

ZELFORGANISATIE IN COMPLEXE ADAPTIEVE SYSTEMEN

EEN ANALYSE NAAR DE COMPLEXITEIT VAN DE STURINGSRELATIE
TUSSEN DORDRECHT EN HET BELEIDSVELD ARBEIDSMARKT



INTERACTIEF KUNSTWERK ILSE VAN LOO (2008)

“In the mystery of living, there might be a certain ‘mastery’ of the moment” (Robert Louis Flood, 1999).

Auteur: Jan van den Heuvel
Studentnummer: 289211
Universiteit: Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit: Sociale Wetenschappen
Opleiding: Bestuurskunde
Master: Publiek Management
1^e lezer: Dr. L.M. Gerrits Msc BA
2^e lezer: Prof. Dr. J. Edelenbos
Datum: november 2009

Voorwoord

Leven op het scherp van de snede. Vaak wordt deze uitspraak gebezigd als het gaat om dramatische keuze tussen twee tegengestelden. Nu wil ik van het voorwoord bij deze scriptie geen dramatisch betoog maken. Toch duidt deze eerste zin wel de kern van deze scriptie. Leven op het scherpst van de snede betreft die momenten waarop keuzes gemaakt worden. Vaak keuzes waarvan de gevolgen beperkt of niet zijn te overzien. De keuze tot het schrijven van deze scriptie was een keuze waarvan de gevolgen op voorhand duidelijk leken. Niettemin waren er diverse verrassingen en heeft het voorliggende eindproduct al vele transformaties gekend. Toch is het een scriptie gebleven waardoor de dynamiek van het wordingsproces een zekere stabiliteit kent.

Deze scriptie heb ik geschreven ter afsluiting van mijn master Publiek Management aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Gedurende de collegereeks van het keuzevak Complexiteit en Governance werd mijn interesse naar complexe vraagstukken en overheidsturing geprikkeld. Het voornemen om met dit onderwerp af te studeren nam vaste vorm aan toen ik binnen de gemeente Dordrecht bezig mocht gaan met het onderzoek 'sturing op gelieerde' organisaties. Ik heb dan ook geen moment getwijfeld om te solliciteren op deze afstudeerstage. Gedurende dit onderzoek verdiepte de zoektocht naar de werking van overheidssturing op maatschappelijke problemen. Het voorliggende document is dan ook het resultaat van een half jaar onderzoek in de 'mystery of living'.

Deze scriptie was niet tot stand gekomen zonder de hulp van een aantal mensen. Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleider Lasse Gerrits hartelijk danken voor zijn ondersteuning. Ook wil ik mijn stagebegeleider bij de gemeente Dordrecht, Kees Paalvast hartelijk danken voor zijn begeleiding, de prettige discussie en de oprechte feedback die ik van hem kreeg. Ook Natasja Wijnen ben ik dank verschuldigd voor haar steun en hulp gedurende het onderzoek.

Deze scriptie is mede tot stand gekomen door de steun van mijn ouders. Al de jaren van mijn studie stonden jullie achter mij met jullie steun en belangstelling. Ook wil ik mijn vrienden bedanken die met hun niet aflatende interesse het proces van afstuderen hebben gevolgd en gesteund.

Jan van den Heuvel
November 2008

Inhoud:

Hoofdstuk 1: Inleiding	6.
1.1 Sturen op gelieerde organisaties	6.
1.2 Sturing	6.
1.3 Realiserend vermogen op arbeidsmarkt	7.
1.4 Doel en vraagstelling	8.
1.5 Leeswijzer	10.
Hoofdstuk 2: Theoretisch kader	11.
2.1 Inleiding	11.
2.2 Organisatie en omgeving	11.
2.2.1 Open systeemmodel	11.
2.2.2 Congruentie tussen organisatie en omgeving	12.
2.3 Holistische systemen	13.
2.3.1 Nonlineaire Dynamiek	14.
2.3.2 Zelforganisatie	14.
2.4 Sociale systemen	17.
2.4.1 Complexe adaptieve systemen	17.
2.4.2 Conceptueel model	18.
2.5 Conclusie	20.
Hoofdstuk 3: Operationalisatie	21.
3.1 Inleiding	21.
3.2 Dordrecht als Complex Adaptief Systeem	21.
3.3 CAS Beleidsveld	25.
3.4 Relaties tussen systemen	28.
Hoofdstuk 4: Methode van onderzoek	31.
4.1 Inleiding	31.
4.2 Onderzoeksparadigma	31.
4.2.1 Verklaren van observaties	32.
4.3 Methode van onderzoek	33.
Hoofdstuk 5: Onderzoeksresultaten	34.
5.1 Inleiding	34.
5.2 Een zelforganiserende gemeente?	34.
5.2.1 Integraal arbeidsmarktbeleid	36.
5.2.2 Zelforganisatie, coördinatie en controle	37.
5.2.2.1 Doelgerichte systemen	38.
5.2.3 Organisatie en omgeving	38.
5.2.3.1 Sociale openheid	39.
5.2.3.2 Posities en rollen	39.
5.3 Beleidsveld Arbeidsmarkt	41.
5.3.1 Orde door zelforganisatie	41.

5.3.1.1	Interacties	42.
5.3.2	Doelgerichte systemen	44.
5.3.3	Heroriëntatie op rollen en posities	45.
5.4	Relatie tussen beide CAS'en	46.
5.5	Conclusie	47.
Hoofdstuk 6: Analyse van de data		49.
6.1	Inleiding	49.
6.2	Kenmerken van Dordrecht	49.
6.2.1	Systeemdefinitie	49.
6.2.2	Systeemgrenzen	50.
6.2.3	Systeemlogica	51.
6.2.4	Conclusie	52.
6.3	Kenmerken van het beleidsveld	52.
6.3.1	Systeemdefinitie	53.
6.3.2	Systeemgrenzen	54.
6.3.3	Systeemlogica	55.
6.3.4	Conclusie	56.
6.4	Kenmerken van de relatie	57.
6.4.1	Aspiraties	57.
6.4.2	Padafhankelijkheid	57.
Hoofdstuk 7: Conclusie en aanbevelingen.....		59.
7.1	Inleiding	59.
7.2	Actoren en hun relevantie omgeving	59.
7.3	Invloed van structuur op relatie	60.
7.4	Effectiviteit van sturing	61.
7.5	Sturing van Complexe Adaptieve systemen	62.
7.6	Sturingsambitie en verder	62.
7.7	Aanbevelingen en reflectie	63.
Samenvatting		65.
Literatuur		67.
Appendix 1 Data casus		69.
Appendix 2 Vragenlijst interview		71.

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

1.1 Sturen op gelieerde organisaties

De laatste jaren wordt meer en meer nagedacht over de relatie tussen overheidsorganisatie en maatschappij. Het afnemende vertrouwen bij de burger en kritiek op bureaucratische overheidsorganisatie vragen om vernieuwing en innovatie van deze overheidsorganisatie. Hieraan verbonden is de discussie over de rol van de overheid: "Wat vermag de overheid"? Deze voortdurende discussie leidt er toe dat overheden in toenemende mate geconfronteerd worden met sturingsvraagstukken. Hoe sturen we verbonden partijen aan? Hoe sturen we op gelieerde organisaties? Welke knoppen moeten we bedienen om gewenste resultaten te bereiken? Deze vragen zijn een indicatie voor de zoektocht naar nieuwe of andere sturingsmogelijkheden binnen de samenleving.

In dit kader heeft de directieraad van de gemeente Dordrecht in september 2008 de opdracht 'Samenspel maakt de stad' vastgesteld. Het doel van deze opdracht was 'het ontwikkelen van een conceptueel sturingskader voor effectieve netwerksturing'. Vanuit de gedachte dat Dordrecht zich steeds meer in een netwerk omgeving bevindt, is het noodzakelijk om zowel intern als, en vooral, extern te zoeken naar nieuwe manieren van sturen. Het functioneren als netwerkorganisatie stelt andere eisen aan de sturing van enerzijds de eigen organisatie maar anderzijds ook aan de sturing richting netwerkpartners is het idee. Het te ontwikkelen sturingskader moet het college in staat stellen om te sturen op verbindingen en bewust te kiezen uit een repertoire aan sturingsinstrumenten. Deze opdrachtformulering vormde de aanleiding en het vertrekpunt voor dit onderzoek.

1.2 Sturing

Binnen de bestuurskundige literatuur is een veelgehandeerde definitie van besturen het richtinggevend beïnvloeden (Baakman, 1994). Deze definitie veronderstelt een handeling (besturen) met als doel een object dusdanig te beïnvloeden dat het zich gedraagt naar de wens van de bestuurder. Sturen heeft daarmee een doelgerichtheid. Binnen het openbaar bestuur komt deze doelgerichtheid veelal tot uitdrukking in de geformuleerde beleidsdoelen en sturingsinstrumenten om deze doelen te bereiken. De uitvoering van beleid is dan gericht op het behalen van de gestelde beleidsdoelen (Output), al dan niet met het oog op de gewenste maatschappelijke resultaten (Outcome). De instrumenten die ingezet worden voor de sturing op beleidsdoelen leiden er echter niet altijd toe dat het sturingsobject zich in de gewenste richting begeeft. De oorzaak hiervan zou kunnen liggen in een beperkte controle of beheersing van processen, maar eveneens in de eigenschappen van het sturingsobject.

Een maatschappelijk ongewenste of problematische situatie op de politieke agenda is vaak aanleiding voor beleid en sturing. 'Het probleem' of 'de situatie' als sturingsobject wordt veelal vertaald in een beleidsnotitie waarin een oplossingsrichting met bijbehorende instrumenten wordt voorgesteld. De Bruin en Ten Heuvelhof (2008) noemen drie kenmerken van problemen waarvoor geen eenduidige of gezaghebbende oplossing voorhanden is. Problemen zijn veelal niet op te lossen in een isolement, maar verbonden met andere problemen. Een oplossing voor een probleem vraagt dan vaak ook een afweging tussen verschillende soorten problemen. Daarnaast is de inhoud van het probleem in de loop van de tijd aan verandering onderhevig, het is dynamisch. Door nieuwe informatie, veranderende omstandigheden, en verschuiving van normatieve opvattingen kan een oplossing aan gezag inboeten ten gunste van een alternatieve oplossing (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2008).

Voor de benadering van het sturingsobject lijkt een minder planmatige en meer flexibeler houding op zijn plaats. Als het probleem dynamisch is en de doelstellingen van beleid zijn voor meerdere jaren vastgesteld ontstaat er logischerwijs een frictie, waarbij beleid gedoemd is te mislukken. De resultaten van een doelgerichte handeling zijn dan ook afhankelijk van de invloeden en mechanismen die werkzaam zijn in de context waarbinnen de handeling plaatsvindt.

1.3 Realiserend vermogen op arbeidsmarktbeleid

Sturing vraagt dan ook om het kennen van de kenmerken van het sturingsobject. Is de voorgestelde handeling of het instrument wel effectief gezien de kenmerken van het te besturen object? Anderzijds vraagt sturing om het kennen van de context: Wat zijn remmende of juist stimulerende mechanismen die de werking van het instrument beïnvloeden. Deze kennis lijkt noodzakelijk voor het realiserende vermogen van de overheidsorganisatie. De inrichting van de organisatie, de werkwijzen binnen de organisatie en de daaraan ten grondslag liggende veronderstellingen zijn dan ook van belang voor de gepercipieerde context en de instrumenten die worden ingezet.

Het realiserend vermogen moet hier worden opgevat als de **wil**, en het **vermogen** om het sturingsobject in de gewenste richting te bewegen. De wil heeft dan betrekking op de belangen en de mate waarin deze gekoppeld kunnen worden. Het vermogen heeft hierbij betrekking op de middelen en competenties die beschikbaar zijn om te handelen en instrumenten in te zetten. Voor overheden is het een uitdaging om allereerst deze belangen te koppelen, maar zeker ook om de competentie en middelen die binnen de samenleving beschikbaar zijn te benutten.

In dit onderzoek zal de focus liggen op de gemeente Dordrecht en het beleidsterrein arbeidsmarkt. In het afgelopen decennium hebben gemeenten door gedecentraliseerd

Rijksbeleid¹ steeds meer bevoegdheden gekregen op dit terrein. Vanuit de idee 'dat iedereen mee moet doen' ter bevordering van de sociale samenhang heeft het kabinet Balkenende IV ingezet op onderwijs zorg en participatie. Sturing op sociale cohesie is dan ook een belangrijk beleidspunt voor gemeenten geworden. Dit vormt dan ook het uitgangspunt in de vormgeving van het integrale arbeidsmarktbeleid binnen de gemeente Dordrecht. Als regisseur op dit beleidsterrein ziet de gemeente zich enerzijds voor de taak gesteld om de verschillende betrokken beleidsvelden op elkaar af te stemmen, anderzijds om met de verschillende uitvoerende organisaties, private ondernemers en het (voorbereidend) Middelbaar beroepsonderwijs tot een gezamenlijke aanpak te komen. Het blijkt echter dat afstemming niet vanzelfsprekend is. Verschillende organisaties en organisatiedelen met verschillende belangen worden als belemmering gezien voor een gezamenlijke aanpak. Het ontbreken van formele instrumenten om afstemming te realiseren lijkt eveneens een manco bij de vormgeving van beleid.

1.4 Doel en vraagstelling

In dit onderzoek zal vanuit de bestuurlijke praktijk van Dordrecht ingaan op de sturingsrelatie tussen de gemeente en het beleidsnetwerk rondom het thema arbeidsmarkt. Het doel van dit onderzoek is het analyseren van de complexiteit van de sturingsrelatie tussen de gemeente Dordrecht en het beleidsveld. Daarnaast zullen op basis van de analyse aanbevelingen worden geformuleerd met betrekking tot vormen van sturing. De hoofdvraag van dit onderzoek luidt dan:

Wat kenmerkt de gemeente Dordrecht als Complex adaptief systeem, wat zijn de kenmerken van het beleidsveld arbeidsmarkt als complex adaptief systeem, wat kenmerkt de relatie tussen beide, en wat betekent dat voor de sturingsambitie van de gemeente Dordrecht?

De relatie tussen organisatie en omgeving is niet eenzijdig, maar wordt veel meer gekenmerkt door dynamische interactie. De beantwoording van de hoofdvraag zal dan ook worden opgevat als de analyse van een complex systeem. De theorie over complexe adaptieve systemen biedt een aangrijpingspunt om tot begrip te komen van de verwevenheid tussen sociale systemen (individuele, organisaties, netwerken). Aan de hand van de eerste deelvraag zal richting worden gegeven aan het theoretische model wat als basis zal dienen voor dit onderzoek. Deze vraag zal in hoofdstuk 2 worden uitgewerkt.

¹ Onder andere met de Wet Werk en Bijstand (WWB) in 2004.

1. Op welke wijze zijn sociale netwerken en organisaties te beschrijven als een complex adaptief systeem?

Systemen omvatten systemen en functioneren in systemen. In paragraaf 1.2 bleek dat problemen veelal niet oplosbaar zijn door ze te isoleren van andere problemen. De grenzen, ofwel de gekozen probleemdefinities bepalen echter voor een groot deel de oplossingsrichting en doelen van actoren. De grenzen die door actoren worden gehanteerd hebben dan ook een in en uitsluitende werking. Wat wordt tot het systeem gerekend, welke feiten en overwegingen zijn relevant op een bepaald tijdstip? Deze afbakening heeft gevolgen voor de gekozen richting (doelen) en de keuze voor partners om de gestelde doelen te bereiken.

2. Hoe begrenzen actoren het voor hen relevante systeem, en in welke mate is dat een beperking die van invloed is op het realiserend vermogen van het systeem?

De doelgerichtheid van systemen leidt tot interacties tussen en binnen systemen. Door deze interacties ontstaan structuren die voor langere of kortere tijd stabiel zijn. De orde die ontstaat door deze interacties kenmerkt het systeem. In hoofdstuk 5 en 6 zal worden ingegaan op interacties tussen systeemonderdelen binnen het CAS Dordrecht en het CAS beleidsveld. De vraag die hierbij gesteld wordt is:

3. Hoe zijn beide CAS'en geordend en wat voor gevolgen heeft dat voor de relatie tussen beide systemen?

Daarnaast is het van belang om te kijken naar de effectiviteit van de wisselwerking tussen organisatie en de omgeving en welke factoren daarbij een rol spelen.

4. Welke factoren zijn van invloed op de effectiviteit van sturing door het CAS Dordrecht binnen het CAS beleidsveld?

Op de voorgaande drie vragen zal in hoofdstuk 6 worden ingegaan. Tot slot zal er op basis van de inzichten die verkregen zijn aan de hand van bovenstaande vragen een aantal aanbevelingen worden gedaan met betrekking tot sturing in het netwerk van de gemeente Dordrecht. Hierbij is de volgende en laatste deelvraag geformuleerd.

