwaliteitsverbetering van het aanbod in de wijk, is het combineren van informatie zoals bekend bij de gebiedsadviseur, de accounthouder en de aanbieder van belang. De accounthouder draagt zorg voor beleid rondom een 'account'; een inhoudelijk thema binnen het Rotterdamse Jeugdbeleid (Wiering et al., 2019). Om daarop resultaten te behalen geeft de accounthouder opdrachten aan aanbieders waaraan beschikkingen worden afgegeven. Na het aangaan van een contract monitort de accounthouder of het geïnvesteerde budget en de afspraken met de aanbieders tot een gewenst resultaat leiden. Het contractmanagement kan een accounthouder ook uitbesteden. Een contractmanager focust zich in dat geval enkel op de uitvoering van het contract. Een goede wisselwerking tussen de gebiedsadviseurs en accounthouders/contractmanagers is noodzakelijk. Idealiter is het een samenwerking waarin de accounthouders/contractmanagers en de gebiedsadviseurs elkaar opzoeken over kennis over de behoeften in de wijken, de inkoop van interventies en monitoring hierop (Wiering et al., 2019).

5. Resultaten

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de resultaten van de interviews en geanalyseerde documenten. In de eerste paragraaf wordt het empirisch materiaal over leren en verbeteren in de Wijkprogrammering weergegeven en toegelicht. In de tweede paragraaf wordt deelvraag 2: *“Hoe ziet het leren en verbeteren in de Wijkprogrammering er momenteel uit?”* beantwoord.

5.1 Bevindingen

De afhankelijke variabele van dit onderzoek is het ‘leren en verbeteren’. Hierbij gaat het in de praktijk om het vastleggen en monitoren van uitkomsten, maar vooral het reflecteren daarop en het bijstellen van de aanpak (Wiering et al., 2019). Uit de gesprekken met de aanbieders, gebiedsadviseurs, accounthouder en contractmanager kwamen verschillende ervaringen omtrent leren en verbeteren naar boven op basis van hun rol in de Wijkprogrammering. In de bevindingen worden ervaringen met het leren en verbeteren beschreven in verschillende processtappen van de Wijkprogrammering.

Gebiedsadviseurs

Gebiedsadviseurs voeren de wijkprogrammering in de wijken uit (Wiering et al., 2019). Beide gebiedsadviseurs omschrijven hun rol als een verbinder. Hierbij verbinden zij de partners in de wijk aan elkaar en zijn ze een schakelpersoon tussen de aanbieders en de beleidsafdelingen in de gemeente. In het kader van de Wijkprogrammering, kijken de gebiedsadviseurs samen met partners naar wat er nodig is een wijk op basis van een wijkanalyse. Aan de hand van wat cijfers zeggen en gesprekken met partners worden er prioriteiten gesteld.

Je maakt keuzes. Op basis van die keuzes ga je kijken welk preventief aanbod daarbij past. Dat doen we aan de hand van het factorenmodel; als je dit probleem hebt, dan spelen deze factoren een rol en daar kun je dit aan doen. (Gebiedsadviseur 2)

Voor de subsidiethema’s van het Subsidiekader Jeugdpreventie zijn risico- en beschermende factoren als leidraad gebruikt (Bonnet, Bruinen, Den Dikken & Riemens, 2019). Deze factoren zijn weergegeven in het factorenmodel. Dit is een wetenschappelijk model dat laat zien welke factoren bijdragen aan het kansrijk, veilig en gezond leven van kinderen, zodat er beter onderbouwde beslissingen kunnen worden genomen (Wiering, 2015). De 17 belangrijkste factoren zijn individueel geanalyseerd en vertaald in mogelijke doelen, maatregelen en middelen. Op deze manier kunnen de preventieve interventies gebaseerd worden op ‘wat we weten dat werkt’. *“Wat ik goed vind is, dat als uit*

onderzoek blijkt dat iets belangrijk is in de ontwikkeling van de jeugd, dat we daar dan wat mee doen in de opdracht naar de aanbieders” (gebiedsadviseur 1). Tevens worden de problemen minder geïsoleerd aangepakt door te redeneren vanuit ‘wat we willen bereiken’ in plaats van ‘de middelen die we hebben’ (Bonnet et al., 2019). Echter ervaart gebiedsadviseur 2 dat er in de wijk nog te veel wordt bepaald welk aanbod ingezet kan worden, door wat er ingekocht is. Het probleem hierbij is dat de aanbieders vast zitten aan de ingekochte interventies. Hierdoor is het werkelijk aansluiten op de behoefte van de wijk lastig. *“...uiteindelijk is het de bedoeling dat ik met mijn wijkpartners bepaal wat ingekocht moet worden en dat de accounthouders dat inkopen”* (gebiedsadviseur 2). Op deze manier wordt er meer gestuurd op wat de aanbieders indienen voor aanvragen en wat nodig blijkt in de wijken. Gebiedsadviseur 1 beaamt dit: *“de aanbieder kan meer op het ‘wat’ gaan zitten en wij als opdrachtgever meer op het ‘hoe’”*. Door in het begin al intensiever samen te werken, kunnen aanbieders hun interventies aanpassen en vormgeven aan de preventieve inzet die nodig is.

Als gebiedsadviseur probeer je de aanbieders mee te krijgen in het leveren van maatwerk in wijken. Door gesprekken met de wijkpartners, wordt de vraag en opgave van een gebied vastgesteld (Bonnet et al., 2019). De Wijkprogrammering geeft de aanbieders en de gemeente de mogelijkheid om ervoor te zorgen dat het ‘wat’ en het ‘hoe’ bij elkaar passen.

In gesprekken met aanbieders krijg ik vaak te horen van “we doen dit en we doen het al jaren zo”, op het moment dat ik dan vragen stel van “hoe weet je dat het werkt?” en “bereiken we de juiste groepen?”, dan worden de gesprekken al ingewikkeld. (Gebiedsadviseur 1)

Het voeren van deze gesprekken is van belang voor het leer- en verbetertraject. Gebiedsadviseur 2 bevestigt dit: *“...door te praten met de wijkpartners kunnen problemen worden gesignaleerd en kun je het er samen over hebben”*. Het stimuleert partners in de wijk om continue te reflecteren, bij te sturen en de kwaliteit van het aanbod te verbeteren (Wiering et al., 2019). Dit vraagt om effectieve professionals die weten wat werkt, die doen wat werkt en die de resultaten meten en de hulp verbeteren indien nodig. Meten en monitoren is nodig om gesprekken met elkaar te kunnen voeren en daadwerkelijk de interventies te kunnen verbeteren. *“...dan weet je of je effectief bezig bent. Daarna wil ook nog weten of het geholpen heeft, of de kinderen er ook echt baat bij hebben”* (gebiedsadviseur 2).

Aan de subsidieontvangers onder het Subsidiekader Jeugdpreventie, wordt de voorwaarde gesteld dat zij de te behalen resultaten beschrijven per aanpak, interventie of project (Bonnet et al., 2019). Idealiter worden deze resultaten behaald, maar de methodiek Wijkprogrammering geeft de aanbieders de mogelijkheid om te evalueren waarom deze resultaten niet behaald zijn en hoe dit mogelijk opgelost kan worden.

Vanuit de Wijkprogrammering willen we bepaalde resultaten, KPI's (...). Maar het gaat meer over het verhaal daarachter. Als de resultaten niet zijn behaald, kijken we vooral naar waarom niet (...). We zitten vanuit de Wijkprogrammering minder op cijfers en afrekening, als het verhaal goed is... ik bedoel, we zitten wel in het sociale domein. (Gebiedsadviseur 1)

Het gesprek met de partners in de wijk over de resultaten is een doorlopend proces. Het plan van aanpak kan worden aangepast wanneer er nieuwe acties nodig zijn (Wiering et al., 2019).

Gebiedsadviseur 2 ervaart deze aanpassingen echter als lastig vanwege het budget dat al verdeeld is *"...ik kan bij de partners kijken wat mogelijk is (...) maar ja, die kunnen ook niet alles"*

(gebiedsadviseur 2). Wanneer de interventies ingekocht en verdeeld zijn, is het budget zo goed als op. Het doorvoeren van aanpassingen, met oog op verbetering, in een lopend subsidiejaar is daardoor erg lastig. Dit vraagt om zowel om ruimte voor de aanbieders om aanbod te kunnen veranderen, als om flexibiliteit van de aanbieders om in te kunnen spelen op de veranderende omgeving.

