

Knooppunt Rotterdam

EEN ONDERZOEK NAAR DE ROTTERDAMSE SAMENWERKING OP
HET GEBIED VAN GEMEENTELIJKE INKOMENSONDERSTEUNING

Naam student:	A. (Adrie) Romijn
Studentnummer:	510982ar
Opleiding:	Master Bestuurskunde Beleid en Politiek Erasmus Universiteit Rotterdam
Begeleidend docent:	Prof. Dr. H.J.M. (Menno) Fenger
Tweede lezer:	Dr. R.F.I. (Rebecca) Moody
Opdrachtgever:	Gemeente Rotterdam N. (Nyske) Janssen MSc.
Datum:	5 augustus 2020
Aantal woorden:	19.884

Abstract

Dit onderzoek richt zich op de samenwerking binnen de gemeente Rotterdam op het gebied van de inkomensondersteuning. De onderzoeksvraag luidt: 'wat is de invloed van verschillende overtuigingen en belangen op de samenwerking tussen de verschillende clusters binnen de gemeente Rotterdam die betrokken zijn bij de opgave om de inkomensondersteuning te verbeteren?' Om dit te onderzoeken is gebruik gemaakt van theorieën omtrent samenwerking en het bureaupolitieke model. Door het afnemen van kwalitatieve interviews met ambtenaren van de gemeente Rotterdam is inzicht verkregen in de samenwerking en de rol van belangen. Hieruit blijkt dat overeenkomende belangen en overtuigingen bijdragen aan een succesvolle samenwerking. Verschillende overtuigingen en belangen maken een samenwerking niet onmogelijk, maar wel lastiger. Hierin kan dan een betrokkene met een bemiddelaarsfunctie in bemiddelen.

Voorwoord

Beste lezer,

Voor u ligt mijn scriptie ‘Knooppunt Rotterdam’. De scriptie is geschreven in opdracht van de gemeente Rotterdam. De gemeente is bezig met het uitvoeren van het beleidskader ‘Uit de knoop’. Onderdeel hiervan is het verbeteren van de toegankelijkheid van de inkomensondersteuning. Dit is een complex geheel, dat door de gemeente Rotterdam beschreven is in het stuk ‘In de knoop’. Dit onderzoek richt zich op de samenwerking, waar alle partijen die betrokken zijn bij de inkomensondersteuning samen komen, ‘Knooppunt Rotterdam’.

Deze scriptie biedt inzichten over de samenwerking binnen de gemeente Rotterdam. Dit helpt de gemeente Rotterdam om beter samen te werken. Mij persoonlijk heeft het ook geholpen, om de gemeente Rotterdam beter te begrijpen en daarmee om het publieke domein beter te begrijpen. En het sterkt mij in mijn overtuiging dat er in gemeentes veel beter kan en dat ik daar mijn steentje aan wil bijdragen.

Deze scriptie had ik niet kunnen schrijven zonder de steun van anderen. Allereerst wil ik Nyske Janssen en Sevim Yalcin bedanken voor alle informatie die zij mij hebben gegeven over de samenwerking en over de organisatie van de gemeente. Ook wil ik het team Taal, Integratie en Sociale Zekerheid bedanken voor de stageplaats en onderzoekplaats die zij mij geboden hebben en alle ervaringen die ik daar heb mogen opdoen. Het onderzoek had ik vanzelfsprekend niet uit kunnen voeren zonder het afnemen van interviews, ik wil alle respondenten hartelijk bedanken voor de tijd en moeite die zij hierin hebben gestoken.

Vanuit de Erasmus Universiteit Rotterdam ben ik begeleid door Menno Fenger, ik wil hem hartelijk bedanken voor alle goede adviezen gedurende het onderzoek. Ook Rebecca Moody wil ik bedanken voor de waardevolle feedback op de conceptversie van mijn scriptie. Daarnaast wil ik de scriptiekring, Pim, Timo en Yvonne, bedanken voor de prettige samenwerking en de vele tips en feedback die we konden uitwisselen.

En *last but not least* wil ik mijn familie en vrienden bedanken, die weer een halfjaar lang te maken hadden met een Adrie die zich met name druk maakt om een scriptie. Van hen krijg ik alle ruimte om te studeren en ze hielpen zelfs mee met het controleren van de spelling!

Hartelijke groet,

Adrie Romijn

5 augustus 2020

Samenvatting

Dit onderzoek is gedaan naar aanleiding van de opgave binnen de gemeente Rotterdam om de toegankelijkheid van de inkomensondersteuning te verbeteren. Om de toegankelijkheid van de inkomensondersteuning te verbeteren moeten verschillende afdelingen van verschillende clusters met elkaar samenwerken. Deze verschillende clusters en afdelingen kunnen verschillende belangen hebben. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: 'wat is de invloed van verschillende overtuigingen en belangen op de samenwerking tussen de verschillende clusters binnen de gemeente Rotterdam die betrokken zijn bij de opgave om de inkomensondersteuning te verbeteren?'

Om deze hoofdvraag te onderzoeken is er gebruik gemaakt van verschillende theorieën met betrekking tot het concept samenwerken, bijvoorbeeld het *advocacy coalition framework*. Volgens deze theorie komen partijen met dezelfde fundamentele overtuigingen met elkaar in een coalitie. Verder zijn er de beleidsovertuigingen, overtuigingen hoe de fundamentele overtuigingen ingevuld moeten worden. Als de partijen niet dezelfde overtuigingen hebben is samenwerking niet uitgesloten, dan kan een bemiddelaar een rol spelen in het bij elkaar komen en houden van de partijen. De theorieën over samenwerking worden gekoppeld aan het bureaupolitieke model, dat ingaat op verschillende belangen in de samenwerking. Volgens het bureaupolitieke model kunnen verschillende belangen leiden tot een productief conflict, maar ook tot een situatie waarin elkaar niets gegund wordt.

In dit onderzoek zijn ambtenaren van de verschillende afdelingen en clusters binnen de gemeente Rotterdam geïnterviewd. In deze kwalitatieve interviews is gesproken over de samenwerking, de verschillende overtuigingen en belangen die daar een rol in spelen en of er sprake is van een bemiddelaar. Uit de interviews bleek dat in de gemeente Rotterdam de overtuigingen en de belangen dicht bij elkaar liggen. Daarnaast zijn er belangen die bepaald worden door de aanwezigheid van een wettelijk kader of de politiek. In de gemeente Rotterdam is er een gedeelde fundamentele overtuiging en een gezamenlijk belang. Dit heeft een positieve invloed op de samenwerking. Hierbij was wel bemiddeling nodig van betrokkenen met een bemiddelaarsrol omdat de partijen verschillende beleidsovertuigingen en eigen belangen hebben. In de samenwerking is een stijgende lijn waar te nemen die niet belemmerd wordt door de verschillen in overtuigingen en belangen. Het is nog niet duidelijk wat de verschillen in de toekomst gaan betekenen.

Op basis van het onderzoek zijn een viertal aanbevelingen geformuleerd. De eerste twee zijn gericht op de huidige samenwerking. Dit gaat om de informatievoorziening vanuit de betrokkenen met een bemiddelaarsfunctie en het in gesprek gaan over de verschillen die er zijn. De laatste twee zijn lessen die uit deze samenwerking geleerd kunnen worden voor nieuwe samenwerkingen. Dit gaat er dan om dat het nuttig kan zijn dat iemand het initiatief neemt tot een samenwerking en alle partijen

bij elkaar verzamelt. Om dit te vergemakkelijken kan het goed zijn om op clusteroverstijgende thema's reguliere overleggen in te plannen. Tot slot kan uit de samenwerking omtrent de inkomensondersteuning de aanbeveling gedaan worden om aan het begin van een samenwerkingsproject eerst een missie en visie af te spreken, voordat wordt gesproken over de concrete invulling.

Inhoudsopgave

Abstract	1
Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
Inhoudsopgave	5
Hoofdstuk 1 – Inleiding	6
1.1 De aanleiding	6
1.2 Probleemstelling.....	7
1.3 Relevantie	8
1.4 Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2 – Theoretisch kader	11
2.1 Samenwerking en bureaupolitiek.....	11
2.2 Belangen die samenwerking tegenhouden	15
2.3 Wat helpt betrokkenen om samen te werken?	16
2.4 Conceptueel model.....	19
Hoofdstuk 3 – De methoden van onderzoek	22
3.1 Operationalisatie	22
3.2 De benadering van het onderzoek	24
3.3 Onderzoeksmethoden	25
3.4 Zorgvuldigheid in het onderzoek.....	27
Hoofdstuk 4 – De resultaten	30
4.1 De inkomensondersteuning in de gemeente Rotterdam.....	30
4.2 De samenwerking binnen de gemeente Rotterdam	31
4.3 De overtuigingen van de betrokkenen	33
4.3 Belangen in de samenwerking.....	36
4.4 Een bemiddelaar tussen de betrokkenen.....	43
4.5 Vernieuwd conceptueel model	47
Hoofdstuk 5 - Conclusies, aanbevelingen en discussie	49
5.1 Conclusies	49
5.2 Aanbevelingen	49
5.3 Discussie	54
Literatuurlijst	55
Documentenlijst	57
Lijst van afkortingen	57
Bijlage 1 – Interviewprotocol	58
Bijlage 2 – Codebomen.....	59
Bijlage 3 – Informatie- en toestemmingsformulier	62

Hoofdstuk 1 – Inleiding

1.1 De aanleiding

De gemeente Rotterdam is één van de gemeenten in Nederland waar de meeste mensen in armoede leven (Hoff, van Hulst, Wildeboer Schut, & Goderis, 2019). Het betreft een *wicked problem*, dat een grote invloed heeft op het dagelijks functioneren van deze groep mensen. Enkele speerpunten in het coalitieakkoord van de gemeente Rotterdam zijn de bestrijding van armoede en dat iedereen mee moet kunnen doen (Karremans et al., 2018). Om de armoede in Rotterdam aan te pakken is het beleidsplan 'Uit de Knoop' opgesteld. De gemeente Rotterdam ziet "armoede als een kluwen van op elkaar inwerkende en elkaar versterkende krachten en problemen" (Gemeente Rotterdam, 2019a, p.11). Volgens de gemeente Rotterdam belanden mensen die in armoede leven daarom in een vicieuze cirkel, waardoor het moeilijk is om uit een armoedesituatie te komen. Deze vicieuze cirkel heeft invloed op de burger zelf, maar ook op de stad Rotterdam. Doel van het beleidsplan is de vicieuze cirkel doorbreken door de kluwen, met een integrale aanpak, te ontwarren. Om dit doel te bereiken heeft de gemeente Rotterdam vijf pijlers. Deze pijlers zijn: het gebruik maken van wetenschappelijke inzichten, het verbinden van beleidsterreinen, innovaties en experimenten, een wijkgerichte aanpak en samen met de stad. Deze pijlers worden uitgewerkt in tien verschillende actiepunten. Dat zijn de concrete acties die de gemeente Rotterdam in de huidige collegeperiode onderneemt om de armoede in de stad te bestrijden (Gemeente Rotterdam, 2019a).

Een van deze actiepunten is het 'vergroten van het gebruik van inkomensondersteuning' (Gemeente Rotterdam, 2019a, p. 22). De gemeente Rotterdam heeft tien inkomensondersteunende voorzieningen. Deze tien verschillende voorzieningen hebben elk een ander doel en een andere doelgroep. Verder worden de verschillende inkomensondersteunende voorzieningen uitgevoerd door verschillende clusters binnen de gemeente Rotterdam. Dit betreft de clusters Maatschappelijke Ontwikkeling (MO), waar het armoedebeleid onder valt, Werk en Inkomen (W&I) waar de uitvoering van veel van de inkomensondersteunende regelingen onder valt en Dienstverlening dat verantwoordelijk is voor de kwijtschelding van de gemeentelijke belastingen. Deze clusters hebben verschillende visies op de inkomensondersteuning. Ook zijn er enkele inkomensondersteunende voorzieningen die door de gemeente worden gesubsidieerd, maar die worden uitgevoerd door zelfstandige fondsen (Gemeente Rotterdam, 2019b).

Actiepunt acht kan opgedeeld worden in twee delen. Namelijk dat die recht hebben op één of meerdere inkomensondersteunende voorzieningen zich daar bewust van zijn en dat ze ook toegang hebben tot de voorzieningen. Om de mensen bewust te maken van het bestaan van de inkomensondersteunende voorzieningen worden de voorzieningen meegenomen in de campagne 'Kom uit je schuld' die de gemeente gedurende de collegeperiode organiseert om armoede en

schulden bespreekbaar te maken. Deze campagne is een van de andere actiepunten uit het beleidskader (Gemeente Rotterdam, 2019a; Gemeente Rotterdam, 2019b).

Dit onderzoek heeft betrekking op het andere deel van actiepunt acht, het vergroten van de toegankelijkheid van de inkomensondersteuning. Dit betekent dat de Rotterdammers die recht hebben op de inkomensondersteuning hier ook toegang tot hebben. Om de toegankelijkheid van de inkomensondersteunende voorzieningen te vergroten gaat de gemeente de eigen dienstverlening “onder de loep nemen en verbeteren” (Gemeente Rotterdam, 2019a, p. 22). Zoals eerder uitgelegd worden de inkomensondersteunende voorzieningen uitgevoerd door drie verschillende clusters. Volgens het team Sociale Zekerheid, dat het beleidskader ‘Uit de knoop’ uitvoert, moet de aanvraagprocedure aan de ene kant laagdrempeliger worden voor de burger en aan de andere kant binnen de gemeente anders georganiseerd worden. Hoe dat er precies uit gaat zien is bij de start van dit onderzoek nog niet duidelijk.

Het is wel duidelijk dat alle verschillende regelingen hierin meegenomen moeten worden. Daarom is het noodzakelijk dat de verschillende clusters samenwerken in het verkennen en ontwikkelen van een oplossing om de inkomensondersteuning toegankelijker te maken (Gemeente Rotterdam, 2019b). De clusters hebben verschillende overtuigingen over de hoe die oplossing eruit moet zien en wat de insteek van die oplossing moet zijn. Deze verschillende overtuigingen kunnen invloed hebben op de samenwerking. Naast verschillende overtuigingen hebben de clusters ook verschillende wethouders, directeuren en taken. Hierdoor hebben de clusters verschillende belangen die tegenstrijdig kunnen zijn.

In dit onderzoek wordt naar de samenwerking in het project gekeken. Een samenwerking tussen verschillende clusters binnen dezelfde organisatie. Maar wel clusters met verschillende overtuigingen ten aanzien van de inkomensondersteuning en met verschillende belangen. In het project om de toegankelijkheid van de inkomensondersteuning te verbeteren is een knooppunt waar deze overtuigingen en belangen bij elkaar komen. In het onderzoek ‘Knooppunt Rotterdam’ wordt onderzocht wat de verschillende overtuigingen en belangen betekenen voor de samenwerking.

1.2 Probleemstelling

1.2.1 Doelstelling

Doel van het onderzoek is om de samenwerking tussen de verschillende clusters die bij het project ‘verbeteren gebruik inkomensondersteuning’ betrokken zijn te verklaren door te identificeren wat de invloed van verschillende overtuigingen en belangen van de betrokkenen (clusters, afdelingen et cetera) op de samenwerking is.

1.2.2 Vraagstelling

De vraagstelling in dit onderzoek luidt als volgt:

WAT IS DE INVLOED VAN VERSCHILLENDE OVERTUIGINGEN EN BELANGEN OP DE SAMENWERKING TUSSEN DE VERSCHILLENDE CLUSTERS BINNEN DE GEMEENTE ROTTERDAM DIE BETROKKEN ZIJN BIJ DE OPGAVE OM DE INKOMENSONDERSTEUNING TE VERBETEREN?

Deze vraagstelling wordt onderzocht aan de hand van de volgende deelvragen.

1. Hoe wordt samenwerking in de literatuur geduid?
2. Hoe worden overtuigingen en belangen in een samenwerking in de literatuur geduid?
3. Welke overtuigingen en belangen spelen er in de gemeente Rotterdam?
4. Wat is de invloed van verschillende overtuigingen en belangen op de samenwerking tussen de verschillende clusters in de gemeente Rotterdam?

1.3 Relevantie

1.3.1 Maatschappelijke relevantie

In het beleidskader 'Uit de knoop' wordt veel waarde gehecht aan het integraal werken. Dit betreft niet alleen het samenwerken met de stad, maar ook het verbinden van beleidsterreinen (Gemeente Rotterdam, 2019a). Dit onderzoek draagt bij aan integraal werken doordat het inzicht geeft in de rol die belangen spelen binnen de gemeente Rotterdam. Allereerst kan dit onderzoek helpen in uitvoering van het project 'vergroten gebruik inkomensondersteuning'. Dit project staat niet op zichzelf, de regelingen bestaan langer dan de looptijd van het project en de betrokken afdelingen zullen moeten blijven samenwerken. De inzichten uit dit onderzoek kunnen een bijdrage leveren aan deze samenwerking op het gebied van de inkomensondersteuning binnen de gemeente op zowel de korte als op de lange termijn.

Daarnaast is het project 'vergroten gebruik inkomensondersteuning' niet het enige project in de gemeente Rotterdam waarbij verschillende clusters moeten samenwerken. Dit onderzoek had ook gericht kunnen zijn op samenwerking op een compleet ander onderwerp, bijvoorbeeld de energietransitie. Dit onderzoek biedt de gemeente inzicht in hoe er binnen de gemeente samengewerkt wordt. Hiervan kan geleerd worden voor andere clusteroverstijgende samenwerkingen in de gemeente Rotterdam. En tot slot, als de gemeente Rotterdam inzicht heeft in de interne samenwerkingsprocessen gaat de interne samenwerking beter, waardoor de gemeente beter wordt in het uitvoeren van de beleidsplannen.

Het inzicht in de interne samenwerkingsprocessen is ook relevant voor de externe samenwerkingsprocessen, er kan namelijk pas goed met externe partners samengewerkt worden als

de samenwerking intern op orde is. Een organisatie is namelijk geen homogene actor, maar bestaat uit verschillende onderdelen (Bekkers, 2017).

1.3.2 Wetenschappelijke relevantie

In de hoofdvraag van dit onderzoek staan drie elementen centraal. Namelijk samenwerking, overtuigingen en belangen. In de literatuur is er al veel geschreven over samenwerking (Oliver, 1990; Wood & Gray, 1991; Gulati, 1998; Dyer & Singh, 1998; Ahuja, 2000; Thomson & Perry, 2006; Ansell & Gash, 2007; Emerson, Nabatchi & Baloch, 2011). Hierbij gaat het voornamelijk over samenwerking tussen organisaties. Hierbij is ook aandacht voor de rol van overtuigingen in de samenwerking, bijvoorbeeld in het *advocacy coalition framework* (Sabatier, 1998).

Ook over belangen binnen organisaties is al veel geschreven, onder andere naar aanleiding van het bureaupolitieke model van Allison (Bekkers, 2017; Allison & Zelikow, 1999; Rosenthal, 1989). In zijn boek *'Essence of Decision'* beschouwt hij in 1971 de Cubacrisis aan de hand van drie modellen. In 1999 kwam er een nieuwe versie van dit boek uit (Allison & Zelikow, 1999). De bureaupolitiek, ook wel *bureaucratic politics model of governmental politics model* genoemd, is een van de drie modellen die hij bespreekt. Uit de literatuur van de bureaupolitiek is bekend dat 'de publieke organisatie' geen homogene speler is, maar dat er binnen de publieke organisatie verschillende spelers zijn (Allison & Zelikow, 1999; Rosenthal, 1989; Bekkers, 2017). Deze verschillende spelers hebben elk hun eigen belangen. Hierdoor is samenwerking in een organisatie niet vanzelfsprekend. Op sommige punten lijken samenwerking en bureaupolitiek zelfs te conflicteren (Rosenthal, 1989; Williams, 2002).

In dit onderzoek wordt er gekeken naar de rol van belangen in de samenwerking. Dat gebeurt vaker in de literatuur (Ansell & Gash, 2007; Emerson, Nabatchi & Baloch, 2011; Thomson & Perry, 2006; Wood & Gray, 1991). In deze literatuur gaat het echter over de samenwerking tussen verschillende organisaties. Er wordt minder gekeken naar bureaupolitiek en samenwerking binnen bureaupolitieke organisaties. Er wordt eerder gezegd dat samenwerking en bureaupolitiek het tegenovergestelde van elkaar zijn (Williams, 2002). In dit onderzoek wordt expliciet de koppeling gelegd tussen samenwerking en bureaupolitiek. Hierdoor wordt de wetenschappelijke literatuur aangevuld met inzichten over samenwerking binnen bureaupolitieke organisaties.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport wordt het onderzoek naar de samenwerking binnen de gemeente Rotterdam beschreven. In het eerste hoofdstuk is de aanleiding en de relevantie van het onderzoek beschreven. In het tweede hoofdstuk wordt ingegaan op het theoretisch kader van het onderzoek. Dit theoretisch kader gaat, vanzelfsprekend, over samenwerking. Daarnaast wordt ook de theorie van bureaupolitiek besproken, aangezien dat gaat over belangen in organisaties. Hoofdstuk 2 wordt afgesloten met een conceptueel model. In het derde hoofdstuk wordt het conceptueel model geoperationaliseerd.

Vervolgens wordt de onderzoeksmethode uitgewerkt en verantwoord. De resultaten en de analyse van de resultaten zijn opgenomen in hoofdstuk 4. De hoofdvraag wordt beantwoord in hoofdstuk vijf in de paragraaf conclusies. In hoofdstuk vijf zijn ook de aanbevelingen en de discussie opgenomen.

Hoofdstuk 2 – Theoretisch kader

Voor dit onderzoek is het allereerst van belang om te weten wat samenwerking is. Hiervoor wordt in paragraaf 2.1 op basis van de literatuur een definitie van samenwerking opgesteld. Een element dat een grote rol speelt in dit onderzoek zijn belangen. Daarom wordt in paragraaf 2.2 ingegaan op het bureaupolitieke model van Allison, hierin zal blijken dat samenwerking tegenstrijdig lijkt aan de theorie van de samenwerking. In paragraaf 2.3 wordt de ogenschijnlijke tegenstrijdigheid verder uitgewerkt vanuit het perspectief van de bureaupolitiek. In paragraaf 2.4 wordt dit alles gezien van uit het perspectief van de samenwerking. Alle theorie komt in paragraaf 2.5 in het conceptueel model samen.