5. Hoe kan de gemeente Dordrecht gezien de kenmerken van de relatie vormgeven aan sturing?

1.5 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is de aanleiding tot het onderzoek aan de orde geweest. Ook werden de doelen van het onderzoek duidelijk en is ingegaan op de relevantie van het onderzoek. In hoofdstuk 2 zal het theoretische vertrekpunt van het onderzoek worden geschetst en zal een onderzoeksmodel worden gevormd. In hoofdstuk 3 zal dit onderzoeksmodel verder worden uitgewerkt aan de hand van de kenmerken van systemen en de betekenis voor sturing. In hoofdstuk 4 zal worden ingegaan op de methode en het gehanteerde onderzoeksparadigma. In hoofdstuk 5 zal de casus worden beschreven. Daarbij zal worden ingegaan op zelforganisatie. In hoofdstuk 6 zal de casus aan de hand van het onderzoeksmodel worden geanalyseerd en zullen de verschillende kenmerken van systemen worden benoemd. In Hoofdstuk 7 zal worden ingegaan op systemen en sturing, en zal de centrale vraag van het onderzoek worden beantwoord.

2. THEORETISCH KADER: ZELFORGANISATIE IN COMPLEXE ADAPTIEVE SYSTEMEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal vanuit de literatuur een antwoord worden gezocht op de eerste deelvraag. Op welke wijze zijn sociale systemen te beschrijven als een Complex Adaptief Systeem? Deze vraag geeft de richting aan van een theoretisch onderzoeksmodel voor de beantwoording van de hoofd- en deelvragen. In hoofdstuk 1 zijn de beperkingen van sturing aangegeven en is de vraag gesteld naar de relatie tussen de gemeente Dordrecht en het beleidsveld arbeidsmarkt. Hierbij zijn de gemeente en het beleidsveld opgevat als Complexe Adaptieve Systemen. In dit hoofdstuk wordt vanuit de complexiteitstheorie ingegaan op de kenmerken van deze systemen. Hierbij zal het concept 'systeem' verder worden uitgewerkt (paragraaf 2.2). Vervolgens worden de kenmerken van complexiteit en de relatie tot systemen aan de orde gesteld (paragraaf 2.3). Tot slot zal worden ingegaan op de toepassing van de complexiteitstheorie in sociale systemen en zal een onderzoeksmodel worden uitgewerkt (Paragraaf 2.4).

2.2 Systemen

De Open Systeem Benadering die zich in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw ontwikkelde, legde sterk de nadruk op de relatie tussen organisaties en omgeving door te stellen dat de organisatiestructuur en gedrag sterk door omgevingsfactoren wordt beïnvloed (Marion, 1999). In reactie op het Scientific Management, waarbij een 'one best way of organizing' gangbaar was kwam de 'it all depends' benadering meer en meer centraal te staan (Morgan, 1997). Organisaties zijn afhankelijk van hun omgeving voor het vervullen van hun behoeften. Organisaties hebben dan ook een open structuur. En gedrag binnen systemen zoals leiderschap, technologie, sociale gedragingen, motivatie en taakstructuren zijn dan ook veel meer het product van externe factoren (Marion, 1999). Open systemen kunnen gedefinieerd worden als holistisch, interactief en cybernetisch. Op het holistische aspect van systemen zullen we in paragraaf 2.2.3 terugkomen. Interactie tussen systemen zal in paragraaf 2.3 verder aan de orde worden gesteld.

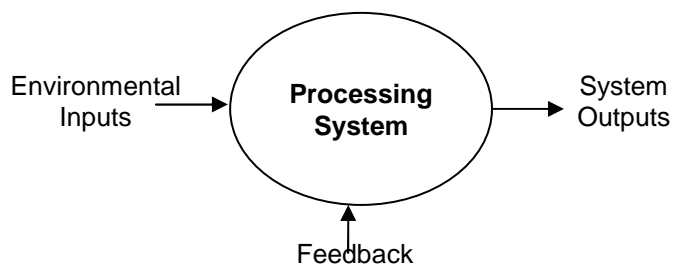
2.2.1 Open systeemmodel

Organisaties staan voortdurend in wisselwerking met hun omgeving. De organisatie betreft middelen vanuit de omgeving die veelal de input vormen voor de organisatie. Deze middelen worden binnen de organisatie getransformeerd tot een gewenste output. Zo ontstaat de keten:

Input --> Throughput --> Output

Deze keten heeft betrekking op het interne proces van de organisatie. De relatie of wisselwerking met de omgeving wordt pas volledig als de outcome meenemen in het model. Met outcome worden de reacties van de omgeving op de geleverde output van de organisatie bedoeld. Voor overheidsorganisaties kunnen vergunningen of subsidies als output worden gezien. De reactie die ontstaat op een bepaalde output (het resultaat) en de informatie die een organisatie daarover ontvangt duidt op feedback. Dit is in het onderstaande model weergegeven.

Figuur 2.1: Systeem en omgeving



Bron: Marion, R. (1999). The Edge of Organization.

De systeembenadering plaats een systeem nadrukkelijk in zijn omgeving. Systemen zijn ook alleen te begrijpen in hun context. In een strikt cybernetisch model komt beleid met een eventuele doelstelling altijd van buiten het systeem, meestal van een hoger hiërarchisch niveau (Zuijderhoudt, 2007). Systemen worden dus aangestuurd door hun omgeving. Dit gaat echter voorbij aan de interne processen in het systeem. Ervaringen van mensen in organisaties en de manier waarop dit het beeld van de werkelijkheid beïnvloed zal mede bepalend zijn voor de keuzes die zij maken. Een systeem is dan ook geen willoos werktuig van haar omgeving en ontwikkeld zich door de tijd tot een systeem wat in meer of mindere mate gesloten zal zijn. Vanuit de contingentie theorie wordt daarom meer aandacht geschonken aan de identiteit of specifieke kenmerken van de organisatie. Deze kenmerken dienen echter wel in overeenstemming te zijn met de omgeving van de organisatie wil zij succesvol kunnen zijn.

2.2.2 Congruentie tussen organisatie en omgeving

Vanuit de open systeembenadering ontwikkelden onder andere Lawrence and Lorsch (1967), en Mintzberg (1988) de contingentietheorie. De kern van deze theorie is dat de structuur van organisaties een reflectie vormt van de situatie waarin de organisatie zich bevind. Hierbij zullen organisaties effectiever zijn naarmate ze meer overeenstemmen of congruent zijn aan de omgeving waarin zij zich bevinden (Morgan, 1997). Als de omgeving van organisaties als dynamisch en complex getypeerd kunnen worden is de

veronderstelling dat de organisatie meer organisch en complex van aard zal zijn. En als organisaties de omgeving als stabiel en onveranderlijk typeren zal de organisatie meer mechanisch en simpel zijn vormgegeven (Ashmos & Duchon, 2000). Als Kastelein en anderen in 1977 deze veronderstellingen in de publieke sector onderzoeken, concluderen zij dat organisaties een zekere overeenstemming zoeken tussen hun interne inrichting en de omgevingseisen, maar dat een betere afstemming op de omgevingseisen niet per definitie leidt tot een effectiever functioneren van de organisatie. Slechts als het gaat om een 'mechanisch regime onder rustige omstandigheden' kan geconcludeerd worden dat de eenheden effectiever functioneren (Lammers, e.a. 1997). Dit kan volgens Kastelein worden verklaard vanuit een aantal remmende factoren die kenmerkend zijn voor overheidsorganisaties: de wettelijke basis waarop binnen overheidsorganisaties wordt gewerkt heeft een inherent vertragende werking, daarnaast speelt de op tijdshorizon van politici (regeringsperiode van 4 jaar) een beperkende rol. Lammers (1997) geeft een andere mogelijke verklaring voor de beperkte mogelijkheden om effectief te opereren. De aard en omvang van de problematiek waar overheden mee te maken hebben zijn dusdanig dat zij zich gesteld zien voor een oneindige opgave. Ineffectief of falend beleid kan dan ook in veel gevallen niet slechts worden toegeschreven aan het functioneren van de overheidsorganisatie.

2.3 Holistische systemen

Vanuit een rationeel reductionistische paradigma zouden tegenvallende resultaten kunnen liggen in de inefficiënte organisatie. Deze veronderstelde causale relatie gaat echter voorbij aan het systemische aspect van de werkelijkheid. Het veronderstelt dat volledige beheersing mogelijk is. Gezien de diversiteit van de werkelijkheid is dit echter onmogelijk waardoor er vrijwel altijd een aspect van falen aanwezig zal zijn als de resultaten worden gemeten.

De Complexiteitstheorie benadert systemen als holistisch. Systemen zijn opgebouwd uit delen, ofwel andere systemen. Deze delen zijn niet alleen onderling met elkaar verbonden, maar worden ook gevestigd door het systeem waarvan ze deel uit maken (Morçöl, 2005). Zo wordt de gemeente Dordrecht gevormd door een gemeenteraad, het college en verschillende sectoren die op hun beurt weer zijn opgebouwd uit afdelingen, die weer gevormd worden door de individuele medewerkers.

Systemen bestaan uit structuren die door de onderliggende krachten en mechanismen (processen) voortdurend met elkaar in interactie zijn en daardoor aan verandering onderhevig (Morçöl, 2005). Hierbij zijn oorzaak en gevolgrelaties het beste te begrijpen als het resultaat van lussen van feedback waarin variabelen met elkaar zijn verbonden en elkaar wederzijds beïnvloeden (Flood, 1999). In een hiërarchische organisatie lijkt deze wederzijdse feedback te worden ondervangen door een heldere top down structuur

waarbij opdrachten vanuit de top worden gegeven en verantwoording op de uitvoer van onder uit de organisatie komen. Voor redenen als Rechtszekerheid en Rechtsgelijkheid is deze heldere structuur binnen overheidsorganisaties ook wenselijk. Echter, als we de maatschappelijke context van de organisatie(onderdelen) meenemen speelt wederzijdse beïnvloeding en aanpassing nadrukkelijk een rol. Inzicht in de dynamiek en werking van deze processen kan worden verkregen door de theoretische concepten non-lineaire dynamiek en zelforganisatie. In de komende paragrafen zal hier verder op worden ingegaan.

2.3.1 Non-lineaire dynamiek

Non-lineaire dynamiek verwijst naar de veranderingen en bewegingen in het systeem die ontstaan door interactie en verbindingen tussen gescheiden onderdelen in of buiten het systeem (Teisman, Gerrits en Van Buuren, 2009). Non-lineaire dynamiek duidt op de onvoorspelbaarheid van de uitkomsten van geplande en ongeplande interventies. Sociale gebeurtenissen zijn zelden het resultaat van een simpele 'one-way causation', maar zijn veel meer het resultaat van complexe interacties tussen een aantal variabelen (Marion, 1999). Het ontstaan van orde (structuur) is dan niet per definitie een product van simpele causaliteit, maar van interactie tussen verschillende variabelen, die slechts in beperkte mate te kennen zijn. Naast de onvoorspelbaarheid van de uitkomsten zijn ook de gedragspatronen van elementen non-lineair en dus niet voorspelbaar.

Van groot belang in non-lineaire processen zijn change events. Afhankelijk van de invloed die gebeurtenissen hebben kunnen ze a posteriori als change events worden benoemd. De werking van change events is onduidelijk. Soms kan een kleine verandering of ingreep een grote ontwikkeling tot stand brengen (Morçöl, 2005). Omgekeerd kan eveneens, als een geplande (grote) verandering niet resulteert in een wezenlijk andere situatie. Change events zijn anders dan events. Gebeurtenissen kunnen plaatsvinden en een stimulering zijn voor de verdere ontwikkeling. Dit kan een besluit zijn, of een ongeplande of georganiseerde actie. De meeste events leiden echter niet tot change events en kunnen door actoren worden genegeerd. Ook kunnen actoren events bewust gebruiken of stimuleren zodat er een mogelijke aaneenschakeling van reacties plaatsvindt waardoor er doorbraak ontstaat en verandering optreed (Teisman, Gerrits en Van Buuren, 2009).

2.3.2 Zelforganisatie

Actoren hebben de mogelijkheid om gebeurtenissen te negeren of juist te benutten. Afhankelijk van hun agenda of doelgerichtheid heeft de ene gebeurtenis ook meer invloed op hun situatie dan de andere. Het concept zelforganisatie geeft inzicht in de wijze waarop actoren enerzijds omgaan met events en anderzijds hun handelen

afstemmen op andere actoren. Zelforganisatie is het proces waarbij actoren zonder sturing of controle van buitenaf hun handelen op elkaar afstemmen, waardoor op de lange termijn min of meer gestolde interactie- of handelingspatronen ontstaan (Teisman, Gerrits en Van Buuren, 2009). In de complexiteitstheorie wordt zelforganisatie gekarakteriseerd als het ontstaan van nieuwe structuren door lokale interacties. Structuur verwijst hierbij naar de organisatorische functies en verschillende vormen van coördinatie, communicatie en controle (Flood, 1999). Lokaal verwijst naar tijd en ruimte, waarbij tijd duidt op een moment en ruimte duidt op de betrokkenheid van elementen (Flood, 1999). Welke elementen als relevant worden beschouwd op een bepaald tijdstip is afhankelijk van de grensoordelen (boundary judgements) die betrokken actoren hanteren. De elementen die op een bepaalde tijd tot een systeem worden gerekend zijn afhankelijk van de ervaren werkelijkheid, of het begrip van deze werkelijkheid (Flood, 1999).

Bij het ontstaan van nieuwe orde (structuren) is het interessant om te kijken naar de mechanismen die de verandering en ontwikkeling van zelforganisatie veroorzaken (Morçöl, 2005). "The systems possess mechanisms for imprinting environmental stimuli within itself and for referring to those imprints at future times" (Marion, 1999). Zelforganisatie ontstaat dus enerzijds door externe invloeden en anderzijds door de interne dynamiek van het systeem waarbij deze externe invloeden in meer of mindere mate worden ingepast in het bestaande systeem. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen twee vormen van zelforganisatie die we hier zullen bespreken.

Conservatieve zelforganisatie

Conservatieve zelforganisatie duidt op het vermogen van het systeem om zichzelf te sturen waarbij het gericht is op zelfhandhaving en stabilisatie. Het systeem absorbeert omgevingsinvloeden door deze te kanaliseren zodat het ongewijzigd kan voortbestaan. Het betreft een statisch systeem wat zich als geheel reproduceert door de lock-in van bestaande routines, frames en coördinatie vormen. Voor een dergelijk systeem bestaat het gevaar dat zij in een statische of inerte staat terecht komen door een te sterke nadruk op controle (Teisman, Gerrits en Van Buuren, 2009). Het naar zichzelf refererend systeem of wel een autopoietische systeem² verandert continu van structuur, maar de relaties tussen onderdelen van het systeem blijven hetzelfde. Het zijn dan ook gesloten systemen die autonoom op basis van eigen voorwaarden veranderen en in hoge mate immuun zijn aan externe invloeden (Morçöl, 2005). Een systeem dat zijn identiteit wil behouden is genoodzaakt tot zelfreproductie. De grenzen die gevormd worden, datgene wat wel of niet tot het systeem gerekend wordt, zijn daarbij de uitkomst van het interne handhavingproces. De neiging tot zelfhandhaving veroorzaakt een bepaalde mate van

² De Chileense wetenschappers Maturana en Varela ontwikkelden de theorie over autopoietische systemen. Dergelijke systemen worden gekenmerkt door autonomie, circulariteit en zelfreferentie.

geslotenheid. De mate van geslotenheid van deze door zelfreproductie ontstane grenzen bepaald de veerkracht van het systeem.

Dissipatieve zelforganisatie

De geslotenheid van systemen zoals we bij conservatieve zelforganisatie zagen heeft beperkingen. Systemen, in het bijzonder sociale, zijn open systemen en systeemelementen kunnen verbindingen aangaan met hun omgeving en daardoor een nieuwe balans tot stand brengen. Dissipatieve structuren zijn niet evenwichtig, en zijn voortdurend in wisselwerking met hun omgeving door het uitwisselen van energie. Dissipatieve systemen treden in tegenstelling tot conservatieve systemen buiten de organisatorische grenzen en realiseren nieuwe verbindingen. Door het zoeken naar informatie en het aangaan van verbindingen kunnen situaties van synergie ontstaan. Een gevaar van dissipatieve zelforganisatie is dat het zoeken naar synergie een doel wordt zonder dat de eigen ambities kunnen worden gerealiseerd (Teisman, Gerrits en Van Buuren, 2009).

Zelforganisatie en sturing

Inzicht in processen van zelforganisatie verschaft een beter begrip van de werkelijkheid. Het begrip Zelforganisatie kan als complementair gezien worden aan de meer traditionelere concepten van beheersing, sturing en controle binnen hiërarchische en of bureaucratische organisaties. Zelforganisatie in de omgeving van organisaties is daarom niet wezenlijk iets anders dan zelforganisatie binnen organisaties. Doorgaans wordt binnen hiërarchische organisaties gewerkt met het oog op een bepaald doel. Om het vastgestelde (beleids-)doel te bereiken worden processen beheerst, gecontroleerd en gestuurd. Interessant is hierbij de vraag wie of wat er beheerst, stuurt en controleert of gestuurd, gecontroleerd en beheerst wordt. De orde (voorspelbaarheid) die bestaat of ontstaat, zou enerzijds tot stand kunnen komen door het sturen en beheersen van dynamisch gedrag, anderzijds is het ook goed mogelijk dat er sprake is van een structurele koppeling waardoor er één aantrekker ontstaat en functioneert. Een aantrekker is dan die situatie waarbij het systeem een tijdelijk evenwicht kent (een bepaalde werkwijze in de organisatie, een gezamenlijk doel heeft voor de manager en de werknemer de voorkeur). Een aantrekker is een kenmerk van de huidige stabiliteit van het systeem (Gerrits, 2008). Wanneer processen (ogenschijnlijk) beheerst of geregisseerd worden tredt er reductie op waardoor de zoektocht naar het aantrekkersbasin en andere aantrekkers (stabiele evenwichten) buiten beschouwing wordt gelaten. Met andere woorden, beheersen is het handhaven van de huidige stabiele situatie door het buiten beschouwing laten van de andere keuzemogelijkheden (aantrekkers). Voor de stabiliteit van het systeem is het echter wel van belang dat alle betrokkenen zich kunnen vinden in het gekozen evenwicht.