Accounthouder en contractmanager

De accounthouders Jeugd van de gemeente Rotterdam zijn ingedeeld op de vier belangrijkste factoren uit het factorenmodel. De accounthouder draagt dus zorg voor meerdere organisaties en maakt afspraken over aantallen voor heel Rotterdam. Het preventief aanbod dat ingezet kan worden per wijk, wordt door onder andere de accounthouders ingekocht. *"(...) aanbieders gaan bij de gebieden langs en zij zetten dan in per gebied. Ik stuur daar als accounthouder niet op"* (accounthouder). De accounthouder of contractmanager ziet erop toe dat de resultaten, zoals afgesproken in het contract, worden behaald *"(...) maar ik voel mij ook verantwoordelijk om een organisatie goed te faciliteren. Als een organisatie tevreden is, dan gaat het ook goed met de contracten"* (contractmanager). Met oog op het leer- en verbeterproces van de Wijkprogrammering, houden de accounthouder en contractmanager zich bezig met het voeren van kwartaalgesprekken. Tijdens deze gesprekken worden de monitoringsuitkomsten geëvalueerd.

Ik geloof wel in het belang van monitoring, dat je daar heel veel van kunt leren en het beleid kan verbeteren. (...) maar je moet ook goed kijken wat je vraagt en dat je er ook echt wat mee doet. Het is een beetje maatwerk... en toch per interventie afspraken maken over welke gegevens je allebei denkt nodig te hebben. (Accounthouder)

Aan de hand van de uitkomsten kan gekeken worden of de interventies zinvol zijn en wat de gemeente het volgende jaar gaat beschikken. In deze gesprekken is er ook mogelijkheid voor de accounthouder en contractmanager om te sturen op de verbetering van de gewenste prestaties van aanbieders: *“we zijn continu in gesprek over kwaliteit (...) er wordt steeds meer onderzoek gedaan naar de effectiviteit van interventies en in het nieuwe subsidiekader sturen we erop dat zo veel mogelijk interventies wetenschappelijk moeten zijn bewezen”* (accounthouder). Het gesprek met de aanbieders in de wijk over verbeteracties is een doorlopend proces (Wiering et al., 2019). De contractmanager geeft echter wel aan het tussentijds bijstellen van interventies lastig kan zijn. Aantallen worden namelijk van tevoren vastgesteld in de subsidiebeschikkingen, maar het is mogelijk dat door kwaliteitsverbetering de aanbieders deze aantallen niet halen. Als je werkt aan kwaliteit, kun je minder aantallen aan. De aanbieders kunnen erop worden afgerekend als de resultaten niet worden behaald, terwijl het wel verbetering in de kwaliteit oplevert. *“Het probleem van aantallen versus kwaliteit is niet in één keer opgelost... dan moet je die KPI's gaan versoepelen, maar dat levert heel veel discussie op binnen de gemeente”* (contractmanager).

Aanbieders

De aanbieders zetten in op een doelgericht en preventief wijkaanbod dat aansluit bij de analyse van de wijk (Wiering et al., 2019). Hiervoor worden effectief bewezen interventies ingezet. *“Het is ook een eis van de gemeente dat we daar aan moeten voldoen, zodat we ook iets doen wat echt werkt”* (manager Indigo). Effectieve interventies houden in dat er beschikbare kennis over wat werkt wordt benut (Wiering et al., 2019). Om deze kennis verder te ontwikkelen, is het leer- en verbeterproces van belang. In de praktijk gaat het hierbij om het vastleggen en monitoren van uitkomsten, het reflecteren daarop en het bijstellen van de aanpak. Aan alle aanbieders met een subsidiebeschikking wordt de voorwaarde gesteld dat zij monitoringsitems en tussentijds rapportages leveren van de gerealiseerde resultaten (Bonnet et al., 2019). Deze uitkomsten zijn de basis om permanent te leren en te verbeteren, op uitvoeringsniveau, op beleidsniveau en gezamenlijk.

Op uitvoeringsniveau doen alle gesproken aanbieders aan monitoring. De organisaties gebruiken verschillende monitoringsmethoden, gericht en gebaseerd op de interventies die zij leveren. De directeur van SOL benadrukt echter een beperking van monitoring. *“Het enige wat ik kan meten is: van hoeveel cliënten zijn de doelen behaald. Of dat iets zegt of een cliënt daardoor niet meer in de problemen komt, kan ik niet zeggen. (...) Later kan er weer wat misgaan”* (directeur SOL). Om ervan te kunnen leren, worden de monitoringsuitkomsten op organisatieniveau geëvalueerd. Indigo haalt bijvoorbeeld aan het einde van het subsidiejaar de uitkomsten door SPSS om iets te kunnen zeggen over de effectmeting. *“Als er nieuwe inzichten zijn, proberen wij deze in het programma te krijgen”* (directeur Peuter & Co). De uitvoerders hebben ook behoorlijk de ruimte om,

op basis van de monitoring, beargumenteerd dingen meer aan te zetten of juist minder te doen. Van belang is volgens de directeur van Peuter & Co dat de inzichten gedeeld worden, zodat de hele organisatie ervan kan leren.

Daarnaast worden er op organisatieniveau acties ondernomen om de deskundigheid en kwaliteit van de aanbieders en hun diensten te verbeteren. *“Forse opleiding, coaching on the job (...) en ze scholen zichzelf ook, ze blijven op de hoogte van de nieuwste inzichten over wat wel en niet werkt bij kinderen op basis van wetenschappelijke inzichten. Dat laten wij voortdurend van boven naar beneden door de organisatie gaan”* (directeur Peuter & Co). De uitvoerend professional werkzaam bij Peuter & Co bevestigt dit: *“Onze coaches nemen jaarlijks een kwaliteitsmonitor af. Daaruit komt een evaluatie en plan van aanpak. Daaraan gaan we dan werken met z’n allen”*. Tevens bij Indigo houden ze zich bezig met de kwaliteit van hun diensten. De organisatie heeft een onderzoeker in dienst die wetenschappelijke literatuur kan uitspitten en daarmee de organisatie op de hoogte houdt van nieuwe inzichten in het vakgebied. Ook komen de uitvoerend professionals vaak bijeen tijdens casuïstiek overleggen om ervaringen te delen en elkaar te helpen. *“Door ervaring leer je. Met name rondom nieuwe interventies. We hebben ook een scholingsbudget waar je aanspraak op kan maken”* (uitvoerend professional Indigo).

Het gezamenlijk leren in de Wijkprogrammering vindt voornamelijk plaats via het contact tussen de aanbieders, de gebiedsadviseur en accounthouder of contractmanager. *“Als de analyse is geweest, dan organiseren de gebiedsadviseurs daar een bijeenkomst omheen om dat te presenteren en om met het netwerk te kijken naar de factoren en onze meningen daarover”* (manager Indigo). In de vervolgstappen van de Wijkprogrammering blijft er eveneens contact tussen de aanbieders en gemeente over de inzet in de wijken. Continu moeten er keuzes gemaakt worden over de dingen die gedaan worden. Hierover gaan de aanbieders in gesprek met hun opdrachtgever. De directeur van Peuter & Co uit zijn tevredenheid over het verdiepend toezicht vanuit de gemeente. Het doel van het verdiepend toezicht is om de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie verder te ontwikkelen. Hierdoor kan er gezamenlijk worden geleerd.

(...) ze komen niet alleen checken of we aan regels voldoen, maar we gaan in gesprek over de kwaliteit van het werk. Dat geeft ruimte om uitleg te geven over waarom we doen wat we doen en waarom we bepaalde dingen niet doen. (Directeur Peuter & Co)

Voor het doorvoeren van ‘verbeteringen’ is echter goedkeuring nodig vanuit de gemeente. Dingen veranderen en interventies bijstellen kan niet zomaar, benadrukt een manager van Indigo. *“De ene accounthouder is daar wat soepeler in dan de ander. We moeten continu mailen met de vraag of je iets mag doen”* (manager Indigo). Deze starheid en verantwoordingsplicht kan het verbeteren

belemmeren. Tevens een directeur van SOL beaamt dit:

Ik heb een format waarop ik moet verantwoorden waarom ik iets (niet) gedaan heb. Terwijl mijn accounthouder dat al weet, want we hebben het met elkaar besproken. Maar hoog in de boom, in de gemeente, willen ze standard formats om dingen met elkaar te vergelijken. (...) die willen alles uniform, terwijl in de Wijkprogrammering gaat het niet over uniformiteit, maar wat nodig is in een wijk. Dat is denk ik lastig voor de gemeente. (Directeur SOL)

5.2 Deelvraag 2

Hoe ziet het leren en verbeteren in de Wijkprogrammering er momenteel uit?