2.1 Samenwerking en bureaupolitiek

Om een onderzoek naar samenwerking goed te kunnen uitvoeren moet eerst worden bepaald wat er onder samenwerking verstaan wordt (Thomson & Perry, 2006). Daarom is de eerste deelparagraaf gewijd aan het formuleren van een definitie van samenwerking. Aangezien dit een onderzoek is naar samenwerking in de publieke organisatie wordt in de tweede paragraaf nader gekeken naar de theorie van bureaupolitiek. In de derde paragraaf worden deze twee concepten naast elkaar geplaatst waarbij de rol van belangen en overtuigingen in een samenwerking nader wordt bekeken.

2.1.1 Definitie van samenwerking

In deze deelparagraaf wordt een definitie van samenwerking geformuleerd. De definitie wordt geformuleerd aan de hand van veelgeciteerde literatuur van de afgelopen dertig jaar. In tabel 1 is een, niet uitputtend, overzicht opgenomen van verschillende definities.

De definities zijn verzameld met behulp van *Google Scholar*. In deze zoekmachine is gezocht op begrippen als *collaboration* en *relationship* gecombineerd met begrippen als *public organizations*. Vanuit de gevonden artikelen is verder gezocht naar andere veelgeciteerde artikelen, dat zijn artikelen die volgens *Google Scholar* minimaal 1000 keer geciteerd zijn. Dit heeft geleid tot een lijst van negen definities van samenwerking en aanverwante begrippen. Aanverwante begrippen zijn begrippen die nauw verwant zijn met samenwerking, zoals *relationship* en *collaborative governance*. Deze keuze is gemaakt omdat hier nadrukkelijk een samenwerkings-element in zit. De definities vertonen hierdoor ook overeenkomsten met de definities van enkel het concept *collaborating*. Door deze definities mee te nemen in het overzicht ontstaat een completer beeld hoe samenwerking gedefinieerd kan worden. In tabel 1 zijn de definities opgenomen, geordend op chronologische volgorde.

TABEL 1 OVERZICHT DEFINITIES VAN SAMENWERKING

Begrip:	Definitie:	Bron:
IORs (Inter-organizational relationships)	<i>"IORs are the relatively enduring transactions, flows, and linkages that occur among or between an organization and one or more organizations in its environment."</i>	Oliver, 1990, p. 241
Collaboration	<i>"Collaboration occurs when a group of autonomous stakeholders of a problem domain engage in an interactive process, using shared rules, norms, and structures, to act or decide on issues related to the domain."</i>	Wood & Gray, 1991, p. 146
Strategische allianties	<i>"voluntary arrangements between firms involving exchange, sharing, or co development of products, technologies, or services"</i>	Gulati, 1998, p. 293
Social network	<i>'a set of nodes (e.g., persons, organizations) linked by a set of social relationships (e.g., friendship, transfer of funds, overlapping membership) of a specified type'</i>	Gulati, 1998, p. 295
Relational rent	<i>"a supernormal profit jointly generated in an exchange relationship that cannot be generated by either firm in isolation and can only be created through the joint idiosyncratic contributions of the specific alliance partners"</i>	Dyer & Singh, 1998, p. 662
Interfirm collaborative linkage	<i>"a voluntary arrangement between independent organizations to share resource"</i>	Ahuja, 2000, p. 426
Collaboration	<i>"Collaboration is a process in which autonomous actors interact through formal and informal negotiation, jointly creating rules and structures governing their relationships and ways to act or decide on the issues that brought them together; it is a process involving shared norms and mutually beneficial interactions."</i>	Thomson geciteerd in Thomson & Perry, 2006, p. 23
Collaborative governance	<i>"A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets."</i>	Ansell & Gash, 2007, p. 544
Collaborative governance	<i>"as the processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished."</i>	Emerson, Nabatchi & Baloch, 2011, p. 2

Om tot een definitie van samenwerking in dit onderzoek te komen moeten de definities met elkaar vergeleken worden. Eerst worden de twee definities van het concept *collaborating* (Wood & Gray, 1991; Thomson, geciteerd in Thomson & Perry, 2006) vergeleken. De definitie van Thomson is beïnvloed door de definitie van Wood & Gray.¹ Hierdoor zijn er veel overeenkomsten tussen beide definities. In beide definities wordt samenwerking gezien als een proces waarin interactie plaatsvindt tussen autonome betrokkenen. In de definitie van Thomson (geciteerd in Thomson & Perry, 2006) kunnen dat zowel formele als informele interacties zijn, in de definitie van Wood & Gray wordt enkel over een interactief proces gesproken.

In beide definities komen regels, normen, structuren en issues naar voren, maar wel in beide definities op een andere manier. In de definitie van Wood & Gray wordt er gebruik van gemaakt, in de definitie van Thomson (geciteerd in Thomson & Perry, 2006) worden ze gecreëerd. De regels, normen, structuren en issues hebben in de definitie van Thomson het doel om tot wederzijds voordeel te komen. Dit komt niet terug in de definitie van Wood & Gray (1991), in hun definitie wordt enkel gesproken over een *problem domain*. De betrokkenen in de samenwerking zijn volgens Wood & Gray (1991) dan ook de *stakeholders of a problem domain*. In de definitie van Thomson (geciteerd in Thomson & Perry, 2006) zijn de betrokkenen actoren.

In de definities van *collaboration* komt interactie op verschillende manieren naar voren (Thomson, geciteerd in Thomson & Perry, 2006; Wood & Gray, 1991). Ook in de overige definities (Ahuja, 2000; Gulati, 1998; Ansell & Gash, 2007 en Oliver, 1990) is interactie, telkens op een andere manier, een centraal element. In twee definities staat dat samenwerking vrijwillig is (Gulati, 1998; Ahuja, 2000). Het vrijwillige karakter van samenwerking komt ook in andere literatuur naar voren, betrokkenen willen samenwerken omdat ze het nut van samenwerking zien (Thomson & Perry, 2006; Ansell & Gash, 2011). In verschillende definities wordt genoemd dat de samenwerking nodig is om een gezamenlijk doel te behalen dat niet behaald zou kunnen worden zonder de samenwerking (Dyer & Singh, 1998; Emerson, Nabatchi & Baloch, 2011). Dit komt ook naar voren in andere literatuur, betrokkenen zijn van elkaar afhankelijk om hun doel te behalen (Thomson & Perry, 2006; Gray; 1989; Ansell & Gash; 2011).

In de verschillende definities zijn een aantal patronen te ontdekken. Ten eerste gaat samenwerking over meerdere partijen die betrokken zijn bij een bepaald onderwerp. De zogenoemde 'betrokkenen'. Ten tweede zijn deze betrokkenen vrijwillig onderdeel van de samenwerking. Ten derde is er op enige wijze sprake van interactie. De verschillende definities vullen interactie verschillend in, maar alle interactie gebeurt op afgesproken wijze en is gericht op samen actie ondernemen. Tot slot

¹ Het artikel waar Thomson in 2001 de definitie in definieert is niet beschikbaar. Daarom wordt deze analyse gemaakt op basis van een artikel uit 2006 waar Thomson aan meegeschreven heeft. Hierdoor wordt er informatie gemist over waarom bepaalde zaken anders verwoord zijn.

heeft dit alles ten doel om het gezamenlijke doel van de betrokkenen te bereiken dat ze niet zouden kunnen bereiken zonder samenwerken. Deze elementen gecombineerd leidt tot de volgende definitie van samenwerking:

“BETROKKENEN DIE VRIJWILLIG OP AFGESPROKEN WIJZE INTERACTEREN OVER EEN ONDERWERP OM SAMEN ACTIE TE ONDERNEMEN OM EEN GEZAMENLIJK DOEL TE BEREIKEN DAT ZE ALLEEN NIET KUNNEN BEREIKEN.”

2.1.2 Bureaupolitiek

De definitie waar de vorige deelparagraaf mee eindigt is gebaseerd op algemene literatuur over samenwerking. Maar de hoofdvraag van dit onderzoek heeft betrekking op samenwerking binnen een organisatie. In de samenwerkingsliteratuur wordt de organisatie vaak als één geheel gezien (Oliver, 1990; Dyer & Singh, 1998; Gulati, 1998, Ahuja, 2000; Ansell & Gash, 2011; Emerson, Nabatchi & Baloch, 2011). Dit beeld van de publieke organisatie klopt echter niet altijd met de werkelijkheid. Een organisatie die formeel één geheel vormt, is vaak opgebouwd uit verschillende partijen (Bekkers, 2017). Het idee van meerdere partijen binnen één organisatie komt van het bureaupolitieke model van Allison (Bekkers, 2017; Allison & Zelikow, 1999; Rosenthal, 1989). In het bureaupolitieke model wordt uitgegaan van verschillende spelers. Deze verschillende spelers hebben allen hun eigen rol in de organisatie en handelen strategisch vanuit die rol (Allison & Zelikow, 1999). De rol die de spelers hebben binnen de organisatie bepaald mede de standpunten en belangen van de verschillende spelers (Allison & Zelikow, 1999; Rosenthal, 't Hart & Kouzmin, 1991; Jacobs, 1996; Brummer, 2013; Marsh, 2014). Dit vormt de kern van het bureaupolitieke model dat het meest bekend is geworden met het citaat *“where you stands depends on where you sit”* (Allison & Zelikow, 1999, p. 307; Brummer, 2013; Marsh, 2014).

Deze verschillende standpunten en belangen kunnen met elkaar conflicteren. De relatie tussen de verschillende spelers is dan competitief van aard. In het bureaupolitieke model leidt dat tot een conflict van duwen en trekken. Hierbij is er niet een actor die een knoop kan doorhakken. Een beslissing wordt dan een compromis tussen partijen waardoor de uitvoering moeilijker wordt. (Allison & Zelikow, 1999; Rosenthal, 1989; Rosenthal, 't Hart & Kouzmin, 1991). De mate van bureaupolitiek wordt bepaald door de mate waarin verschillende belangen en standpunten aanwezig zijn en hoe hiermee wordt omgegaan. Als de belangen en standpunten te belangrijk worden, kan de situatie lamgeslagen worden. Er is dan sprake van bureaupolitisme (Rosenthal, 't Hart & Kouzmin, 1991; Rosenthal, 1989; Jacobs, 1991). Dit is een belangenconflict waarbinnen het niet meer mogelijk is om beslissingen te nemen (Rosenthal, 't Hart & Kouzmin, 1991; Rosenthal, 1989). Dit wordt ook wel een loopgravenoorlog genoemd in tegenstelling tot bureaupolitiek waar sprake is van een open competitie (Rosenthal, 1989).

Samenvattend kan het bureaupolitieke model als volgt getypeerd worden. In het bureaupolitieke model zijn er spelers met verschillende, conflicterende belangen. Hiervan is er niet

één speler die doorslaggevende invloed heeft. Hierdoor zijn beslissingen vaak compromissen die niet goed uitvoerbaar zijn (Rosenthal, 't Hart & Kouzmin, 1991; Jacobs, 1996; Rosenthal, 1989).

2.1.3 Samenwerking en bureaupolitiek?

In dit onderzoek wordt samenwerking bekeken vanuit het perspectief van de bureaupolitiek. Als de typering van bureaupolitiek en de definitie van samenwerking naast elkaar geplaatst worden lijkt er sprake te zijn van een tegenstelling (zie ook: Williams, 2002). Waar het in de bureaupolitiek gaat om een belangenconflict, gaat het in de samenwerking om een gezamenlijk belang. Deze ogenschijnlijke tegenstrijdigheid kan de vraag oproepen of het bureaupolitieke model toepasbaar is op een samenwerking binnen een Nederlandse publieke organisatie. Het bureaupolitieke model is met name gebaseerd op de Amerikaanse politiek en wordt volgens Marsh (2014) voornamelijk gebruikt om buitenlandse politiek te onderzoeken. Volgens Rosenthal (1989) is Nederland met zijn vele spelers en poldercultuur een land met veel bureaupolitieke trekken. Niet alleen landelijk, maar ook op lokaal niveau. Jacobs (1996) gebruikt het bureaupolitieke model dan ook voor lokale analyses. Ondanks dat het model gebaseerd is op de Cubacrisis (Allison & Zelikow, 1999) en in onderzoeken vaak wordt toegepast op crisissituaties (zie bijvoorbeeld Rosenthal, 't Hart & Kouzmin, 1991; Marsh, 2014) is het model eveneens toepasbaar in minder urgente situaties. Het bureaupolitieke model is toepasbaar in situaties waar belangrijke belangen op tafel liggen (Rosenthal, 1989).

Concluderend kan gesteld worden dat het bureaupolitieke model een manier is om te omschrijven hoe een publieke organisatie georganiseerd is en hoe verschillende partijen in een publieke organisatie zich tot elkaar verhouden. Hierdoor kan het ook toegepast worden op samenwerkingen in een publieke organisatie. Het is een model waarin het draait om belangen, de strijd om belangen, wat uit kan monden in een belangenconflict. Dit lijkt tegenstrijdig aan de theorieën over samenwerking. In de volgende paragrafen zal blijken of dit ook zo is.

2.2 Belangen die samenwerking tegenhouden

Zoals geschreven in de vorige paragraaf lijkt er een tegenstelling te zijn tussen bureaupolitiek en samenwerking. Samenwerking is in bureaupolitieke organisaties niet uitgesloten wanneer alle spelers er voordeel bij hebben (Rosenthal, 1989). Maar als de belangen conflicteren en er geen oog meer is voor het gezamenlijke belang is er een risico op bureaupolitisme. Een situatie waarin verschillende spelers binnen een organisatie elkaar niets gunnen (Rosenthal, 't Hart, Kouzmin, 1991; Rosenthal, 1989). In deze paragraaf wordt bureaupolitiek en bureaupolitisme nader beschreven.

Bureaupolitisme kan veroorzaakt worden door een situatie waarin de verschillende spelers conflicterende belangen hebben, bepaald door positie binnen de organisatie (Allison & Zelikow, 1999; Marsh 2014; Brummer 2013). Hierin zit een overeenkomst en een verschil met de definitie van samenwerking. In samenwerking zijn er ook verschillende betrokkenen, maar die gaan, omdat ze

onderling afhankelijk van elkaar zijn, op zoek naar hun gedeelde belangen. Hiermee komen de betrokkenen tot een gezamenlijk doel (Thomson & Perry, 2006; Wood & Gray, 1991; Emerson, Nabatchi & Baloch, 2011). Als dit niet gebeurt, en de verschillende betrokkenen voor hun eigen belang gaan in plaats van voor het algemene belang kan er geen samenwerking zijn (Vangen & Huxham, 2011; Thomas & Perry 2006; Wood & Gray, 1991). In het bureaupolitieke model wordt ervan uitgegaan dat actoren zich niet achter het algemene belang zullen scharen, er wordt een grote nadruk gelegd op de tegenstelling tussen het algemene belang en het individuele belang. Ook wordt de nadruk gelegd op conflicten tussen de individuele belangen (Rosenthal, 1989). Het verschil tussen bureaupolitiek en samenwerking zit daarmee dus in de manier waarop de betrokkenen omgaan met de verschillende belangen. Op het moment dat er op een bureaupolitieke manier wordt omgegaan met belangen, het eigen belang voorop, komt dat niet ten goede aan de samenwerking (Rosenthal, 1989; Vangen & Huxham, 2011). Als betrokkenen voor hun eigen belang gaan, zal er geen samenwerking tot stand kunnen komen. Het bureaupolitieke model ziet enige voordelen voor de verschillende belangen, zo zijn verschillende waarden vertegenwoordigd en wordt monopolievorming tegengegaan. Toch is er in het bureaupolitieke model een risico aan de verschillende belangen, besluitvorming kan uitblijven omdat de concurrentie van belangen doorslaat in een situatie waarin geldt *'zolang de ander maar niet tevreden is'* (Rosenthal, 1989, p. 8). Als er sprake is van zo'n situatie, bureaupolitisme, is samenwerking niet mogelijk (Rosenthal, 1989).

Een ander uitgangspunt van de bureaupolitiek is dat er geen speler is die de absolute macht heeft, geen van de spelers kan een knoop doorhakken (Rosenthal, 1989). Hierdoor zijn de resultaten van de onderhandelingen niet meer dan zogenoemde *resultants*, uitkomsten die niemand echt wil, maar die ontstaan omdat elke speler een beetje macht uit kan oefenen (Allison & Zelikow, 1989). Een tegenstelling met samenwerking waar iedereen voordeel heeft aan de samenwerking (Thomson & Perry, 2006).

2.3 Wat helpt betrokkenen om samen te werken?

Samenwerking is in paragraaf 2.1 gedefinieerd als "betrokkenen die vrijwillig op afgesproken wijze interacteren over een onderwerp om samen actie te ondernemen om een gezamenlijk doel te bereiken dat ze alleen niet kunnen bereiken". In deze paragraaf wordt aan de hand van deze definitie uitgelegd waarom er samengewerkt wordt.

In de definitie zijn drie elementen te herkennen. Betrokkenen die vrijwillig samenwerken; interacteren op afgesproken wijze en samenwerken voor een gezamenlijk doel dat niet alleen te bereiken is. In het eerste element gaat het over overtuigingen van de verschillende betrokkenen. Het tweede element gaat over de procedures die gelden voor een samenwerking. Het derde element is op te splitsen in twee deelelementen: belangen en afhankelijkheidsrelaties.

Vrijwillig betrokkenen

Kenmerkend aan samenwerking is dat het een proces is van verschillende betrokkenen. In verschillende definities van samenwerken wordt ook specifiek benoemd dat dit gaat om autonome actoren (Wood & Gray 1991; Thomson geciteerd in Thomson & Perry, 2006). In andere definities wordt gesproken over organisaties of bedrijven (Oliver, 1990; Gulati, 1998; Dyer & Singh, 1998; Ahuja, 2000). Deze formuleringen in de definities impliceren dat deze betrokkenen allen hun eigen kijk op de wereld hebben en daarmee ook hun eigen visie op het vraagstuk. Dit komt overeen met de theorie over de bureaupolitiek, de verschillende spelers in de organisatie hebben hun eigen kijk op de organisatie (Allison & Zelikow, 1999; Rosenthal, 't Hart & Kouzmin, 1991; Jacobs, 1996; Brummer, 2013; Marsh, 2014). In de literatuur over samenwerking hoeft een andere kijk op de wereld geen belemmering te zijn om samen te werken. De theorie over samenwerking gaat juist uit van het idee dat twee (of meer) meer weten dan één (Gray, 1989).

Dat alle betrokkenen hun eigen kijk op de wereld hebben met hun eigen overtuigingen, hebben wordt door Sabatier (1998) de *belief systems* van betrokkenen genoemd. *Belief systems “involve value priorities, perceptions of important causal relationships, perceptions of world states (including the magnitude of the problem), and perceptions/assumptions concerning the efficacy of various policy instruments”* (Sabatier, 1998, p. 99). Een systeem van gedeelde overtuigingen. Deze overtuigingen worden verdeeld in drie lagen. De diepste laag is de *deep core*. Dit zijn de fundamentele overtuigingen van de betrokkenen, die onveranderbaar zijn. Politieke overtuigingen zijn een voorbeeld van *deep core beliefs* of fundamentele overtuigingen (Sabatier en Weible, 2007; Ingold 2011; Sabatier, 1998). De volgende laag zijn de zogeheten *policy core beliefs*. Dit zijn ideeën over hoe de betrokkene vindt dat de situatie die hij voor ogen heeft volgens zijn *deep core beliefs* bereikt moet worden. Deze ideeën zijn minder stellig dan de *deep core beliefs*, het zijn overtuigingen met betrekking tot het beleid (Sabatier en Weible, 2007; Ingold 2011; Sabatier, 1998). Tot slot zijn er de *secondary aspects* die veranderlijk zijn. Dit zijn meningen over de instrumenten die gebruikt moeten worden of het budget dat beschikbaar is (Sabatier en Weible, 2007; Ingold 2011; Sabatier, 1998). Deze meningen kunnen de instrumentele overtuigingen genoemd worden.

Groepen die een gedeeld *belief system* hebben vormen samen een *advocacy coalition* (AC), deze groepen bestaan uit diverse actoren van binnen en buiten de overheid. De gedeelde *policy core* vormt de lijm van zo'n AC, die houdt een AC bij elkaar. De *secondary aspects* zijn veranderlijker en daarom ook niet noodzakelijkerwijs hetzelfde binnen een AC. Dat wil niet zeggen dat AC's met verschillende overtuigingen niet met elkaar kunnen samenwerken (Sabatier en Weible, 2007; Ingold 2011; Sabatier, 1998). Het *advocacy coalition framework* leert dat verschillende organisaties een groep kunnen vormen, als ze dezelfde dieperliggende overtuigingen hebben. Maar ook dat het mogelijk is

om als AC's met verschillende *belief systems* samen te werken binnen een bepaald beleidsgebied (Sabatier en Weible, 2007; Ingold 2011; Sabatier, 1998).

Samenwerking tussen betrokkenen met verschillende overtuigingen kan voorkomen op het moment dat de betrokkenen wel van elkaar afhankelijk zijn, ook al delen ze niet dezelfde overtuiging of is de overtuiging tegenstrijdig (Fenger & Klok, 2001). Samenwerken kan dan door de bemiddeling van een *policy broker*. Deze rol van een bemiddelaar is niet uniek in de samenwerkingsliteratuur, bekend zijn bijvoorbeeld de *boundary spanner* (Williams, 2002) of de *convener* (Gray, 1989; Wood & Gray, 1991). In dit onderzoek wordt deze rol 'bemiddelaar' genoemd. De bemiddelaar is een neutraal persoon die door alle partijen gerespecteerd wordt (Sabatier, 1998). De taak van de bemiddelaar is als eerste om de betrokken partijen bij elkaar aan tafel te krijgen (Gray, 1989; Wood & Gray, 1991). Deze betrokkenen met verschillende overtuigingen moeten met elkaar in verbinding worden gebracht en overgehaald worden om mee te doen, de grens over geholpen worden (Williams, 2002; Gray, 1989). Vervolgens moet de bemiddelaar het proces ook verder begeleiden (Wood & Gray, 1991). Dat betekent onder andere dat de bemiddelaar het samenwerkingsproces faciliteert (Sabatier, 1998). Verder betekent het dat de bemiddelaar moet bemiddelen als er conflicten komen (Sabatier, 1998) en dat de bemiddelaar de betrokken partijen helpt om tot een gezamenlijk doel te komen (Sabatier, 1998; Ingold, 2011). Tot slot is het een belangrijke taak van de bemiddelaar dat hij vertrouwen creëert en bewaart tussen de verschillende partijen (Williams, 2002). De rol van de bemiddelaar is samen te vatten als iemand die partijen bij elkaar brengt en bij elkaar houdt.