Het proces van beheersen is dus in essentie een proces van wederzijdse selectie waarbij alle betrokkenen zich kunnen vinden in, en verantwoordelijkheid dragen voor het stabiele evenwicht (Zuijderhoudt, 2007). Het beheersen van systemen of het handhaven van het actuele evenwicht zorgt ervoor dat dynamiek (ogenschijnlijk) teruggebracht wordt tot orde. Dit handhavingsproces kan van groot belang zijn voor de stabiliteit van het systeem, echter het kan ook een sterk dempende werking hebben op processen van vernieuwing binnen het systeem of in haar omgeving (conservatieve zelforganisatie). Als bestaande werkwijzen worden gehandhaafd ofwel een wederzijdse aantrekker vormen worden andere aantrekkers buiten beschouwing gelaten. Als dit zo is dan impliceert dat ook dat er maar een beperkt aantal mogelijkheden zijn voor organisaties om vorm te geven aan beleid en het bereiken van de gestelde doelen.

Tot slot moet nog worden opgemerkt dat gedrag zich zowel tussen negatieve als positieve feedback beweegt waardoor gelijktijdig stabiele en onstabiele gedragingen worden geproduceerd (Flood, 1999). Een beleidsterrein, een besluitvormingssituatie kan sterk dynamisch zijn doordat er veel actoren, zaken en belangen betrokken zijn en veel dingen gebeuren, maar aan de basis toch stabiel zijn doordat een ieder vanuit zijn of haar eigen context participeert.

2.4 Sociale systemen

De mate waarin systemen open of gesloten zijn varieert. Voor sociale systemen geldt echter dat zij een zekere openheid kennen doordat zij energie, materie en informatie uitwisselen met hun omgeving om zo hun voortbestaan te garanderen (Zie figuur 2.1). Natuurlijk zijn sociale systemen op meer zaken dan overleven gericht. Vaak hebben individuen of organisaties het doel om hun situatie te verbeteren, zich te ontwikkelen, behoeften te bevredigen.

In de volgende paragraaf komen Complexe Adaptieve Systemen aan de orde. Allereerst wordt ingegaan op de kenmerken van het systeem. Vervolgens bezien we een CAS als sociaal systeem. Tot slot zal de verbinding gelegd worden met zelforganisatie en zal een conceptueel model worden uitgewerkt.

2.4.1 Complexe adaptieve systemen

Holland (1995) definieert een Complex Adaptief Systeem als volgt: *"a system that emerges over time into a coherent form and adapts and organizes itself without any singular entity deliberately managing or controlling it"*. In deze definitie ligt de focus sterk op de interne dynamiek waardoor het systeem ontwikkeld. De invloed van de omgeving wordt echter niet ontkend. Het systeem slaagt er, door het systemische aspect van de werkelijkheid, echter niet in om zijn omgeving volledig te kennen (Marion, 1999).

Adaptief verwijst in deze definitie naar de dynamische interacties binnen het systeem en de non-lineaire relaties met andere systemen waardoor een samenhangend systeem ontstaat (Morçöl, 2005). De samenhang in en tussen systemen komt tot stand doordat stromen van materie, energie en informatie tussen verschillende actoren in het netwerk plaatsvindt. Dit geeft het systeem voor langere of kortere termijn een zekere robuustheid. Hierbij zijn zowel interne systeemprocessen als externe systeemprocessen van belang. Interne processen verwijzen naar interacties binnen het systeem en externe processen verwijzen naar de omgevingsfactoren die de (sociale) structuren vormgeven. De complexiteit van systemen verwijst naar het bestaan van multivariabele causale relaties tussen systemen en elementen uit het systeem. Gebeurtenissen en ontwikkelingen in systemen zijn vaak het resultaat van complexe interacties tussen een aantal variabelen, of systeemonderdelen. In veel gevallen is één enkele oorzaak voor een gebeurtenis niet aan te wijzen (Marion, 1999).

Een CAS is een product van positieve en negatieve feedback en daarnaast padafhankelijk. Complexe systemen organiseren zichzelf doordat zij in staat zijn om energie door te geven, maar ook te interpreteren en daarnaar te verwijzen in de toekomst (Marion, 1999). Energie moet dus informatie of een boodschap bevatten om van betekenis te zijn. In het sociale systeem is energie dan ook symbolisch en bevat informatie die te ontcijferen is en betekenis heeft voor andere systemen. Sociale systemen selecteren zaken in de omgeving zij belangrijk vinden, zij doseren hun inzet en interesse, en hechten betekenis aan de zaken die zich om hen heen bevinden of afspelen (Roose, 2002). Welke elementen er betrokken worden is afhankelijk van de werkelijkheid zoals die door mensen ervaren op basis van hun mentale systeem. Het mentale systeem is het referentiekader dat wordt gevormd door enerzijds de historische context en anderzijds de interacties in de actuele context (Roose, 2002). Op organisatie niveau komt dit in grote lijnen tot uiting in de visie, missie en doelstellingen van de organisatie. Op individueel niveau betreft het vaak het bevredigen van behoeften. De doelgerichtheid van sociale systemen wordt de ene keer belemmerd en de andere keer gestimuleerd door omgevingsfactoren. De gevoeligheid voor de externe omgeving bepaald voor een groot deel de wendbaarheid en flexibiliteit van het systeem.

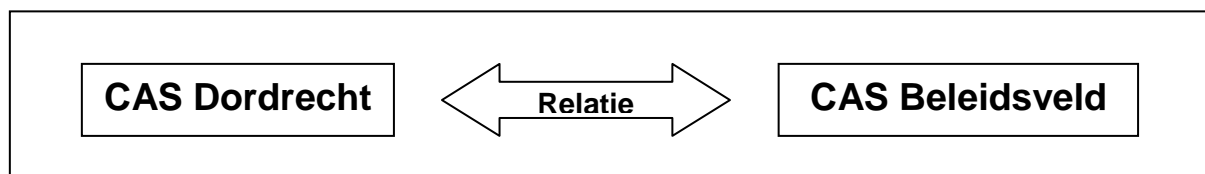
2.4.2 Conceptueel model

Sociale systemen (individuen en organisaties) zijn dus in staat om energie uit te wisselen met hun omgeving. In dit uitwisselingsproces geven zij betekenis aan deze stromen van energie. Voor de betekenisgeving speelt het referentiekader van individuen en organisaties een belangrijke rol: wat wordt op $t_0 - t_n$ als betrokken en belangrijk gezien. Deze uitwisseling is een continu proces waarbij organisaties nieuwe informatie interpreteren en verwerken zodat er nieuwe structuren kunnen ontstaan die tot stand

komen door de lock-in van bestaande routines, ofwel door het aangaan van verbindingen met andere systemen. Het CAS vertoont hoe dan ook kenmerken van zelforganisatie doordat zij zich onafhankelijk ontwikkelt en in deze ontwikkeling zelfrefererend is. In dit onderzoek wordt de gemeente Dordrecht evenals het beleidsveld arbeidsmarkt als CAS gezien.

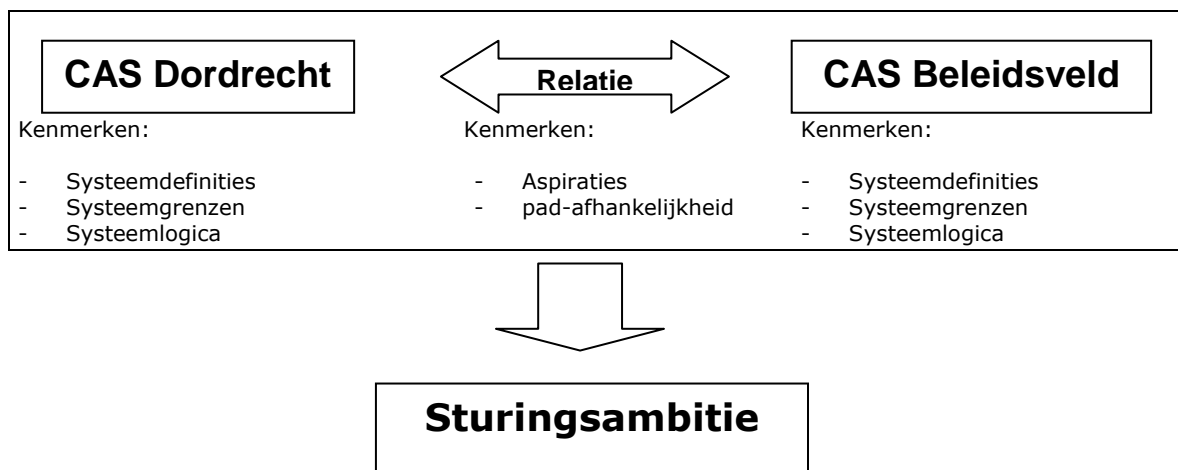
In het onderzoeksmodel in figuur 2.2 worden beide systemen verbonden door een relatie. Hierbij is het direct de vraag of de ontologie van de term 'relatie' recht doet aan de werkelijkheid. Voorlopig zal deze term hier worden gehanteerd omdat het duidt op de betrekking tussen beide CAS.

Figuur 2.2: Onderzoeksmodel



De relatie tussen het CAS Dordrecht en het CAS beleidsveld heeft een aantal kenmerken. Overkoepelend kan de uitwisseling van energie en informatie als basis worden gezien van de relatie. Op basis van deze uitwisseling bepalen sociale systemen welke strategie ze zullen volgen. Zoals we hiervoor constateerden hebben sociale systemen een zekere mate van doelgerichtheid. De relatie wordt dan ook gekenmerkt door de doelgerichtheid van Dordrecht en de actoren binnen het beleidsveld. Daarnaast ontstaat door deze doelgerichtheid en het interpreteren van omgevingsenergie een geheugen in het systeem. Dit geheugen maakt het mogelijk om in actuele situaties te verwijzen naar eerder gemaakte keuzes of situaties (ervaringen) in het verleden. Dit geheugen is een belangrijke bron van padafhankelijkheid.

Figuur 2.3 Uitgebreid onderzoeksmodel



Het onderzoeksmodel wat in figuur 2.3 is weergegeven zal als basis dienen voor de analyse van beide CAS'en en hun relatie. In de probleemstelling van het onderzoek wordt gevraagd naar de kenmerken van beide complexe adaptieve systemen. We zagen dat grensoordelen van actoren een belangrijke rol spelen bij het afbakenen van het systeem. Het afgebakende systeem bevat enerzijds grensoordelen over de eigen organisatie, anderzijds over de relevante omgeving waarbinnen de organisatie haar doelstellingen probeert te verwezenlijken. Voor het zoeken naar overeenstemming tussen de interne inrichting van de organisatie en de omgeving zijn grensoordelen dan ook van belang. In het model (figuur 2.3) staan verder systeemdefinities en de systeemlogica genoemd als kenmerken van het CAS. De systeemdefinities duiden op de structuur en interacties tussen systeemonderdelen. Binnen de CAS'en is zelforganisatie een mechanisme wat orde bewerkstelligd door lokale interactie tussen systeemelementen. De systeemlogica heeft betrekking op de manieren van werken binnen het systeem. In hoofdstuk drie zullen deze kenmerken verder worden uitgewerkt.

2.5 Conclusie

Hoe zijn sociale netwerken en organisaties als Complex Adaptief Systeem te beschrijven? In een complex adaptief systeem bevinden zich actoren die door interactie met en deelname aan het systeem, zowel zichzelf als het systeem voortdurend veranderen. Actoren in systemen kunnen dan ook gezien worden als open systemen (Roose, 2002). Binnen het systeem en tussen systemen (individuen, organisaties) vindt een uitwisseling plaats van materie, energie en informatie.

Ook netwerken kunnen worden gezien als een complex adaptief systeem. Een netwerk vormt een handig onderscheid tussen actoren en verbindingen als elementen van een systeem. Het zijn de actoren die bewerkingen uitvoeren op stromen van informatie en energie en de verbindingen waarlangs de doorstroming verloopt (Zuijderhoudt, 2007). Van Dijk (2001) definieert een netwerk als een relatief open systeem dat een aantal relatief gesloten systemen verbindt.

Individuen, organisaties, en netwerken zijn dan ook te beschrijven als complex adaptief systeem. Als een systeem dat zowel openheid als geslotenheid kent en op basis van eigen voorwaarden verandert.

3. ONDERZOEK: STURING EN ZELFORGANISATIE IN COMPLEXE ADAPTIEVE SYSTEMEN

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is uitgebreid ingegaan op zelforganisatie in complexe adaptieve systemen. We zagen dat zelforganisatie ontstaat doordat systemen open zijn en invloeden vanuit haar omgeving verwerkt en transformeert. De orde die hierdoor tot stand komt is dan het resultaat van enerzijds interne dynamiek en anderzijds de aanpassing aan de externe omgeving. In dit hoofdstuk zal het onderzoeksmodel verder worden uitgewerkt. Dit zal worden gedaan door in te gaan op de kenmerken van systemen en hun relatie. Achtereenvolgens zal ingegaan worden op de gemeente Dordrecht, het beleidsveld arbeidsmarkt en de relatie tussen beide. Op basis van deze theoretische overwegingen zal de analyse in hoofdstuk 6 worden uitgewerkt.

3.2 Dordrecht als Complex adaptief Systeem

Een bureaucratische organisatie kan gezien worden als een verzameling van organisatieonderdelen. Deze organisatieonderdelen zijn met elkaar in interactie op een voorspelbare, gestandaardiseerde en duidelijke wijzen. De structuur van de organisatie is dan ook leidend voor interacties. In deze paragraaf benaderen we de organisatie van Dordrecht echter vanuit het model van Complexe Adaptieve Systemen (CAS). Hierbij kijken we naar de samenstelling ofwel de structuur van de organisatie, de gehanteerde systeemgrenzen en de logica van het systeem.

Systeemdefinities

In een organisatie die zich ontwikkelt van een bureaucratisch/hiërarchisch geordende eenheid naar een netwerkachtige structuur dient de interne omgeving afgestemd te worden op de externe omgeving (Roose, 2002). Voor organisaties die zich in een complexe omgeving bevinden betekent dit dat zij complexer worden en dat regelgeving en standaardprocedures minder strikt zullen zijn dan in een formeel bureaucratische organisatie het geval is (Ashmos et. al., 2000). Een bureaucratische organisatie kan getypeerd worden als een simpel systeem waarbij de samenstelling van organisatieonderdelen niet of nauwelijks veranderd door interactie tussen deze onderdelen. De onderdelen van het systeem zijn als geheel gericht op het bereiken van een bepaald doel (Roose, 2002). Binnen complexe adaptieve systemen veranderen systeemonderdelen door interacties niet alleen het systeem, maar ook zichzelf. Hierdoor ontstaan onvoorspelbare gedragingen en evolueert het systeem als geheel naar een onbekende maar niet willekeurige toekomst (Roose, 2002).

Om te functioneren als CAS is het voor de organisatie noodzakelijk dat de samenstellende delen op zijn minst goede relaties met elkaar hebben op basis van

wederkerigheid. Het gehanteerde principe van centrale aansturing via 'command en control' is in veel organisaties een dempende factor voor zelfsturende processen. Als de afstand tussen het besluitvormingsniveau en het uitvoerende niveau toeneemt, zal de motivatie om het besluit uit te voeren afnemen. Daarnaast zullen nieuwe voorstellen en nieuwe initiatieven vanuit de organisatie veelal niet worden overgenomen door het management waardoor vernieuwing alleen van bovenaf kan komen (Roose, 2002). Dit versterkt de werking van procedures en normen binnen de organisatie waardoor de flexibiliteit afneemt.

Voor een flexibele organisatie is het dan ook noodzakelijk dat er sprake is van 'gedeelde sturing'. Afdelingen en medewerkers worden daarbij niet alleen aangestuurd door hun leidinggevenden, het management en hun omgeving, maar hebben zelf ook de mogelijkheid en ruimte om hun leidinggevende en hun omgeving te sturen (Roose, 2002). Hierbij krijgen medewerkers meer ondersteuning van het management. Dit zorgt ervoor dat beslissingen sneller genomen kunnen worden. Ook zal de kwaliteit en effectiviteit van de beslissingen toenemen doordat de belanghebbenden direct betrokken zijn en de afstand tussen besluitvorming en uitvoering minimaal is.