De ervaringen van de respondenten uit paragraaf 5.1 schetsen een beeld van het 'leren en verbeteren' in de Wijkprogrammering. Uit de interviews blijkt dat de aanbieders 'leren' door middel van het verzamelen van monitoringsdata. De monitoringsuitkomsten worden gedeeld met de gemeente. De aanbieders leveren de data geanonimiseerd aan op individueel, buurt, wijk of locatieniveau. Enkel het verzamelen van monitoringsdata is niet voldoende voor het leerproces; monitoring is niet meer dan datavergaring. Het leren begint pas wanneer er wordt gesproken over wat de cijfers betekenen (Gorissen, 2017). De gemeente stimuleert dit door in de subsidieaanvraag aanbieders te laten beschrijven op welke wijze de monitoringsitems leiden tot leren en verbeteren ten behoeve van het maatschappelijk resultaat (Bonnet et al., 2019). De relatie tussen de interventies van een specifieke aanbieder en het maatschappelijk resultaat zijn echter niet één op één te leggen. *"Het lastige is nog wel dat elke organisatie zijn eigen deel monitort. Hier mist nog het stukje leren en verbeteren: waar staan we nu en waar moeten we de volgende jaren aan werken"* (directeur SOL). Bij het bereiken van een maatschappelijk resultaat spelen namelijk veel factoren een rol. Leren op organisatieniveau is niet voldoende om impact te creëren in de stad (Gorissen, 2017). Uit de bevindingen blijkt dat de wijkpartners de monitoringsuitkomsten nauwelijks onderling met elkaar delen. Alle organisaties leren voor zich, maar het samen lerend werken met andere wijkpartners ontbreekt hier nog. Hoe organisaties beter kunnen bijdragen aan een ontwikkeling van het totale gemeentelijk beleid, al dan niet in samenwerking of het verlengde van andere aanbieders, is onvoldoende onderwerp in de kwaliteitsgesprekken.

Het samen leren en verbeteren in de Wijkprogrammering vindt momenteel voornamelijk plaats door het delen van monitoringsdata met de gemeente. Tijdens kwartaalgesprekken of aan het einde van het subsidiejaar wordt er gereflecteerd op de data. Door deze gesprekken frequent te voeren, ontstaat er bij de aanbieders en gemeente bewustwording van het resultaat (Delicat, 2011; Hutschemaekers, 2010). Dit leidt tot verbeteracties in de hulpverlening. In de praktijk is het

doorvoeren van verbeteringen daarentegen niet eenvoudig. Reactiviteit op korte termijn ontbreekt, waardoor verbeteringen veel tijd behoeven. Uit de interviews blijken hiervoor enkele redenen. De voornaamste reden is dat monitoren tijd nodig heeft. *“Als je maatschappelijke resultaten wil weten, dan is dat best wel een lange adem; wanneer evalueer je en stel je bij, wanneer weet je of iets effectief is geweest”* (Directeur SOL). Interventies zijn vaak niet eenmalig en hebben niet direct effect, waardoor lang gewacht moet worden op bepaalde monitoringsdata. *“We willen weten of we de kinderen hebben bereikt die de doelgroep zijn, maar die informatie krijg je heel laat te zien”* (gebiedsadviser 2). Hierdoor is het lastig om op korte termijn te reflecteren en te verbeteren, waardoor het voor aanbieders moeilijk is een leerproces te doorlopen in een subsidiejaar. Wanneer de data beschikbaar is, moet er gekeken worden naar hoe er al dan niet op kan worden geanticipeerd. Vanwege de opdrachtgever en -nemer relatie van de aanbieders en gemeente, moeten zij in samenspraak besluiten nemen.

Ik geloof echt dat de gemeente, na onze lange relatie, ook vertrouwt op onze kwaliteit. Als we daar maar vaak het gesprek over blijven aangaan. (...) Het is veel geld dat de gemeente Rotterdam uitgeeft, ik snap dat daar regels voor zijn, maar tegelijkertijd vragen ze ook meer administratieve rompslomp. (Manager Indigo)

Wanneer uiteindelijk wordt besloten iets te veranderen met oog op verbetering, dan moet er met de accounthouder of contractmanager nog worden uitgezocht of en hoe dit kan worden toegepast in het kader van de subsidiebeschikking. Vaak is ‘verbeteren’ tijdens het lopende subsidiejaar hierdoor lastig en worden de verbeteringen pas in het volgende jaar doorgevoerd. *“Wanneer je dan nieuwe afspraken gaat maken voor het volgende jaar, probeer je altijd de resultaten mee te nemen”* (accounthouder). Dit kan echter voor de aanbieders wel betekenen dat zij voor het huidige jaar erop worden afgerekend dat niet alle resultaten behaald zijn.

In de praktijk blijkt overwegend sprake te zijn van het proces zoals omschreven door Gorissen (2017), waarbij de gemeente en de aanbieders samen lerend werken, met gebruik van bestaande en zich ontwikkelende kennis. Echter zijn nog niet alle respondenten op de hoogte van de meerwaarde van het leren en verbeteren. Momenteel wordt monitoren vooral gezien als het bijhouden van administratie om te verantwoorden. Zowel aanbieders als gebiedsadvisers, accounthouders en contractmanagers zien het grotere belang er nog niet van in; namelijk het monitoren om een verbetercyclus op gang te zetten. Dit kan enkel door duidelijk te hebben wat gemonitord wordt, waarom die monitoringsinformatie belangrijk is en wat er ermee gedaan kan worden om tot betere maatschappelijke resultaten te komen. Door dit bij alle partijen helder te krijgen, kan er invulling gegeven worden aan het derde tijdperk van Berwick (2016) en zal overbodige

monitoring en administratie worden tegengegaan. Daarnaast is het belangrijk dat aanbieders meer bewust worden van mogelijke samenwerkingsvoordelen die bereikt worden door het samen en met de gemeente te leren en te verbeteren.

6. Analyse

De manier waarop de respondenten het ‘leren en verbeteren’ in de Wijkprogrammering ervaren verschilt per persoon. In dit hoofdstuk wordt het empirisch materiaal geïnterpreteerd in het licht van de centrale concepten van het onderzoek. Dit hoofdstuk wordt gestructureerd aan de hand van de vier factoren uit paragraaf 2.3, namelijk risicoaversie, organisatiestructuur, financiering en informatiepositie. Met behulp van deze analyse kan deelvraag 3: *“Door welke factoren wordt het leren en verbeteren binnen de Wijkprogrammering beïnvloed?”* worden beantwoord.

6.1 Factor 1: risicoaversie

De politiek-bestuurlijke risicoaversie kan de vrijheid van uitvoeringsorganisaties belemmeren. De gesproken aanbieders worden binnen de wettelijke en subsidiekaders redelijk vrij gelaten in het vormgeven van hun aanbod. *“Qua interventie inhoud bepalen we dat zelf. We kijken vaak wat de mogelijkheden zijn met de interventie eigenaren, de gemeente zegt daar niet veel over”* (uitvoerend professional Indigo). De Wijkprogrammering biedt inkadering en richting, maar daarentegen wel ruimte voor de gebiedsadviseurs en accounthouders om zelf invulling aan de uitvoering te geven. *“We zijn constant met collega’s aan het praten en aan het wijzigen. Daar is wel ruimte voor. We moeten het met elkaar doen, de verantwoordelijkheid ligt heel laag”* (accounthouder). De gebiedsadviseur bevestigt deze autonomie:

We hebben een handboek dat we proberen te volgen, het is een goede houvast, maar ik voel me vrij om daar wel van af te wijken als ik denk dat dat goed is. Ook bijvoorbeeld de volgorde. Nu doen we eerst een analyse maken en voorleggen aan de partners, maar soms is het ook goed om eerst met de partners in gesprek te gaan. (Gebiedsadviseur 2).