Interacteren op afgesproken wijze

Het tweede element omvat de procedures die worden afgesproken voor de interactie in samenwerking. In de definitie is het verwoord als 'op afgesproken wijze.' In de verschillende definities wordt daar op verschillende wijze invulling aan gegeven. Het kan gaan om het delen, uitwisselen, samen ontwikkelen, samen maken of het samen implementeren (Ahuja, 2000; Gulati, 1998, Ansell & Gash, 2007) van producten, technologieën, diensten, beleid of programma's (Gulati 1998; Ansell & Gash, 2007). Oliver (1990) beschrijft interactie als transacties, stromen en koppelingen. Op het moment dat er al een relatie is worden vanzelfsprekend die structuren gevolgd (Wood & Gray, 1991).

Gezamenlijk doel dat niet alleen te behalen is

Het derde element in definitie van samenwerking is dat de betrokkenen toewerken naar een gezamenlijk doel dat niet alleen te behalen is. Dit betekent dat de betrokkenen wel een gezamenlijk doel moeten hebben. Dit is met name belangrijk in de bureaupolitieke organisatie, waar zoals eerder genoemd enkel samen gewerkt wordt als de spelers overtuigd zijn van het nut van de samenwerking (Rosenthal, 1989).

Een gezamenlijk doel houdt onder andere in dat er oog is voor het algemene belang. Iedere betrokkene heeft zijn eigen belangen. Als de betrokkenen voor hun eigen belang gaan in plaats van

voor het algemene belang dan komt dat de samenwerking niet ten goede (Vangen & Huxham, 2011; Thomas & Perry 2006; Wood & Gray, 1991). Zeker als de eigen belangen ook elkaar in de weg staan zorgen die ervoor dat betrokkenen uit elkaar worden gedreven (Fenger & Klok, 2001). Echter, niet alle eigen belangen hoeven elkaar of het algemene belang in de weg te staan. Er zijn individuele belangen die samen kunnen gaan met het algemene belang (Wood & Gray, 1991). Daarnaast zijn er ook de zogeheten gedeelde belangen van verschillende betrokkenen (Thomson & Perry, 2006; Wood & Gray, 1991; Emerson, Nabatchi & Baloch, 2011). Het is belangrijk dat de verschillende betrokkenen de gedeelde belangen gaan zien (Emerson, Nabatchi & Baloch, 2011). Ook kan het zo zijn dat het eigen belang van de één versterkt wordt door het eigen belang van de ander (Fenger & Klok, 2001).

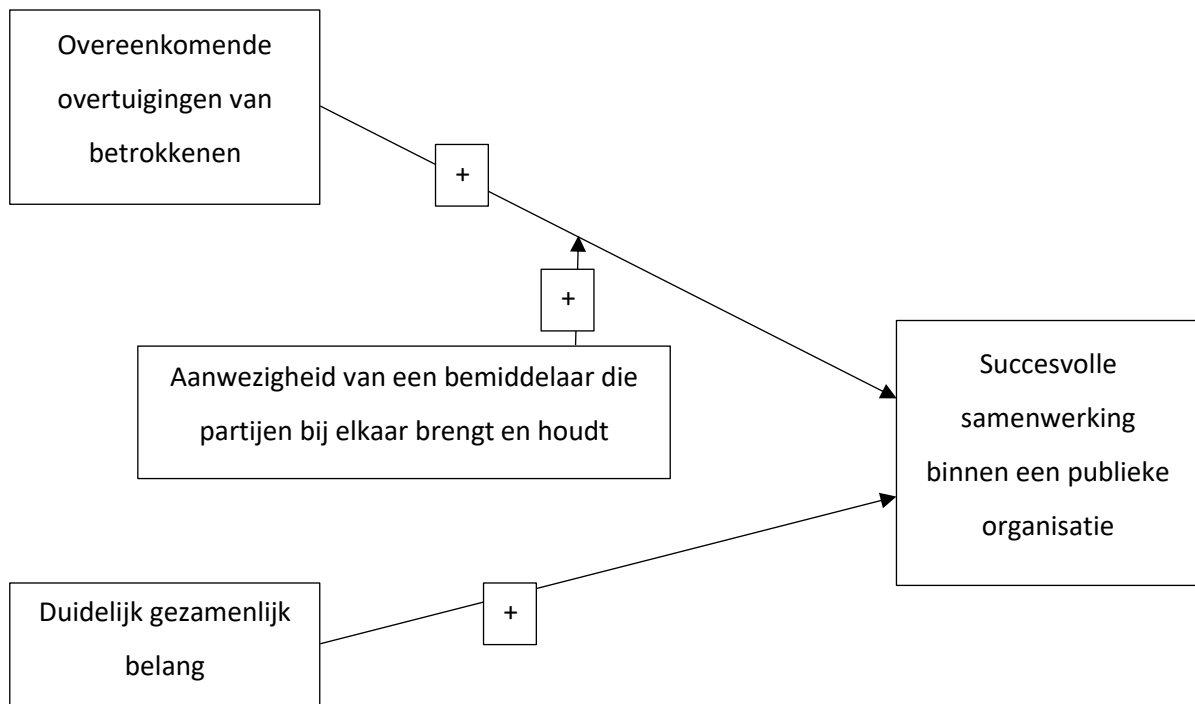
De gezamenlijke belangen vormen het gezamenlijke doel waar de samenwerking om draait (Gray, 1989). Met elkaar samenwerken zorgt voor alle betrokkenen voor voordelen (Gray, 1989; Wood & Gray, 1989). Dit heeft er onder meer mee te maken dat in een samenwerking de verschillende partijen onderling afhankelijk van elkaar zijn (Gray, 1989; Thomson & Perry, 2006). Dit idee heeft zijn wortels in de *resource dependency theory* (RDT) (Thomson & Perry, 2006). RDT houdt in dat de ene partij beschikt over bronnen die de andere partij nodig heeft om voordeel te behalen en omgekeerd (Thomson & Perry, 2006; Drees & Heugens, 2013). De onderlinge afhankelijkheid kan ervoor zorgen dat partijen met verschillende *belief systems* wel kunnen samenwerken (Fenger & Klok, 2001).

In deze paragraaf is het concept samenwerking verder uitgediept. Verschillende overtuigingen en belangen hoeven geen belemmering te vormen om samen te werken. Een bemiddelaar kan de partijen bij elkaar brengen. Als de partijen al vaker met elkaar samenwerken kunnen die structuren gebruikt worden en anders moeten die structuren gecreëerd worden. Samenwerking gebeurt omdat de betrokkenen een gezamenlijk doel hebben dat voortvloeit uit hun gezamenlijke belangen of het algemeen belang. Hiervoor zijn ze van elkaar afhankelijk.

2.4 Conceptueel model

Dit onderzoek richt zich op de invloed van overtuigingen en belangen op de samenwerking. Dit vormt dan ook de basis van het conceptueel model zoals is weergegeven in figuur 1. De afhankelijke variabele in dit model is 'succesvolle samenwerking binnen een publieke organisatie'. Zoals in de voorgaande paragrafen beschreven is uit de literatuur bekend dat overtuigingen en belangen de samenwerking zowel positief als negatief kunnen beïnvloeden. In dit model zijn de variabelen opgenomen die de samenwerking positief beïnvloeden.

De ene onafhankelijke variabele zijn 'overeenkomende overtuigingen van betrokkenen'. Zoals beschreven in de voorafgaande paragrafen is in een samenwerking sprake van verschillende betrokkenen die eigen overtuigingen hebben. Deze overtuigingen zijn op te delen in drie lagen. De fundamentele overtuigingen, de beleidsovertuigingen en de instrumentele overtuigingen. Gezamenlijk



Figuur 1 Conceptueel model

vormen deze lagen het *belief system* van een betrokkene. De overtuigingen van de betrokkenen hebben invloed op de samenwerking. Als de betrokkenen gedeelde overtuigingen hebben draagt dit positief bij aan een positieve samenwerking. De beleidsovertuigingen vormen daarbij de lijm die de samenwerking bij elkaar houdt. Op het moment dat er geen overeenkomende overtuigingen zijn, heeft dit een negatieve invloed op de samenwerking.

Hier kan een bemiddelaar een rol in spelen. In het conceptueel model is de bemiddelaar opgenomen als moderende variabele. De bemiddelaar is een neutraal persoon, die partijen (met verschillende overtuigingen) bij elkaar brengt en het proces verder ook begeleidt. Hierdoor beïnvloedt de bemiddelaar de invloed die verschillende overtuigingen hebben op de samenwerking. De invloed van "de aanwezigheid van de bemiddelaar die partijen bij elkaar brengt en houdt" is positief op de invloed die overtuigingen hebben op de samenwerking. Als de overtuigingen afwijkend van elkaar zijn, worden de betrokkenen door de bemiddelaar geholpen om toch samen te werken. Als de overtuigingen overeenkomen, is het eveneens positief als er een bemiddelaar is, omdat die het initiatief tot een samenwerking neemt.

De andere onafhankelijke variabele is het gezamenlijke belang. Als dit aanwezig is, draagt dit positief bij aan de samenwerking, omdat dit gaat om een doel dat de betrokkenen niet alleen kunnen behalen. Het is hierbij, juist in bureaupolitieke organisaties, belangrijk dat de betrokkenen het nut in zien van samenwerking. Als het gezamenlijk belang niet duidelijk is kan dit ervoor zorgen dat er minder bereidheid is om samen te werken omdat het nut niet duidelijk is. En als er geen gezamenlijk belang

is, zien de betrokkenen geen nut van samenwerking omdat er dan voornamelijk naar het eigen belang gekeken wordt. Dit kan dit uitmonden in een situatie van bureaupolitisme. Dan is er geen samenwerking meer mogelijk.

Hoofdstuk 3 – De methoden van onderzoek

In het vorige hoofdstuk is op basis van de theorie een conceptueel model geconstrueerd. In paragraaf 3.1 wordt dit geoperationaliseerd. In de rest van het hoofdstuk wordt het onderzoeksproces geschreven. Paragraaf 3.2 gaat in op de benadering van het onderzoek, paragraaf 3.3 beschrijft de onderzoeksmethodes. Tot slot wordt in paragraaf 3.4 ingegaan op de zorgvuldigheid van het onderzoek.

3.1 Operationalisatie

De afhankelijke variabele in dit onderzoek is samenwerking binnen een publieke organisatie. Samenwerking is in dit onderzoek gedefinieerd als: “Betrokkenen die vrijwillig op afgesproken wijze interacteren over een onderwerp om samen actie te ondernemen om een gezamenlijk doel te bereiken dat ze alleen niet kunnen bereiken” (Gebaseerd op Oliver, 1990, p. 241; Wood & Gray, 1991, p. 146; Gulati, 1998, p. 293; Gulati, 1998, p. 295; Dyer & Singh, 1998, p. 662; Ahuja, 2000, p. 426; Thomson geciteerd in Thomson & Perry, 2006, p. 23; Ansell & Gash, 2007, p. 544; Emerson, Nabatchi & Baloch, 2011, p. 2). De dimensies en indicatoren van deze definitie zijn opgenomen in tabel 2.

TABEL 2 OPERATIONALISATIE 'SUCCESVOLLE SAMENWERKING BINNEN EEN PUBLIEKE ORGANISATIE'

Dimensies	Indicatoren
De betrokkenen zijn vrijwillig bij de samenwerking betrokken.	a. De wijze waarop respondenten bij de samenwerking betrokken zijn geraakt b. De motivatie van respondenten om samen te werken
De betrokkenen interacteren op afgesproken wijze	a. De al aanwezige interactiemomenten b. De afspraken over interactie in de samenwerking
De betrokkenen ondernemen samen actie	a. De aanwezigheid van gezamenlijke acties b. De betrokkenheid bij gezamenlijke acties c. De communicatie over gezamenlijke acties
De betrokkenen hebben een gezamenlijk doel	a. De betrokkenen hebben een gezamenlijk doel geformuleerd. b. De betrokkenen spreken op dezelfde manier over het gezamenlijke doel.

De onafhankelijke variabelen worden gevormd door de factoren die invloed hebben op de samenwerking. In het theoretisch kader zijn dat overeenkomende overtuigingen van betrokkenen en duidelijk gezamenlijk belang. Daarbij is ook een modererende variabele die invloed heeft op de relatie

tussen de overtuigingen en de samenwerking. Dat is de aanwezigheid van een bemiddelaar die partijen bij elkaar brengt en houdt. Deze verschillende factoren zullen in de onderstaande tabellen geoperationaliseerd worden.

Overtuigingen zijn in dit onderzoek uitgewerkt aan de hand van *belief systems*. *Belief systems* “involve value priorities, perceptions of important causal relationships, perceptions of world states (including the magnitude of the problem), and perceptions/assumptions concerning the efficacy of various policy instruments” (Sabatier, 1998, p. 99). Hierbij is vooral van belang dat gemeten kan worden in hoeverre de verschillende betrokkenen dezelfde *belief systems* hebben. In onderstaande tabel zijn de dimensies en indicatoren hiervan te zien.

TABEL 3 OPERATIONALISATIE 'OVEREENKOMENDE OVERTUIGINGEN'

Dimensies	Indicatoren
Fundamentele overtuigingen (Deep core belief systems)	<ul style="list-style-type: none"> a. Overeenkomende fundamentele overtuigingen van betrokkenen. b. De stelligheid die betrokkenen hebben ten aanzien van hun fundamentele overtuigingen
Beleidsopvattingen (Policy core belief systems)	<ul style="list-style-type: none"> a. Beleidsopvattingen over de invulling van de fundamentele overtuigingen komen overeen b. De beleidsopvattingen zijn gebaseerd op wetenschap c. De beleidsopvattingen zijn veranderlijk bij wetenschappelijk bewijs
Instrumentele overtuigingen (Secondary aspects)	<ul style="list-style-type: none"> a. De betrokkenen zijn het eens over de instrumenten die nodig zijn om de strategie tot uitvoering te brengen. b. De betrokkenen zijn het eens over de financiering van de uitvoering.

De tweede onafhankelijke variabele is een duidelijk gezamenlijk belang. In de operationalisatie wordt onderscheid gemaakt tussen het gezamenlijk belang en het eigen belang. Ook de verhouding van de verschillende belangen wordt geoperationaliseerd om te kunnen meten of er sprake is van bureaupolitiek, of van bureaupolitisme.

TABEL 4 OPERATIONALISATIE 'DUIDELIJK GEZAMENLIJK BELANG'

Dimensies	Indicatoren
De betrokkenen hebben een gezamenlijk belang	<ul style="list-style-type: none"> a. Gezamenlijk belang volgens de betrokkenen b. Waarde dat het gezamenlijk belang heeft

De betrokkenen hebben een eigen belang.	<ul style="list-style-type: none"> a. Eigen belang volgens betrokkenen b. Waarde van het eigen belang ten opzichte van het gezamenlijke belang
Gezamenlijk belang vs. eigen belang	<ul style="list-style-type: none"> a. De positie van het eigen belang ten opzichte van het gezamenlijk belang b. De positie van het gezamenlijk belang ten opzichte van het eigen belang
Belangenconflict	<ul style="list-style-type: none"> a. De houding van betrokken naar de eigen belangen van anderen b. De verwachte houding van partijen ten opzichte van elkaar

De moderende variabele is de aanwezigheid van bemiddelaar die partijen bij elkaar brengt en houdt. Het is voornamelijk van belang om bij de bemiddelaar te meten of deze er is en welke rol deze speelt in de samenwerking.

TABEL 5 OPERATIONALISATIE 'AANWEZIGHEID VAN BEMIDDELAAR DIE PARTIJEN BIJ ELKAAR BRENGT EN HOUDT'

Dimensies	Indicatoren
De bemiddelaar is neutraal	<ul style="list-style-type: none"> a. De bemiddelaar is niet één van de betrokkenen b. De bemiddelaar maakt zijn of haar eigen overtuigingen ondergeschikt
De bemiddelaar heeft een verbindende rol.	<ul style="list-style-type: none"> a. Het bij elkaar komen van de partijen b. Het bij elkaar houden van de partijen
De bemiddelaar heeft een begeleidende rol.	<ul style="list-style-type: none"> a. Het leiden van het proces b. Het faciliteren van het proces

3.2 De strategie van het onderzoek

Dit onderzoek richt zich op de samenwerking binnen de gemeente Rotterdam om een actiepunt uit het beleidskader uit te voeren. Deze samenwerking is de *case* in dit onderzoek. Omdat er sprake is van één *case* kan dit onderzoek als *single case study* benoemd worden. In deze paragraaf wordt uitgelegd waarom er de keuze is gemaakt voor een *single case study*, hoe de keuze voor de casus is gemaakt en hoe er met de casus wordt omgegaan.

Dit onderzoek is een *case study*, waarin de onderzoeker naar een *real-life* situatie kijkt op basis van diepgaande data (Creswell & Poth, 2018, p. 96). Er zijn verschillende varianten van de *case study*. Bijvoorbeeld de *multiple case study* waarin verschillende casussen met elkaar vergeleken worden. Of

de *intrinsic case study*, daarbij wordt op de casus zelf gefocust omdat die in zichzelf een bijzonderheid heeft. Dit onderzoek is niet een van deze twee varianten. In dit onderzoek wordt een *single instrumental case study* uitgevoerd. Dat betekent dat er één casus wordt onderzocht die een issue illustreert (Creswell & Poth, 2018).

De casus in dit onderzoek is het actiepunt ‘vergroten bereik van de inkomensondersteuning’ uit het beleidskader. Deze casus is niet gekozen omdat het een in zichzelf bijzondere casus is. Binnen de gemeente wordt op meer onderwerpen dan alleen de inkomensondersteuning samengewerkt. Er had ook gekozen kunnen worden voor een samenwerking op een ander thema binnen de gemeente. De casus is gekozen om samenwerking tussen verschillende clusters, afdelingen en teams binnen de gemeente te illustreren (Creswell & Poth, 2018). Omdat er meerdere clusters bij de samenwerking betrokken zijn is de casus illustratief voor samenwerkingen in de gemeente Rotterdam. De casus staat nog aan het begin van het samenwerkingsproces. In augustus 2019 is begonnen met de uitvoer van het actiepunt uit het beleidskader en in november 2019 is de conclusie getrokken dat de verschillende clusters moeten samenwerken (Gemeente Rotterdam, 2019b). De casusafbakening luidt als volgt: alle clusters, afdelingen en teams die beleidsmatig, operationeel of op andere wijze betrokken zijn bij de inkomensondersteuning en die betrokken worden in het proces richting de *project start up*. In hoofdstuk 4 zal de casus breder geïntroduceerd worden.

Niet de hele casus zal geanalyseerd worden. Het inhoudelijke gedeelte over de inkomensondersteunende regelingen, de technische informatie over oplossingen en de juridische kanten zoals privacy van de burgers worden niet meegenomen in de casusanalyse. In deze *case study* wordt een diepgaande analyse gemaakt van één aspect van de casus, te weten het samenwerkingsproces. Daarbij zal vanzelfsprekend wel in meegenomen worden hoe de betrokkenen omgaan met de verschillende standpunten op de eerdergenoemde punten. Het doel van de *case study* is namelijk het begrijpen van samenwerking in de bureaupolitieke context.

3.3 Onderzoeksmethoden

3.3.1 Dataverzameling

Voor dit onderzoek is het nodig dat er kwalitatieve data verzameld wordt. Hierbij speelt de onderzoeker zelf een cruciale rol, omdat het grootste gedeelte van de data afkomstig is uit kwalitatieve interviews, afgenomen door de onderzoeker zelf. De onderzoeker is ook actief als stagiaire voor de gemeente Rotterdam. In deze rol werkt zij mee aan de opgave om het gebruik van de inkomensondersteuning te vergroten. Dit heeft gevolgen voor de data-verzameling. In deze paragraaf zal worden toegelicht hoe de onderzoeker is omgegaan met haar dubbelrol.

In casestudies is het gebruikelijk om meerdere informatiebronnen te gebruiken (Creswell & Poth, 2018). In dit onderzoek zijn interviews afgenomen die aangevuld zijn met informatie uit

documenten (Gemeente Rotterdam, 2020a; Gemeente Rotterdam, 2020b). Dit betreft de notulen en het missie en visiedocument. Er is voor gekozen om niet systematisch te observeren. De reden hiervoor is dat de grote gebeurtenissen waarbij geobserveerd kan worden voor of na de data-verzamelingsperiode vallen. De verkennende gesprekken die zijn gevoerd, hebben plaatsgevonden in de periode voordat de onderzoeker bij de gemeente betrokken was. Bij de eerste werksessie waarin betrokken partijen elkaar ontmoeten om een gezamenlijke missie en visie te formuleren is de onderzoeker wel aanwezig geweest, maar in de rol van stagiaire. Het onderzoek was op dat moment nog niet zo ver gevorderd dat de onderzoeker een systematische observatie kon uitvoeren. Ook de *project start up* (PSU) zou een moment kunnen zijn om te observeren. De PSU vindt echter pas plaats als de data-verzameling al is afgerond. Daarbij vindt door de coronamaatregelen de PSU in aangepaste vorm plaats. Daarnaast heeft de onderzoeker als stagiaire een rol in de PSU, waardoor het niet mogelijk is om tegelijkertijd op systematische wijze observaties uit te voeren.