Tabel 3.1: Indicatoren voor systeemdefinitie

Orde		<p>Hiërarchie: verticale verbondenheid tussen systeemelementen</p> <p>gedeelde sturing / zelforganisatie: structurele koppeling tussen elementen.</p> <p>Netwerk: tijdelijke horizontale of geen verbondenheid tussen systeemelementen</p>
	<p>Naar formele structuur → voorspelbaar (conformerend)</p> <p>Functioneel (netwerkvormend) → onvoorspelbaar (innoverend)</p>	

In tabel 3.1 is een overzicht van indicatoren gegeven voor de analyse van het CAS Dordrecht en voor het definiëren van het systeem. Aan de hand van structuur en interactie zal gekeken worden naar de ordening welke kenmerkend is voor het CAS Dordrecht. Dit zal enerzijds gedaan worden door te kijken naar de blauwdruk van de organisatie en de voorgestelde organisatieontwikkeling, anderzijds door de percepties van medewerkers op de organisatie in kaart te brengen.

Orde kan op een continue schaal worden weergegeven waarbij drie belangrijke punten kunnen worden onderscheiden. Allereerst volledige orde – ten tweede Edge of chaos – en ten derde Chaos. De structuur die ontstaat door interactie van systeemelementen doet zich op dit continuüm voor. Wanneer organisaties een te sterke nadruk leggen op beheersing en controle zal orde ontstaan wat resulteert in suboptimale situatie waarbij het systeem gericht is op het in stand houden van zichzelf ongeacht de ontwikkelingen in de omgeving (Inertie). Wanneer coördinatie en controle afwezig zijn bestaat het risico

dat het systeem uit elkaar valt (Chaos). In beide gevallen is het systeem niet in staat haar doelen te verwezenlijken. Sturing is dus in enige mate noodzakelijk om de verbindingen tussen systeemonderdelen te laten voortbestaan op basis van wederkerigheid (gedeelde sturing).

Systemegrenzen

Naast de vormgeving van het systeem is het van belang om te kijken naar de overeenstemming tussen het systeem en haar omgeving. De effectiviteit van de organisatie wordt veelal afhankelijk verondersteld van de mate waarin zij overeenstemt met haar omgeving. De wendbaarheid en het innoverende vermogen van de organisatie zijn voorwaarden die mede bepalend zijn voor succes zo blijkt uit het document voor organisatie ontwikkeling. In paragraaf 2.2.2 is hierop al gereflecteerd en geconstateerd dat de mate van overeenstemming met de omgeving in beperkte mate van invloed was op het resultaat. Het gaat veel meer om interactie met deze omgeving en de uitwisseling van informatie in de relevante context (Roose 2002).

Voor de effectiviteit van besluitvorming is het dan ook noodzakelijk dat deze relevante context duidelijk is. Aan de afbakening van de relevante context zitten echter wel beperkingen zo zagen we al in hoofdstuk 2. Wat tot de context wordt gerekend is afhankelijk van de empirische en normatieve selectie van feiten en waarden. Hierbij zijn probleemdefinities, oplossingen, evaluaties en uitkomsten afhankelijk van eerdere oordelen over het relevante systeem (Ulrich, 2005). Deze oordelen over het relevante systeem bepalen het referentiekader op basis waarvan zaken als relevant worden gezien op een bepaald tijdstip. Grensoordelen zijn volgens Churchman een mentaal construct welke bepaald wat op moment 't' in overweging wordt genomen en wat niet (Flood, 1999). Welke feiten liggen ten grondslag aan een claim en welke waarde wordt er aan deze feiten gehecht? Een claim omvat alle stellingen en suggesties die als relevant en geldig worden beschouwd (Ulrich, 2005).

Tabel 3.2: Indicatoren voor systeemgrenzen

- **Cognitieve geslotenheid** (onbewust + bewust):
 - Doelstellingen van het systeem: welke feiten en waarden worden geselecteerd en welke zaken zijn daarbij betrokken?

 - **Sociale geslotenheid:**
 - Met wie en wanneer: welke organisaties/personen heb je nodig, waarom die en op welk moment?
 - Invulling van positie en rol gezien betrokkenheid van actoren.
-

In tabel 3.2 zijn een aantal indicatoren voor systeemgrenzen benoemd. Er is onderscheid gemaakt tussen sociale en cognitieve geslotenheid. Deze vormen van geslotenheid

kunnen elkaar versterken (Schaap en Van Twist, 2001). De doelstellingen van actoren duiden de selectiviteit van het systeem en de selectie van problemen en oplossingen. Met de keuze voor een bepaalde oplossing wordt eveneens een selectie gemaakt van betrokken actoren. Omgekeerd geldt een zelfde principe. In besluitvormingsprocessen waarbij meerdere actoren betrokken zijn is het noodzakelijk dat er wederzijds begrip bestaat met betrekking tot de verschillende grensoordelen. Het begrijpen van elkaar en het begrip voor de verschillende referentiekaders kan situaties van onbegrip voorkomen en wederzijdse tolerantie doen toenemen. In het beste geval kan er in het proces een gedeeld referentiekader worden bereikt (Ulrich, 2005).

Gezien de beperkte capaciteit van actoren om met informatie om te gaan zullen grensoordelen altijd een in en uitsluitende werking hebben. Dit heeft gevolgen voor sturing. Sturing is dan vanuit het standpunt van de actor altijd gedeeltelijk.

Systeemlogica

Logica komt van het Griekse woord logos, waarmee de geldigheid, of juistheid van een redenering wordt aangeduid. Deze geldigheid of juistheid krijgt in de loop van de tijd een vanzelfsprekendheid. Het is logisch, omdat het zo hoort of omdat we het nooit anders hebben gezien of gedaan. Vanzelfsprekendheid heeft ook betrekking op de manieren van werken in een organisatie. Deze manieren van werken zijn vaak ontstaan door een herhaling of opeenvolging van hetzelfde proces. Deze opeenvolging is echter nooit volledig gezien de openheid van sociale systemen, maar kan wel door middel van afspraken en regels worden geordend. Deze ordening zien we ook terug in procedures en regels die binnen organisaties worden gehandhaafd om werkprocessen te structureren en verantwoording te waarborgen.

Systeemlogica duidt op de manieren van werken van binnen systemen. Binnen een bureaucratische organisatie wordt handelen veelal vormgegeven met het oog op de rechtsgelijkheid en rechtszekerheid van de burger. Daarnaast zijn er de standaardprocedures binnen de organisatie op basis waarvan een rationeel afgewogen keuze kan worden gemaakt alvorens deze wordt omgezet in instructie (Van Gunsteren, 2000). Rationele besluitvorming (analyse en selectie) werkt echter vertraging in de hand, zowel voordat een besluit genomen wordt als daarna.

De logica van het systeem, ofwel de geldigheid of juistheid van een redenering, moet ook als legitiem moet worden ervaren door de omgeving van het systeem, wil het effecten bewerkstelligen in deze omgeving. Het gaat naast de 'logica van gevolgen' ook nadrukkelijk om de 'logica van gepastheid' (March, 1994). Een rationeel genomen besluit moet dan ook gezaghebbend zijn wil het door de omgeving van het systeem worden geaccepteerd. Systeemlogica is dan veel meer afhankelijk van een goed begrip

van de externe omgeving en een vertaling daarvan in de interne organisatie (Schaap, 1997).

Tabel 3.3: Indicatoren en specificatie

Manieren van werken:

- Ontwikkeling van beleid:
 - a. rationeel inhoudelijke analyse en van oorzaak en gevolg en/of
 - b. analyse van de context, en gepaste handeling binnen deze context

Handelen: Projectmatige aanpak / procesmatige aanpak

- Projectmatig: eenduidige inhoudelijke oplossing voor het probleem
 - Procesmatig: afspraken over de besluitvorming en de wijze van verandering, inhoudelijke oplossingen volgen uit een evoluerend proces.
-

In tabel 3.3. zijn een aantal indicatoren opgenomen om de systeemlogica analyseren. Hierbij wordt enerzijds ingegaan op de wijze van beleidsontwikkeling, anderzijds op de wijze waarop handelen vorm krijgt met het oog op de omgeving.

Voor een overheidsorganisatie is het naast geldigheid en juistheid van beleid ook van belang om ervoor te zorgen dat plannen worden gelegitimeerd. Deze legitimering kan tot stand komen door partijen vooraf in het proces te betrekken of door achteraf draagvlak te creëren. Dit is mogelijk als problemen en oplossingen redelijk stabiel zijn. Binnen netwerken bestaan echter verschillende opvattingen over hoe een probleem en een bijbehorende oplossing moeten worden gedefinieerd (De Bruin e.a. 2002). Door ruimte te bieden aan deze verschillende definities kan er een doorlopend besluitvormingsproces ontstaan waarbij afhankelijkheden worden erkend en oplossingen worden gekoppeld en benut.

3.3 Het CAS Beleidsveld

In paragraaf 3.3 is de gemeente Dordrecht als Complex Adaptief Systeem geoperationaliseerd. In deze paragraaf zullen de kenmerken van het beleidsnetwerk met betrekking tot de arbeidsmarkt in de regio Drechtsteden aan bod komen. Allereerst gaan we in op de systeemdefinities aan de hand van structuur en interactie. Daarna zal worden ingegaan op de verschillende grensoordelen en de gevolgen voor de samenhang van het netwerk. Tot slot wordt ingegaan op de logica van het netwerk en of dat een belemmering vormt voor samenwerking.

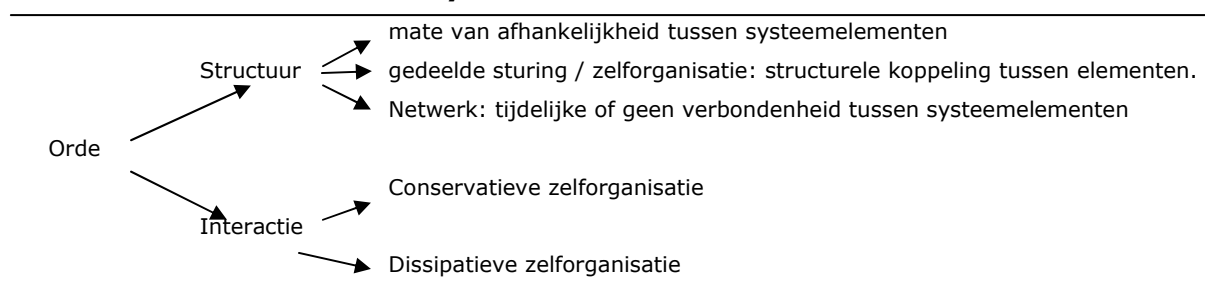
Systeemdefinities

Het kenmerkende van een beleidsveld is dat het wordt gevormd door verschillende organisaties/actoren die betrokken zijn rondom een bepaald beleidsthema en daar hun handelen op afstemmen (Boons, 2008). Het beleidsveld kan beschreven worden aan de

hand van de netwerkmetafoor. Een netwerk wordt gevormd door een aantal actoren met verschillende belangen, die voor de realisatie van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn (De Bruin en Ten Heuvelhof, 2007). Naast de betrokkenheid van actoren met hun belangen bestaan netwerken uit veel verschillende bronnen producten en machtsmiddelen waarover actoren in een bepaalde mate kunnen beschikken.

De beslissingen van individuele actoren binnen het netwerk beïnvloeden de acties van andere actoren binnen het netwerk. De mate waarin dit gebeurt is afhankelijk van de verbondenheid tussen systeemelementen. Sterke verbondenheid tussen elementen zal een grotere verandering teweeg brengen dan wanneer elementen in beperkte mate aan elkaar verbonden zijn (Marion, 1999). Samenwerking met andere actoren komt tot stand door de afhankelijkheden van bronnen, waarbij de grote en de mate waarin het goed is te vervangen voor iets anders de mate van afhankelijkheid bepalen (Koppenjan en Klijn, 2004). Op basis van bovenstaande zal gekeken worden naar de manier waarop het beleidsveld Arbeidsmarkt functioneert. In tabel 3.4 zijn een aantal indicatoren opgenomen op basis waarvan de analyse vorm zal krijgen.

Tabel 3.4: Indicatoren voor systeemdefinitie Beleidsveld



De structuur van het netwerk wordt gevormd door de mate waarin actoren met elkaar zijn verbonden. Door de doelgerichtheid van sociale systemen zal er voortdurend interactie zijn tussen systemen. Voor het bereiken van doelen zijn actoren afhankelijk van hun omgeving waardoor interactie met elementen uit de omgeving ontstaat. De orde die ontstaat door interacties is vanuit het perspectief van de actor niet voorspelbaar. Deze orde en veranderingen binnen het netwerk die door interactie ontstaan kunnen echter worden begrepen door processen van zelforganisatie.

Systeemgrenzen

In paragraaf 3.3 zijn systeemgrenzen gedefinieerd als de betrokkenheid van zaken op een bepaald tijdstip. Voor het CAS Beleidsveld zal eveneens gekeken worden naar de doelen, problemen en oplossingen van actoren. Binnen netwerken beïnvloeden actoren elkaar. Echter, dit is niet het enige aspect van netwerken. Het gaat in sociale systemen zoals organisaties en netwerken ook om de constructie van betekenisgeving en handelen. In paragraaf 3.3 zagen we dat betekenisgeving tot stand kwam op basis van de relevante

feiten en waarden op een bepaald tijdstip. Het relevante kader kan per individu, organisatie(onderdeel) of coalitie verschillen. Het verschil in referentiekader is binnen de maatschappelijke context veelal sterker dan binnen organisaties. Maatschappelijke organisaties worden gekenmerkt door opvattingen, belangen, procedures, normen en regels, theorieën, codes en informatiesystemen op basis waarvan handelen betekenis krijgt en een identiteit wordt gevormd. Organisaties verdedigen deze identiteit veelal wanneer zij bedreigd wordt door ontwikkelingen in de omgeving. Dit doen zij door vast te houden aan eigen probleemdefinities, oplossingen en doelstellingen ofwel door het herdefiniëren van hun grensoordelen (Van der Meer, 1998).

Tabel 3.5 Indicatoren voor systeemgrenzen

-
- **Cognitieve geslotenheid** (onbewust + bewust):
 - Doelstellingen van het systeem: welke feiten en waarden worden geselecteerd en welke zaken zijn daarbij betrokken?

 - **Sociale geslotenheid:**
 - Met wie en wanneer: welke organisaties/personen heb je nodig, waarom die en op welk moment?
 - Invulling van positie en rol gezien betrokkenheid van actoren.
-

Hier geldt eveneens, zoals geformuleerd in paragraaf 3.3 dat de mate waarin grenzen tussen betrokken actoren overeenstemmen ofwel de mate waarin men zich bewust is van deze vaak verschillende grenzen bepalend zal zijn voor het succes van de besluitvorming en het realiserende vermogen van het systeem.

Systeemlogica

De systeemlogica binnen het CAS beleidsveld verschilt met de logica van het CAS Dordrecht. De logica binnen het CAS Dordrecht kent een vanzelfsprekendheid die is ontstaan binnen een relatief stabiele organisatiestructuur. De logica binnen netwerken verschilt echter met de logica van een hiërarchische organisatie. Binnen een netwerk participeren verschillende actoren op basis van een eigen logica. Actoren hebben door ervaring en successen in het verleden routines en werkwijzen ontwikkeld die kenmerkend voor hen zijn.

In een netwerk bevinden zich verschillende actoren die op basis van afhankelijkheden met elkaar in interactie zijn. Door deze afhankelijkheid is de logica van het systeem veel meer gebaseerd op het principe van geven en nemen. 'Systemen vragen van hun omgeving ten minste het zelfde als datgene wat de omgeving van het systeem vraagt' (Marion, 1999).

De verschillen in systeemlogica tussen actoren zorgen ervoor dat aansluiting met de omgeving of wel samenwerking niet zonder meer tot stand komt. Ook kunnen actoren er bewust voor kiezen om niet samen te werken. Samenwerking tussen actoren zal dan ook voor een groot deel afhankelijk zijn het wederzijdse voordeel en van de mate waarin de gehanteerde werkwijzen van betrokken actoren als geldig en/of gepast worden beschouwd door de omgeving.

Tabel 3.6: Indicatoren voor systeemlogica

Manieren van werken:	
<ul style="list-style-type: none"> • Samenwerking • Concurrentie 	<ul style="list-style-type: none"> • Vermijden • Faciliteren
Handelen: Projectmatige aanpak / procesmatige aanpak van de besluitvorming	
<ul style="list-style-type: none"> • Projectmatig: eenduidige inhoudelijke oplossing voor het probleem • Procesmatig: afspraken over de besluitvorming en de wijze van verandering, inhoudelijke oplossingen volgt uit een evoluerend proces. 	

Hoewel actoren hun belangen zo veel mogelijk willen behartigen, gebeurt dit veelal in een context waarbij beperkingen en mogelijkheden zich voordoen afhankelijk van gebeurtenissen en gedragingen van andere actoren. De strategieën welke actoren hanteren zal dan ook mede afhankelijk zijn van de mate waarin de houding van ander actoren als gepast wordt ervaren. De ruimte die actoren door anderen wordt geboden om hun doelen te verwezenlijken wordt verondersteld van invloed te zijn op het realiserend vermogen van het systeem. Door te kijken naar wie wat wil (belangen) en wie wat kan (vermogen) krijgen actoren de ruimte om zelf verbindingen, in hun voordeel, tot stand te brengen zonder dat een opgelegde verbinding leidt tot perverse reacties.