Een competentie die dan ook als belangrijk wordt geacht in de Wijkprogrammering is innovatief vermogen. Soms bestaan er voor het versterken van vaardigheden bij jeugdigen of het voorkomen van problematiek nog geen effectieve interventies (Bonnet et al., 2019). De Wijkprogrammering biedt daarom aanbieders de ruimte om met nieuwe innovatieve projecten en interventies te starten. Ruimte voor innovatie bevordert leren en verbeteren en is een manier om risico avers gedrag tegen te gaan. Aanbieders kunnen een project- en innovatiesubsidie aanvragen. De uitvoerend professional van Indigo ervaart echter dat er nog niet altijd voldoende ruimte is om nieuwe ideeën in uitvoer te brengen. Dit komt door de huidige subsidiekaders. De subsidiebeschikking en KPI’s zijn nog te veel gericht op de oude manier van werken, waarbij risicoaversie veelal aanwezig was bij de gemeente. De gemeente werkt met publieke middelen en mijdt daarom *trial-and-error* (Chapman, 2002). Leren

gaat echter door middel van proberen, met kans op succes maar ook falen. Het leren en verbeteren beoogd door de Wijkprogrammering wordt dus in bepaalde mate belemmerd door de sfeer van terughoudendheid in de vormgeving van de subsidiebeschikking. Hoewel de risicoaversie van de gemeente door de ontwikkeling van de Wijkprogrammering ver is ingeperkt, blijft het lastig om lerend te werken door de risicomijdende voorwaarden uit de subsidiebeschikking.

Uit de gesprekken met de aanbieders bleek dat de monitoring die werd gedaan, gepaard ging met weinig innovatie of verbeteracties. Oorzaak hiervoor kan behoudsgezindheid van aanbieders zijn. Wanneer aanbieders dingen al jaren op een bepaalde manier doen, kan het deel uit gaan maken van de organisatiecultuur. Hierdoor ontstaat padafhankelijkheid bij aanbieders, omdat zij bang zijn voor de gevolgen die veranderingen met zich mee kunnen brengen. De vraag is echter of de padafhankelijkheid bij aanbieders echt ontstaat uit risicoaversie, of uit gemakzucht omdat de aanbieders in dit geval worden afgerekend op het behalen van de KPI's. Risicoaversie en de hiermee vaak gepaarde padafhankelijkheid mogen het leren en verbeteren nochtans niet in de weg staan. Het is daarom voor zowel de gemeente als de aanbieders belangrijk om het uiteindelijke doel voor ogen te hebben, namelijk het zorgen voor een gezonde, kansrijke en veilige stad voor de jeugd van Rotterdam. Verbeteracties zullen echter niet plaatsvinden als de aanbieders onvoldoende gemotiveerd zijn om optimale resultaten te behalen met hun inzet.

6.2 Factor 2: organisatiestructuur

De overheid alleen is niet in staat is complexe problemen op te lossen (Kickert, Klijn & Koppenjan, 1997). Daarom is de uitvoering van het jeugdpreventiebeleid van de gemeente Rotterdam in handen van aanbieders. De aanbieders moeten echter wel aan bepaalde opgelegde regels voldoen, vanwege de bureaucratische organisatiestructuur van de gemeente.

We staan onder toezicht, we moeten aan heel veel wetten voldoen. (...) Voor een goot deel ben ik het ermee eens, maar wat je dan krijgt, is toezicht van handhavers. Die kijken alleen maar of je aan de regels voldoet. (Directeur Peuter en Co).

Alle processen binnen de ambtenarij moeten de officiële regels en wetten volgen (Weber, 2009). Dit kan volgens de WRR (2004) zorgen voor een controlezucht vanuit de gemeente op naleving door de aanbieders. De gesproken managers en directeuren geven aan dat deze controle en verantwoording begrijpelijk is, maar wel als lastig worden ervaren: *“een pedagogisch medewerker wil juf zijn voor de kinderen, alles wat daarbij komt is een beetje ballast. (...) Soms schieten dingen wel eens door”* (directeur Peuter en Co), *“ik moet al die formulieren invullen om dat [een verandering] te verantwoorden, terwijl ik met mijn accounthouder al heb besproken wat en waarom”* (directeur SOL),

“makkelijker switchen als aanbieder, zonder dat je continu moet mailen van ‘mag ik dit doen?’, dan krijg je meer vrijheid” (manager Indigo). De controlezucht beperkt de vrijheid van de uitvoerders (Borins, 2000). Het constant toestemming moeten vragen en het voldoen aan bepaalde regels, zorgt ervoor dat de aanbieders gedemotiveerd raken om de organisatie en haar handelingen te verbeteren.

Ten tweede is de verantwoordingscultuur, ontstaan uit de bureaucratische organisatiestructuur, van invloed op het leren en verbeteren in de Wijkprogrammering. De overheid moet transparant zijn, daarom is het van belang dat alles correct gedocumenteerd wordt (Weber, 2009). De wijkpartners moeten als gevolg van de transparante overheid verantwoording afleggen over hun handelen aan de gemeente. In de Wijkprogrammering gaat dit door het van tevoren aanleveren van monitoringscriteria door aanbieders, waarvan de (tussentijdse) resultaten besproken worden met de gemeente.

Ik vind monitoren heel goed, maar praktisch gezien is het soms heel irritant. Daar zit voor ons best veel werk in. Het is een taak waar je flink mee bezig bent. Ik weet hoe belangrijk het is, maar ik word er ook ongeduldig van. (Uitvoerend professional Indigo)

Doordat de aanbieders veel tijd kwijt zijn aan monitoren, blijft er minder tijd over om te werken aan de kwaliteit van de organisatie. Aanbieders ervaren de monitoring administratieve lasten. Echter is er een onderscheid tussen monitoren om te leren en verbeteren en registreren als onderdeel van administratieve verplichting en controle vanuit de overheid. In de Wijkprogrammering is monitoring een manier om te sturen op kwaliteitsverbetering. Sturen op kwantiteit kan echter niet volledig worden losgelaten. De gemeente subsidieert de aanbieders en deze moeten wel kunnen verantwoorden wat er met het ontvangen geld gedaan wordt. *“...je moet wel blijven volgen hoe ze het doen, wat ze doen en welke aantallen ze halen”* (contractmanager), *“...als je geen resultaten stelt, is een organisatie ook wel geneigd om te zeggen: nou dan gaan we niks doen...”* (gebiedsadviseur 1). De functie en rol van ambtenaren kan het voeren van een kwaliteitsgesprek met aanbieders lastig maken. In de Wijkprogrammering gaat het om het verhaal achter de cijfers, maar tegelijkertijd hebben de ambtenaren ook een controlerende functie. *“Instellingen hebben vaak nog het gevoel van: oh ik heb mijn KPI niet. Dan schieten ze in de verdediging”* (contractmanager). Deze verdedigende modus kan het gesprek over de (niet) behaalde aantallen lastig maken, wat niet bevorderend is voor het leerproces. Om te kunnen leren en verbeteren is het juist belangrijk om ook te kijken naar waarom bepaalde dingen niet zijn gelukt. Het is dan opdracht aan de ambtenaren om een gelijkwaardig gesprek aan te gaan met de aanbieders om het leren en verbeteren te faciliteren.

Ten slotte is er door de bureaucratische organisatiestructuur een duidelijke hiërarchie binnen

de gemeente (Weber, 2009). Sprake is van een vastgesteld systeem met boven- en ondergeschikten, waarbij lagere werknemers onder toezicht staan van hogere werknemers. Dit kan lastig zijn voor de aanbieders: “...de accounthouder moet ook intern verantwoorden waarom ik [de aanbieder] iets bijvoorbeeld niet doe. Ik moet al die formulieren invullen om dat te verantwoorden, terwijl ik met mijn accounthouder al heb besproken wat en waarom” (directeur SOL). Dit neemt veel tijd in beslag wat ten koste gaat van het leren en verbeteren, de contractmanager bevestigt dit: “Aanbieders krijgen vaak dingen dubbel” (contractmanager). Het streven van de Wijkprogrammering naar kwaliteit, impact en leren en verbeteren wordt belemmerd door langdradige processen als gevolg van de hiërarchie binnen de gemeente. Naast het verliezen van kostbare tijd, beperken hiërarchie en interne controlezucht binnen de gemeente tevens de individuele vrijheid van de gebiedsadviseurs en contractmanagers. Dit kan voor vervelende situaties zorgen:

Ik zie hoe erg ze [de aanbieders] hun best doen, maar dan krijgen ze van hogerop te horen dat ze de KPI's niet behalen. Die denken dan ook: wat is dit voor een overheid, ik maak afspraken met de contractmanager, maar wordt er toch op afgerekend. (Contractmanager)

Door de beperkte autonomie van de ambtenaren verloopt het proces van leren en verbeteren moeizaam. De individuele vrijheid wordt beperkt doordat de overheid zo is georganiseerd dat ze per taak of bevoegdheid handelen. De institutionele logica van de organisatiestructuur botst met de beoogde integraliteit van de Wijkprogrammering. Wanneer ambtenaren te strikt handelen vanuit hun taak in plaats van vanuit de maatschappelijke resultaten, is er weinig speling voor leren en verbeteren. Een goede samenwerking, waarbij aanbieders en de ambtenaren (zowel intern) met elkaar samenwerken en processen en expertise op elkaar afstemmen, is noodzakelijk. Op deze manier is er meer begrip voor elkaars rol en kan er samen gewerkt worden aan het verbeteren van welzijn en preventie.