Om wel de informatie op te halen uit de gebeurtenissen waarbij het niet praktisch mogelijk was om die te observeren zijn deze meegenomen in de interviews en zijn de notulen geraadpleegd. Zoals al zijdelings benoemd is de onderzoeker ook als stagiaire betrokken bij de opgave om de inkomensondersteuning te vergroten. In deze rol worden vanzelfsprekend observaties gedaan. Omdat deze observaties niet op systematische wijze plaatsvinden zullen ze niet als op zichzelf staande data gebruikt worden in het onderzoek. Het helpt de onderzoeker wel om de data eigen te maken en de respondenten beter te begrijpen. Om *bias* zo veel als mogelijk te voorkomen zal de onderzoeker in interviews bewust vragen zaken te verhelderen die al wel duidelijk zijn voor de onderzoeker vanuit de rol als stagiaire. Ook is in de interviews met respondenten waar de onderzoeker veel als stagiaire mee te maken heeft toegelicht dat het onderzoek vanuit een andere rol uitgevoerd wordt. Hierdoor kan de onderzoeker zich in de analyse van de data baseren op de data en niet op eigen veronderstellingen.

Het grootste gedeelte van de data bestaat uit zeventien kwalitatieve interviews. De respondenten voor deze interviews zijn gebaseerd op de casusafbakening, hierbij is van elke afdeling minstens één respondent geselecteerd. Ook zijn zowel leidinggevende als uitvoerende medewerkers geïnterviewd. Als uitgangspunt is genomen dat de respondenten direct bij de casus betrokken zijn. Dat houdt in dat ze werken op één van de afdelingen die omschreven zijn in de casusomschrijving en vanuit hun functie binnen die afdeling ook met de casus bezig zijn.

Gedurende de onderzoeksperiode zijn er vanuit de overheid beperkende maatregelen genomen om de uitbraak van het coronavirus te bestrijden.² Daarom is ervoor gekozen om de

² De dataverzameling van het onderzoek vond plaats in de periode 20 april 2020 tot en met mei 2020. In deze periode was er sprake van een coronapandemie waar ook Nederland door getroffen werd. Hierdoor moesten mensen zo veel als mogelijk thuiswerken, anderhalve meter afstand bewaren tussen elkaar en mochten mensen alleen de straat op als dat echt niet anders kon.

interviews af te nemen middels videobellen. Er is gekozen voor videobellen omdat dit het beste alternatief is voor een fysiek interview, wat normaal gesproken de voorkeur heeft (Babbie, 2013; Creswell & Poth, 2018). Omdat dit een kwalitatief onderzoek betreft zijn ook de interviews kwalitatief. Op basis van de operationalisatie zijn interviewvragen opgesteld, die opgenomen zijn in het interviewprotocol. Deze interviewvragen zijn de leidraad voor het interview, maar er mag vanaf geweken worden. Dit maakt dat er sprake is van half gestructureerde interviews. Aanvullend zijn per onderwerp ook verdiepende vragen opgesteld als ondersteuning voor de onderzoeker (Boeije, 2014; Creswell & Poth, 2018). In de bijlage 1 is de topiclijst opgenomen. De documenten dienen ter aanvulling op de interviews en om de casus te kunnen omschrijven en analyseren.

3.3.2 Dataverwerking

De interviews zijn afgenomen met het gebruik van videobellen. In het programma dat hiervoor gebruikt wordt, Microsoft Teams, zit de functie om de gesprekken op te nemen in audio en video. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt. Hierdoor is de opnamekwaliteit zo goed als mogelijk. De interviews zijn woordelijk getranscribeerd.

Vervolgens zijn de interviews gecodeerd. Dit wordt door de onderzoeker alleen gedaan. Hierdoor kan niet gekeken worden naar de *intercoder agreement* (Creswell & Poth, 2018). Daarom is ervoor gekozen om codes te gebruiken die gebaseerd zijn op de literatuur, de zogenaemde *a priori codes of constructed codes*. In dit onderzoek betekent dat concreet dat er voor elke indicator een code vooraf is geformuleerd. Om wel recht te doen aan de aard van de kwalitatieve data zijn deze codes aangevuld met open codes (Creswell & Poth, 2018; Boeije, 2014). Om ervoor te zorgen dat alle data op dezelfde manier geanalyseerd worden, zijn bij nieuwe codes deze ook toegevoegd aan de al geanalyseerde interviews.

Voor het coderen is gebruikt gemaakt van het codeerprogramma AtlasTI. In dit codeerprogramma is een lijst opgenomen van de geconstrueerde codes. Voor deze codes zijn op basis van de literatuur inclusie- en exclusiecriteria opgesteld. Voor de codes die opgenomen worden op basis van de data worden eveneens inclusie- en exclusiecriteria opgesteld aan de hand van de literatuur (Boeije, 2014; Creswell & Poth, 2018). Nadat de data gecodeerd zijn, zijn deze codes geclusterd naar onderwerp. Deze clustering is uitgewerkt in codebomen per variabele uit het conceptueel model. De codebomen zijn opgenomen als bijlage 2.

3.4 Zorgvuldigheid in het onderzoek

3.4.1 Betrouwbaarheid en validiteit

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten zijn er een aantal maatregelen genomen. Ten eerste zijn de respondenten geselecteerd op basis van de casusomschrijving. Ten tweede zijn de transcripten na het transcriberen voorgelegd aan de respondent. Hierbij hebben zij de mogelijkheid

om het transcript te lezen en te controleren of het een goede weergave is. De respondent heeft de mogelijkheid om uitspraken te nuanceren, te veranderen of in te trekken (Boeije, 2014). Ten derde zijn er ook maatregelen genomen om de betrouwbaarheid van het coderen te vergroten. Omdat het onderzoek door één onderzoeker uitgevoerd wordt is het niet mogelijk om te kijken naar de *intercoder agreement*. Daarom is de keuze gemaakt om de codes te baseren op de literatuur en niet open te coderen, zogenoemde *a priori* codes. Hierdoor is gewaarborgd dat bij herhaling van het onderzoek de data op dezelfde wijze geanalyseerd wordt (Creswell & Poth, 2018).

Naast de betrouwbaarheid is ook de externe en interne validiteit van het onderzoek belangrijk. De externe validiteit gaat over de generaliseerbaarheid van de resultaten. Aangezien dit onderzoek een kwalitatief onderzoek is gaat dit in dit geval om generalisatie naar analogie. De casus die onderzocht wordt is, zoals eerder beschreven, illustratief voor samenwerking binnen de gemeente Rotterdam. Het onderzoek gaat niet over inkomensondersteuning, maar over de samenwerking tussen de verschillende clusters. Dit is vergelijkbaar met andere samenwerkingen in de gemeente Rotterdam en daarom zijn de resultaten toepasbaar op andere samenwerkingen in de gemeente (Boeije, 2014; Creswell & Poth, 2018; Babbie, 2013).

Om de interne validiteit te waarborgen zijn er verschillende maatregelen genomen. Ten eerste zijn zoals eerder genoemd aanvullende documenten gebruikt. Hierdoor zijn er meerdere databronnen beschikbaar. Ten tweede wordt er tijdens het onderzoek door verschillende personen meegelezen. Dit betreft de scriptiekring, scriptiebegeleider en de begeleider vanuit de gemeente Rotterdam. Hierdoor wordt er meegelezen door onderzoekers en door iemand die vertrouwd is met de casus en hierdoor onjuistheden kan detecteren (Creswell & Poth, 2018). Tot slot is de onderzoeker ook als stagiaire betrokken bij de casus. Zoals eerder beschreven kan dat voor een *bias* zorgen, die ondervangen wordt door het nauwkeurig voorbereiden van de interviews en coderen met *a priori* codes. Aan de andere kant is het voordeel dat de onderzoeker die vertrouwd is met de casus beter in staat is om *rapport* op te bouwen met respondenten (Creswell & Poth, 2018).

3.4.2 Ethisch onderzoek

Bij het doen van onderzoek is het van het grootste belang dat er op een ethische wijze met de data wordt omgegaan. Hoe met de data is omgegaan is vastgelegd in de *informed consent*, het zogenoemde 'informatie- en toestemmingsformulier' bijgevoegd in de bijlage 3. Voorafgaand aan het interview is dit formulier per mail naar de respondenten gestuurd. Door het interviewen op afstand is het niet mogelijk om het formulier te laten ondertekenen. Daarom worden aan het begin van de opname de vier vragen die in het informatie en toestemmingsformulier staan voorgelezen en wordt de respondent gevraagd hier bevestigend op te antwoorden.

Het is niet te verwachten dat de respondent schade oploopt door mee te werken aan het onderzoek. Respondenten zijn niet verplicht om vragen te beantwoorden en krijgen achteraf de mogelijkheid om uitspraken te nuanceren, te verbeteren of in te trekken. Ook is deelname vrijwillig en mogen respondenten op elk moment zich terugtrekken van deelname. Hierdoor is de respondent ook niet gedwongen om gegevens te delen waar hij of zij schade door zou kunnen oplopen.

Verder moet er ook op verantwoorde wijze met de data zelf worden omgegaan. Er is voor gekozen om de interviews af te nemen met hulp van Microsoft Teams. Hiervoor wordt het account van de Erasmus Universiteit Rotterdam gebruikt, dat gekoppeld is aan Office 365. Hiervan wordt door de universiteit gezegd dat het een veilige opslag waarborgt. Ook de gemeente Rotterdam gebruikt voor zakelijke communicatie Microsoft Teams omdat dat de veiligste methode is. De opnames die in Microsoft Teams worden gemaakt worden opgenomen in Microsoft Streams, eveneens gekoppeld aan Office 365, hierdoor is veilige dataverwerking gewaarborgd.

Hoofdstuk 4 – De resultaten

Dit onderzoek richt zich op de samenwerking op het gebied van de inkomensondersteuning in de gemeente Rotterdam. In paragraaf 4.1 wordt eerst de context van de inkomensondersteuning geschetst op basis van persoonlijke communicatie en de rapportage 'In de Knoop' (Gemeente Rotterdam, 2019b). Vervolgens wordt in paragraaf 4.2 beschreven hoe de samenwerking in de gemeente Rotterdam eruitziet. In het theoretisch kader zijn enkele variabelen geformuleerd die de samenwerking beïnvloeden. Deze worden in paragraaf 4.3 tot en met 4.5 uitgewerkt. In deze paragrafen wordt eerst omschreven op welke manier en in welke mate de variabele in de gemeente voorkomt. Aan het eind van elke paragraaf wordt beschreven wat de invloed van deze variabele op de samenwerking is. In paragraaf 4.6 komt dit samen in een vernieuwd conceptueel model.

4.1 De inkomensondersteuning in de gemeente Rotterdam

De casus van dit onderzoek betreft de uitvoer van het actiepunt dat gaat over het vergroten van het bereik van de inkomensondersteunende regelingen. Hierbij worden de inkomensondersteunende regelingen meegenomen die vermeld staan in de Lage Inkomensmonitor (Gemeente Rotterdam, 2019c). Het maatwerkbudget wordt niet meegenomen omdat dit een regeling van totaal andere aard is, deze wordt toekend op initiatief van een hulpverlener.

Er zijn verschillende inkomensondersteunende regelingen, namelijk inkomensvervangende en inkomensaanvullende uitkeringen. In de samenwerking gaat het om inkomensaanvulling, daarom wordt de bijstandsuitkering buiten beschouwing gelaten. De inkomensaanvullende regelingen zijn bijzondere bijstand, individuele inkomenstoeslag, individuele studietoelage, kwijschelding gemeentelijke belastingen, Kindtegoed, Jeugdtegoed en AOW-tegoed (AOW-Jeugdtegoed, AJT). In dit onderzoek zijn alleen de regelingen meegenomen die volledig door de gemeente Rotterdam georganiseerd worden.

Deze regelingen vallen onder verschillende clusters. Dit zijn de clusters Maatschappelijke Ontwikkeling (MO), Werk & Inkomen (W&I) en Dienstverlening. Binnen deze clusters zijn verschillende afdelingen betrokken bij de uitvoer van de inkomensondersteuning (Gemeente Rotterdam, 2019b). Om een beeld te schetsen van het aantal afdelingen dat betrokken is bij de inkomensondersteunende regelingen zal in deze paragraaf beschreven worden hoe de inkomensondersteuning binnen de gemeente georganiseerd is. Deze omschrijving is tot stand gekomen op basis van persoonlijke communicatie met verschillende bij de casus betrokken ambtenaren van de gemeente Rotterdam.

De kwijscheldingen zijn een kleine speler in het geheel van de inkomensondersteunende regelingen. Deze vallen onder het cluster Dienstverlening. De overige inkomensondersteunende regelingen vallen beleidsmatig onder het cluster MO. De twee grootste regelingen, de bijzondere

bijstand en de individuele inkomens toeslag, worden door het cluster W&I uitgevoerd. Het Kindtegoed, Jeugdtegoed en AOW-tegoed worden uitgevoerd door het cluster MO.

Naast de beleidsafdelingen en de uitvoeringsafdelingen zijn er nog meer betrokkenen bij de casus. Dit betreffen procesmanagers van het cluster W&I die een klantreis bijzondere bijstand hebben uitgevoerd. Ook van het cluster MO zijn andere afdelingen betrokken. Dat is het clusterbureau MO dat gaat over de dienstverlening naar de burger en de afdeling Advies & Implementatie, waarvan medewerkers een bijdrage leveren aan de opgave om het gebruik van de inkomensondersteuning te verbeteren. Dit team heeft eerder een onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van het AJT. Daarnaast is ook de afdeling communicatie betrokken.

De uitvoer van het actiepunt bevindt zich bij de start van het onderzoek, maart 2020, in de zogeheten initiatiefase. In deze fase wordt met verschillende betrokkenen gesproken om te onderzoeken wat de opdracht gaat zijn. Uiteindelijk wordt dan in een *project start up* (PSU) de opdracht concreet gemaakt. Ook wordt er dan ingevuld wie er in het projectteam komen, welke activiteiten uitgevoerd moeten worden et cetera. In aanloop naar de PSU worden van alle betrokken afdelingen en teams personen betrokken. Voor deze opdracht staat de PSU gepland voor ongeveer half mei 2020. Omdat de dataverzameling in dit onderzoek voor half mei afgerond moet zijn, is de casusomschrijving en de data gebaseerd op de situatie van voor de PSU.

4.2 De samenwerking binnen de gemeente Rotterdam

In de paragrafen 4.2.1 tot en met 4.2.3 zal beschreven worden hoe de samenwerking er in de gemeente Rotterdam uit ziet. Hierbij wordt ingegaan op de drie eerdergenoemde elementen van samenwerking. Vrijwillig betrokken bij de samenwerking, gezamenlijke actie en een gezamenlijk doel. In de laatste deelparagraaf zal beschreven worden in welke mate er in de gemeente Rotterdam sprake is van samenwerking.

4.2.1 Betrokkenheid bij de samenwerking

De respondenten zijn op verschillende manieren betrokken geraakt bij de inkomensondersteuning en daarmee bij de samenwerking. De meeste respondenten hebben een functie die een directe link heeft met armoedebestrijding, waardoor ze bij de samenwerking zijn betrokken. Hun functie noemen de respondenten echter niet als belangrijkste reden om mee te doen met de samenwerking. In de manier hoe de respondenten vertellen over de opgave klinkt door dat ze het thema en de samenwerking daarop belangrijk vinden.

“Ja, samen wil doen, want ik was er dus achter gekomen dat het, dat het voor een heel groot deel gaat over een andere afdelingen, andere clusters. En dat we daar samen over moeten praten en samen aan moeten werken, over hoe de uitvoering en de achterliggende gedachte daarbij. En met de ervaringsdeskundigen. Niet alleen maar

vanuit beleid. Dat dat is inderdaad iets wat ik ja, dat het proces. Ja, ik weet niet of het dan mij als persoon is of als werknemer. Ik ben ervan overtuigd dat je zoiets niet in je eentje kan.” (Respondent 3)

In dit citaat klinkt ook de motivatie door waarom deze respondent wil samenwerken op het thema van de inkomensondersteuning. Alle respondenten die direct betrokken zijn hebben min of meer dezelfde motivatie. Ze hebben elkaar nodig. Bij de inkomensondersteuning zijn verschillende afdelingen betrokken die verspreid zijn over verschillende clusters. Verschillende respondenten beschrijven dit als *“eigen eilandjes”*. Deze eilandjes hebben elkaar nodig, omdat ze verschillende informatie hebben en verschillende perspectieven. Een van de respondenten zegt het als volgt *“omdat er zoveel verschillende partijen zijn die hier van invloed zijn op het, hoe de kwaliteit is van dat proces en hoe de uitkomst zal zijn voor de burger”* (Respondent 2). In dit citaat komt ook een andere motivatie van de respondenten naar voren om mee te doen met de samenvatting. Namelijk dat ze de inkomensondersteuning beter willen maken voor de burger.

4.2.2 Gezamenlijke actie

Zoals eerder beschreven is de organisatie van de inkomensondersteuning verdeeld over verschillende afdelingen en clusters. Uit de interviews blijkt dat er geen regulier overleg is tussen vertegenwoordigers van alle inkomensondersteunende regelingen. Wel is er incidenteel overleg tussen uitvoerders van de verschillende inkomensondersteunende regelingen en vindt er tussen het beleid en de uitvoering van de bijzondere bijstand een regulier afstemmingsoverleg plaats.

In de interviews konden de respondenten nog niet zoveel zeggen over de gezamenlijke actie, omdat die op het moment van de dataverzameling er nog weinig gezamenlijke activiteiten ondernomen zijn. Op 18 februari 2020 is er een eerste werksessie geweest met leidinggevenden van de verschillende betrokken afdelingen. Dit was de eerste, en tijdens het grootste gedeelte van de dataverzameling de enige, gezamenlijke actie. Na afloop van deze werksessie is er een gezamenlijke missie en visie geformuleerd. In deze missie en visie wordt het voornemen uitgesproken om samen actie te ondernemen om het gezamenlijke doel van de inkomensondersteuning te bereiken. Ook verschillende respondenten spraken het voornemen uit om gezamenlijk actie te ondernemen.

“Ik vond het juist leuk om te merken en ook in de bijeenkomst die we hadden, dat we de analyse van hoe is de huidige situatie dat we die deelde en dat jullie ook op de lijn zaten, van ja, we moeten naar een slimme oplossingen om te proberen om het voor burgers makkelijker te maken.” (Respondent 13)

4.2.3 Gezamenlijk doel

Het gezamenlijke doel is het derde element dat volgens de definitie een samenwerking tot een samenwerking maakt. In het missie en visiedocument is een gezamenlijk doel geformuleerd.

“Het is nodig dat deze clusters samenwerken om invulling te geven aan de volgende doelstellingen:

- *We stemmen het beleid op het gebied van inkomensondersteuning af waarbij integraliteit, maatwerk en administratieve lastenvermindering belangrijke uitgangspunten zijn.*
- *We zetten in op laagdrempelige, toegankelijke dienstverlening*
- *We vergroten de bekendheid en het bereik van de inkomensondersteunende regelingen door communicatie en kennisdeling.”*

Het gezamenlijke of uiteindelijke doel dat de respondenten in de interviews noemen komt hiermee overeen. *“Het doel is om het toegankelijker te maken, de inkomensondersteuning voor de Rotterdammers, dus dat het makkelijker bij hen komt en dat het bij méér Rotterdammers komt”* (Respondent 15). Hiervoor willen respondenten op zoek naar slimme oplossingen om zoveel mogelijk burgers te bereiken met de inkomensondersteuning. Hierdoor hebben de burgers inkomenszekerheid, minder stress en kunnen ze op zoek naar werk.

4.2.4 De aanwezigheid van samenwerking in de gemeente Rotterdam

Samenvattend kan gezegd worden dat er voorheen weinig samenwerking was op het gebied van de inkomensondersteuning in de gemeente Rotterdam. Dit blijkt voornamelijk omdat er geen interactie was tussen de verschillende betrokkenen en er geen gezamenlijke actie ondernomen werd. De werksessie in februari is een kantelpunt. Vanaf dat moment is er meer interactie en hebben de betrokkenen een gezamenlijk doel vastgesteld. Ook zijn de betrokkenen gemotiveerd om samen te werken. Er is dus een stijgende lijn in de hoeveelheid samenwerking binnen de gemeente Rotterdam, gelet op de drie kenmerken vanuit het theoretisch kader. De invloed van de onafhankelijke variabelen op de stijgende lijn in de samenwerking zal in het vervolg van dit hoofdstuk worden uitgewerkt.

4.3 De overtuigingen van de betrokkenen

In een samenwerking spelen verschillende betrokkenen een rol. Deze betrokkenen hebben hun eigen overtuigingen. In deze paragraaf worden de overtuigingen van de betrokkenen beschreven en wat de invloed hiervan is op de samenwerking.

4.3.1 De overtuigingen van betrokkenen

“De Rotterdammer centraal.” Een zinnetje dat op verschillende wijze steeds terugkomt in de interviews. Alle respondenten hebben de overtuiging dat het hele samenwerkingsproces uiteindelijk moet zorgen voor een betere situatie voor de burger. Dat de inkomensondersteuning toegankelijk is voor de burger. Dat de burger ermee geholpen is.

Hoewel *“de Rotterdammer centraal”* een zin is die vooral klinkt uit de mond van de medewerkers van cluster MO komt wat medewerkers van andere clusters zeggen hiermee overeen.

Zo zegt een respondent van cluster W&I: *“en een droom is eigenlijk gewoon om mensen stukje te helpen”* (Respondent 7). Allemaal *“in het belang van die burger”*, zoals respondent 9 van dienstverlening het uitdrukt. De betrokkenen delen dus dezelfde fundamentele overtuiging, maar dat betekent niet dat ze het overall over eens zijn zoals in het onderstaand citaat wordt uitgelegd.

“Iedereen wil zo goed mogelijk die Rotterdammers helpen. Maar dan ben je weer op zo'n abstractieniveau, dan heb je het niet over hoeveel geld mag dat kosten? Hoeveel menskracht mag dat kosten? Hoe snel moet gaan? Daar heb je het dan niet over. En over die vraagstukken, daar kun je weer wel over van mening verschillen.”