3.5 Relaties tussen systemen

Een relatie duidt op de betrekking waarin zaken of personen tot elkaar staan (Van Dale). Een relatie kan ook gezien worden als iets wat aan twee of meer objecten kan worden toegekend. Een sturingsrelatie zegt iets over het object dat stuurt en over het object dat gestuurd wordt. Een relatie geeft dus de verbondenheid of betrekking tussen zaken weer. In dit onderzoek ligt de focus op de relatie tussen Dordrecht als CAS en het beleidsveld als CAS. Aan de hand van de onderstaande kenmerken zal de betrekking tussen de twee systemen worden gekarakteriseerd. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit niet de enige kenmerken zijn, maar ik het kader van sturing spelen deze een concrete rol.

Aspiraties

De relatie tussen Dordrecht en het beleidsveld wordt in ieder geval gekenmerkt door aspiraties. De gemeent Dordrecht wil de, in haar beleid, gestelde doelen realiseren met het oog op het gewenste maatschappelijke resultaat. Het succes of falen van deze aspiraties komt binnen de sociale werkelijkheid tot stand. Aspiraties worden dan ook niet alleen beïnvloed door het gedrag van de besluitvormer, maar ook door het gedrag van anderen. De sturingsambitie van de gemeente Dordrecht zal dan ook van invloed worden verondersteld op het gedrag van het CAS Beleidsveld, en zal tegelijkertijd beïnvloed worden door dit gedrag. In termen van falen of succes betekent dit dat doelbereiking zal worden toegeschreven aan het succesvolle beleid, en dat falen zal worden toegeschreven aan het gedrag van anderen (March, 1994). De koppeling van een effect aan een handeling en het streven naar dat effect veroorzaakt een leerproces. Dit leerproces is overigens relatief volgens March (1994): "If aspirations in a population converge to the mean of the performance of the members of the population and there are structural reasons why some members of the population persistently do better than others, the population will tend to be partitioned into two groups, one that persistently achieves its aspirations and another that persistently fails to do so. In either case, learning tends to become superstitious".

Aspiraties veranderen door de tijd en worden beïnvloed door het handelen in het verleden. Successen in het verleden reduceren 'zoeken' en laten de aspiraties toenemen (March, 1994). Omgekeerd geldt eenzelfde principe, als het succes van handelen daalt, dan neemt het zoeken toe en dalen de aspiraties. Op de lange termijn zal in allebei van de gevallen een herziening van het optreden van organisaties ontstaan.

Padafhankelijkheid

Een tweede kenmerk van de relatie tussen het CAS Dordrecht en het CAS beleidsveld is padafhankelijkheid. Organisaties blijken vaak de grootste moeite te hebben met het zich aanpassen aan de veranderende omgeving. Ofwel het heroriënteren op de omgeving en herconfigureren van de organisatie (Roose, 2002). Vaak gaan besluiten die in het verleden zijn genomen een eigen leven leiden, en hebben waarde gekregen in zichzelf. Het gevaar hiervan is dat deze besluiten leidend worden voor gedrag waardoor organisaties zichzelf of hun omgeving verkeerd inschatten, of niet in staat zijn zich aan te passen aan de veranderingen in de omgeving. Het historisch gekozen pad maakt het in de toekomst onmogelijk om bepaalde uitkomsten te realiseren. Vernieuwing in bestaande organisaties betreft dan ook vaak adaptatie, ofwel het dempen van de spanning tussen organisatie en omgeving. Hierdoor komt vernieuwing niet tot stand vanuit een adaptief proces, maar door het importeren van nieuwe technologieën (Roose, 2002).

Deze kenmerken zijn van invloed zijn op het adaptieve vermogen van systemen. Systemen hebben vaak moeite om zich aan te passen aan een nieuwe omgeving. Vaak hebben aspiraties die zijn gebaseerd op successen uit het verleden een vertragende werking op dit aanpassingsproces. Dit geldt eveneens voor padafhankelijkheid.

Hiervoor zijn we ingegaan op de kenmerken van de beide CAS en op de kenmerken van de relatie tussen beiden. In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de onderzoekstechnieken die gehanteerd zal worden met betrekking tot het interpreteren, analyseren en het verklaren van de verzamelde data.

HOOFDSTUK 4. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

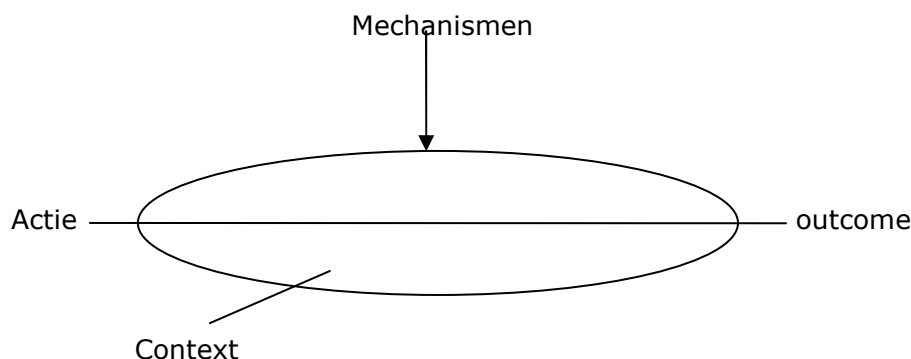
4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken is het conceptuele onderzoeksmodel uitgewerkt wat als raamwerk zal dienen voor dit onderzoek. In dit hoofdstuk zal verantwoording worden afgelegd van de opzet en uitvoering van dit onderzoek. Achtereenvolgens zal worden ingegaan op het onderzoeksparadigma (paragraaf 3.2), de onderzoekstrategie (paragraaf 3.3) en de Technieken (paragraaf 3.4). Tot slot zal worden ingegaan op de betrouwbaarheid (herhaalbaarheid) en validiteit (geldigheid) van het onderzoek.

4.2 Onderzoeksparadigma

In dit onderzoek zal een kritisch realistisch onderzoeksparadigma worden gehanteerd. "Het kritisch realisme stelt zichzelf voor als een epistemologische zoektocht naar een derde weg tussen naïef realisme en uitgesproken relativisme, als een methodologische zoektocht naar een gulden middenweg tussen positivistisch empiricisme en subjectivistisch interpretivisme en als een theoretische zoektocht naar een synthese van agency en structuur" (Gijssels, 2002).

De essentie van het realisme is dat wat we waarnemen in de wereld om ons heen werkelijkheid is, en dat het een product is van complexe en contingente causale mechanismen die niet direct toegankelijk voor ons zijn (Byrne, 1998:37). Het kritisch realisme neemt afstand van het positivisme doordat de werkelijkheid niet in zijn volledigheid is te kennen. Ook neemt het afstand van een volledig subjectivisme, doordat het verklaren van causale relaties mogelijk is. Daarbij is de geldigheid van kennis altijd gebonden aan plaats en tijd: "The dialectical relationship between knowledge and the system within which it is constituted has to be acknowledged (Cilliers, 2004). Causaliteit of de uitkomst van een actie volgt uit mechanismen die optreden in een bepaalde context. In de onderstaande figuur is dit schematisch weergegeven.



Bron: Robson (2002) Real World research: Representation of realist explanation.

Causale mechanismen kunnen ook werkzaam zijn zonder dat de effecten actueel worden. Het verklaren van de werking van deze causale mechanismen en onder welke condities

zij tot bepaalde resultaten hebben geleid is slechts achteraf mogelijk. Hierbij moet direct een pas op de plaats worden gemaakt. Met verklaring van mechanismen wordt binnen het kritisch realisme is geen basis gelegd voor het voorspellen van de werking in de toekomst (Gijssels, 2002).

4.2.1 Verklaren van observaties

In tegenstelling tot gesloten systemen bestaat er in open systemen geen symmetrie tussen verklaring en voorspelling. De zichtbare werking van causale mechanismen is dan ook afhankelijk van enerzijds de reële noodzakelijkheid en anderzijds de empirische context. Het zijn dan ook niet de gebeurtenissen die object van studie zijn, maar veel meer de *aard* en de *structuur* van de concrete objecten die bepaalde causale eigenschappen bezitten (Gijssels, 2002).

Verklaren waarom een mechanisme bestaat en tot welke effecten het onder welke condities leidt, houdt dan in dat men de aard en de structuur van het object dat de causale eigenschap bezit doorgrondt. Hierbij gaat het om het onderscheiden en begrijpen van de samenhang tussen individuen, organisatie(onderdelen), besluiten, gebeurtenissen en gevolgen. Een structurele analyse van sociale objecten is dan ook onvoldoende en moet aangevuld worden met een verstehende of interpretatieve analyse (Gijssels, 2002).

4.3 Methode van onderzoek

Het analytische onderzoek gericht op het begrijpen heeft niet per definitie een voorkeur voor kwalitatieve of kwantitatieve onderzoeksmethoden. Voor het verklaren van mechanismen en het begrijpen van menselijk gedrag in het dagelijks leven zijn intensieve onderzoeksmethoden veelal gebruikelijk. Intensieve methode van onderzoek wordt onderscheiden van extensieve methoden van onderzoek door de aard van de onderzoeksvragen. Extensief onderzoek is veelal beschrijvend van aard terwijl de onderzoeksvragen in intensief onderzoek vragen zijn naar de aard en structuur van sociale objecten en de aanwezigheid en werking van causale mechanismen (Gijssels, 2002). Het onderzoek naar de relatie tussen Dordrecht en het beleidsveld arbeidsmarkt zal als empirische casus dienen in dit onderzoek, en kan aangeduid worden als intensief onderzoek.

Om tot de beantwoording te komen van de gestelde vragen is in dit onderzoek gebruik gemaakt van bestaande documentatie en data die is verkregen door middel van interviews. De documenten die gebruik zijn betreffen beleidsrapportages/evaluaties, nota's, gedocumenteerde organisatievisies en relevante krantenartikelen. Gedurende het onderzoek zijn er 11 respondenten geïnterviewd. De vormgeving van deze interviews was semi-gestructureerd (zie bijlage 1.). Bij een semi-gestructureerd interview heeft de onderzoeker een lijst met hoofdonderwerpen en een aantal mogelijke sleutelvragen

onder deze overkoepelende thema's (Robson, 2002). De respondenten zijn gekozen met behulp van de snow-ball sampling methode. Hierbij is de respondent gevraagd naar mogelijke andere respondenten. De interviews zijn door de onderzoeker aan de hand van de hoofdthema's verder uitgewerkt.

Naast deze twee manieren van dataverzameling speelt een andere manier van data verzameling en selectie een rol. Het feit dat dit onderzoek is uitgevoerd gedurende een stage van 5 maanden (februari 2009 – juli 2009) bij de gemeente Dordrecht kan hier gezien worden als een vorm van participatieve observatie.

HOOFDSTUK 5 ZELFORGANISATIE IN COMPLEXE ADAPTIEVE SYSTEMEN

5.1 Inleiding

Gelegen aan het kruispunt van de drie waterwegen Maas, Merwede en Noord neemt Dordrecht vanouds een karakteristieke positie in binnen de regio. Vanaf het einde van de 19e tot aan de jaren zeventig van de 20e eeuw is Dordrecht een echte arbeidersstad waarbij sectoren als industrie en kleinbedrijf een grote plaats hebben binnen de economische structuur. Met de crisis in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw neemt het belang van de industriële branche meer en meer af. Zakelijke, en maatschappelijke dienstverlening zijn de sectoren waar een stijgende arbeidsvraag als indicatie kan worden gezien voor het toenemende belang van deze sectoren. Anno 2009 blijkt deze trend zich door te zetten. De werkgelegenheid binnen de sectoren als gezondheidszorg en welzijn stijgt, terwijl de werkgelegenheid in de sector industrie blijft dalen. Deze ontwikkelingen op lokaal en regionaal niveau zijn bij de vormgeving economisch beleid en daaraan verbonden het arbeidsmarktbeleid nadrukkelijk van belang.

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de arbeidsmarkt in de regio Drechtsteden. Hierbij zullen waar nodig de economische kenmerken van de regionale economie aan bod komen. De belangrijkste focus zal echter gericht zijn op de relatie tussen de gemeente Dordrecht en het beleidsveld met betrekking tot de regionale arbeidsmarkt. Hierbij zullen we allereerst vanuit het perspectief van zelforganisatie ingaan op de kenmerken van beide systemen.

5.2 Een zelforganiserende gemeente?

Vanuit het perspectief van Complexe Adaptieve Systemen zijn de verschillende organisatieonderdelen voortdurend met elkaar in interactie en zorgen er op die manier

Organisatieverandering

In 2002 is de gemeentelijke organisatie gereorganiseerd van concern-dienstenmodel naar een sectorale organisatie. Hierbij worden stafdiensten meer centraal aangestuurd en wordt voor de beleidsinhoudelijke kant meer nadruk gelegd op het 'werken over organisatiegrenzen heen'. Voor de organisatiestructuur betekent dit dat het aantal diensten wordt ondergebracht bij de nieuwe sectoren zoals: Maatschappelijke Ontwikkeling (MO), Stads Ontwikkeling (SO), Stadsbeheer, Publieksdiensten en de gemeentelijke bedrijven. Naast de sectoren en Bedrijven kent de Dordtse organisatie ook een programma onderdeel. De programma's zijn met name gericht op complexe vraagstukken en biedt mogelijkheden om de uitvoeringssnelheid op bepaalde dossiers te vergroten doordat er buiten de lijn van de organisatie wordt gewerkt. Voor elk programma is een bestuurlijke en een ambtelijke verantwoordelijke/opdrachtgever vanuit de directieraad.

In 2006 is de Directieraad ontstaan vanuit een samenvoeging van het Directeurenoverleg en de algemene directie. De directieraad en de gemeentesecretaris worden ondersteund door het Stadsbestuurscentrum en de staf projectmanagement.

Voor de toekomst is het van groot belang dat de organisatie zich doorontwikkeld naar een Betrouwbare, Wendbare en Innovatieve organisatie. Hierbij bestaat echter een spanning tussen betrouwbaarheid (standaardisatie en het houden aan regels) en wendbaarheid (flexibiliteit) en innovatie (buiten de gebaande wegen denken en handelen).

voor dat het systeem functioneert. Binnen de gemeentelijke organisatie van Dordrecht onderscheiden we verschillende organisatieonderdelen. Allereerst de gemeenteraad als volksvertegenwoordiger en hoogste besluitvormingsorgaan van de gemeente. Vervolgens het dagelijkse bestuur van de gemeente: het College van Burgemeester en Wethouders. En tot slot de ambtelijke organisatie. De ambtelijke organisatie wordt aangestuurd door de directieraad, en is onderverdeeld in programma's, sectoren en bedrijven. De directieraad en het College van B&W worden ondersteund door het Stadsbestuurscentrum.

Deze organisatiestructuur is het resultaat van een periode aan veranderingen binnen de organisatie van Dordrecht. Deze veranderingen passen overigens in het bredere kader van de ontwikkelingen die het lokale bestuur in Nederland in de afgelopen decennia heeft doorgemaakt³. Een belangrijke omslag betreft hier het bedrijfsmatige werken en een klantgerichte focus. Dit leidt binnen het systeem tot een versterkte aandacht voor de dienstverlening aan de burger. Het gaat hierbij ook om dienstverlening richting de GR-Drechtsteden en deelnemende gemeenten.

In het verleden was de organisatie ingericht op basis van verschillende diensten die hun bestaansrecht ontleenden aan het specifieke taakgebied waarvoor zij in het leven geroepen waren. Het zoeken van verbindingen tussen afdelingen was dan ook niet wenselijk, mits dat van hogerhand werd besloten. In deze situatie werden processen van zelforganisatie, met name dissipatieve zelforganisatie, gedempt door een sterk hiërarchische informatievoorziening en aansturing. Door een toename van de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken is de roep om integrale beleidsvorming en afstemming in de laatste decennia steeds sterker geworden. De specialisatie van taak/beleidsgebieden heeft echter in grote mate geleid tot conservatieve zelforganisatie waarbij organisatie onderdelen gericht zijn op het in stand houden van, maar ook worden afgerekend op hun functioneren betreffende het eigen taakgebied. Hier verwijzen de zo bekende termen als verkokering en eigen koninkrijkjes naar. Termen die in het onderzoek verschillende keren naar voren kwamen. En hoewel de periode van ontkokering al weer even geleden lijkt, en de organisatie meer decentraal is ingericht, blijkt integraal werken nog lang niet altijd tot stand te komen.