6.3 Factor 3: financiering

Overheidsorganisaties monitoren de uitvoering van beleid via van tevoren vastgestelde prestatie indicatoren (Klijn & Van Twist, 2007). Deze indicatoren worden vastgesteld in de subsidiebeschikking en worden gebruikt om de prestaties van de aanbieders te kunnen afrekenen. Doordat de aandacht bij aanbieders gericht is op het behalen van de KPI's, kunnen zij motivatie missen voor het aansluiten op de Wijkprogrammering. “Wij worden betaald om de groep uit te voeren, niet zozeer om aan te sluiten op de Wijkprogrammering. Het voelt soms alsof het een beetje eenzijdig is” (manager Indigo). De contractmanager erkent het probleem dat kwantitatieve sturing met zich meebrengt: “...de opdracht is dat ze de aantallen halen en activiteiten uitvoeren. Het maatschappelijk resultaat hangt

er dan een beetje bij” (contractmanager). De KPI’s op aantallen zorgen deels voor beter zicht op de toeleiding, maar kunnen pervers werken op kwaliteit. Een voorbeeld hiervan is een KPI gericht op het aantal kinderen aanwezig bij een interventie of training. De aanbieders worden afgerekend als de kinderen niet komen. Dergelijke KPI stimuleert de aanbieders om te kijken hoe de toeleiding kan worden verbeterd, maar zet niet aan tot het inhoudelijk verbeteren van de interventie om het maatschappelijk resultaat te behalen.

Naast de te behalen KPI’s wordt in de subsidiebeschikking ook de duur van de planningshorizon vastgesteld. Een korte horizon zou leren en verbeteren tegenwerken (Petkovsek, 2013). Over de duur van de beschikking verschillen de meningen van de aanbieders en de gemeente. De respondenten van de gemeente zien de huidige duur van een subsidiebeschikking als een voordeel voor het leren en verbeteren: *“Ik vind inhoudelijk dat je dan meer kunt sturen, je kunt nieuwe aanvragen heel anders vormgeven. En als het echt niet werkt, kun je het zelfs stopzetten na een jaar”* (contractmanager). De aanbieders ervaren een periode van een jaar te kort om te leren en verbeteren.

Een jaar. Dat is soms lastig (...). Je wil werken aan de kwaliteit, maar veel dingen hebben een horizon die langer is dan een jaar. Ik kan ook nooit langer dan een jaar vooruit kijken, want ik weet niet of ik volgend jaar een subsidie krijg. (...). Als je bouwt aan een organisatie, zou je liever een langere horizon hebben. (Directeur Peuter & Co)

Als gevolg van de angst over de financiën van de organisatie, zijn de aanbieders feitelijk al heel vroeg bezig met het jaar erna. Dit leidt tot strategisch gedrag vanwege concurrentie tussen aanbieders. Dit gaat ten koste van de samenwerking ten behoeve van het leren en verbeteren. De systeemwereld wordt een paar maanden per jaar belangrijker dan de leefwereld. Aanbieders stellen dus dat zij met een langere planningshorizon beter aan de kwaliteit en diensten van de organisatie kunnen werken.

6.4 Factor 4: informatiepositie

De meeste situaties waarin de uitvoerend professionals zich bevinden, zijn te ingewikkeld of te gevoelig voor een geprogrammeerde uitvoering. Uit de interviews blijkt dat de professionals de interventies aanpassen aan de groep voor hen op het moment zelf. Het beleid wordt aldus pas tijdens de uitvoering gevormd (Lipsky, 2010). Gebiedsadviseur 1 geeft aan te proberen het beleid en de uitvoering zo veel mogelijk bij elkaar te brengen:

In de Wijkprogrammering proberen wij ook de beleidsmakers met de uitvoerende partijen in gesprek te laten gaan. (...) je bent nu beleid aan het maken, maar de uitvoerders hebben nu

al commentaar, die hebben daar vraagtekens bij. Ben je dan bereid in de voorfase al het gesprek met elkaar te voeren, omdat je daarmee de kwaliteit verbetert en voorkomt dat er beleid is waar de uitvoerende partij niks mee kan. Je moet het ‘wat’ en het ‘hoe’ zo veel mogelijk in elkaar vlechten. (Gebiedsadviseur 1)

Het leervermogen van een overheid bestaat uit de capaciteit om gegevens en informatie te verwerken en te benutten om beleid kritisch te bezien en zo nodig te verbeteren (WRR, 2006). Door beleidsmakers en uitvoerders al vroegtijdig met elkaar in gesprek te laten gaan, kunnen de partijen kennis met elkaar delen en sparren over het beleid. *“Het is niet dat we evenveel expertise hebben, maar we moeten generalistische kennis hebben om in te kunnen schatten dat ze de juiste dingen doen. En ook kritische vragen kunnen stellen”* (accounthouder). Door het continu delen van (praktijk)kennis kan leren en verbeteren in alle processtappen van de Wijkprogrammering makkelijker en sneller verlopen. Uit de gesprekken met de aanbieders blijkt dat zij over het algemeen tevreden zijn over de kennis van de gebiedsadviseurs, accounthouders en contractmanagers met betrekking tot de interventies: *“De mensen [gebiedsadviseurs] die ik spreek hebben er altijd wel een beeld van”* (uitvoerend professional Indigo), *“De meeste accounthouders zijn wel ingelezen op de inhoud (...). Dus we hebben ook wel heel inhoudelijke gesprekken met de accounthouders”* (manager Indigo), *“Onze accounthouder loopt allang rond, dus ziet ook heel veel. Zij heeft een goed beeld van de interventies”* (directeur SOL). Wanneer de gemeente voldoende op de hoogte is van de preventieve aanbod dat wordt ingezet, kan zij het juiste gesprek aangaan door de juiste vragen te stellen wat leren en verbeteren ten goede komt.

6.5 Deelvraag 3

Door welke factoren wordt het leervermogen binnen de Wijkprogrammering beïnvloed?

Uit de analyse blijkt dat alle vier de factoren invloed hebben op het leer- en verbeterproces in de Wijkprogrammering. De factor organisatiestructuur heeft de meeste invloed op het leren en verbeteren in de Wijkprogrammering. Een bureaucratische organisatiestructuur is bijna onvermijdelijk bij de overheid. Het ambtenarenapparaat moet streven naar neutraliteit en uniformiteit (Weber, 2009). Dit botst met het concept van de Wijkprogrammering, die wijkgericht werkt vanwege elke unieke situatie in een wijk. Door de uniformiteit en hiërarchische structuur binnen de gemeente, is er een tekort aan individuele autonomie. Hierdoor hebben ook de aanbieders minder vrijheid om verbeteringen door te voeren. Een tekort aan autonomie kan zorgen voor ontevreden aanbieders en ambtenaren, waardoor de motivatie om te leren en verbeteren afneemt. Uit de analyse blijkt daarnaast dat controlezucht vanuit de bureaucratische

organisatiestructuur als ongemakkelijk wordt ervaren door zowel de aanbieders als ambtenaren. Doordat veel tijd besteed wordt aan administratieve lasten, resteert er minder tijd en gemotiveerdheid om te monitoren en registreren ten behoeve van het leren en verbeteren (WRR, 2004).

De bureaucratische organisatiestructuur is deels de wijten aan de risicooversie aanwezig bij de gemeente. Keuzes die worden gemaakt door de overheid, hebben direct effect op de maatschappij en haar burgers (Borins, 2000). Hierdoor is de gemeente als overheidsorganisatie voorzichtig in de keuzes die zij maakt. Met de Wijkprogrammering is gepoogd de risicooversie aanwezig bij de gemeente te doorbreken, door meer inzet op het leren en verbeteren. De methodiek biedt inkadering, maar daarbinnen worden de gebiedsadviseurs, accounthouders en contractmanagers heel vrij gelaten in de uitvoering. Ambtenaren worden tevens aangemoedigd om open te staan voor nieuwe ideeën, zodat er ruimte is voor leren en verbeteren. Desondanks blijft er sprake van een bepaalde mate van oude risicooversie. Dit komt vooral terug in de voorwaarden van de subsidiebeschikkingen. De voorwaarden proberen mogelijke risico's te beperken, maar beperken daarmee tevens de autonomie van zowel de aanbieders als ambtenaren. Hierdoor hebben zij weinig ruimte om nieuwe dingen te proberen, wat het lerend werken in de weg staat. Gebleken is dat ook bij de aanbieders sprake is van een bepaalde vorm van risicooversie. Elke organisatie heeft een eigen organisatiecultuur die richting geeft aan hoe dingen worden uitgevoerd en aangepakt. Keuzes uit het verleden zijn van grote invloed op keuzes in de toekomst (Gerrits & Marks, 2008). Hierdoor ontstaat padafhankelijkheid bij de aanbieder. Dit kan voor terughoudendheid bij de aanbieders zorgen op het ontwikkeltraject van leren en verbeteren.