(Respondent 15)

Meerdere betrokkenen, voornamelijk uit het cluster MO, verwachten dat er op het moment dat het gaat om de beleidsmatige invulling er meningsverschillen kunnen ontstaan. Dit komt volgens respondent 12 omdat de verschillende clusters *“een andere bloedgroep”* hebben. Cluster MO wordt daarbij geschetst als het cluster dat de Rotterdammers helpt. Cluster W&I wordt geschetst als het cluster dat fraude met de inkomensondersteuning wil voorkomen. Dat heeft volgens de respondenten te maken met de houding van het vorige college van Burgemeester en Wethouders, dat erop gericht was om fraude te voorkomen. Het huidige college is juist gericht op het ondersteunen van Rotterdammers. Een andere reden die wordt gegeven is dat cluster W&I werkt vanuit de Participatiewet en dat cluster MO niet gebonden is door een wettelijk kader. Vanuit cluster W&I worden de beleidsmatige verschillen tussen de clusters minder benadrukt, maar er wordt wel benoemd dat de beleidsadviseurs een andere kijk op de inkomensondersteuning hebben dan de medewerkers van de uitvoering. Wat door de beleidsadviseurs bedacht wordt, moet nog wel uitgevoerd worden. Daartussen moet de verbinding gelegd worden.

Dus het begint met een wethouder die het goede wil doen. Wat hij of zij dan het goede vindt, dat vertalen we naar beleid. En uiteindelijk is het een regeling, en dan willen wij het goed doen. Dus voor ons goed doen is op tijd, zonder fouten, voor de burger helder. Allemaal dat soort dingen, makkelijk. Dat is het goed doen. En ik wil ook dat we het goede doen, want ja, ik ben van de uitvoering, maar als afdelingsmanager en proceseigenaar ben ik ervoor om te kijken van ja, is die verbinding tussen het goede doen en het goed doen. Is dat ook nog in orde? (Respondent 13)

Als de beleidsadviseurs geen aandacht aan de uitvoering besteden is beleid moeilijker uit te voeren. De laatste tijd denken de beleidsadviseurs meer mee met de uitvoering. *“Ze proberen ook echt mee te denken. Dus daarom zeg ik van ik ben zeker positief zoals het de afgelopen periode gaat”* (Respondent 10). Ook de uitvoering van cluster MO geeft aan dat het contact tussen de uitvoering en het beleid goed verloopt, maar dat het uiteindelijk gaat om wat de wethouder beslist. Deze beleidsovertuigingen

zijn niet gebaseerd op wetenschappelijke overtuigingen, maar gebaseerd op wat voor het cluster belangrijk is, bijvoorbeeld de wethouder of de uitvoering. Hier raken de beleidsovertuigingen de belangen die in paragraaf 4.3 aan bod zullen komen.

Zoals eerder genoemd is het samenwerkingsproces op het moment van de data-verzameling nog niet heel ver gevorderd. Daardoor is er in de interviews minder gesproken over de instrumentele overtuigingen. De respondenten kunnen daar nog niet veel over zeggen, omdat de samenwerking nog op een abstract niveau is. Zoals in de vorige deelparagraaf al even ter sprake kwam, er wordt wel de verwachting uitgesproken dat er als het gaat om de invulling er verschillen van inzicht worden verwacht. *“En daar ga je mekaar tegenkomen omdat de taal die MO bezigt ten opzichte van W&I toch een andere taal is. Ondanks dat we allebei de Rotterdammer centraal stellen”* (Respondent 4).

Op het moment van de dataverzameling bestaat al wel het idee dat de oplossing onder andere gezocht moet worden in een ICT-oplossing. Dit is een idee dat zowel vanuit cluster MO als vanuit cluster W&I ondersteund wordt. Cluster Dienstverlening was niet aanwezig bij de werksessie waar dit besproken werd en in het interview is dan ook niet in gegaan op de mogelijkheden van ICT. Op het moment van de data-verzameling werd er door de betrokkenen nog niet gesproken over de financiering, dit is om deze reden ook niet meegenomen in het onderzoek.

Samenvattend kan over de mate van overeenkomende overtuigingen het volgende gezegd worden. Op het niveau van de *deep core beliefs*, de fundamentele overtuigingen, is er overeenstemming tussen de verschillende betrokkenen. Iedere respondent is het uiteindelijk te doen om de Rotterdammer. Dat wordt door de respondenten van de verschillende clusters wel verschillend benoemd, omdat ze anders naar de Rotterdammer kijken en een andere bloedgroep hebben. Dat komt nadrukkelijker naar voren op het niveau van de *policy core beliefs*, de beleidsovertuigingen. Op dit niveau is er wel sprake van verschillen, voornamelijk tussen beleid en uitvoering. Deze verschillen zijn nog niet uitgekristalliseerd, maar zorgen er wel voor dat de beleidsovertuigingen niet als lijm tussen de verschillende clusters fungeert. Op het niveau van de instrumentele overtuigingen is nog niet duidelijk in welke mate er overeenkomsten of verschillen zijn. Wat de invloed van deze verschillende en overeenkomende overtuigingen op de samenwerking is, wordt uitgewerkt in de volgende deelparagraaf.

4.3.2 Invloed van overtuigingen op de samenwerking

In het conceptueel model worden overtuigingen als onafhankelijke variabele genoemd die rechtstreeks invloed hebben op de samenwerking. Dit gaat dan over coalitievorming en het bij elkaar houden van coalities. Deze invloed is voornamelijk van de overtuigingen op het niveau van de *deep core* en de *policy core*. De overtuigingen op het niveau van de *secondary aspects* hoeven niet

noodzakelijkerwijs hetzelfde te zijn en zijn in deze samenwerking nog niet meetbaar, daarom worden deze buiten de analyse gelaten.

De fundamentele overtuigingen zouden invloed hebben omdat partijen met dezelfde overtuigingen een coalitie vormen. In de interviews komt een centrale overtuiging naar voren, *de Rotterdammer centraal*. Deze overtuiging is één van de motivaties die respondenten geven voor de samenwerking op het gebied van de inkomensondersteuning. Er zijn veel partijen die invloed hebben op de uitkomst voor de burger. Voor de samenwerking is in de missie en visie opgenomen dat afdelingen hun handen ineenslaan. Dit kan erop wijzen dat er sprake is van een coalitie die bij elkaar gekomen is doordat er gedeelde fundamentele overtuigingen zijn. Dit heeft een positief effect op de samenwerking, de betrokkenen zijn vrijwillig, vanuit intrinsieke motivatie, bij de samenwerking betrokken. De gedeelde fundamentele overtuiging vormt het gezamenlijke doel van de samenwerking.

Op het niveau van de beleidsovertuigingen, de *policy core*, wordt invulling gegeven aan de fundamentele overtuigingen. Op het moment dat deze beleidsovertuigingen met elkaar overeenstemmen vormen deze de lijm die een coalitie bij elkaar houdt waardoor overeenkomende overtuigingen een positieve invloed op de samenwerking hebben. In de gemeente Rotterdam zijn de beleidsovertuigingen van de verschillende betrokkenen verschillend. In welke mate er verschillen zijn is nog niet uitgekristalliseerd. Hierdoor fungeren de beleidsovertuigingen niet als lijm om de partijen bij elkaar te houden. Of de verschillende beleidsovertuigingen een negatief effect gaan hebben op de samenwerking is nog niet duidelijk. In de vorige paragraaf is duidelijk geworden dat de samenwerking sinds de werksessie in februari een stijgende lijn heeft. Dat er voor de werksessie niet zoveel samenwerking was, kan te maken hebben met de verschillende beleidsovertuigingen die er bij de betrokkenen zijn.

In de samenwerking in de gemeente Rotterdam is er sprake van een positief verband tussen de overeenkomende fundamentele overtuigingen en het vormen van een coalitie. Over het verband tussen de beleidsovertuigingen en de succesvolle samenwerking kan minder stelling een uitspraak worden gedaan. Dat de beleidsovertuigingen verschillen hoeft geen reden te zijn dat de samenwerking mislukt, hier kan een bemiddelaar een rol in spelen. Dit wordt verder uitgewerkt in paragraaf 4.5.

4.4 Belangen in de samenwerking

In de samenwerking zijn er verschillende belangen. In deze paragraaf wordt beschreven welke belangen er in de gemeente Rotterdam zijn en hoe deze belangen zich tot elkaar verhouden. De respondenten vertellen dit voornamelijk op basis van hun ervaringen uit het verleden, omdat de samenwerking nog op een abstract niveau is. Ook wordt beschreven wat de invloed van de belangen op de samenwerking is.

4.4.1 Belangen van betrokkenen

Het gezamenlijke belang in de samenwerking op het gebied van de inkomensondersteuning is voor de respondenten het belang van de burger. Dit past bij het gezamenlijke doel, zoals beschreven is in paragraaf 4.2. Ook past dit gezamenlijke belang bij de fundamentele overtuiging die de respondenten delen, namelijk *de Rotterdammer centraal*. De verschillende clusters hebben wel hun eigen belangen die beïnvloeden hoe er wordt omgegaan met het gezamenlijke belang.

Bij cluster MO wordt als het gaat om het belang van de burger gezegd dat de burger makkelijk moet kunnen krijgen waar hij recht op heeft om zo onnodige stress bij de burger te voorkomen en daarmee ook ergere problemen te voorkomen. Hierbij gaat het de respondenten om het perspectief van de Rotterdammer. Verschillende respondenten van cluster MO benoemen hierbij dat ze burgers actief willen betrekken in het proces naar betere toegankelijke inkomensondersteuning. Dit wordt niet op zo'n letterlijke manier gezegd door de respondenten van cluster W&I. Deze respondenten geven wel aan dat ze de burger willen helpen. Bijvoorbeeld door naar een andere instantie te verwijzen als er geen recht is op inkomensondersteuning. Een ander element dat door de respondenten van het cluster W&I wordt genoemd is dat de burger op tijd een reactie moet krijgen op zijn aanvraag. Op tijd betekent binnen de wettelijke termijn die gesteld wordt door de Algemene Wet Bestuursrecht. Dit wordt niet benoemd door de medewerkers van het cluster MO. Daar wordt wel genoemd dat de aanvraagprocedure zo makkelijk mogelijk moet zijn en dat waar mogelijk automatisch moet worden toegekend. Cluster Dienstverlening is een kleinere speler op het gebied van de inkomensondersteuning, hun hoofdtaak is het incasseren van de lokale belastingen. Maar ook de respondent van cluster Dienstverlening geeft aan dat de ambtenaren in zijn cluster oog hebben voor de persoonlijke omstandigheden van de burger. Op de vraag wat het belang van de burger is, is geen eenduidig antwoord opgegeven. Respondent 8, een respondent van cluster W&I die niet bij de uitvoering betrokken is, beschrijft het als volgt:

“Ik denk dat we, ons als gemeente, echt wel in willen inzetten voor de Rotterdammer en voor het Rotterdamse bestuur. En dat we dat ook wel als gemeenschappelijk vertrekpunt hebben. Maar de doorvertaling daarvan, naar hoe je het werk organiseert en dergelijke. En hoe je je organisatie inricht, ja dat, daar zit nog wel, daar zitten er echt verschillen tussen. En daar zitten soms ook gewoon persoonlijke belangen, kunnen daar ook een rol in spelen.” (Respondent 8)

In dit citaat benoemt zij ook de persoonlijke belangen die een rol kunnen spelen. Deze eigen persoonlijke belangen komen in de interviews niet concreet naar voren. Er wordt wel genoemd dat werknemers hun werk goed willen doen voor hun baas, hun targets willen halen. Hierbij kan het dan zijn dat er moet worden voldaan aan strakke protocollen. Maar dat gaat dan over de persoonlijke belangen van anderen in het algemeen. Niet over de persoonlijke belangen van zichzelf of concrete

voorbeelden. Ook noemen sommige managers het risico dat doordat het werk meer geautomatiseerd wordt er een afdeling moet sluiten. Maar dit wordt vooral genoemd als het belang van andere managers. De manager die het wel als eigen belang benoemt, ziet het als bijbehorend risico en niet als reden om niet mee te doen met de samenwerking.

Als het gaat over eigen belangen, gaat het vooral over clusterbelangen. Of het gaat over de belangen van beleid en uitvoering. In paragraaf 4.3 is al ingegaan op de verschillende beleidsovertuigingen die de betrokkenen van de clusters hebben. In het verlengde hiervan liggen de clusterbelangen. In onderstaand citaat worden clusterbelangen vanuit het cluster MO beschreven.

“Ik gaf aan dat ieder vanuit z'n eigen belangen denkt en werkt. En het belang vanuit de uitvoering is dan een uitvoerbaar product, voldoen aan kwaliteitseisen en controleerbaar en rechtmatig. En vanuit beleid denken wij veel meer vanuit de gedachte van de Rotterdammer moet ondersteund worden, dus we moeten gewoon het beste uit de kast trekken om ervoor te zorgen dat iedere Rotterdammer krijgt wat die verdient.” (Respondent 11)

De belangen van het cluster MO, waar beleid ondergebracht is, zijn volgens de respondenten van dat cluster vooral de belangen van de burger. Hoe kan de burger zo goed mogelijk ondersteund worden? Hoe kan het geld dat bestemd is voor de inkomensondersteuning bij de burgers komen? De belangen van cluster MO worden zo niet benoemd vanuit cluster W&I. De respondenten van cluster W&I zeggen dat cluster MO bezig is met wat de wethouder wil en bij de wethouder aan tafel zitten. Een van de respondenten van cluster MO zegt dit ook, *“wat het bestuur van de stad wil, wat een college wil”* (Respondent 12). Dit wordt ook door andere respondenten bij cluster MO gezegd, maar hier ligt minder de nadruk op. Volgens de respondenten van cluster W&I verloren de beleidsadviseurs in het verleden nog wel eens de belangen van de uitvoering uit het oog. Ook de respondent van cluster Dienstverlening geeft aan dat cluster MO dwingend kan zijn als het gaat om onderwerpen als armoedebestrijding of inkomensondersteunende regelingen.

De eigen belangen van cluster W&I worden door de respondenten voornamelijk beschreven als *“het goed willen doen”* (Respondent 8). Bijvoorbeeld met snelle doorlooptijden, want zo wordt voldaan aan de wetgeving. Het *goed willen doen* uit zich ook in praktische vragen die opdoen als beleid uitgevoerd moet worden. Dit wordt ook benoemd door een respondent van cluster MO: *“ja, ik weet wel dat er bij W&I, tenminste daar wordt regelmatig over gezegd van ja, ze vinden de uitvoering, die moet leidend zijn”* (Respondent 5). Ook de respondenten van de uitvoering van cluster MO vinden de uitvoerbaarheid belangrijk.

“Tuurlijk zal er wel gevraagd worden is praktisch uitvoerbaar, maar is het toch, het is natuurlijk toch wel zo dat op het moment dat een wethouder zo'n voorstel heeft om de

doelgroep met de inkomens tussen de 110 en 130 procent erbij te trekken. Ja, dan betekent het gewoon dat we moeten gaan regelen dat uitgevoerd kan gaan worden. Ja, dus. Ik bedoel, men checkt het wel, maar tegelijkertijd op het moment dat het dat het moet. Ja, dan moet het geregeld worden. Punt.” (Respondent 16)

Daarnaast wordt door de respondenten van cluster MO over cluster W&I gezegd dat het een cluster is dat inzet op controleerbaarheid en beheersbaarheid, dat cluster W&I meer een bedrijfsmatig perspectief heeft. Een van de respondenten van cluster MO legt het als volgt uit: *“W&I is veel meer van de regels vanuit de participatiewet en MO zoekt veel meer de ruimte binnen de regels”* (Respondent 15).

De belangen zijn echter niet alleen verdeeld over de verschillende clusters, MO en W&I, maar ook tussen beleid en uitvoering.

“Wij hebben het binnen Rotterdam zo georganiseerd dat maatschappelijke ondersteuning verantwoordelijk is voor het beleid en dat werk en inkomen en een deel van maatschappelijke ondersteuning verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Nu is het ook, ook als het binnen een één onderdeel is geregeld, is er altijd al sprake van een natuurlijke scheiding tussen beleid en uitvoering, die partijen weten we elkaar lang niet altijd te vinden. En ja, dat leidt er het dan toch vaak toe dat beleid regels opstelt die, waarvan de uitvoering zo iets heeft van ja goh, maar dat, dat is, dat is niet haalbaar of dat is lastig, of dat is tijdrovend, of dat tot doet geen recht aan de situatie van die Rotterdammer. En aan de andere kant is het ook zo ook dat dat de uitvoering, ja soms wel dingen constateert, maar dat ze die ook niet signaleert bij beleid. Dus van vanuit mijn perspectief, zie ik bij, aan beide kanten wel een drempel om die samenwerking echt vorm te geven.” (Respondent 8)

Respondent 17 die meer op de zijlijn betrokken is bij de uitvoering legt het verschil tussen beleid en uitvoering als volgt uit: *“waar altijd een klein beetje spanning zit, maar dat houdt het dan ook wel weer fris en houdt ons ook scherp denk ik, als de uitvoering ons ook blijft vertellen wat wel en niet haalbaar is”*.

Zoals eerder geschreven is cluster Dienstverlening een kleine speler in het geheel van de inkomensondersteuning. Daarom is het voor de andere respondenten lastig om iets te zeggen over de belangen van cluster Dienstverlening. De respondent van cluster Dienstverlening zegt het volgende over de belangen van zijn cluster: *“Belastingen [cluster Dienstverlening - AR] was altijd een geïsoleerde dienst, die had maar één taak, en dat was zorgen dat er gewoon geld binnenkwam”* (Respondent 9). De respondent van cluster Dienstverlening vertelt dat de laatste jaren een verandering is geweest in

de richting van 'sociaal incasseren' wat doorgetrokken wordt in de richting van de inkomensondersteuning.

“Geen clusterbelang of wat dan ook. Het gaat om mensen te helpen. Een ding moeten we wel doen. En dat is gewoon onze ogen niet sluiten dat we altijd dus te maken zullen krijgen met een bepaald segment, ja die gewoon op een vreselijke manier misbruik van ons maakt.” (Respondent 9)

De respondenten hebben een beeld van hun eigen belangen en van de eigen belangen van de andere. Dit is echter vaak van horen zeggen, *ik hoorde natuurlijk ook verhalen over* (Respondent 5). Daarnaast zijn veel van de ervaringen die de respondenten gebaseerd op ervaringen uit het verleden. Welke belangen er precies een rol spelen in déze samenwerking is nog niet helemaal uitgekristalliseerd.

Samenvattend kan er over de mate van een duidelijk gezamenlijk belang het volgende gezegd worden. Er is sprake van een gezamenlijk belang, het belang van de burger. Dit wordt door veel respondenten benoemd als het gezamenlijke belang. Maar dit is niet een duidelijk gezamenlijk belang, omdat de betrokkenen vanuit hun eigen clusterbelangen en vooroordelen spreken over dit gezamenlijke belang. Hoe de betrokkenen omgaan met deze verschillen wordt in de volgende deelparagraaf beschreven.

4.4.2 Omgaan met verschillende belangen

Zoals eerder beschreven hebben de respondenten een gezamenlijk doel en daarmee een gezamenlijk belang. Dat de betrokkenen elkaar daar vinden komt volgens de respondenten omdat de missie, visie en doel nu nog abstract zijn, net als de fundamentele overtuigingen.

“Dat vaak als je heel abstract, ja dat is natuurlijk ook wel weer logisch, hoe meer abstract je bent, hoe meer je het met elkaar eens bent. Maar op het moment dat je steeds meer de vertaling gaat maken naar de praktijk, dan zie je dus dat daar verschillen ontstaan. En dat je dan op een gegeven moment ook ziet dat, we denken heel lang dat we het over hetzelfde hebben omdat we dezelfde begrippen gebruiken, maar je hebt een andere definitie erbij en dat merk je niet op het moment dat je heel abstract blijft, maar op het moment dat je dus steeds concreter gaat worden dan ineens zien we beiden een andere definitie van hetzelfde te hebben.” (Respondent 12)

Omdat de samenwerking op een abstract niveau is kan volgens de respondenten nog niet worden ingegaan op specifiekere belangen. Er wordt wel verwacht dat als er op meer detailniveau samengewerkt gaat worden de verschillende belangen duidelijker zullen worden. Dit heeft naast verschillende beleidsovertuigingen ook te maken met een ander niveau van kijken naar de inkomensondersteuning. Op het uitvoeringsniveau zijn de betrokkenen zich bewuster van de

belemmeringen die de wettelijke kaders met zich meebrengen, terwijl de betrokkenen op meer strategisch niveau zich meer bewust zijn van de mogelijkheden. Een belemmering die respondenten zien zijn regels waaraan moet worden voldaan. Maar ook vanuit beleid wordt door een respondent belemmeringen benoemd, namelijk de manier hoe het binnen de gemeente Rotterdam nu eenmaal georganiseerd is. Dit wordt door de andere respondenten vanuit beleid niet genoemd. De mogelijkheden die op strategisch niveau worden genoemd zijn onder meer dat er binnen de wetgeving veel mogelijk is. Op strategisch niveau wordt juist ook benadrukt dat de belemmeringen in het begin van een samenwerking geen rol moet spelen, *“want dan ga je al die beperkende overtuigingen die het namelijk vaak zijn. Die ga je eigenlijk al helemaal loslaten, en dus de energie van het traject afhalen”* (Respondent 6).

De respondenten zien ook verschillen tussen uitvoerders van cluster MO en uitvoerders van cluster W&I.

“We staan als MO natuurlijk wat meer als soft bekend en W&I wat meer als hard en handhavend. Ja, ik denk als je daar een mooie, ook daar, een mooie kruisbestuiving kan maken weet je, ik denk je kan ook, nou met een meer menselijke kant handhaven.”

(Respondent 14)

De respondenten hebben wel ideeën over hoe met de verschillen moet worden omgegaan. *“Maar ja, je zult inderdaad wel tegenstellingen kunnen hebben. Maar goed, daar moeten we het dan over hebben denk ik dan”* (Respondent 4). Deze uitspraak is van een respondent van cluster MO, maar ook een respondent van cluster W&I benoemt dat betrokkenen met elkaar in gesprek moet blijven gaan. *“Het is zo belangrijk dat je die doelstelling continu blijf herhalen en continu met elkaar kijken van. Hoe komen we eigenlijk bij die stip van die samenwerking? Of die stip van die armoedebestrijding en waar willen we eigenlijk naartoe? Wat willen we uiteindelijk?”* (Respondent 7). Hierbij is het vooral belangrijk dat beleid en uitvoering met elkaar in gesprek blijven zodat de ideeën van beleid, ook uitvoerbaar zijn in de praktijk. Wel wordt door respondenten van verschillende afdelingen gemeld dat er een schakel lijkt te missen in de samenwerking tussen beleid en uitvoering. Dat gaat dan niet specifiek over de opgave, maar meer in het algemeen. Als het gaat om meningsverschillen tussen beleid en uitvoering wordt ook benoemd, voornamelijk vanuit de afdeling beleid, dat als er geen overeenstemming bereikt kan worden, de vraag naar de directeuren van de verschillende clusters moet. *“Nou daar werd het dan op tafel gelegd die konden dan een keuze maken”* (Respondent 12).