In de afgelopen jaren is er veel veranderd in de structuur van de organisatie. Door gezamenlijke verantwoording op managementniveau en de reductie van verschillende afdelingen moet integraal handelen worden bevorderd. Hierbij is eveneens ingezet op het terugbrengen van het aantal diensten, verzelfstandiging van diensten (regionale sociale dienst en bedrijven) en het verzelfstandigen van staffuncties naar het Service Center Drechtsteden. Deze dynamiek leidt binnen de organisatie enerzijds tot nieuwe

³ Zie onder andere Kickert (2000) Public Management Reforms in the Netherlands.

verhoudingen, anderzijds blijven (sturings-) relaties tussen de verschillende organisatieonderdelen relatief stabiel. De sterke neiging om processen te beheersen is niet verdwenen: "we regelen zaken van ons af, maar we blijven ons verantwoordelijk voelen, we moeten uitkijken dat we niet gaan terughalen wat is weggeorganiseerd" (Respondent Dordt3.). Een duidelijk voorbeeld hiervan is de relatie met de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD). Door zowel beleidsvormende als uitvoerende bevoegdheden heeft de SDD een sterke positie ten opzichte van de gemeente. Op ambtelijk niveau blijkt de afstemming tussen gemeentelijk beleid en SDD-beleid niet altijd een succes. Een respondent geeft aan dat er gebrek is aan vertrouwen waardoor systemen gesloten zijn en afstemming uitblijft (Respondent SDD1.).

5.2.1 Integraal arbeidsmarktbeleid

Sinds 2004 hebben gemeenten door decentralisatie van Rijkstaken⁴ een steeds grotere rol in het lokale en regionale arbeidsmarktbeleid gekregen. Het toenemende belang van de gemeenten bij een goed functionerende arbeidsmarkt en de sterke verbondenheid van arbeidsmarkt met de lokale en regionale economie leidt binnen de gemeenteraad van Dordrecht (in maart 2005) tot de behoefte aan een integrale nota arbeidsmarktbeleid. Het College van B&W is op dat moment bezig met het uitwerken van eerdere plannen en besluiten. Dit betreft onder andere een betere gestructureerde dienstverlening aan werkgevers door middel van de Werkboulevard, het Werkgeversservicepunt (WSP) en het ondernemersloket. Daarnaast wordt er in 2005 een Economische Adviesraad Dordrecht opgericht. Deze adviesraad adviseert het College van B&W over de regionale economie en is gericht op het tot stand brengen en uitbreiden van een regionaal netwerk (aanjager). Een integrale beleidsnotitie zoals gevraagd door de gemeenteraad heeft voor het College (nog) geen prioriteit. De Raad blijkt echter vasthoudend en is niet tevreden over het bestaande beleid en het gebrek aan een integrale visie.

In januari 2006 presenteert het College van B&W dan ook een visiedocument integraal arbeidsmarktbeleid. Een integrale beleidsnotitie blijkt, ondanks dat het College samenwerking tussen verschillende afdelingen meld, niet tot stand gekomen. Dit zou liggen aan de verschillende verwachtingen bij de betrokken partijen en de miscommunicatie die daardoor is ontstaan⁵. Door een brede formulering van het beleid, het vormen van een stuurgroep en het benoemen van een arbeidsmarktcoördinator moet het beleid binnen de organisatie gestalte gaan krijgen. In de komende paragrafen zal worden ingegaan op de dynamiek (of juist het gebrek daaraan) die naar aanleiding hiervan binnen de organisatie ontstaat.

⁴ De Wet Werk en Bijstand is in 2004 onder de verantwoordelijkheid van gemeenten gekomen. Daarnaast kreeg de gemeente in 2001 met de Wet SUWI al een andere rol met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid.

⁵ Vergaderingsverslag van de commissies Cultuur & Vrije Tijd, Onderwijs & Welzijn en Ruimte & Economie (8 december 2008)

5.2.2 Zelforganisatie, coördinatie en controle

In 2005 blijkt de interne afstemming met betrekking tot het arbeidsmarktbeleid door verschillende verwachtingen bij betrokken partijen niet tot stand te komen. In 2006 wordt een arbeidsmarktcoördinator benoemd. De persoon die deze functie vervuld is daarnaast ook secretaris van de Economische Adviesraad Dordrecht (EAD). Hiermee wordt de functie ondergebracht bij het programmabureau economie. In 2007 wordt door de toenmalige arbeidsmarktcoördinator een notitie geschreven om tot een regionaal actieplan integraal arbeidsmarktbeleid te komen. De notitie is een uitwerking gebaseerd op het eerdere visiedocument. Dit plan wordt door de Gemeenteraad goedgekeurd, maar blijkt het geen basis voor een regionaal arbeidsmarktbeleid. En hoewel verschillende projecten doorlopen ligt de visie en beleidsontwikkeling stil.

In juni 2008 wordt er echter een stuurgroep gevormd vanuit de ambtelijke top. Ook wordt er een nieuwe projectleider arbeidsmarktbeleid benoemd en wordt de ambtelijk/bestuurlijke verantwoording geregeld. De projectleider krijgt formeel de bevoegdheid om een projectgroep samen te stellen met zowel mensen vanuit de organisatie als vertegenwoordigers van externe partijen. De eis is dan ook dat het een echte netwerker is die zowel binnen als buiten de organisatie verbindingen tot stand weet te brengen. Op 1 januari moet het arbeidsmarktbeleid zijn geformuleerd en de kaders duidelijk zijn. Begin 2009 blijkt er echter nog geen beleid te zijn gevormd.

Respondenten noemen echter een aantal problemen met betrekking tot de interne coördinatie op het arbeidsmarktbeleid. De informatievoorziening tussen wethouder en projectleider blijkt niet altijd optimaal (Respondent Dordt2.); Het beleid is gefragmenteerd door de betrokkenheid van verschillende portefeuillehouders (Dordt3.); het ontbreekt aan voldoende beleidscapaciteit (er wordt geen ruimte gemaakt voor arbeidsmarktbeleid op verschillende afdelingen ook is er geen programmaorganisatie) (Dordt1,2.); het ontbreekt aan interne afstemming, en het eigen belang is leidend: "het gaat zowel op organisatie als op individueel niveau steeds weer om 'what's in for me'" (Dordt2.).

Binnen een platte organisatiestructuur, met een integraal werkend managementteam zou integrale beleidsvorming gemakkelijker tot stand brengen moeten zijn dan in een verkokerd hiërarchisch systeem. Ondanks de structurele veranderingen binnen de organisatie blijft fragmentatie bestaan. Dit kan gezien worden als een vorm van conservatieve zelforganisatie waarbij structuren veranderen, maar waarbij bestaande routines en frames gehandhaafd blijven. In het verlengde hiervan is de laatste observatie interessant, omdat het aan de kern van zelforganiserende systemen raakt. Hoewel het niet per definitie eigen belang is wat een belemmering vormt voor samenwerking, beoordelen systemen externe invloeden wel vanuit een bestaand en eigen referentiekader. Dit referentiekader kent ook een bepaalde geslotenheid en selectiviteit

waardoor verbindingen met andere organisatieonderdelen niet van belang lijkt. De geslotenheid van dit kader is bepalend voor het al dan niet aangaan van een verbinding met de omgeving⁶.

5.2.2.1 Doelgerichte systemen

Hoewel afstemming van arbeidsmarktbeleid voor de interne organisatie een lastig is, lijkt het doel van beleid duidelijk. Het integrale arbeidsmarktbeleid moet bijdragen aan een betere afstemming tussen vraag en aanbod, het uitbreiden van werkgelegenheid en de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt⁷. Concrete doelstelling is op de korte termijn het aan de slag helpen van mensen, en op de lange termijn inspelen op de werkgeversvraag door het werknemersaanbod hierop te laten aansluiten (Respondent Dordt2.).

Dit vraagt enerzijds een grondige analyse van de huidige situatie en een strategische analyse met betrekking tot de toekomst waarbij ingespeeld moet worden op demografische en (nationale en internationale) economische ontwikkelingen en de gevolgen die dat heeft voor de regio. Het arbeidsmarktbeleid moet dan ook naast de dienstverlening binnen de SUWI-keten, aansluiten bij het versterken van de lokale en regionale economie.

De scheiding tussen de economie en uitvoering met betrekking tot sociale zekerheid komt terug binnen de gemeente in de vorm van de Sectoren Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) en Stads Ontwikkeling (SO). De sector MO is door middel van een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie verbonden aan de Sociale Dienst Drechtsteden en richt zich op re-integratie, participatie, integratie, onderwijs en wijkenaanpak. De sector SO is vooral gericht op de economie en de versterking hiervan door middel van wijkenaanpak, en het tot stand brengen van samenwerking met bedrijfsleven.

Het blijkt echter ook mogelijk dat medewerkers vanuit hun eigen werkgebeid of programmaorganisatie een bijdrage leveren aan de arbeidsmarkt zonder zich direct bewust te zijn van de verbondenheid met dit beleidsterrein. Een respondent (Dordt3.) zegt hierover: "We werken erg probleemgericht, het is niet verankerd".

5.2.3 Zelforganisatie en leiderschap

Om de doelstellingen van beleid te realiseren is de gemeente Dordrecht afhankelijk van haar omgeving. Arbeidsmarktbeleid is voor alles een beleidsterrein wat vraagt om concrete oplossingen in de dagelijkse praktijk. "De markt moet het allereerst zelf doen" is de opvatting van de voormalige projectcoördinator arbeidsmarkt⁸. De arbeidsmarkt is echter een kwetsbare markt en sterk afhankelijk van de economische conjunctuur. Deze

⁶ Zie voor een heldere uitwerking: Van der Meer (2001). Geslotenheid, Waarden en sociale verandering

⁷ Visiedocument januari 2006

⁸ Interview Gilbert Isabella (maart 2007) in Nieuwsbrief RPA-Rijnmond

afhankelijkheid maakt dat het sociale zekerheidsstelsel ook kwetsbaar is (De Beer, 2003). Gedurende de looptijd van dit onderzoek komt dit ook nadrukkelijk terug als de eerste gevolgen van de creditcrisis en de economische recessie zich laten gelden binnen de regio Drechtsteden⁹.

Het vraagstuk van werkloosheid blijkt niet alleen verbonden met de economische conjunctuur. Ook een goede aansluiting tussen onderwijs en bedrijfsleven blijkt noodzakelijk om jeugdwerkloosheid te beperken. Daarnaast is het nodig om werkzoekenden te laten omscholen zodat hun kansen op de arbeidsmarkt toenemen. De gemeente Dordrecht ziet zich dan ook geplaagd voor de uitdaging om enerzijds de dienstverlening aan regionale partners te verbeteren, anderzijds om met verschillende actoren na te denken en te werken aan een betere afstemming zodat werkloosheid binnen de regio beperkt kan blijven tot een minimum.

5.2.3.1 Welke actoren zijn daarbij nodig

Om bovengenoemde doelen is het nodig om samenwerking tussen verschillende actoren te stimuleren of tot stand te brengen. Binnen het beleidsveld arbeidsmarkt zijn de belangrijkste overheidsorganisaties de gemeenten, Sociale Dienst Drechtsteden en UWV-werkbedrijf. Naast deze publieke organisaties spelen ook private partijen een rol in de arbeidsbemiddeling. Daarnaast blijkt uit het arbeidsmarktjournal van het UWV (februari 2009) dat 51% van de beroepsbevolking zonder tussenkomst van derde partijen werk weet te vinden. Dit nuanceert de publieke bemiddelingsrol van de overheid op de arbeidsmarkt. Het neemt echter niet weg dat het versterken van de economie en sociale cohesie door participatie (onder andere op de arbeidsmarkt) moet worden vormgegeven. Om dit te realiseren heeft de gemeente verschillende maatschappelijke partners nodig, maar vooral ook het bedrijfsleven in de regio. In de regio Dordrecht en Drechtsteden bestaan er verschillende werkgeversverenigingen die betrokken zijn bij het arbeidsmarktbeleid. Daarnaast is het onderwijs nodig voor het afstemmen van leren en werken (ter preventie van uitval) en voor om- en bijscholing in geval van werkloosheid. Het blijkt echter niet gemakkelijk om een structurele samenwerking tussen actoren tot stand te brengen. Hoewel verschillende door de gemeente geïnitieerde projecten als relatief succesvol worden benoemd blijkt dat werelden gescheiden blijven.

5.2.3.2 Posities / Rollen

Hoewel actoren met betrekking tot verschillende projecten in beeld zijn geven respondenten aan dat het overzicht op het netwerk ontbreekt. "Wie zijn betrokken en wat betekent dat voor je positie en rol als gemeente" is een vraag die we ons als gemeente moeten stellen volgens de projectleider.

⁹ Toename van werkloosheid, bedrijven die Werktijd verkorting aanvragen bij het UWV-werkbedrijf / mobiliteitscentrum.

Het omgaan met maatschappelijke organisaties ofwel het sturen op gelieerde organisaties is echter een nieuw terrein voor de gemeente. Welke rol brengt dat met zich mee en welke instrumenten hebben we tot onze beschikking? Regie op ketensamenwerking lijkt de rol die de gemeent moet gaan vervullen. Respondenten geven aan dat het voor de gemeente van belang is om te kijken naar welke rol je **hebt** gezien de betrokkenheid van actoren (Respondent Dordt1 / Dordt2.). Hierbij ontstaat echter een spanning met de positie als centrumgemeente en de rol van regisseur en voortrekker. Respondenten geven aan dat regievoeren niet mogelijk is als je te maken hebt met gelijkwaardige partners (Respondent Dordt1/2/3.). De vraag is dan ook wat de regierol van de gemeente is en hoe deze ingevuld dient te worden.

Interessant is hierbij dat de regie wordt ingevuld vanuit het paradigma van 'Beheersing en sturing' gericht op het vormen van een keten. Aangezien in netwerken een top ontbreekt, blijkt regie een sturingsmethode met beperkingen. Respondenten (Dordt1,2.) zien dan ook veel meer een faciliterende rol voor de gemeente weggelegd. De vraag vanuit het netwerk zou leidend moeten zijn voor het handelen: actie realiseer je niet door een beleidsnotitie of een enkel initiatief (Respondent Dord5.). Daarnaast merken verschillende respondenten op dat het betrekken van stakeholders bij beleid en visievorming noodzakelijk is. Ook vanuit de stuurgroep is hier nadrukkelijk op gewezen. Het creëren van draagvlak ofwel in de woorden van de projectleider: "het committeren van partijen aan de inhoud" maakt dat samenwerking tot stand kan komen.

Naast de lopende projecten blijkt integrale beleidsvorming beperkt. Oorzaken hiervoor zouden gevonden kunnen worden in de afwezigheid van interne regie. Ook is het mogelijk dat de projectleider onvoldoende gewicht heeft om resultaten af te dwingen. Wat een plausibeler verklaring lijkt is het zelforganiserende karakter van systemen wat afstemming en samenwerking lastig maakt. Het actieplan Integraal Arbeidsmarktbeleid en de huidige opdracht tot het vormen van een integraal beleid zijn vormen van dissipatieve zelforganisatie waarbij over grenzen heen wordt gekeken. Als het echter komt tot een concrete afstemming dan blijkt bestaande conservatieve zelforganisatie een beperking.

5.3 Beleidsveld Arbeidsmarkt

In paragraaf 5.2.3.3 zijn verschillende actoren benoemd die betrokken zijn bij het arbeidsmarktbeleid. Met name het hoge aantal overheidsorganisaties valt hierbij op. Het beleidsveld omvat echter meerdere organisaties. In tabel 5.1 is een overzicht gegeven van de actoren die het beleidsveld vormen (niet uitputtend). Hierbij is een onderverdeling gehanteerd tussen Overheid, Onderwijs en Werkgevers. Ook is een kolom toegevoegd met regionale fora waar actoren elkaar ontmoeten.

Figuur 5.1 Actoren regionale arbeidsmarkt

Overheid	Onderwijs	Werkgevers	Interactievormen:
Gemeente Dordrecht (Raad / College /Organisatie)	ROC da Vinci (Mbo)	Individuele werkgever	RPA-Rijnmond
GR-Drechtsteden	Middelbare scholen (vmbo's)	Werkgevers Drechtsteden	Economische Adviesraad Dordrecht (EAD) 2005 - 2008
Sociale Dienst Drechtsteden	Hogeschool In Holland (MKB loket)	Dordtse Ondernemers Vereniging (DOV)	Internetplatform Crowfile (Onderwijs – Werkgevers – (potentiële) Werknemers)
UWV-werkbedrijf (CWI)	(Hogeschool Ede)	Dordtmij (Re-integratie)	(Workforce Arbeidsmarkt in tijden van crisis)
Regio Zuid-Holland-Zuid		Turkse Ondernemers Vereniging	
Provincie Zuid-Holland		Young@business	
Drechtwerk		Brancheorganisaties	
Ministeries EZ/SZW/WWI/OCW		Uitzendbureaus	
Werkgeversservicepunt			
Ondernemersloket			

Bovengenoemde actoren vormen het regionale beleidsveld. Hierbij is elke actor afzonderlijk niet in staat om het systeem te besturen. Actoren lopen dan ook voortdurend tegen onvoorziene omstandigheden en gedragingen van andere actoren aan. Daarnaast beïnvloeden internationale en nationale ontwikkelingen het beleidsveld. De kredietcrisis in 2008/2009 is hiervan een duidelijk voorbeeld. Maar ook de ontwikkeling naar een kennissamenleving is van invloed op de regionale concurrentiepositie. In de komende paragrafen zal vooral de interne dynamiek binnen het beleidsveld aan de orde komen. Deze interne dynamiek ontstaat zoals we eerder al zagen door het zelforganiserende karakter van actoren. Doordat actoren met elkaar in interactie treden ontstaat er een bepaalde orde binnen het netwerk.