Een andere belangrijke factor die invloed heeft op het leren en verbeteren is de financiering van de aanbieders. Uit de analyse blijkt dat de Wijkprogrammering wordt gewaardeerd, maar dat de respondenten nog onvoldoende gemotiveerd en geënthousiasmeerd zijn over het leren en verbeteren. De aanbieders worden immers niet betaald om aan te sluiten op de methodiek, maar op het subsidiekader. De huidige KPI's stimuleren het leren en verbeteren niet voldoende, wat veroorzaakt wordt door de al eerder beschreven risicooversie binnen de subsidiebeschikkingen. De aanbieders monitoren om zich te kunnen verantwoorden, maar gebruiken het nog niet als gereedschap voor samen lerend doen wat werkt zoals omschreven door Van Yperen (2013). Daarnaast zorgt ook de korte looptijd van de subsidiebeschikkingen voor onzekerheid bij de aanbieders, waardoor zij strategisch gedrag gaan vertonen en niet durven te investeren in de kwaliteit van de organisatie. Het is echter belangrijk om een onderscheid te maken tussen het kortcyclisch verbeteren van interventies en het leren en verbeteren op lange termijn. Een langere looptijd zal daarentegen wel zorgen voor institutionele rust en zekerheid, wat het leren en verbeteren ten goede komt.

Ten slotte kan de informatiepositie van de verschillende actoren betrokken bij de Wijkprogrammering van invloed zijn op het leren en verbeteren. De informatie waarover uitvoerders en beleidsmakers beschikken en de manier waarop ze de informatie ontvangen verschilt. Daarom wordt door de Wijkprogrammering het uitwisselen van kennis tussen de aanbieders en gemeente gestimuleerd, zodat er zo min mogelijk verschil is in de informatiepositie. Om gelijkwaardige gesprekken te voeren en samen te kunnen leren en verbeteren, moet de gemeente voldoende kennis hebben van de interventies. Aanbieders passen soms interventies reactief aan; dit is al een vorm van het kortcyclisch verbeteren. Hier mist alleen een structurele aanpak die kan helpen om op een strategische wijze te blijven verbeteren. Doordat echter al in de eerste processtap samen wordt gewerkt met de aanbieders, heeft de factor informatiepositie minimale invloed op het leren en verbeteren.

7. Conclusies en aanbevelingen

Aan de hand van de data uit de resultaten wordt getracht in de conclusie antwoord te geven op de hoofdvraag: *“Hoe is de Wijkprogrammering ingericht en welke factoren zijn van invloed op het ‘leren en verbeteren’ in de Wijkprogrammering?”*. Vervolgens worden en aanbevelingen gedaan, waarmee deelvraag 4: *“Welke aanbevelingen in de opdrachtverstrekking jeugdpreventie voor het leren en verbeteren vloeien voort uit dit onderzoek?”* wordt beantwoord. Ten slotte wordt er gereflecteerd op de onderzoeksmethodologie in de discussie, worden er aanbevelingen voor gedaan voor vervolgonderzoek en wordt het verloop van het onderzoek geëvalueerd.

7.1 Conclusie

Gemeente Rotterdam heeft de methodiek Wijkprogrammering ontwikkeld, om te sturen op kwalitatief hoogwaardig en meer preventief aanbod in de wijk. Het leerproces is een belangrijk element in de Wijkprogrammering, omdat samen leren en verbeteren zal leiden tot betere resultaten en tot een doelmatige professionele inzet (Gorissen, 2017). Swieringa en Wierdsma (2007) stellen dat lerende organisaties niet alleen in staat zijn om te leren, maar ook om te leren leren. Daarom is dit onderzoek naar het verloop van het huidige leerproces van groot belang. De inzichten verkregen uit dit onderzoek bieden verbeterpunten in het leerproces.

De onderzochte factoren uit de theorieën van Borins (2006), Janssen en Van Der Voort (2016), Bommert (2010), Weber (2009), Petkovsek (2013) en Schol et al., (2013) blijken uit dit onderzoek van invloed op het leren en verbeteren in de Wijkprogrammering. De factoren leiden tot een gevoel van controle en verantwoording, waardoor de aanbieders een verkeerd beeld hebben van het doel van monitoring in de Wijkprogrammering. Dit heeft gevolgen voor het leer- en verbeterproces. Een opvallende conclusie is namelijk dat nog niet alle respondenten weten met welk doel men leert en wat hiervan de meerwaarde is. Het doel van ‘leren en verbeteren’ in de Wijkprogrammering is gericht op het verbeteren van de diensten om een grotere impact op de burgers van Rotterdam te creëren (Gorissen, 2017). Het gaat hierbij zowel om de uitvoeringspraktijk van de preventieve interventies voor jeugdigen en gezinnen, als om het beleid en de inkoop die daarvoor het kader vormen. Belangrijk in dit proces is monitoring. Onder de respondenten, voornamelijk de aanbieders, is nog geen duidelijk beeld van het nut van monitoring. De aanbieders spreken vooral over monitoring in de zin van het behalen van de KPI's om te voldoen aan de afspraken uit de subsidiebeschikking. Zij zien de registratie en controle als monitoring, terwijl juist inhoudelijke monitoring ten dienste van kwaliteit en impact wordt bedoeld in de Wijkprogrammering. Sprake is van een overgang van het tijdperk van verantwoord en naar een tijdperk van leren en verbeteren. Het verzamelen van monitoringsdata in de Wijkprogrammering is

gericht op het in gang brengen van een verbetercyclus. Aanbieders moeten het diepere belang van deze verbetercyclus inzien, namelijk dat het zorgt voor een effectiever aanbod. Daarnaast helpt het hen in de professionalisering en kwaliteitsverbetering van de organisatie.

Om te kunnen leren en verbeteren is het aldus van belang dat elke aanbieder gemotiveerd is om behandelingen aan te bieden die werken. Enkel dan kan er invulling gegeven worden aan het derde tijdperk van moraliteit omschreven door Berwick (2016). Indien er niet voldoende motivatie is om ethisch te handelen naar wat het beste is voor de jeugd van Rotterdam, zal er ook geen sprake zijn van een leerproces om het aanbod te verbeteren. Een belangrijke conclusie uit dit onderzoek is dat 'leren en verbeteren' voortkomt uit de motivatie van mensen om een impact te creëren met het werk dat zij uitvoeren. Leren leren is mogelijk (Swieringa Wierdsma, 2007), maar een belangrijke voorwaarde hiervoor is voldoende motivatie en passie voor het vakgebied

7.2 Aanbevelingen

Welke aanbevelingen in de opdrachtverstrekking jeugdpreventie voor het leren en verbeteren vloeien voort uit dit onderzoek?

Aanbeveling 1: Inzetten van externe deskundigheid bij het formuleren van KPI's

De overgang van verantwoord en naar leren en verbeteren blijft een lastige stap voor de aanbieders, omdat het uiteindelijke succes van de interventies momenteel wordt afgemeten aan de mate waarin de vooraf geformuleerde doelstellingen worden behaald. Om het leren en verbeteren te stimuleren in de Wijkprogrammering, is het van belang dat er ruimte ontstaat voor leren. Deze ruimte moet dan ook worden gecreëerd binnen de opdrachtverstrekking. De focus moet meer gelegd worden op de kwaliteit in plaats van de kwantiteit. Een concrete aanbeveling hiervoor is om betere doelstellingen en KPI's te formuleren, die ruimte bieden voor leren en verbeteren. Dit kan door het inzetten van (externe) deskundigheid – op het gebied van de organisaties en de preventieve interventies die zij bieden – tijdens het vormgeven van de subsidiebeschikking. Dit kan geen werknemer zijn van een organisatie die gaat offren, omdat de organisatie dan al voorkennis heeft bij het indienen van een offerte. Deze kennis moet dus ergens vandaan gehaald worden, gedacht kan worden aan gepensioneerde welzijnsaanbieders, aanbieders uit andere steden of pedagogen. Door meer in gesprek te gaan met elkaar, zal ook de informatiepositie van de gemeente verbeteren.