De verschillen worden niet als iets negatiefs gezien. Respondent 1, een extern adviseur, zegt in het algemeen over samenwerkingen dat als er diversiteit is in een groep en iedereen zich veilig voelt, dit kan zorgen voor een sterke cohesie. Dit wordt ook bevestigd door de andere respondenten, de verschillende perspectieven en belangen kunnen samen bestaan en kunnen elkaar versterken. Maar

wel als iets waar op de juiste manier mee moet worden omgegaan. *“Waar het om gaat is natuurlijk van, hoe breng je dat een goede manier en samen en dat je op een constructieve manier verder kan in plaats van dat iedereen zijn een soort loopgraaf ingraaft en dat je dan niet verder komt”* (Respondent 12).

In de vorige paragraaf is over de mate van een duidelijk gezamenlijk belang gesteld dat er wel een gezamenlijk belang is, maar dat dit niet altijd duidelijk is voor de betrokkenen. In deze paragraaf is gebleken dat de respondenten zich hier zelf bewust van zijn en in de samenwerking hier rekening mee houden. Hierdoor is er geen sprake van een situatie van bureaupolitisme, waarin geen samenwerking mogelijk is, maar van bureaupolitiek. Binnen een bureaupolitieke organisatie is namelijk wel samenwerking mogelijk, indien er een gezamenlijk belang is. Concluderend, er is sprake van een gezamenlijk belang, dat niet volledig duidelijk is, maar hier zijn de betrokkenen zich bewust van. Wat de invloed hiervan is op de samenwerking wordt in de volgende deelparagraaf besproken.

4.4.3 De invloed van belangen op de samenwerking

In het conceptueel model zoals opgenomen in hoofdstuk 2 heeft een duidelijk gezamenlijk belang een positieve invloed op de samenwerking. Omgekeerd betekent dit dat een onduidelijk gezamenlijk belang of geen gezamenlijk belang een samenwerking negatief kan beïnvloeden.

In paragraaf 4.2 is duidelijk geworden dat er een stijgende lijn zit in de mate van samenwerking. Voordat het project omtrent de inkomensondersteuning plaatsvond was er geen sprake van samenwerking. Na de werksessie neemt de wil om samen te werken toe. Dit past in het beeld dat ontstaat van de belangen in de samenwerking. De betrokkenen nemen deel aan de samenwerking omdat ze van elkaar afhankelijk zijn om de inkomensondersteuning bij de burger te krijgen. Hierbij hebben betrokkenen dezelfde fundamentele overtuiging, het gaat om de Rotterdammer. Hierdoor zien de betrokkenen het gezamenlijke belang als het belang van de burger. Om de inkomensondersteuning zo te kunnen organiseren dat het in het belang is van de burger hebben de betrokkenen elkaar nodig. Dit is dan ook de motivatie geweest om samen te werken op het gebied van de inkomensondersteuning. Hier is een positief verband tussen een gezamenlijk belang en een succesvolle samenwerking.

De onafhankelijke variabele is echter niet een gezamenlijk belang, maar een duidelijk gezamenlijk belang. In de voorgaande deelparagrafen is gebleken dat het gezamenlijke belang niet altijd duidelijk is, omdat het belang van de burger ingevuld wordt vanuit de eigen belangen van de verschillende clusters. Bij cluster MO wordt benadrukt dat het gaat om de belangen van de burger. Daarvoor werkt iemand uiteindelijk bij de gemeente. Maar cluster MO, en dan met name de afdeling beleid, heeft ook een ander belang. Namelijk dat van de wethouder. Een van de respondenten van cluster MO benoemt dat de ze werkt voor de wethouder en de Rotterdammer. Andere respondenten

benoemen sterker het belang van de wethouder en zijn bezig met de wethouder *op het schild te hijsen*. Ook wordt daarbij benoemd dat er om de vier jaar verkiezingen zijn en waarna er weer een andere wind kan gaan waaien. Ook de respondenten van de uitvoering benoemen dat beleid bezig is met plannen maken voor wat de wethouder wil. Hun ervaring is dat daarbij soms te snel plannen gemaakt worden, voordat goed besproken is of het wel haalbaar is. Aan de andere kant benoemen ook de respondenten van cluster W&I dat het belangrijk is dat de burger geholpen wordt. Maar daarbij wordt ook vaak benoemd dat het wel uitvoerbaar moet zijn, praktisch haalbaar moet zijn. Hierachter zit het feit dat cluster W&I moet voldoen aan kwaliteitseisen. Als de respondenten van cluster MO vertellen over de belangen van cluster W&I gaat het erover dat het controleerbaar en beheersbaar moet zijn. Wat de invloed van deze verschillende belangen in de toekomst gaat zijn, is nu nog niet meetbaar. Omdat de respondenten hier zelf ook bewust van zijn en hier oog voor hebben lijkt dit in de toekomst niet te gaan leiden tot bureaupolitisme, waarin partijen elkaar niets gunnen. Dit omdat er wel een gezamenlijk doel is uitgesproken waar de verschillende betrokkenen belang bij hebben.

In paragraaf 4.2 is beschreven dat er een stijgende lijn zit in de mate van samenwerking. In de interviews wordt duidelijk dat er voorheen niet veel (structurele) samenwerking was op het gebied van de inkomensondersteuning. Als over de andere clusters gesproken wordt, zitten hier veel vooroordelen in. Ook wordt vanuit het eigen belang nog wel eens in beperkingen gedacht wat belemmerend kan zijn voor de samenwerking. Hieruit kan opgemaakt worden dat de verschillende clusterbelangen in het verleden een structurele samenwerking hebben tegengehouden. In deze paragraaf is gebleken dat een gezamenlijk belang een positief effect heeft op een succesvolle samenwerking. Ook is gebleken dat een onduidelijk gezamenlijk belang een negatief effect heeft op de samenwerking, voornamelijk als gekeken wordt naar de situatie van voor de werksessie. Na de werksessie is het gezamenlijk belang duidelijker en is ook de mate van samenwerking toegenomen.

4.5 Een bemiddelaar tussen de betrokkenen

In veel samenwerkingen is, zoals uiteengezet in het theoretisch kader, een bemiddelaar die partijen met verschillende overtuigingen bij elkaar brengt en bij elkaar houdt. In deze paragraaf wordt beschreven of er in de samenwerking binnen de gemeente Rotterdam ook sprake is van een bemiddelaar, wat de rol van de bemiddelaar binnen de gemeente Rotterdam is en wat de invloed is op de samenwerking.

4.5.1 Bij elkaar komen van partijen

Twee van de respondenten zijn vanaf het begin met de opgave bezig, de een meer op inhoudelijk gebied, de ander meer op procesmatig gebied. Deze respondenten geven aan dat ze bezig zijn geweest met het bij elkaar krijgen van mensen die te maken hebben met de inkomensondersteuning. Een van de twee werkt nog niet zo lang bij de gemeente Rotterdam. Hierdoor kent zij nog niet zoveel mensen

bij de gemeente Rotterdam en ontmoette zij verschillende mensen pas voor het eerst tijdens de werksessie. De andere werkt al langere tijd bij de gemeente Rotterdam en heeft een breed netwerk dat zij inzet om de betrokkenen bij elkaar aan tafel te krijgen. Daar vertelt zij het volgende over:

“Je hebt dus verschillende fases in de opdracht en wij zitten nu vooral in de onderzoeksfase, waarbij ik heel erg bezig bent met het bekijken, met kijken van nou welke mensen zijn er in de rol van belangstellend? Welke mensen willen erg betrokken daarbij zijn? Willen er een rol inspelen? Welke mensen gaan daadwerkelijk investeren om een bijdrage te leveren? En met welke mensen gaan we dit daadwerkelijk realiseren? (...) En die fases met wat ik net noemde belangstellend, betrokken investerend, en realiserend, die met die mensen continu het proces bewaken en zorgen dat iedereen aangehaakt blijft, want dit gaat ook over het draagvlak creëren. Is mijn uitdaging voor deze opdracht.” (Respondent 4)

In dit citaat heeft zij het niet alleen over het bij elkaar verzamelen van de betrokken partijen, maar ook over het bewaken van het proces en ervoor zorgen dat de verschillende partijen aangehaakt blijven. Ook andere respondenten vertellen dat zij hun netwerk konden inzetten om de betrokken partijen aan tafel te krijgen en om zicht te krijgen op wat er speelt bij de verschillende clusters.

“En peilen, dat is ook iets waar ze heel goed in was. Peilen van wat er leeft bij de verschillende clusters, (...) Hoe, wat is de cultuur binnen een cluster als we gaan samenwerken? Waar moeten we rekening houden ten aanzien van wat je bij de andere af of wat kun je de andere geven dat? Daar had zij veel ervaring in voelde ik, en goed zicht op.” (Respondent 1)

Meerdere respondenten noemen ook de namen van de een of beide respondenten als antwoord op de vraag door wie ze bij de samenwerking betrokken zijn. Maar niet iedereen ziet beide als de trekker van de samenwerking. Volgens de extern adviseur was in het begin de rol van één van de bemiddelaars onduidelijk, dat blijkt ook wel omdat een respondent van de afdeling beleid deze betrokkenen niet als bemiddelaar herkent of benoemt en haar meer in een soort inhoudelijk ondersteunende rol ziet.

Er is ook een respondent die niet iemand kan of wil aanwijzen die ervoor heeft gezorgd dat betrokkenen samen zijn gekomen, omdat dat volgens deze respondent een proces van de langere termijn is. *“Je kan niet van één kant de samenwerking op gang brengen, want samenwerking dat komt altijd van meer kanten, dus ehm, dus dat vind ik een beetje lastig aan te geven” (Respondent 13).* Dit wordt alleen door deze respondent genoemd. Anderen respondenten vertellen wel hoe zij hun netwerk of positie gebruiken om de juiste mensen aan tafel te krijgen, waarmee het citaat van de respondent op een bepaalde manier wel bevestigd wordt.

Er is sprake van de aanwezigheid van betrokkenen die de partijen bij elkaar brengen. Deze zijn echter niet neutraal. In de samenwerking zijn zij, naast de initiators, ook betrokkenen en hebben belangen en overtuigingen. Dit geldt met name voor degene die vanuit een inhoudelijke rol initiatief neemt. Hierdoor kan niet gesproken worden van een bemiddelaar die partijen bij elkaar brengt, maar kan beter gesproken worden van betrokkene(n) die de partijen bij elkaar brengen.

4.5.2 Bij elkaar houden van partijen

Naast het bij elkaar krijgen van de partijen is het ook de taak van een bemiddelaar om de partijen bij elkaar te houden. In deze paragraaf zal worden ingegaan op hoe de betrokkenen die een bemiddelaarsrol hebben zelf hun rol zien in het bij elkaar houden van de partijen. In deze deelparagraaf zullen zij 'bemiddelaars' worden genoemd. Ook wordt ingegaan op hoe de partijen het samenwerkingsproces tot nu toe ervaren.

In het bij elkaar houden van de partijen zijn de bemiddelaars zich ervan bewust dat ze te maken hebben met verschillende visies. Daarbij proberen ze te letten op de behoeften van de verschillende partijen. Die verschillende partijen, van verschillende niveaus en afdelingen, communiceren met ander taalgebruik. Een van de bemiddelaars ziet het als haar taak om de vertaalslagen tussen de verschillende afdelingen te maken. Maar het is ook een kwestie van intrinsieke motivatie en steeds teruggrijpen op de gezamenlijke visie.

“Maar als je dus goed doorhebt in het netwerk waarin je dus opereert en daar die verwachtingen continu checkt en peilt en ook weer even terug refereert naar de visie die je met elkaar hebt. Namelijk die gezamenlijkheid die je met elkaar hebt uitgesproken.” (Respondent 4)

Op het moment van de dataverzameling was de werksessie het enige moment dat alle betrokkenen bij elkaar zijn geweest. In de notulen van de werksessie worden ook de rollen van de bemiddelaars duidelijk. De bemiddelaar die zich voornamelijk met de inhoud bezighoudt leidt de werksessie in. Hierin is zij niet neutraal, omdat zij zelf al een stip op de horizon geformuleerd heeft. Deze stip op de horizon is gebaseerd op haar eigen overtuigingen ten aanzien van de inkomensondersteuning, in de wetenschap dat de betrokkenen van elkaar afhankelijk zijn om de inkomensondersteuning voor de burger te verbeteren. De stip op de horizon wordt onderschreven door de aanwezigen. Aan het eind van de werksessie worden de procesafspraken voornamelijk door de bemiddelaar op het proces gemaakt. De betrokkenen kijken positief terug op de werksessie. Een van de 'bemiddelaars' zegt hier het volgende over:

“Ik ben heel blij en tevreden met die werksessie, hij ging soepeler dan ik had gedacht of verwacht of gehoopt. Ik had misschien, ik weet niet of ik een hele realistische verwachtingen had. Ik heb zelf dus tot op dat moment heel weinig contact gehad met

mensen bij het cluster van werk en inkomen. En de beelden die voor mij geschetst werden door collega's uit mijn team over collega's van werk en inkomen waren niet heel erg positief, waardoor ik verwachtte dat er meer moeilijkheden zouden zijn.”
(Respondent 3)

Ook de andere betrokkenen kijken positief terug op de werksessie omdat daar een gezamenlijke visie is geformuleerd. Toch zijn er ook respondenten wat negatieve punten noemen. Zo zijn tijdens de werksessie verschillende betrokkenen niet aan het woord geweest. Dat kan komen door persoonlijkheden, waar rekening mee moet worden gehouden in de samenwerking. Ook noemen verschillende respondenten dat ze het proces na afloop van het proces te traag vinden gaan. Tijdens de werksessie is er een energie ontstaan die vastgehouden moet worden door de bemiddelaars. Dat dit niet altijd gebeurt blijkt ook uit de hoe sommige respondenten het samenwerkingsproces ervaren. Verschillende respondenten geven aan dat ze het proces niet snel vinden gaan of dat ze niet zoveel op de hoogte worden gehouden als dat ze zouden willen. Dit heeft bij geen van de respondenten er echter voor gezorgd dat ze hierdoor zeggen af te haken bij de samenwerking. Maar de behoefte aan een bemiddelaar die ervoor zorgt dat iedereen betrokken blijft is er wel.

In het theoretisch kader is geschreven dat de rol van de bemiddelaar bestaat uit het bij elkaar brengen van partijen en het bij elkaar houden van partijen. In de vorige deelparagraaf en ook in deze deelparagraaf is duidelijk geworden dat degene die in deze samenwerking de rol van bemiddelaar op zich nemen, niet neutraal zijn omdat dit personen zijn die zelf betrokken zijn bij de samenwerking. Uit deze paragraaf blijkt ook dat de betrokkenen met de bemiddelaarsrol het als hun taak zien om de betrokkenen bij de samenwerking bij elkaar te houden. De andere betrokkenen geven aan de behoefte te hebben aan een bemiddelaar die iedereen bij de samenwerking betrokken houdt, maar zien dit niet ingevuld worden door de betrokkenen die de rol van bemiddelaar op zich nemen.

4.5.3 De invloed van de bemiddelaar op de samenwerking

In het theoretisch kader is beschreven dat een neutrale bemiddelaar ervoor kan zorgen dat partijen met verschillende overtuigingen bij elkaar gebracht en gehouden worden. In voorgaande deelparagrafen is duidelijk geworden dat er geen neutrale bemiddelaar is, maar wel betrokkenen die een bemiddelaarsrol op zich nemen.

In het conceptueel model in hoofdstuk 2 is opgenomen dat de bemiddelaar invloed heeft op de invloed van overtuigingen op de samenwerking. Bij verschillende overtuigingen kan de bemiddelaar deze, vanuit de neutrale positie, bij elkaar brengen. Op het gebied van de inkomensondersteuning zijn er voornamelijk op het niveau van de beleidsovertuigingen verschillen. Deze worden duidelijker als gekeken wordt naar de belangen die de verschillende clusters hebben. De neutrale bemiddelaar om op dit niveau de partijen bij elkaar te verbinden is er niet in deze casus, zoals in de voorgaande

deelparagrafen beschreven. Beide betrokkenen met een bemiddelaarsrol benoemen dat zij samen met de andere betrokkenen aan het project willen werken omdat de partijen van elkaar afhankelijk zijn om de inkomensondersteuning zo in te richten dat het in het belang is van de burger.

De betrokkenen met een bemiddelaarsrol hebben invloed op de samenwerking gehad door het bij elkaar brengen van de partijen. Er zijn ook respondenten die dat niet zo benoemen, omdat samenwerking van meerdere kanten komt. Alle respondenten die voor de werksessie zijn uitgenodigd zijn uitgenodigd door een van de betrokkenen met een bemiddelaarsrol. Hiermee is de eerste stap tot samenwerking gezet en zijn de betrokkenen bij elkaar gekomen. Dat de betrokkenen besloten hebben om in te gaan op de uitnodiging heeft voor een groot deel te maken met de eigen overtuigingen en belangen van de betrokkenen. De betrokkenen met een bemiddelaarsrol hebben als het gaat om het bij elkaar brengen van partijen een directe invloed op de samenwerking, maar beïnvloeden niet de mate waarmee overtuigingen de samenwerking beïnvloeden.

Omdat de betrokkenen met bemiddelaarsrol zelf ook overtuigingen hebben, zijn zij niet van invloed op de mate waarin de overtuigingen invloed hebben op de samenwerking. Een van de bemiddelaars had in de werksessie op basis van haar overtuigingen een stip op de horizon geformuleerd. Dit heeft een positieve invloed op de samenwerking gehad, de stip op de horizon is later een gezamenlijk doel geworden. Ook hier gaat het om een rechtstreekse invloed van de betrokkenen met een bemiddelaarsrol op de samenwerking.

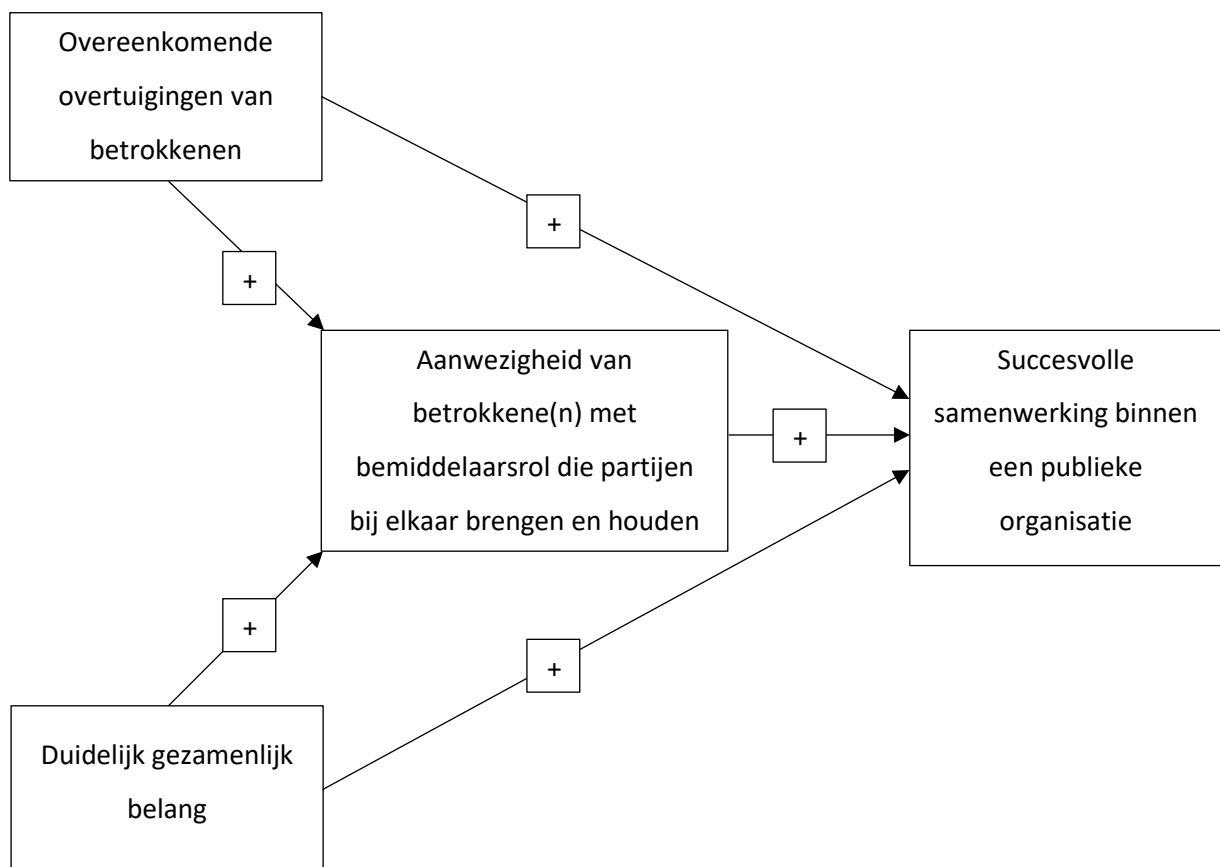
De bemiddelaarsrol bestaat ook uit het bij elkaar houden van de partijen. De betrokkenen met een bemiddelaarsrol geven aan dat zij dit als hun taak zien. De overige betrokkenen zien deze taak niet ingevuld door de betrokkenen met de bemiddelaarsrol. Dit heeft op het moment van de dataverzameling er nog niet voor gezorgd dat er partijen zijn afgehaakt. In sommige interviews kwam wel naar voren dat het al zo'n tijd geleden was dat ze er mee bezig waren geweest dat het weggezakt was. Hierdoor lijkt er minder samenwerking te komen als er niet genoeg energie wordt gestoken in het bij elkaar houden van partijen door bijvoorbeeld het verstrekken van informatie.