5.3.1 Orde door zelforganisatie

De spanning die er bestaat tussen de arbeidsvraag en het aanbod van arbeid is een belangrijke reden voor zowel werkgevers en werknemers als overheden om hier aandacht aan te besteden. Hoewel dit vanuit verschillende overwegingen gebeurt lijken alle partijen gebaat bij een goede afstemming tussen vraag en aanbod. Doordat vraag en aanbod niet automatisch bij elkaar komen heeft zowel de overheid als private uitzendbureaus een bemiddelingsrol op de arbeidsmarkt. De publieke bemiddelingsrol

krijgt vooral vorm doormiddel van de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI). Binnen de structuur van de SUWI-keten is het UWV-werkbedrijf verantwoordelijk voor de recente werkzoekenden. De gemeente is in het kader van de Wet Werk en Bijstand de Wet Sociale Werkvoorziening verantwoordelijk voor de bijstandsuitkeringen, sociale werkvoorziening en de re-integratie van nuggers¹⁰. Sinds 2007 zijn binnen Dordrecht deze taken geregionaliseerd naar de sociale dienst Drechtsteden (SDD) die verantwoordelijk is voor de uitkeringen in het kader van de Wet Werk en Bijstand en een opdrachtgeversrol heeft richting re-integratiebedrijven zoals Drechtwerk¹¹.

Hoewel deze bij wet geregelde structuur mede richting geeft aan het beleidsveld is het niet de enige manier om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. En ook niet per definitie de meest effectieve manier. De bemiddelingsrol vanuit het voormalige CWI is te veel vanuit het aanbod vormgegeven zo blijkt uit een discussienotitie van de Raad van Werk en Inkomen (RWI, 2006). En hoewel de wet SUWI erop was gericht om samenwerking tussen de uitvoerende organisaties te bevorderen heeft dit in de praktijk maar beperkt plaatsgevonden. Samenwerking tussen UWV-werkbedrijf en SDD binnen de Werkboulevard Drechtsteden is lastig, en een gedeeld dienstverleningsconcept komt moeizaam tot stand (Respondent Dordt2./ SDD1.). Door dat het aanbod leidend was heeft het CWI en de Sociale Dienst een imago probleem opgebouwd bij de werkgevers in de regio (Respondent WD2.). Slechts 20% van het aantal vacatures bij het regionale bedrijfsleven wordt gemeld bij het UWV-werkbedrijf. Werkgevers zoeken alternatieve manieren om aan hun vacatures te vervullen, zoals: eigen werving en selectie (via internet) en met behulp van private intermediairs.

5.3.1.1 Interacties

De uitvoerende structuur van de SUWI-keten betreft slechts een deel van het beleidsveld. Binnen het beleidsveld zijn verschillende projecten opgestart ter voorkoming van jeugdwerkloosheid en het versterken van de economie. De regionale economische ontwikkeling gekoppeld aan de beleidsontwikkeling met betrekking tot de arbeidsmarkt is een niveau waarop actoren elkaar ontmoeten. In tabel 5.2 zijn deze drie niveaus weergegeven.

Tabel 5.2 Interactieniveaus

Niveau	Betrokken actoren	Activiteiten	Kenmerken
Uitvoering sociale zekerheid	Werkboulevard (UWV-werkbedrijf, SDD, WSP) / Re-integratiebedrijven. In mindere mate werkgevers en werknemers	Begeleiden van werknemers naar werk. Verbinding zoeken met opleidingen.	Gezamenlijke dienstverlening in ontwikkeling, maar sterk belemmerd door bestaande structuren

¹⁰ Niet uitkeringsgerechtigde werkzoekenden. Sinds 2004 is deze verantwoordelijkheid expliciet opgenomen in de Wet Werk en Bijstand (WWB)

¹¹ WSW: Wet sociale werkvoorziening. Gemeenten zijn hiervan uitvoerder. Financiën via het rijk. In Dordrecht is de GR-drechtwerk de uitvoerende organisatie voor de WSW. Dordrecht is mede-eigenaar.

Project	Diverse projecten waarbij gemeente, werkboulevard, onderwijs en werkgeversorganisaties zijn betrokken	Afstemmen van handelen gericht op preventieve aanpak werkloosheid - Werkboulevard / Leerpark / Werkgeversservicepunt / Route23 / Leerwerkloket	Voornamelijk geïnitieerd vanuit overheid. Sommigen vanuit bedrijfsleven. Wisselende successen.
Visie	Gemeente Dordrecht (centrumgemeente), gemeenten in de Drechtsteden, werkgevers en onderwijs	Verkenningen van visies m.b.t. toekomst, globale uitspraken.	Sterk ad-hoc, niet structureel. Zoeken naar posities

Hoewel deze drie niveaus in elkaar grijpen is de dynamiek verschillend. Enerzijds is er de dagelijkse concrete uitvoering binnen de SUWI-keten met betrekking tot re-integratie en het begeleiden van werkzoekenden naar werk, anderzijds zijn de verschillende projecten gericht op het voorkomen van werkloosheid en het verbeteren van de dienstverlening op het niveau van de uitvoering.

De interacties binnen het netwerk zijn in de huidige situatie met name gericht op de korte termijn. Samenwerking is ontstaan rondom een aantal door de gemeente Dordrecht en het ministerie van SZW geïnitieerde projecten. Projecten zoals Route23 (samenwerking gericht op de preventie van jeugdwerkloosheid), Leerwerkloket (samenwerking gericht behouden van werk door een leven lang leren), en leerpark (samenwerking gericht op het verbinden van onderwijs en bedrijfsleven) zijn relatief succesvol. In samenwerking met onderwijs, werkgevers, gemeente Dordrecht en de werkboulevard zijn in 2008 de Leerwerkloketten van start gegaan. Al eerder in 2004 is het project Route23 ontstaan uit een gezamenlijk initiatief van de gemeente en CWI, sociale dienst en bureau leerplicht. Door deze samenwerking hebben organisaties zich verbonden aan gedeelde afspraken en doelstellingen. Toch blijkt de samenwerking tussen overheden, onderwijs en werkgevers lastig. Een gesloten houding van organisaties is volgens een respondent (WD2.) een belangrijke oorzaak dat werelden gescheiden blijven: "een open houding als organisatie en het kennen van de ander en weten wat de ander doet maakt het veel gemakkelijker om elkaar te vinden". Ook blijkt een gezamenlijk verleden een rol te spelen. Een respondent (WD1.) geeft aan dat de bereidwilligheid van bouwbedrijven om zich op het leerpark te vestigen als leerwerkbedrijf, is afgenomen door de aanbestedingsprocedure voor hetzelfde leerpark. "De gemeente heeft fout gemaakt door de bouw van het leerpark aan te besteden bij Heijmans, en niet bij lokale en regionale bedrijven. Hierdoor is een bijna vijandige sfeer ontstaan tussen werkgevers en gemeente".

De interacties met betrekking tot een toekomstvisie zijn gericht op het uitwisselen van ideeën en visies. Een structureel overlegverband tussen ondernemers, onderwijs en overheid ontbreekt echter binnen het netwerk. Dit wordt met name vanuit het Werkgeversservicepunt en de DOV als een probleem ervaren.

Interacties vinder vooral plaats de Werkgevers Drechtsteden, UWV-werkbedrijf, SDD en gemeente Dordrecht. In dit verband wordt de gemeente Dordrecht gezien als de voortrekker van het arbeidsmarktbeleid. In deze rol heeft de gemeente in 2007 de werkgevers willen betrekken bij het arbeidsmarktbeleid. Dit leidde echter tot een versterking van de bestaande verhoudingen in plaats van een gedegen basis voor verdere beleids- en visievorming.

De kredietcrisis eind 2008 begin 2009 zorgt voor een vernieuwde dynamiek in het netwerk. Door toename van werkloosheid neemt de druk op het UWV-werkbedrijf toe. Ook een aantal werkgevers zien zich genooddaakt om werktijd verkorting¹² aan te vragen, waarmee ze de verplichting aangaan hun werknemers elders te detacheren of scholing aan te bieden. De dynamiek die hierdoor ontstaat, laat het arbeidsmarktbeleid weer volop leven. Partijen blijken in een urgente situatie veel meer bereid om de handen ineen te slaan. Dit leidt binnen een relatief korte tijd tot samenwerking tussen Werkboulevard, werkgevers Drechtsteden, Gemeente Dordrecht en ROC-Da Vinci. Voor het beleidsniveau blijkt de dynamiek ook gevolgen te hebben. Partijen bezinnen zich op hun rol en positie.

5.3.2 Doelgerichte actoren

Sociale systemen zijn voor het behalen van hun doelstellingen afhankelijk van de mogelijkheden die de omgeving hen biedt. Niettemin zijn individuen en organisaties vaak in meer of minder mate ambitieus in het vaststellen van hun doelen.

In tabel 5.3 zijn de verschillende doelstellingen van de actoren genoemd die een belangrijke rol spelen in het huidige netwerk. Hierbij is het opvallend dat de doelstellingen met betrekking tot de arbeidsmarkt elkaar niet uitsluiten, maar eerder in elkaars verlengde liggen.

Tabel 5.3 Doelen arbeidsmarkt per organisatie

Doel Dordrecht:	Vormgeven aan het regionale arbeidsmarktbeleid door regie te voeren en te zorgen dat vraag en aanbod op elkaar worden afgestemd, ook op lange termijn.
Doel SDD:	Afstemmen van vraag en aanbod in het kader van re-integratie en participatie
Doel UWV-werkbedrijf:	Het aan het werk helpen van recente (tot 1 jaar) werkzoekenden. Leer en werk loket.
Doel WSP:	Het afstemmen van vraag en aanbod vanuit de vraagkant (werkgeversbenadering).
Doel WD:	Belangen van leden behartigen richting overheden. Arbeidsmarktspecifiek: meedenken visie en beleid
Doel ROC - Da Vinci / Leerpark:	Opleiden van scholieren zodat zij met voldoende startkwalificatie aan het werk kunnen.
Doel Werkgevers:	Gezond bedrijfsresultaat

¹² Werktijdverkorting (wtv) is een bijzondere regeling van het ministerie van SZW. De regeling staat toe dat bedrijven die hun omzet, door bijzondere omstandigheden, fors zien teruglopen, hun personeel tijdelijk in de WW kunnen parkeren. Voorwaarde is dat zij hun werknemers dan wel om of bijscholen of detacheren bij bedrijven die nog wel personeel kunnen gebruiken.

De doelstellingen van verschillende organisaties blijken op het eerste gezicht niet conflicterend. Dit is anders met de formulering van problemen en oplossingen. Werkloosheid als overkoepelende problematiek heeft te maken met verschillende andere problemen welke actoren definiëren. De publieke bemiddeling die jarenlang vanuit het aanbod gedreven functioneerde heeft een negatief imago opgebouwd binnen het bedrijfsleven. Werkgevers mijden de werkboulevard en lossen hun problemen liever zelf op dan gebruik te maken van het aanbod bij het UWV-werkbedrijf.

Het onderwijs en het bedrijfsleven zijn teveel gescheiden. Hierdoor is het elke keer weer een probleem om voldoende stageplaatsen te realiseren. Het onderwijs is veelal gericht op het opleiden van jongeren zodat zij met een voldoende startkwalificatie de arbeidsmarkt op kunnen. Toch blijkt dat opleiding en werkpraktijk niet altijd op elkaar aan te sluiten. Het project Leerpark heeft de missie om het onderwijs te vervlechten met onder andere werken en ondernemen door leerwerkbedrijven aan te trekken. Daarnaast moet het toekomstgerichte onderwijs bijdragen aan een sterke en innovatieve kenniseconomie met positieve effecten voor de regionale arbeidsmarkt. De manier om dit te bereiken is de verbinding tot stand brengen met werkgevers, maar ook met de SUWI-keten zodat onderwijs ingericht wordt op een leven lang leren.

Ondanks de verschillende initiatieven die hun basis vinden in de filosofie van een 'leven lang leren' en 'iedereen moet meedoen binnen de samenleving', blijken actoren zich niet zomaar in de voorgestelde richting te bewegen. Coördinatie op arbeidsmarkt vanuit het ministerie van SZW en de centrumgemeente veroorzaakt wel dynamiek binnen het netwerk, maar ook hier lijkt deze dynamiek te worden beperkt door conservatieve zelforganisatie. Wat met projecten en coördinatie echter niet lukt, lijkt door de economische crisis wel tot stand te komen. De urgentie om actie te ondernemen leidt bij diverse actoren tot de bereidwilligheid om afspraken te maken en de gevolgen van de crisis gezamenlijk aan te pakken.

5.3.3 Heroriëntatie op rollen en posities

Vanuit de interviews wordt duidelijk dat er verschillende beelden op het netwerk bestaan. De respondenten vanuit de werkgeversorganisaties (WD1. / DOV1.) geven aan dat de contacten met de gemeente Dordrecht, Sociale Dienst Drechtsteden en UWV-werkbedrijf goed zijn. "We weten elkaar te vinden, en de lijnen zijn erg kort". Aan de andere kant bestaat het beeld dat er weinig gebeurt. Hierbij wordt vooral naar de gemeente Dordrecht gewezen: "Binnen de gemeente moet er eerst weer een taskforce komen die verantwoordelijk wordt voor de uitvoer, in plaats van mensen vrij te maken en hiermee aan de slag te gaan" (Respondent WD1.). Dit leidt er toe dat de Werkgevers Drechtsteden in de eerste helft van 2009 gaan werken aan het verstevigen van hun organisatie. Onder andere door aan te sluiten bij het mobiliteitscentrum. Hieruit ontstaat

een initiatief waarbij vacatures, werkzoekenden, werkgevers, en onderwijs door middel van een website worden gekoppeld. Ook geven respondenten aan dat zij zich heroriënteren op hun positie omdat er niets van het arbeidsmarktbeleid terecht lijkt te komen (Respondent WD1.).

Het beeld wat er binnen de gemeente Dordrecht bestaat op het netwerk is wisselend. Enerzijds ontbreekt het overzicht, anderzijds bestaat het beeld dat een organisatie zoals Werkgevers Drechtsteden onvoldoende als eenheid is georganiseerd. Oorzaken hiervoor zouden in de cultuur van de regio kunnen liggen: er is een bescheiden sfeer: "Hard werken en niet zeuren, thuiskomen, in het weekend naar de kerk en de volgende week opnieuw" (Respondent Dordt3.). Hoewel dit een kenmerk van de regio kan zijn, zijn verschillende respondenten van mening dat het netwerk meer benut zou moeten worden dan in de huidige situatie het geval is. Het blijkt dat het gebruik maken van en aansluiting zoeken bij de bestaande structuren mogelijkheden biedt om doelen te realiseren.

5.4 Relatie tussen beide CAS'en

Het CAS Dordrecht is formeel verantwoordelijk voor een integraal arbeidsmarktbeleid. Op basis hiervan wordt in 2007 het document 'Naar een Regionaal Actieplan Integraal Arbeidsmarktbeleid geschreven'. Dit plan bevatte naast inhoudelijke informatie ook een organisatievoorstel met het oog op samenwerking tussen enerzijds het CAS Dordrecht en het CAS beleidsveld. Dit plan kan gezien worden als de output van het CAS Dordrecht. Tegelijkertijd diende het plan als input voor organisaties binnen het CAS beleidsveld op basis waarvan vervolggesprekken en acties tot stand dienden te komen. Daarnaast is het voor betrokkenen ook een uitnodiging om elkaar te zoeken en verbindingen aan te gaan¹³.

Het plan wordt binnen het CAS beleidsveld, met name door de werkgevers, niet als een basis voor verdere discussie opgevat. Het wordt veel meer ervaren als een definitief plan van de gemeente: "Plannen worden door de gemeente eerst intern ontwikkeld en komen daarna pas naar buiten" (Respondent WD1.). Hierdoor neemt de bereidheid van organisaties om mee te werken aan een integraal beleid op de korte termijn niet toe.

Wanneer in 2008 de stuurgroep wordt gevormd binnen het CAS Dordrecht wordt voorgesteld om zowel interne als externe stakeholders te betrekken binnen de stuurgroep alsook de projectgroep. Het meenemen van ideeën en plannen van betrokkenen lijkt niet genoeg. Betrokken actoren vanuit het CAS beleidsveld dienen, zowel binnen de stuurgroep als projectgroep aanwezig te zijn. Het proces van beleidsontwikkeling blijft met dit voorstel niet exclusief de taak van de gemeente, maar

¹³ Raadsinformatiebrief inzake actieplan integraal arbeidsmarktbeleid 25 mei 2007.

wordt een gezamenlijke opgave. Voordat het echter daadwerkelijk zover komt verandert de situatie op de arbeidsmarkt door de economische recessie.

De relatie tussen het CAS Dordrecht en het CAS beleidsveld blijkt vooral gericht op het oplossen en voorkomen van de toenemende werkloosheid in de regio. De plannen en ideeën die in overleg tussen verschillende actoren (Werkgevers, UWV-Werkbedrijf, ROC-Da Vinci en Gemeente Dordrecht) ontstaan blijken echter niet te leiden tot concrete acties. De oorzaak hiervoor wordt door actoren vooral binnen het CAS Dordrecht gezocht. Het lijkt de gemeente te ontbreken aan realiseringsmacht. Plannen en ideeën worden uitgewisseld, contacten blijken goed, maar zo merkt een respondent (WD1.) op: 'binnen de gemeente moet er eerst weer een Taskforce komen die verantwoordelijk wordt voor de uitvoer, in plaats van mensen vrij te maken en hiermee aan de slag te gaan. Het lijkt wel of er steeds weer om het probleem heen wordt georganiseerd”.