Aanbeveling 2: Interventies vormgeven aan de vraag in de wijk

Een tweede advies is om de aanbieders meer gelegenheid te bieden om te werken vanuit de vraag in de wijk. Het proactief signaleren maakt geen deel uit van het takenpakket van de aanbieders, maar is

wel belangrijk op impact gedreven te kunnen werken. Een concrete aanbeveling hierbij is het inkopen van een X aantal interventies bij aanbieders, die zij zelf kunnen inzetten en vormgeven op basis van de vraag in de wijk. Op deze manier wordt meer vertrouwd op de expertise van de aanbieders. Om de aanbieders hier niet geheel vrij in te laten, is het een idee om als gemeente te sturen op de kwaliteit en professionaliteit van de organisaties. Dit kan door middel van het meten en bijhouden van de voortgang van de organisaties door een accounthouder of contractmanager.

Aanbeveling 3: Trainingen/leerbijeenkomsten bieden en faciliteren

Ten slotte is het belangrijk dat de gemeente de aanbieders meer ondersteunen bij het leer- en verbeterproces. Het is de vraag of de gemeente het belang van leren en verbeteren voldoende meeneemt in de opdrachtverstrekking en of dit overkomt bij de aanbieders. Om de aanbieders mee te krijgen in het verhaal van de Wijkprogrammering, moet hen meer kennis en handvaten worden geboden. Een concrete aanbeveling is het vaker bieden van trainingen of cursussen over leren en verbeteren en het factorenmodel. Het factorenmodel vormt een basis voor de inkoop van zorg, maar het wordt door aanbieders nog niet voldoende benut binnen de eigen organisatie. Deze factoren zijn heel praktisch om een verbetercyclus in gang te zetten. Ten slotte wordt aanbevolen om als gemeente leerbijeenkomsten van de wijkpartners faciliteren. Hiermee wordt het samen leren en verbeteren onder de aanbieders gestimuleerd. Door het beschikbaar stellen van data, metingen en uitkomsten voor de wijkpartners, kunnen zij samen werken aan kwaliteitsverbeteringen. De samenwerkingsvoordelen zullen leiden tot een grotere impact op de stad.

7.3 Discussie

Ondanks dat de keuzes in het onderzoek weloverwogen zijn gemaakt, heeft het onderzoek enkele tekortkomingen. Een tekortkoming aan dit onderzoek is de externe validiteit. Het onderzoek bestaat uit slechts 10 geanalyseerde interviews, waaronder zes medewerkers uit drie organisaties. Per organisatie zijn twee medewerkers geïnterviewd. Vanzelfsprekend is dat niet aangenomen kan worden dat de uitspraken in de interviews generaliserend zijn voor de gehele organisatie. Hierdoor is het geen representatieve weergave van alle wijkpartners in Rotterdam. Belangrijk is wel dat het onderzoek niet gericht is op een breed inzicht, maar op een diepgaand inzicht in op welke manier de factoren van invloed zijn op het leren en verbeteren in de Wijkprogrammering. Daarnaast is de Wijkprogrammering ook nog een redelijk nieuwe methodiek, waardoor veel organisaties er onvoldoende ervaring mee hebben en niet wilden meewerken aan dit onderzoek.

Een ander probleem is dat de scope van het onderzoek misschien te breed is. De Wijkprogrammering is geen simpele methodiek die in een korte periode kan worden doorlopen en in

elk gebied of bij elke organisatie hetzelfde uitpakt. Het gevolg hiervan is dat de interviewvragen niet voldoende specifiek waren. De interviews hebben relevante informatie opgeleverd, maar zijn onvoldoende diepgaand over het praktijkverloop van het leer- en verbeterproces. Dit had voorkomen kunnen worden door het onderzoek nog meer te specificeren. Aanbeveling voor vervolgonderzoek is het uitvoeren van een casestudy, waar expliciet wordt ingezoomd op één wijk of gebied. Het is dan mogelijk om het interactieproces met betrekking tot leren en verbeteren tussen aanbieders onderling en met de gemeente te volgen.

Een belangrijke conclusie van dit onderzoek is het belang van (werknemers)motivatie om impact te creëren met het werk dat zij uitvoeren. In de interviews is de respondenten gevraagd naar hun interesse in het vakgebied van preventie en welzijn. Deze informatie is echter onvoldoende meegenomen in het onderzoek, terwijl de motivatie ten opzichte van het vakgebied belangrijk is voor het impact gedreven handelen. Vervolgonderzoek zou zich kunnen richten op de invloed van werknemersmotivatie op het leren en verbeteren. Het onderzoeken van deze relatie kan nieuwe aanbevelingen opleveren voor het samen lerend werken in de Wijkprogrammering.

7.4 Evaluatie

Deze scriptie is de uitkomst van een intensieve en leerzame periode. Het uitvoeren en schrijven van dit onderzoek heb ik met plezier gedaan en heeft een interesse opgewekt voor het onderwerp. Ik ben dan ook enorm trots op het eindresultaat. Wat ik als lastig heb ervaren is om in een stageperiode van vier maanden de knelpunten in het proces van 'leren en verbeteren' te achterhalen. Ondanks dat ik het document met de methodiek van de Wijkprogrammering kon dromen, was het erg ingewikkeld om te begrijpen hoe het proces in de praktijk verloopt. De al vier korte maanden zijn daarnaast door de coronacrisis beperkt tot maar twee maanden fysieke aanwezigheid op de stagelocatie. Hierdoor kon ik helaas onvoldoende meekijken in de praktijk en had ik als stagiaire geen toegang tot relevante documenten. De overige twee maanden heb ik geprobeerd om vanuit huis mij zo veel mogelijk te verdiepen in de Wijkprogrammering en het leer- en verbeterproces. Dit ging onder andere door middel van interviews via videobellen. Tijdens deze gesprekken was ik veel tijd kwijt aan het verkennen van basiselementen van de Wijkprogrammering. Het gevolg hiervan is een tekort aan diepgang in de analyse. Desondanks is het toch mogelijk om het proces van leren en verbeteren te optimaliseren met de interessante inzichten verkregen uit dit onderzoek. Het eindresultaat is niet helemaal wat ik had gehoopt, maar wel het beste wat ik kon opleveren.

Literatuur

- Albury, D. (2005). Fostering innovation in public services. *Public money and management*, 25(1), 51-56.
- Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging*. Den Haag, Nederland: Boom Bestuurskunde.
- Bonnet, C., Bruinen, G., Den Dikken, J. & Riemens, E. (2019). *Beleidsnotie Subsidiekader Jeugdpreventie 2020: Versterken en Voorkomen*. Geraadpleegd op 15 april 2020, van <https://www.rotterdam.nl/loket/documentenkcc/SubsidiekaderJeugdpreventieVersterkenVoorkomen.pdf>
- Borins, S. (2000). Loose cannons and rule breakers, or enterprising leaders? Some evidence about innovative public managers. *Public Administration Review*, 60(6), 498-507.
- Carlier, I.V.E., Meuldijk, D., Vliet, I.M. van, Fenema, E. van, Wee, N.J.A. van der & Zitman, F.G. (2012). Empirische evidence voor de effectiviteit van routine outcome monitoring; een literatuuronderzoek. *Tijdschrift voor Psychiatrie*, 54 (2), 121-128.
- Chapman, J. (2002). *System failure: Why governments must learn to think differently*. Demos.
- Delicat, J.W. (2011, Red.). *4+2=1! Opleidingsvereisten Gedragwetenschapper in de zorg voor de jeugd*. Utrecht: NIP/NVO.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.
- Gerrits, L. & Marks, P. (2008). Complex bounded rationality in dyke construction. *Land Use Policy*, 25(1), 330-337.
- Gorissen, W. (2017). *Samen lerend doen wat werkt. Een nieuwe kijk op evidence-based practice in zorg en welzijn voor jeugdigen en gezinnen*. Geraadpleegd op 12 februari 2020, van <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Publicaties/NJi-Publicaties/Samen-lerend-doen-wat-werkt>
- Hartman, C. & Tops, P. (2005). *Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Delft: STIP.
- Hutschemaekers, G. (2010). Praktijk én wetenschap. Zoeken naar werkzame allianties. In: H. Pijnenburg (Red.), *Zorgen dat het werkt. Werkzame factoren in de zorg voor jeugd* (101-120). Amsterdam: SWP.
- Janssen, M., & Van Der Voort, H. (2016). Adaptive governance: Towards a stable, accountable and responsive government. *Elsevier*, 33(1), 1-5.
- Kickert, W.J.M., Klijn, E.H. en Koppenjan, J.F.M. (1997). *Managing Complex Networks: strategies for the Public Sector*. London: Sage.
- Knaup, C., Koesters, M., Schoefer, D., Becker, T. & Puschner, B. (2009). Effect of feedback of treatment outcome in specialist mental healthcare: meta-analysis. *British Journal of*