In de samenwerking omtrent de inkomensondersteuning is niet sprake van een neutrale bemiddelaar, maar van betrokkenen met een bemiddelaarsrol. Dit omdat ze beïnvloed worden door hun eigen overtuigingen en belangen. Vanuit die overtuigingen en belangen hebben de betrokkenen met een bemiddelaarsrol invloed op de samenwerking binnen de gemeente Rotterdam.

4.6 Vernieuwd conceptueel model

In voorgaande deelparagrafen is de samenwerking in de gemeente Rotterdam en de invloed van belangen, overtuigingen en een bemiddelaar daarop beschreven. Dit leidt tot een vernieuwing van het conceptuele model dat gepresenteerd is in hoofdstuk 2. Het vernieuwde conceptuele model is opgenomen in figuur 2.

Aan de onafhankelijke variabelen, de overtuigingen en de belangen, is niets gewijzigd ten opzichte van het conceptuele model in hoofdstuk 2. In dit vernieuwde conceptuele model op basis van de resultaten is de grootste wijziging in variabele die gaat over de bemiddelaar. In hoofdstuk twee was ‘aanwezigheid van bemiddelaar die partijen bij elkaar brengt en houdt’ een modererende variabele die invloed uitoefent op de invloed die de overtuigingen hebben op de samenwerking. In de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat de bemiddelaar geen neutrale rol speelt. Dat wordt in het conceptueel model duidelijk door de aanpassing van de beschrijving van de bemiddelaar naar ‘aanwezigheid van betrokkene(n) met bemiddelaarsrol die partijen bij elkaar brengen en houden’. Ook zijn er pijlen toegevoegd van de respectievelijk de overtuigingen en de belangen naar de betrokkenen met de bemiddelaarsrol. Dit betreft een positief verband omdat overeenkomende overtuigingen en een gezamenlijk belang de betrokkenen met een bemiddelaarsrol de overeenkomende overtuigingen en het gezamenlijke belang zien als reden om samen te werken. Door het bij elkaar brengen van de partijen en de houding in de verdere samenwerking hebben de betrokkenen met de bemiddelaarsrol een directe invloed op de samenwerking.



Figuur 2 Vernieuwd conceptueel model

Hoofdstuk 5 - Conclusies, aanbevelingen en discussie

In dit hoofdstuk zullen in de conclusies, paragraaf 5.1, de deelvragen en de hoofdvraag beantwoord worden. Daarna worden op basis van de conclusies enkele aanbevelingen gedaan in paragraaf 5.2. Tot slot is in paragraaf 5.3 een korte discussie opgenomen.

5.1 Conclusies

De eerste deelvraag stelt de vraag hoe samenwerking in de literatuur gedefinieerd wordt. In het theoretisch kader is op basis van de literatuur de volgende definitie geformuleerd: “betrokkenen die vrijwillig op afgesproken wijze interacteren over een onderwerp om samen actie te ondernemen om een gezamenlijk doel te bereiken dat ze alleen niet kunnen bereiken”. In deze definitie zijn de drie elementen waar samenwerking volgens de literatuur uit bestaat gevat. Het eerste element zijn de betrokkenen die vrijwillig deelnemen aan de samenwerking. De betrokkenen doen mee met de samenwerking omdat ze hier zelf het nut van inzien. De betrokkenen zien samenwerking als middel dat ze nodig hebben om hun eigen doel te bereiken. Het tweede element is de gezamenlijke actie. In de gemeente Rotterdam is er in toenemende mate van gezamenlijke actie waarbij de gezamenlijke sessie het kantelpunt is. Het derde element is het gezamenlijke doel. In de gemeente Rotterdam is dit geformuleerd in de missie en visie. Als de definitie van samenwerking naast de situatie in de gemeente Rotterdam gelegd wordt kan geconcludeerd worden dat er sprake is van een stijgende lijn in de samenwerking in de gemeente Rotterdam.

De tweede deelvraag gaat over wat de literatuur schrijft over de rol van overtuigingen en belangen in een samenwerking. Volgens de literatuur helpen gedeelde overtuigingen om tot coalities te komen waarin samengewerkt wordt. Hierbij zijn de gedeelde overtuigingen op te delen in de fundamentele overtuigingen, beleidsovertuigingen en instrumentele overtuigingen. Als de verschillende betrokkenen dezelfde beleidsovertuigingen delen, fungeren de beleidsovertuigingen als lijm om de betrokkenen bij elkaar te houden. Als deze beleidsovertuigingen niet overeenkomen kan een bemiddelaar ervoor zorgen dat partijen alsnog samenwerken. Overtuigingen spelen bij samenwerkingen een rol in het bij elkaar komen van partijen en in het bij elkaar houden van partijen. In het onderzoek is bevestigd dat overeenkomende fundamentele overtuigingen helpen om partijen samen te brengen bij een samenwerking. De beleidsovertuigingen van de verschillende partijen bij de gemeente Rotterdam zijn verschillend, deze houden de partijen niet bij elkaar.

In samenwerking gaat het vaak over het gezamenlijke belang dat partijen hebben waardoor ze gemotiveerd zijn om samen te werken. Maar omdat dit onderzoek zich toespitst op samenwerking in een publieke organisatie is ook gekeken naar de theorie van bureaupolitiek. Een theorie die gaat over belangen binnen een organisatie en in de literatuur tegenover samenwerking geplaatst wordt, hoewel

samenwerking in een bureaupolitieke organisatie niet onmogelijk is. Als de betrokkenen het nut van de samenwerking zie door een gezamenlijk belang kan er goed samengewerkt worden.

De derde deelvraag gaat in op de rol van overtuigingen en belangen in de gemeente Rotterdam. In de gemeente Rotterdam zijn de overtuigingen in de verschillende lagen te onderscheiden. De fundamentele overtuiging in de gemeente Rotterdam is 'de Rotterdammer centraal'. Deze overtuiging heeft de betrokkenen bewogen om samen te werken op het thema van de inkomensondersteuning. De beleidsovertuigingen komen niet overeen, iedereen geeft zijn of haar eigen invulling aan 'de Rotterdammer centraal'. De verschillende overtuigingen hebben ervoor gezorgd dat er niet eerder een samenwerking is ontstaan, maar het heeft een samenwerking nu ook niet tegengehouden. Hieruit kan geconcludeerd worden dat er een positieve relatie is tussen overeenkomende overtuigingen en het ontstaan van een samenwerking. Verschillende overtuigingen zijn niet bevorderend voor het tot stand komen van een samenwerking, maar het is niet uitgesloten. Hierbij kan een bemiddelaar dan een rol spelen die partijen bij elkaar brengt en bij elkaar houdt.

In de gemeente Rotterdam is een gezamenlijk belang, het belang van de burger. Maar omdat alle partijen ook hun eigen belangen hebben, bijvoorbeeld prestatieafspraken of de belangen van de wethouder, is dit eigen belang niet altijd even duidelijk. Ook hier geldt dat het gezamenlijke belang ervoor heeft gezorgd dat de betrokkenen meedoen aan de samenwerking. Maar de verschillende clusterbelangen hebben ervoor gezorgd dat er niet eerder een samenwerking kon ontstaan. Ook hier kan geconcludeerd worden dat er een positieve relatie is tussen een duidelijk gezamenlijk belang en het tot stand komen van de samenwerking, maar dat verschillende clusterbelangen niet betekenen dat samenwerking onmogelijk is.

De vierde deelvraag luidt: 'wat is de invloed van overtuigingen en belangen op de samenwerking?' Dit is tegelijkertijd ook de hoofdvraag van dit onderzoek. Zowel de overeenkomende overtuigingen als de gezamenlijke belangen zorgen ervoor dat de betrokkenen samen willen werken. Maar tegelijkertijd zorgen het onduidelijke gezamenlijke belang en de verschillende beleidsovertuigingen ervoor dat er in het verleden niet eerder is samengewerkt.

Vastgesteld kan worden dat overtuigingen en belangen daadwerkelijk invloed hebben op de (mate van) samenwerking. In de gemeente Rotterdam is er sprake van een stijgende lijn van samenwerking. Die stijgende lijn komt onder andere door de overeenkomende fundamentele overtuiging, het gezamenlijke belang en de onderlinge afhankelijkheid. Onder andere, want tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat er ook verschillende beleidsovertuigingen en eigen clusterbelangen in de gemeente Rotterdam leven. De verschillende beleidsovertuigingen gaan over hoe de fundamentele overtuiging ingevuld moet worden. Waar de verschillen in de beleidsovertuigingen precies zitten is nog niet duidelijk, omdat er nu nog met name op abstract niveau

gesproken wordt over de inkomensondersteuning. Wat precies de gevolgen van de verschillen zijn is nog niet duidelijk, het is al wel duidelijk dat de beleidsovertuigingen niet als lijm gaan fungeren om de samenwerking bij elkaar te houden. De verschillende beleidsovertuigingen komen onder meer door de verschillende talen die bij de clusters wordt gesproken. Dit wordt ook duidelijk op het moment dat het gaat over de clusterbelangen. In alle clusters wordt benadrukt dat zij werken voor het belang van de burger en wordt benoemd dat clusters ook andere belangen hebben. Ook klinkt in de manier waarop er over het belang van de burger gepraat wordt door wat het clusterbelang is. Voor MO is dat het belang van de politiek, en voor W&I het belang van de prestatie-indicatoren. Hierdoor is niet altijd duidelijk wat het gezamenlijke belang is.

Dat niet altijd duidelijk is wat het gezamenlijke belang is en dat er verschillen zijn in de beleidsovertuigingen hebben op het moment van de dataverzameling geen negatieve invloed op de samenwerking. Maar in het verleden heeft het er wel voor gezorgd dat er geen samenwerking tot stand kwam, hieruit kan geconcludeerd worden dat verschillende overtuigingen en een onduidelijk gezamenlijk belang een negatieve invloed hebben op de samenwerking. In de gemeente Rotterdam zijn de betrokkenen ondanks de verschillen toch met elkaar aan tafel gekomen door de rol van twee betrokkenen met een bemiddelaarsrol. Deze betrokkenen hebben, beïnvloed door overtuigingen en belangen, de verschillende partijen bij elkaar aan tafel gezet. Hierdoor is er een samenwerking ontstaan. Hieruit kan geconcludeerd worden dat een betrokkene in een bemiddelaarsrol daadwerkelijk een invloed kan hebben op de samenwerking in een gemeente. Vervolgens is het de taak van degenen met een bemiddelaarsrol om de betrokkenen bij elkaar te houden. In de gemeente Rotterdam zijn de betrokkenen nog bij elkaar, maar geven de betrokkenen wel aan dat dit niet zozeer komt door degenen met de bemiddelaarsrol. De betrokkenen missen juist de informatie van degenen die een bemiddelaarsrol hebben over wat er achter de schermen gebeurt. Nu voelen ze zich minder betrokken bij de samenwerking. Hieruit kan geconcludeerd worden dat naast de invloed van de overtuigingen en de belangen ook de bemiddelaar invloed heeft op het succes van samenwerkingen.

Tot slot. In het verleden was er in de gemeente Rotterdam geen samenwerking op het gebied van de inkomensondersteuning. Dit kwam onder andere door de verschillende beleidsovertuigingen en de clusterbelangen die er leven binnen de gemeente. Ook hebben de clusters over en weer vooroordelen en was er tot voor kort niemand die het initiatief nam. Doordat twee betrokkenen bij de inkomensondersteuning het initiatief hebben genomen om de betrokkenen fysiek bij elkaar aan tafel te krijgen is er een stijgende lijn in de samenwerking. Hier hebben de overeenkomende fundamentele overtuigingen, het gezamenlijke belang en daarmee de onderlinge afhankelijkheid mede aan bijgedragen. De stijgende lijn in de samenwerking lijkt nu wat af te zwakken omdat sommige betrokkenen informatievoorziening vanuit de betrokkenen met een bemiddelaarsfunctie missen. Om

te voorkomen dat dit ombuigt in een dalende lijn zijn in de volgende deelparagraaf enkele aanbevelingen geformuleerd. Ook zijn er enkele aanbevelingen geformuleerd om andere samenwerkingen in de gemeente Rotterdam te helpen om een stijgende lijn te vinden.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van het onderzoek zijn enkele aanbevelingen te formuleren ten aanzien van samenwerkingen in de gemeente. Al deze aanbevelingen zijn toe te passen op alle samenwerkingen in de gemeente. De eerste twee aanbevelingen zijn daarbij wel meer gericht op de samenwerking op het gebied van de inkomensondersteuning om te voorkomen dat de stijgende lijn zich ombuigt in een dalende lijn. De laatste twee aanbevelingen zijn lessen die vanuit de samenwerking op het gebied van de inkomensondersteuning geleerd kunnen worden voor andere samenwerkingen.

De eerste aanbeveling is gericht aan de betrokkenen die de bemiddelaarsfunctie op zich nemen. De samenwerking is tot stand gekomen omdat zij het initiatief genomen hebben om een werksessie te organiseren. Dit is een van de taken die hoort bij de rol van de bemiddelaar zoals beschreven in de literatuur. De volgende taak is dan om de betrokkenen bij elkaar te houden en betrokken te houden bij de samenwerking. Deze taak wordt door de betrokkenen met de bemiddelaarsfunctie in deze samenwerking nog niet concreet ingevuld. Hierdoor missen partijen nu informatie over de samenwerking waardoor ze zich niet meer betrokken voelen en het onderwerp naar de achtergrond verdwijnt. Hierdoor bestaat het risico dat de samenwerking minder succesvol wordt of zelfs eindigt omdat de beleidsovertuigingen van de verschillende partijen van elkaar afwijken en deze niet als lijm kunnen fungeren. De rol van iemand met een bemiddelaarsfunctie is dan essentieel om de partijen bij elkaar te houden. De aanbeveling luidt dan ook aan de betrokkenen met een bemiddelaarsfunctie om zich nadrukkelijker bezig te houden met het bij elkaar houden van de verschillende partijen. In deze samenwerking geven de respondenten aan dat ze informatie missen. Om dit te ondervangen kan er een periodieke nieuwsbrief verstuurd worden waarin kort de laatste stand van zaken wordt gemeld.

De tweede aanbeveling heeft betrekking op de verschillende overtuigingen en belangen die er spelen in de gemeente Rotterdam op het gebied van de inkomensondersteuning. Deze verschillende belangen en overtuigingen hebben er in het verleden voor gezorgd dat er geen samenwerking tot stand kwam. Nu lijken die verschillende overtuigingen en belangen nog geen rol te spelen, maar er wordt wel verwacht dat dat in een later stadium tot obstakels kan leiden. Als er gesproken wordt over de verschillen die er zijn in overtuigingen en belangen gaat het vooral over de overtuigingen en belangen waarvan gedacht wordt dat anderen die hebben. De nadruk ligt dan vooral op waar dit niet overeenkomt met het gezamenlijke belang. Bij de eigen belangen en overtuigingen worden minder strijdigheden met het gezamenlijke belang genoemd. Er zijn dus

vooroordelen en een beperkt bewustzijn ten aanzien van de overtuigingen en belangen die er spelen op het gebied van de inkomensondersteuning. De aanbeveling om hier goed mee om te gaan is om in gesprek te gaan over de overtuigingen en belangen die er spelen. Hierbij gaat het dan over het uitspreken van verwachtingen ten aanzien van het gezamenlijke doel en in gesprek gaan over de verschillen die daarin naar voren komen.

De derde aanbeveling heeft betrekking op de start van een samenwerking. In het verleden was er geen (structurele) samenwerking tussen degenen die te maken hebben met de inkomensondersteuning. Dat er nu wel een samenwerking tot stand is gekomen is voor een groot deel toe te schrijven aan het initiatief van enkele betrokkenen om een werksessie te organiseren. De verschillende belangen en overtuigingen hebben een samenwerking eerder tegengehouden. Door het initiatief van de betrokkenen en de gezamenlijke overtuigingen die er wel zijn is er een samenwerking tot stand gekomen. Voor andere clusteroverstijgende onderwerpen kunnen daar een aantal lessen uit getrokken worden. Ten eerste dat wanneer een onderwerp opgepakt moet worden, bijvoorbeeld omdat het is opgenomen in een beleidskader, moet iemand het initiatief nemen om de betrokken partijen bij elkaar aan tafel te krijgen. Ten tweede moest er voor de samenwerking op het gebied van de inkomensondersteuning nu een unieke werksessie ingepland worden. Beter is het om voor onderwerpen waar meerdere clusters en afdelingen bij betrokken zijn structureel een overleg te hebben met alle betrokken afdelingen. Dit maakt het makkelijker voor een initiatiefnemer om een onderwerp bij alle betrokkenen op de agenda te krijgen. Bijvoorbeeld omdat bekend is wie er betrokken zijn bij een onderwerp en bekend is wie de verantwoordelijken zijn.

De vierde aanbeveling ligt in het verlengde hiervan. Een andere reden dat er op het gebied van de inkomensondersteuning een samenwerking tot stand is gekomen is omdat er naast de verschillende overtuigingen en belangen ook een gezamenlijke overtuiging en een gezamenlijk belang is. Bij de inkomensondersteuning is dit geformuleerd in een gemeenschappelijk doel. Dit komt in de zowel in de literatuur over samenwerking als in de literatuur of bureaupolitiek naar voren als bevorderend voor samenwerking. Dit blijkt ook in dit onderzoek, de betrokkenen met een bemiddelaarsfunctie zien de missie en visie als gezamenlijkheid waarop kan worden teruggegrepen en voor alle betrokkenen is het onderdeel van de motivatie om samen te werken. De vierde aanbeveling is dan ook om bij een nieuwe samenwerking een gezamenlijke missie en visie vast te stellen. Een gezamenlijk doel waarin duidelijk wordt wat het gezamenlijk belang is en wat de fundamentele overtuiging is waarom de samenwerking nodig is. Een missie en visie op abstract niveau, als dat er is kunnen de partijen ingaan op de verschillende beleidsovertuigingen en clusterbelangen.

5.3 Discussie

In dit onderzoek is gekeken naar de samenwerking in een publieke organisatie. Dit is een onderzoek dat geschikt is voor een kwalitatieve onderzoeksmethode, omdat er in de interviews goed doorgesproken kan worden over wat de overtuigingen en de belangen zijn. Voor het schrijven van de conclusies en het doen van aanbevelingen was het wellicht interessanter geweest om een *crosscasestudy* uit te voeren, waarin de onderzochte casus vergeleken wordt met een soortgelijke casus. Dit is niet gebeurd omdat het niet past binnen de omvang van het onderzoek en er geen casus voorhanden was die zich in dezelfde fase van samenwerking bevond.

De samenwerking in deze casus is nog vrij vroeg in het proces. Hierdoor zijn er verschillende beperkingen in het onderzoek. De eerste beperking is dat er alleen gekeken kan worden naar hoe de partijen samengekomen zijn. Er is nog niet de mogelijkheid om te kijken naar hoe de samenwerking zich ontwikkelt. Dit is een gemis, verschillende respondenten gaven in de interviews ook aan dat er nu nog geen belangenconflicten zijn, maar dat dat in de toekomst wel verwacht wordt. Omdat de samenwerking nog niet ver gevorderd is, is nog niet voor iedereen zijn of haar rol in de samenwerking duidelijk. Doordat de samenwerking zich nog in een vroeg stadium bevindt is het moeilijk om conclusies te trekken over de rol van belangen, omdat de verwachting is dat dat later pas echt een rol gaat spelen in de samenwerking. Het kan daarom goed zijn om dit onderzoek te herhalen als de samenwerking verder gevorderd is, dan kan beter bepaald worden wat de belangen in de samenwerking zijn.

Een andere beperking van het onderzoek is dat de onderzoekster zelf stagiaire is in het beleidsteam van cluster MO. Dit heeft voordelen, bekend met de casus, maar ook nadelen. Het grootste nadeel is dat de respondenten de onderzoekster ook kennen als 'de stagiaire van beleid'. Hierdoor kan het zijn dat met name respondenten van andere afdelingen en clusters zich ingehouden hebben in het doen van bepaalde uitspraken. Hierdoor zijn sommige resultaten wellicht minder scherp, waardoor de conclusies ook minder scherp zijn. In sommige citaten wordt dit ook duidelijk, wanneer een respondent van cluster W&I het heeft over 'jullie' als hij het over beleid heeft.

De theorieën zijn een mooie combinatie door de ogenschijnlijke tegenstelling. In het theoretisch kader had echter meer aandacht geschonken kunnen worden aan hoe alle theorieën in elkaar overlopen. Want ondanks dat er in de literatuur een scheiding wordt gemaakt tussen overtuigingen en belangen wordt in het onderzoek zichtbaar dat dit in elkaar overloopt. De theorieën zijn wel passend bij de casus, omdat door de onderverdeling van de inkomensondersteunende regelingen over verschillende clusters er sprake is van een bureaupolitieke organisatie waarbinnen samengewerkt móet worden.