- Psychiatry*, 195(1), 15-22.
- Klijn, E. H., & Van Twist, M. J. W. (2007). Publiek-private samenwerking in Nederland. *Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 4(3), 156-170.
- Lipsky, M. (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York City, NY: Russell Sage Foundation.
- Matland, R.E. (1995), Synthesizing the implementation literature: the ambiguity conflict model of policy implementation. *Journal of public administration research and theory*, 5(2), 145-174
- Miller, S.D., Duncan, B.L., Sorrell, R. & Brown, G.S. (2005). The partners for change outcome management system. *Journal of Clinical Psychology*, 61(2), 199-208.
- Noordegraaf, M. (2017). *Inkoop en Aanbestedingszaken 2017*. Geraadpleegd op 13 februari 2020, van <https://www.rotterdam.nl/werken-leren/inkoop-en-aanbesteding/Inkoop-en-Aanbestedingsbeleid-2017-DEF.PDF>
- Rechel, B., Doyle, Y., Grundy, E., McKee, M., & World Health Organization. (2009). *How can health systems respond to population ageing*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe.
- Schol, M., Struiksmā, N., Winter, H. & Visser, F. (2013). *Weten wat er speelt: De informatiepositie van burgemeesters met betrekking tot sociale veiligheid*. Geraadpleegd op 11 juni 2020, van <https://www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/verkenning-informatie-positie-gemeenten-veiligheid.aspx>
- Schruijer, S. & Vansina, L.S. (2007). Samenwerkingsrelaties over organisatiegrenzen: Theorie en praktijk. *M&O Tijdschrift voor Management en Organisaties nummer 3(4)*, 203 – 218.
- Swieringa, J., Wierdsma, A.F.M. (2007), *Lerend organiseren: Als meer van hetzelfde niet helpt*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G. & Halligan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector*. NY: Routledge: Taylor & Francis Group.
- Van Yperen, T. (2013). *Met kennis oogsten: Monitoring en doorontwikkeling van integrale zorg voor jeugd*. Geraadpleegd op 13 juni 2020, van <https://www.nji.nl/nl/Download-NJi/Publicatie-NJi/Met-kennis-oogsten-oratie-Yperen-2013.pdf>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*, Rapporten aan de regering nr. 70, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *Lerende Overheid: een pleidooi voor probleemgerichte politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wiering, D. (2015). *Beleidskader Jeugd 2015-2020*. Geraadpleegd op 12 februari 2020, van <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/beleidskaderjeugd/RapportBeleidskaderJeugd.pdf>

Wiering, D., Caton, B., Jonker, J., Ooms, H., Sondeijker, F., Udo, N & Van Yperen, T. (2019).

Wijkprogrammering: Methodiek handleiding. Geraadpleegd op 12 februari 2020, van <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/wijkprogrammering/Methodiek-handleiding-wijkprogrammering.pdf>

Bijlagen

Bijlage 1: Interviewguide

Concept	Topic	Vragen
Algemeen	<ul style="list-style-type: none"> - Organisatie - Functie - Motivatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Kunt u de organisatie waarvoor u werkzaam bent kort omschrijven? Wat is het doel van de organisatie waarvoor u werkzaam bent? Op welke manier proberen jullie dit doel te bereiken? - Wat is uw functie binnen de organisatie? - Was u altijd al geïnteresseerd in dit vakgebied?
Impact	<ul style="list-style-type: none"> - Effectiviteit - Factorenmodel 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe weten jullie of diensten effectief zijn? Hoe weten jullie wat de impact van de diensten is? - Bent u bekend met het factorenmodel? Maken jullie hier gebruik van?
Wijkprogrammering	<ul style="list-style-type: none"> - Samenwerking - Werkzaamheden - Leren en verbeteren in de Wijkprogrammering 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe ziet de samenwerking (met oog op de Wijkprogrammering) eruit? - Wat zijn uw werkzaamheden inzake de Wijkprogrammering? - Hoe ziet het leer- en verbeterproces eruit? Hoe leren jullie van de praktijk?

		<p>Is er voldoende stimulatie om te leren en verbeteren? Heeft u voldoende tijd hiervoor? Wat doen jullie met nieuwe kennis? Wordt er gestuurd op verbetering van de gewenste prestaties?</p>
Monitoring	<ul style="list-style-type: none"> - Monitoren - Hulpmiddelen - Uitkomsten 	<ul style="list-style-type: none"> - Doen jullie aan monitoring? Wat monitoren jullie? - Hoe monitoren jullie dat? Hoe noteren jullie dat? Maken jullie gebruik van bepaalde hulpmiddelen? - Wat doet u met de monitoringsuitkomsten?
Risicoaversie	<ul style="list-style-type: none"> - Angst voor problemen - Padafhankelijkheid 	<ul style="list-style-type: none"> - Hebben jullie (de organisatie) vrijheid in het uitvoeren van de taken? Hoe vrij zijn jullie om dingen op de eigen manier te doen? - Zijn er regels waar jullie je aan moeten houden bij het vormgeven van de preventieve diensten? - Bent u wel eens bang om fouten te maken? Hoe wordt er omgegaan met fouten? - Heeft u het gevoel dat u met nieuwe ideeën mag komen? Uw eigen

		mening/inzichten mag delen?
Organisatiestructuur	<ul style="list-style-type: none"> - Hiërarchie - Bureaucratie 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe ziet jullie organisatiestructuur eruit? Krijgen jullie veel sturing of juist vrijheid? Is er sprake van een strenge hiërarchie? - Heeft u (de organisatie) autonomie in het uitvoeren van uw taak? Wordt u wel eens beperkt in deze vrijheid?
Financiering	<ul style="list-style-type: none"> - KPI's - Planningshorizon 	<ul style="list-style-type: none"> - Hoe zien de (samenwerkings)contracten eruit? - Welke resultaten moeten jullie behalen? Op basis waarvan worden deze KPI's bepaald? - Hoe lang loopt de samenwerking?
Informatiepositie	<ul style="list-style-type: none"> - Informatie - Uitvoerings- en beleidsniveau 	<ul style="list-style-type: none"> - In hoeverre bent u bezig met de expertise van de Wijkpartners? - Lukt het om het beleid zoals voorgeschreven uit te voeren? - Is er voldoende kennis en begrip bij de gemeente over wat jullie doen?
Leren en verbeteren	<ul style="list-style-type: none"> - Belemmerende factoren - Bevorderende factoren 	<ul style="list-style-type: none"> - Wat zou volgens u stimulerend werken om te leren en verbeteren? Wat heeft u hiervoor nodig?

		<p>Hoe krijgen we elkaar enthousiast?</p> <ul style="list-style-type: none">- Zijn er zaken/regelingen die u belemmeren om te leren en verbeteren? Zijn er zaken/regelingen die bevorderend werken om te leren en verbeteren?- Wilt u zelf nog iets kwijt omtrent leren en verbeteren?
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Bijlage 2: Codeerschema

Thema	Subthema	Code
Leren en verbeteren	1. Acties om te leren	- Monitoren - Reflecteren - Cursus/workshop volgen - Onderzoek doen
	2. Acties om te verbeteren	- Kennis benutten in de praktijk - Interventie bijstellen - Interventie bedenken
Risicoaversie	3. Angst voor problemen	- Gehoorzaam - Terughoudend - Risico's
	4. Padafhankelijkheid	- Behoudend - Stabiliteit - Procedures
Organisatiestructuur	5. Hiërarchie	- Autonomie
	6. Bureaucratie	- Controle - Documentatie - Verantwoording - Uniformiteit
Financiering	7. KPI's	- Afrekenen - Subsidiekader - Prestatie - Kwantiteit
	8. Korte planningshorizon	- Contractduur - Concurrentie
Informatiepositie	9. Niveau	- Kennis - (On)begrip - Expertise
	10. Manier	- (In)direct