Literatuurlijst

- Ahuja, G. (2000). Collaboration Networks, Structural Holes, and Innovation: A Longitudinal Study. *Administrative Science Quarterly*, 45(3), 425-455. <https://doi.org/10.2307/2667105>
- Allison, G. T., & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision (2de editie)*. New York, New York: Longman.
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bekkers, V. (2017). *Beleid in beweging (3de editie)*. Den Haag, Nederland: Boom Lemma.
- Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek (2de editie)*. Den Haag, Nederland: Boom Lemma.
- Brummer, K. (2012). The Reluctant Peacekeeper: Governmental Politics and Germany's Participation in EUFOR RD Congo. *Foreign Policy Analysis*, 9(1), 1-20. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00174.x>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2017). *Qualitative Inquiry and Research Design (4de editie)*. Thousand Oaks, Canada: SAGE Publications.
- Drees, J. M., & Heugens, P. P. M. A. R. (2013). Synthesizing and Extending Resource Dependence Theory. *Journal of Management*, 39(6), 1666-1698.
<https://doi.org/10.1177/0149206312471391>
- Dyer, J., & Singh, H. (1998). The relational view: Cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage. *Academy of Management*, 23(4), 660-679.
Geraadpleegd van <https://search-proquest-com.eur.idm.oclc.org/docview/210960813?accountid=13598>
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1-29.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Fenger, M., & Klok, P. J. (2001). Interdependency, beliefs, and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*, 34, 157-170.
<https://doi.org/10.1023/a:1010330511419>
- Gray, B. (1989). *Collaborating*. Hoboken, NJ, Verenigde Staten: Wiley.
- Gulati, R. (1998). Alliances and networks. *Strategic Management Journal*, 19, 293-317. Geraadpleegd van <https://onlinelibrary-wiley-com.eur.idm.oclc.org/doi/epdf/10.1002/%28SIC%291097-0266%28199804%2919%3A4%3C293%3A%3AAID-SMJ982%3E3.0.CO%3B2-M>

- Ingold, K. (2011). Network Structures within Policy Processes: Coalitions, Power, and Brokerage in Swiss Climate Policy. *Policy Studies Journal*, 39(3), 435–459. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2011.00416.x>
- Jacobs, B. D. (1996). A Bureau-Political Model of Local Networks and Public/Private Partnerships: Responses to Crisis and Change. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 4(3), 133–148. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.1996.tb00086.x>
- Marsh, K. (2013). Obama’s Surge: A Bureaucratic Politics Analysis of the Decision to Order a Troop Surge in the Afghanistan War. *Foreign Policy Analysis*, 10(3), 265–288. <https://doi.org/10.1111/fpa.12000>
- Oliver, C. (1990). Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. *Academy of Management*, 15(2), 241–265. Geraadpleegd van <https://search-proquest-com.eur.idm.oclc.org/docview/210949276/fulltextPDF/1313668DC7524C0CPQ/1?accountid=13598>
- Rosenthal, U. (1988). *Bureaupolitiek en bureaupolitisme: om het behoud van een competitief overheidsbestel (1ste editie)*. Alphen aan de Rijn, Nederland: Wolters Kluwer.
- Rosenthal, U., 't Hart, P., & Kouzmin, A. (1991). The bureau-politics of crisis management. *Public Administration*, 69(2), 211–233. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00791.x>
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98–130. <https://doi.org/10.1080/13501768880000051>
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier (Red.), *Theories of the Policy Process* (pp. 189–220). Geraadpleegd van <https://edwardwimberley.com/courses/IntroEnvPol/theorypolprocess.pdf#page=195>
- Thomson, A. M., & Perry, J. L. (2006). Collaboration Processes: Inside the Black Box. *Public Administration Review*, 66(s1), 20–32. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00663.x>
- Vangen, S., & Huxham, C. (2011). The Tangled Web: Unraveling the Principle of Common Goals in Collaborations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(4), 731–760. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur065>
- Williams, P. (2002). The Competent Boundary Spanner. *Public Administration*, 80(1), 103–124. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00296>
- Wood, D. J., & Gray, B. (1991). Toward a Comprehensive Theory of Collaboration. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 27(2), 139–162. <https://doi.org/10.1177/0021886391272001>

Documentenlijst

Gemeente Rotterdam. (2019a). *Uit de knoop. De Rotterdamse aanpak van armoede*. Geraadpleegd van: https://www.rotterdam.nl/nieuws/armoedebeleid/1718_9021_Beleidsplan-armoede_A4_2.pdf

Gemeente Rotterdam. (2019b). *Inkomensondersteuning in Rotterdam. In de knoop*. (Intern document).

Gemeente Rotterdam. (2019c). *Monitor lage inkomens Rotterdam*. Geraadpleegd van: <https://api.notubiz.nl/documents/7830431/1/file?version=2.0.0&open=browser&token=>

Gemeente Rotterdam. (2020a). *Missie en Visie inkomensondersteunende regelingen*. (Interne memo).

Gemeente Rotterdam. (2020b). *Notulen werksessie vergroten gebruik inkomensondersteuning* (Intern verslag).

Hoff, S., van Hulst, B., Wildeboer Schut, J. M., & Goderis, B. (2019). *Armoede in kaart 2019*. Den Haag, Nederland: SCP.

Karremans, V., Kathmann, B., Kasmi, S., De Langen, S., Bokhove, J., & Vonk, T. (2018). *Nieuwe energie voor Rotterdam*. Coalitieakkoord 2018 - 2022. Geraadpleegd van <https://www.rotterdam.nl/nieuws/coalitieakkoord/Coalitieakkoord-2018-2022.pdf>

Lijst van afkortingen

AC: *advocacy coalition*

ACF: *advocacy coalition framework*

A&I: Advies en Implementatie

AJT: AOW-Jeugdtegoed

JFSC: Jeugdfonds Sport & Cultuur

MO/MOW: Maatschappelijke ontwikkeling

RDT: *resource dependency theory*

PSU: *project start up*

W&I: Werk & Inkomen

WSM: Wettelijk Sociaal Minimum

Bijlage 1 – Interviewprotocol

Datum en tijd interview:

Interviewer:

Geïnterviewde:

Functie van de geïnterviewde:

Introductie:

- Kort vertellen over onderzoek en opname interview
- ***opname starten***
- *Informed consent* bespreken en expliciet vragen of de respondent instemt met het toestemmingsformulier

Vragen:

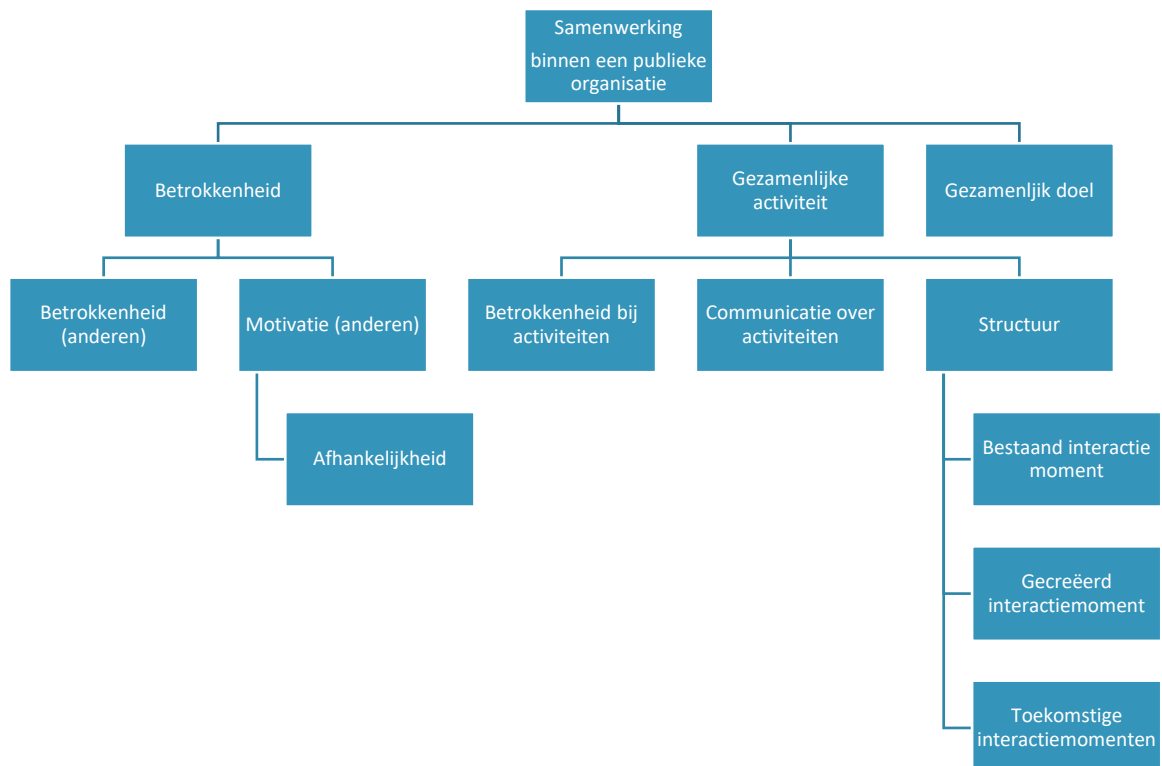
- Hoe ben je betrokken geraakt bij de opgave om gebruik van de inkomensondersteuning te verbeteren?
- Hoe zou je het verloop van de samenwerking stap voor stap omschrijven?
- Hoe zou je je eigen rol in het samenwerkingsproces omschrijven?
- Wat zijn jouw overtuigingen ten aanzien van de opgave verbeteren gebruik inkomensondersteuning?
- Hoe zou je de rollen van anderen in het samenwerkingsproces omschrijven?
- Wat zouden de overtuigingen van anderen zijn in het samenwerkingsproces?
- Waarom is voor jou samenwerking belangrijk op het thema van het gebruik van de inkomensondersteuning?
- Waarom zou het volgens jou voor andere betrokkenen belangrijk zijn om samen te werken?
- Wat is het uiteindelijke doel van de samenwerking?

Afsluiting:

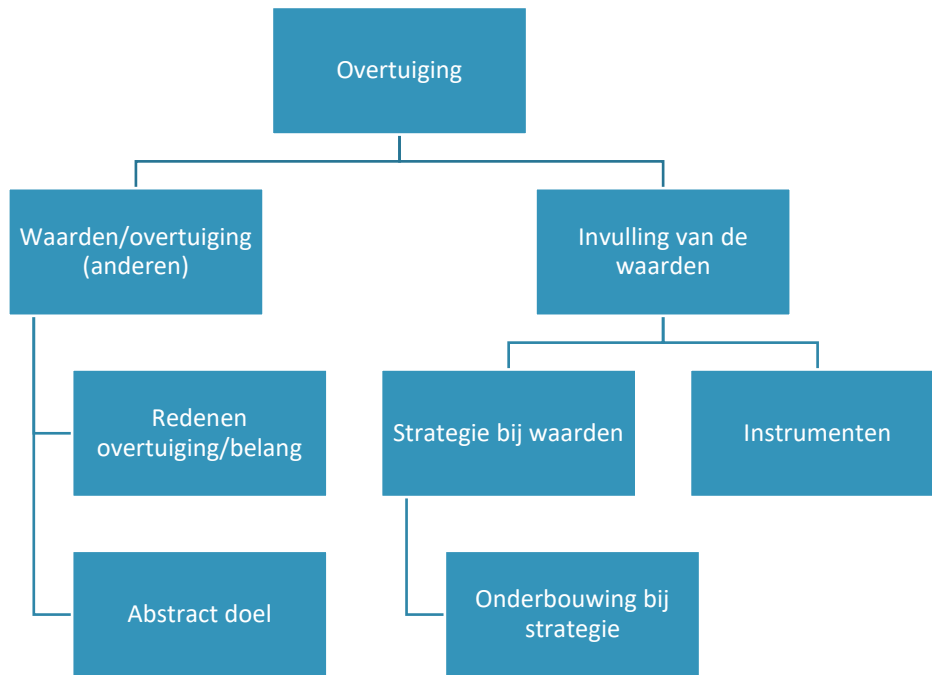
- Bedanken voor interview
- Wie zou ik nog meer kunnen interviewen? (Noem iedereen die je te binnen schiet, als ik ze al op de lijst heb staan zeg ik het wel 😊)
- Informeren over:
 - Transcript
 - Terugkoppeling naar respondent
 - Mogelijkheid respondent om verbeteringen aan te brengen op het transcript

Bijlage 2 – Codebomen

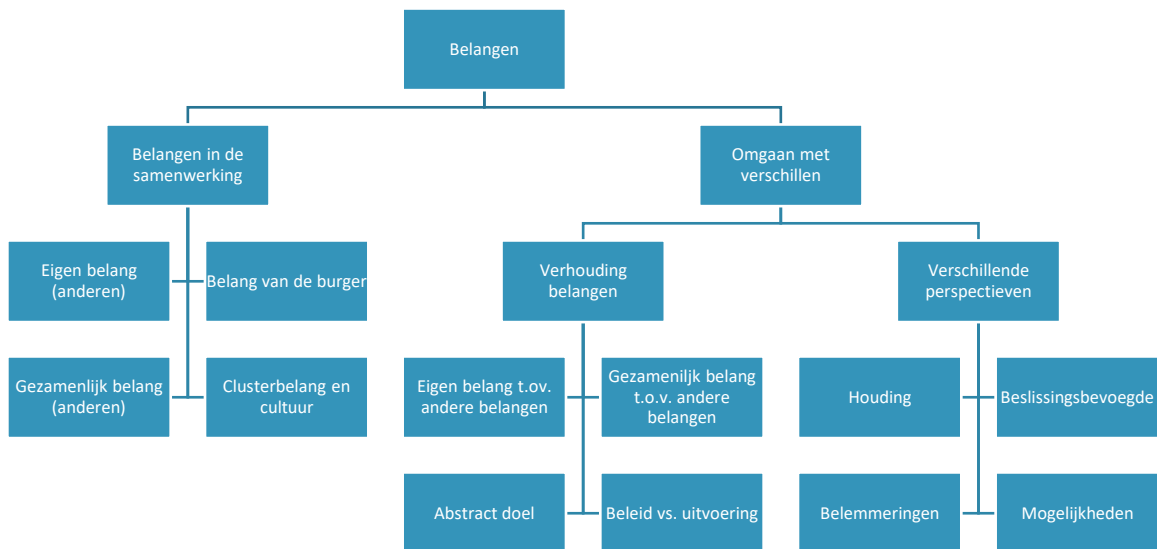
Codeboom afhankelijke variabele: 'Samenwerking binnen een publieke organisatie'



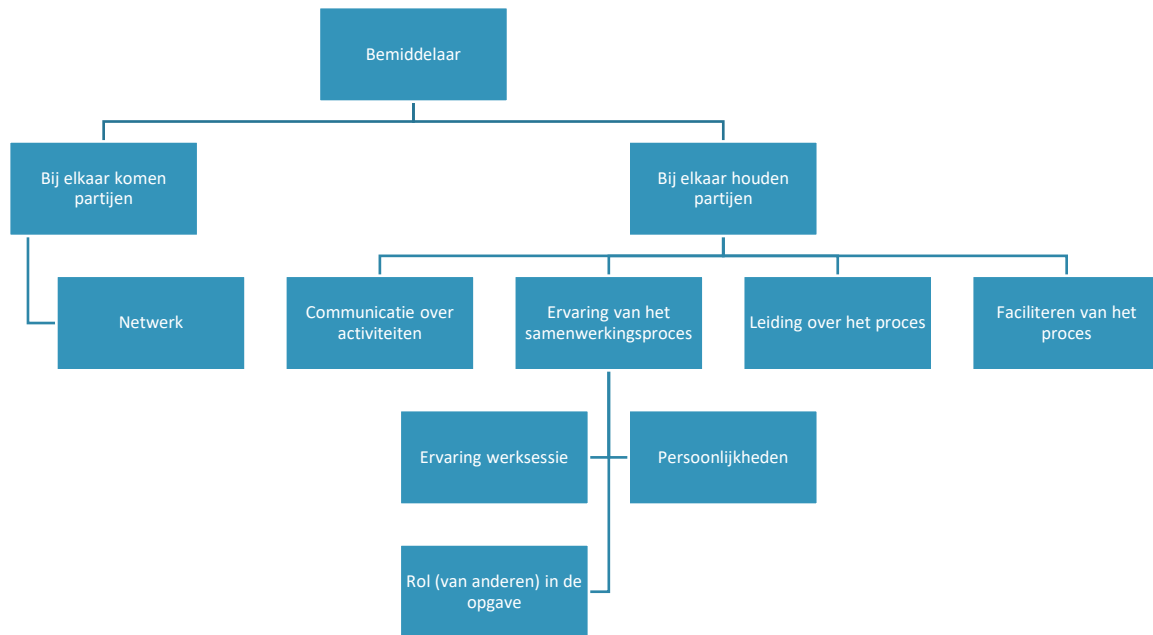
Codeboom onafhankelijke variabele: 'Overtuigen'



Codeboom onafhankelijke variabele: 'Belangen'



Codeboom onafhankelijke variabele: 'Bemiddelaar'



Bijlage 3 – Informatie- en toestemmingsformulier

Introductie

Beste respondent,

Hartelijk dank dat u mee wilt werken aan mijn onderzoek dat plaats vindt in het kader van het afstudeertraject van de master Bestuurskunde (Beleid en Politiek) aan de Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Erasmus Universiteit. Met dit informatie- en toestemmingsformulier wil ik u informeren over hoe ik om zal gaan met uw persoonsgegevens en de antwoorden die u in het interview aan mij verstrekt (data). Als u nog vragen heeft over het onderzoek of over de dataverwerking kunt u contact met mij opnemen. Mijn gegevens vindt onder aan het informatieformulier.

Doel van het onderzoek

Dit onderzoek betreft een *casestudy* naar samenwerking bij de opgave om het gebruik van de inkomensondersteuning te verbeteren. Het doel van mijn onderzoek is om de samenwerking tussen de verschillende clusters die bij het project 'verbeteren gebruik inkomensondersteuning' betrokken zijn te verklaren door factoren te identificeren die van invloed zijn op het verloop van de samenwerking van verschillende clusters binnen de gemeente Rotterdam.

Dataverzameling

In het kader van het onderzoek wil ik u interviewen over de samenwerking bij de opgave 'verbeteren gebruik inkomensondersteuning'. De vragen in het interview zullen betrekking hebben op de samenwerking tussen de verschillende afdelingen en clusters bij de opgave 'verbeteren gebruik inkomensondersteuning'. Dit zijn vragen over het verloop van de samenwerking, de rol van uzelf en anderen in de samenwerking, de percepties en belangen van uzelf en anderen in de samenwerking. Voor een volledig overzicht van de onderwerpen verwijst ik u naar het bijgevoegde interviewprotocol.

Het interview betreft een open interview, dat betekent dat ik doorvraag op de antwoorden die u geeft. Voor de dataverwerking zal ik dit onderzoek opnemen in video en audio. Deze opnamen zullen worden uitgewerkt in transcripten. De transcripten zullen ter controle aan u worden voorgelegd, u heeft dan de mogelijkheid om eventueel bepaalde uitspraken toe te lichten, te nuanceren of in te trekken. Deze transcripten worden vervolgens geanalyseerd.

In het onderzoeksverslag wordt een beschrijving opgenomen van de casus, hierin wordt beschreven welke afdelingen betrokken zijn. Hierbij wordt vermeld dat de respondenten afkomstig zijn van de bij de casus betrokken afdelingen. In het onderzoeksverslag kunnen citaten uit het interview opgenomen worden. Hierbij kan verwezen worden naar uw achtergrond (bijvoorbeeld: een respondent van cluster MO zegt:). Gezien de aard van het onderzoek (*casestudy*) kan het voorkomen dat een citaat te herleiden is naar u of uw functie, ondanks dat uw naam en/of functie niet expliciet vermeld wordt.

Potentiële ongemakken en risico's

Er zijn geen fysieke, rechtelijke of economische risico's verbonden aan uw deelname in dit onderzoek. U bent niet verplicht om alle vragen te beantwoorden. Uw deelname is vrijwillig en kan op ieder moment beëindigd worden.

Vertrouwelijkheid en databescherming

De verzamelde data zal worden gebruikt voor een geaggregeerde data-analyse en vertrouwelijke informatie of persoonlijke gegevens zullen niet worden gebruikt in de uitkomsten van het onderzoek. De data zal worden opgeslagen op een beveiligde locatie voor zeven jaar.

Het delen van data

Ik deel de data met de EUR, specifiek met mijn scriptiebegeleider prof. dr. Menno Fenger en indien nodig met de scriptie-beoordeelaars met als het reden het onderzoeken en schrijven van mijn

masterscriptie, wat verplicht is voor het voltooien van mijn studie aan de Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Erasmus Universiteit.

Het onderzoeksverslag zal ter beoordeling gedeeld worden met de Erasmus Universiteit Rotterdam en ter afronding van de onderzoeksopdracht met de Gemeente Rotterdam. Conform het beleid van de Opleiding Bestuurskunde en in overleg met de opdrachtgever wordt het onderzoeksverslag openbaar gemaakt in de online scriptiebank van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Vrijwillige deelname en individuele rechten

Uw deelname is vrijwillig en het is mogelijk om op ieder moment te stoppen. Tijdens uw deelname aan het onderzoek heeft u het recht om meer informatie over de dataverzameling en analyse te vragen. Daarnaast heeft u het recht om uw toestemming in te trekken en te vragen naar verwijdering van uw data voordat de dataset is geanonimiseerd of het manuscript is ingeleverd om gepubliceerd te worden. U kunt dit bewerkstelligen door contact op te nemen met Adrie Romijn

Mocht u klachten hebben aangaande het verwerken van persoonlijke gegevens in dit onderzoek, neem dan gerust contact op met Adrie Romijn.

Contactgegevens:

- E-mailadres gemeente Rotterdam: a.romijn@rotterdam.nl
- E-mailadres EUR: 510982ar@student.eur.nl
- E-mailadres privé: adrieromijn@live.nl
- Telefoonnummer gemeente Rotterdam: 0642108957
- Telefoonnummer privé: 0644669032

Toestemmingsformulier

Door het tekenen van dit toestemmingsformulier bevestig ik dat:

- Ik geïnformeerd ben over het doel van het onderzoek, de dataverzameling en het opslaan van data zoals beschreven in het informatieformulier;
- Ik het informatieformulier heb gelezen, of dat het aan me is voorgelezen;
- Ik mogelijkheden heb gehad om vragen te stellen over het onderzoek; de vragen zijn voldoende beantwoord;
- Ik vrijwillig toestemming geef tot deelname aan dit onderzoek;
- Ik begrijp dat er vertrouwelijk wordt omgegaan met de informatie;
- Ik begrijp dat ik de deelname op ieder moment kan beëindigen of het beantwoorden van vragen kan weigeren zonder enige consequenties;
- Ik begrijp dat ik mijn toestemming kan intrekken voor de dataset is ingeleverd voor goedkeuring.

Bovendien geef ik toestemming om:

	Ja	Nee
Ik geef toestemming om audio van het interview op te nemen		
Ik geef toestemming om video van het interview op te nemen		
Ik geef toestemming om citaten van mijn interview te gebruiken		
Ik geef toestemming om mijn achtergrond binnen de organisatie te gebruiken bij de citaten		

Naam van de deelnemer aan het onderzoek: _____

Datum: _____

Handtekening: _____