Ondanks de openheid van het CAS Dordrecht om samen met organisaties in het CAS Beleidsveld te werken blijkt dat interne processen ook gevolgen hebben voor de relatie. De nadruk die bestuurders leggen op het doen van gedegen onderzoek alvorens actie kan worden ondernomen (Respondent Dordt3.) blijkt een remmende factor voor een gezamenlijke aanpak. Deze nadruk op een inhoudelijke basis voor beleid lijkt op bestuurlijk niveau verbonden met de verantwoording die de positie van centrumgemeente met zich mee brengt. Op ambtelijk niveau wordt de nadruk op inhoud (als basis voor beleid) direct geconfronteerd met de verschillende opvattingen binnen het CAS beleidsveld. Hierdoor wordt inhoud ook gezien als middel om organisaties te binden aan gemeenschappelijke doelen (Respondent Dordt2.).

Relaties tussen beide CAS'en bestaan op verschillende niveaus, en tussen verschillende systeemelementen ofwel actoren. De uitwisseling van informatie (plannen en ideeën) blijkt echter niet voldoende om concrete acties tot stand te brengen. De interne dynamiek binnen de CAS'en blijkt naast externe invloeden ook van groot belang.

5.5 Conclusie

Het oplossen van het werkloosheidsvraagstuk is een vraagstuk waarbij zowel werkgevers, onderwijs als overheid bij betrokken zijn. Hoewel vanuit verschillende invalshoeken en op basis van verschillende referentiekaders dragen actoren bij aan het functioneren van het CAS beleidsveld. Om dit functioneren te optimaliseren blijkt een breder kader gewenst, waarbij organisaties over hun eigen grenzen heenkijken. Het ontwikkelen van een breder kader kan gezien worden als een vorm van dissipatieve zelforganisatie. Het blijkt voor het CAS Dordrecht echter een voortdurende strijd om actoren te binden aan projecten en besluiten. Dit ligt met name aan conservatieve zelforganisatie waarbij actoren terugvallen op bestaande frames en patronen.

Zowel binnen het CAS Dordrecht als binnen het CAS beleidsveld zijn verschillende vormen van conservatieve zelforganisatie te onderscheiden: (1) Herstructurering, zowel binnen Dordrecht als binnen het beleidsveld. (2) Een poging tot krachtig leiderschap doormiddel van een netwerkende projectleider.

De noodzaak tot integrale beleidsvorming en een klantgeoriënteerde focus als antwoord op een toenemende complexiteit en een blijvende legitimering van de overheidsorganisatie zijn echter een duidelijk voorbeeld van zelforganisatie waarbij de gemeente gericht is op het behoud van haar positie. De structurele veranderingen binnen de organisatie, die hiervan het gevolg zijn, moeten enerzijds leiden tot een betere aansluiting op de omgeving, anderzijds tot een integrale afstemming van beleid binnen de organisatie.

Hoofdstuk 6. Analyse van systemen en hun relatie

6.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op zelforganisatie binnen de complexe adaptieve systemen Dordrecht en het beleidsveld arbeidsmarkt. Hierbij zagen we beide vormen van zelforganisatie terugkomen. Systemen zijn zowel gericht op het aangaan van verbindingen met andere systemen als op het handhaven van eigen (tijdelijke) structuren. In dit hoofdstuk zal achtereenvolgens in worden gegaan op de kenmerken van het systeem Dordrecht (Paragraaf 6.2), het systeem beleidsveld (Paragraaf 6.3) en de kenmerken van de relatie tussen beide systemen (Paragraaf 6.4).

6.2 Kenmerken van Dordrecht

Met de decentralisatie van Rijkstaken op het gebied van arbeidsmarktbeleid wordt de gemeente Dordrecht geacht een regisserende rol te vervullen met betrekking tot de vorming van een integraal beleid. In een veranderende omgeving lijkt regie een geschikt sturingsmodel om binnen netwerken en ketens te sturen op verbindingen. In de komende paragrafen zullen we ingaan op de organisatie van Dordrecht en kijken naar de structuur, grenzen en werkwijzen binnen de organisatie.

6.2.1 Systeemdefinitie

Binnen een bureaucratische organisatie worden processen van zelforganisatie beheerst door standaardprocedures en een verticale verantwoordingsstructuur. Aansturing van processen wordt dan ook veelal verticaal gecommuniceerd. Binnen het CAS Dordrecht krijgt aansturing van de organisatie op twee manieren vorm. Enerzijds verticaal binnen de bestaande organisatie, anderzijds horizontaal (programma's) buiten de lijn van de organisatie om. Bij de benoeming van een projectleider arbeidsmarktbeleid doet zich een combinatie van deze twee voor. De projectleider wordt geacht om te netwerken en horizontale verbanden tot stand te brengen zowel binnen als buiten de organisatie. Voor de interne organisatie betekent dit een horizontale projectbenadering binnen een verticaal aangestuurde organisatie.

De projectleider wordt aangestuurd vanuit de ambtelijke stuurgroep en valt onder de verantwoording van de sectordirecteur Stadsontwikkeling (SO) en onder de bestuurlijke portefeuillehouder arbeidsmarktbeleid. Opvallend is dat de stuurgroep mede wordt gevormd door de directeurs van de Sectoren MO en SO en SDD. Dit is opvallend omdat aansturing en afstemming op integraal beleid binnen de organisatie niet tot stand komt. In paragraaf 5.2.2 zijn een aantal problemen genoemd die een belemmering vormden voor de beleidsontwikkeling binnen de organisatie. Aanvullende aansturing vanuit het management ontbreekt terwijl dit een essentiële voorwaarde lijkt voor het succes van de

projectleider. In dit opzicht functioneert Dordrecht niet als een complex adaptief systeem. Verticale structuren zijn leidend en de aansturing op afstemming ontbreekt waardoor de projectleider voor een bijna onmogelijke taak wordt geplaatst.

Wat we zien is dat het CAS Dordrecht een organisatie is waarbij zowel dynamiek als stabiliteit een rol spelen. Dynamiek komt onder andere tot stand door de horizontaal werkende programma's en het projectmanagement. Deze manier van coördineren moet bijdragen aan het vergroten van de complexiteit binnen het systeem. Tegelijkertijd wordt de dynamiek van deze horizontaal werkende programma's echter gedempt door de bestaande organisatiestructuur. Het gevaar hiervan is dat programma's en projectorganisaties gescheiden van de bestaande organisatie gaan functioneren.

6.2.2 Systeemgrenzen

Het arbeidsmarktbeleid raakt zowel binnen het CAS Dordrecht als daarbuiten verschillende actoren. Binnen het CAS Dordrecht betreft dit verschillende afdelingen. Enerzijds afdelingen die zich eerder al met het dossier werk en inkomen bezighielden binnen de Sector MO, anderzijds afdelingen die nodig zijn om het maatschappelijke vraagstuk van werkloosheid integraal te benaderen. Arbeidsmarktbeleid wordt in het visiedocument Integraal arbeidsmarktbeleid (2006) dan ook nadrukkelijk breder geformuleerd dan de publieke bemiddeling. Ook economische versterking draagt bij aan een goede arbeidsmarkt in de regio. Daarnaast is het met het oog op 'een leven lang leren' noodzakelijk dat participatie en re-integratie binnen de samenleving wordt bevorderd door blijvend ofwel te werken ofwel te leren.

Bij het tot uitvoer brengen van deze ideeën ontstaan een aantal problemen. Er is geen goede aansluiting tussen werkzoekenden en de regionale vraag op de arbeidsmarkt, onderwijs en bedrijfsleven zijn onvoldoende op elkaar afgestemd en er is een toenemende vraag (tekort) aan hoger opgeleiden. Dit maakt het binnen het CAS Dordrecht noodzakelijk dat de beleidsvelden economie, onderwijs en sociale dienst hun beleid afstemmen. Hierdoor kan vanuit een integraal kader gestuurd worden op verbindingen binnen het beleidsveld. Voor een goede uitvoering is het belangrijk dat er samenwerking en afstemming bestaat tussen UWV-werkbedrijf, Sociale dienst en onderwijs, maar ook met werkgevers.

De afstemming tussen organisatieonderdelen is niet optimaal. Er bestaan verschillende referentiekaders van waaruit de werkloosheidsproblematiek wordt benaderd (werkzoekende, sociale cohesie, bedrijfsresultaat, economische ontwikkeling). Op basis van deze kaders zijn verschillende belangen leidend voor verschillende actoren. En hoewel deze kaders elkaar niet per definitie uitsluiten ligt de focus binnen de organisatie enerzijds sterk op het sociale aspect anderzijds op het economische. Een scheiding die

terugkomt tussen de sectoren MO en SO, maar ook binnen de sectoren tussen beleidsambtenaren en strategisch adviseurs.

Naast interne afstemming is het nodig om beleid in overleg met externe betrokkenen te ontwikkelen. De gemeente is afhankelijk van de werkgevers in de regio, het onderwijs en het UWV-werkbedrijf. Omdat geen van deze partijen in staat is de arbeidsmarkt te besturen, is het voor de gemeente nodig om zich te bezinnen op haar regisserende rol zo blijkt uit het visiedocument. Hierbij wordt in eerste instantie een faciliterende rol voorgestaan. De invulling van deze rol lijkt echter sterk beïnvloed te worden door de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder. Hierdoor verschuift de focus van bestuur en management naar de inhoud, als basis voor beleid. Dit komt terug in de opdrachtformulering. De nadruk op een inhoudelijke benadering van het vraagstuk sluit de betrokkenheid van externe partijen niet uit, maar veronderstelt wel een positie ten opzichte van deze betrokkenen. Die positie is echter meer gericht op beheersing en kaderstelling in plaats van op faciliteren.

6.2.3 Systemlogica

In de huidige situatie is de nadruk sterk op de inhoud gericht. De opdracht voor de projectleider luidt dan ook om een gedegen analyse van de huidige arbeidsmarktsituatie te maken en een voorstel te maken voor een gewenste situatie. Binnen een half jaar moet er ook een regionaal beleid klaar liggen als afwegingskader voor toekomstige beslissingen. De opdracht is duidelijk en het tijdpad ook. Daarnaast lijkt het probleem duidelijk: Vraag en aanbod op de arbeidsmarkt zijn onvoldoende op elkaar afgestemd.

Binnen Dordrecht wordt gekozen voor een projectmatige aanpak waarbij de invloed van externe partijen op de beleidsvorming verstandig lijkt. Hier wordt een eerste stap gezet naar een vertaling van de externe omgeving in de organisatie. De praktijk blijkt echter weerbarstig. Een projectgroep is begin 2009 nog niet gevormd. En buiten het feit dat de beleidscapaciteit voor arbeidsmarktbeleid beperkt is zagen we in de vorige paragraaf al dat actoren het probleem vanuit hun eigen referentiekaders benaderen. Het formuleren van een gewenste situatie is dan ook een opdracht die rekening dient te houden met verschillende belangen.

Dat dit noodzakelijk is blijkt uit het feit dat er onvoldoende draagvlak bleek te bestaan voor het in 2007 geschreven actieplan. De oorzaak lag hierbij niet zozeer in de inhoudelijke overwegingen. Maar veel meer in de wijze waarop de betrokkenheid van de omgeving werd georganiseerd. Het maken van plannen binnen de organisatie, en het op basis daarvan formuleren van beleid blijkt een werkwijze die niet langer aansluit bij de omgeving. Actoren willen betrokken worden in de beleidsvorming.

Het vinden van inhoudelijke oplossingen voor de mismatch tussen vraag en aanbod moet ervoor zorgen dat samenwerking en afstemming tussen actoren tot stand komt. Vandaar

dat ook een gedegen analyse nodig is en actoren betrokken moeten worden in de beleidsontwikkeling. De veronderstelling die hieraan ten grondslag ligt is dat het voor alles moet gaan om het oplossen van het maatschappelijke probleem. Dit uitgangspunt gaat echter voorbij aan enerzijds het zelforganiserende karakter van systemen, maar anderzijds ook de kenmerken van het sturingsobject. De mismatch van vraag en aanbod is verweven met andere problemen binnen de maatschappij (integratie, sociaal zwakkeren, jeugd, vergrijzing, etc.). Daarnaast maakt de verbondenheid van de arbeidsmarkt aan de economische conjunctuur dat het probleem dynamisch is en vooral in perioden van laagconjunctuur als problematisch zal worden ervaren.

6.2.4 Conclusie

De organisatiestructuur binnen het CAS Dordrecht is het resultaat van een periode aan veranderingen. Hoewel structuren binnen organisaties niet direct het product zijn van zelforganisatie speelt zelforganisatie wel degelijk een rol. Organisatie onderdelen zijn met elkaar in interactie waarbij de organisatiestructuur slechts voor een gedeelte bepalend is voor deze interacties. Binnen Dordrecht komt interactie enerzijds verticaal, en anderzijds horizontaal tot stand. Met name door de projectorganisaties en programma's wordt horizontaal gewerkt met het oog op complexe vraagstukken. Deze horizontale programma's en projecten kennen formeel echter een verticale aansturing.

Integrale beleidsvorming komt niet tot stand door de bestaande scheiding tussen beleidsvelden. Enerzijds omdat dissipatieve zelforganisatie wordt gedempt door conservatieve zelforganisatie en aanpassing aan de organisatiestructuur, anderzijds omdat aansturing vanuit het management op afstemming ontbreekt. Hierdoor kunnen grenzen tussen afdelingen blijven bestaan. Systeemonderdelen zijn dan ook in grote mate zelfreferentieel waardoor grenzen tussen organisatie onderdelen een zekere mate van geslotenheid kennen. Deze geslotenheid kan dan zowel het resultaat zijn van een bewuste als van een onbewuste keuze. De wil om actoren in de beleidsvorming te betrekken, wat gezien kan worden als een vorm van openheid, zal alleen dan slagen als alle partijen bereid zijn tot een zekere openheid en reflectie ten aanzien van de eigen grenzen. De keuze om vanuit de inhoud te werken als middel om partijen te committeren, verdient het dan ook om kritisch te worden bekeken. Samenwerking blijkt mede belemmerd doordat de gemeente vasthoudt aan haar rol als inhoudelijke expert.

6.3 Kenmerken van het Beleidsveld met betrekking tot Arbeidsmarkt

Het netwerk met betrekking tot arbeidsmarktbeleid wordt gevormd door enerzijds de uitvoerende structuur binnen de Werkboulevard en anderzijds verschillende projecten. Overkoepelend kan een visieniveau worden onderscheiden. Binnen het huidige netwerk bestaat er echter geen structureel verband waarbinnen dit tot stand komt. Het

uitwisselen van visies en ideeën gebeurt dan ook veelal tussen een aantal 'sleutelspelers' vanuit de gemeente Dordrecht, werkgevers en onderwijs.

6.3.1 Systeemdefinitie

Binnen het CAS beleidsveld zijn drie niveaus van interactie te onderscheiden. Allereerst het uitvoerende niveau, ten tweede het projectniveau, en ten derde het visieniveau. Deze interactieniveaus zijn met elkaar in wisselwerking. In tabel 5.2 zijn deze drie niveaus weergegeven waarbij ook de betrokken actoren zijn genoemd.

Op het niveau van de uitvoering ligt de centrale rol bij het UWV-werkbedrijf. Zij is verantwoordelijk voor de publieke bemiddeling. Binnen de werkboulevard Drechtsteden gebeurt dit in samenwerking met de Sociale Dienst Drechtsteden en het Werkgeversservicepunt. Vanuit haar bemiddelingsrol is het UWV-werkbedrijf ook betrokken bij de verschillende projecten als Route23, en Leerwerkloket. Projecten die zijn opgezet vanuit de gemeente Dordrecht en het ministerie van SZW en OC&W. Met name binnen dit laatste project komt de verbinding tussen publieke bemiddeling, werkgevers en onderwijs naar voren. Het blijkt dat deze verbinding ondanks het eerdere initiatief van het Leerpark om onderwijs en werk aan elkaar te binden nog maar beperkt tot stand komt. Zo wijzen respondenten op gescheiden werelden van onderwijs, werkgevers en ook dienstverlening. Een scheiding die terugkomt binnen de drie verschillende niveaus van uitvoering, projecten en visie.

Op het niveau van de beleidsvorming lijkt het zwaartepunt binnen het beleidsveld te liggen bij de gemeente Dordrecht als centrumgemeente en voortrekker voor regio. De gemeente staat een integrale benadering van de arbeidsmarkt voor, en is daarom naast de uitvoeringsketen afhankelijk van werkgevers(organisaties) en onderwijs. Werkgevers in de regio zijn in toenemende mate georganiseerd binnen de verschillende werkgeversorganisaties. Zij zijn naast belangenbehartiger ook een 'spreekbuis' voor de gemeente.

In haar positie als centrumgemeente heeft de gemeente Dordrecht een regisseursrol op de arbeidsmarkt. Vanuit het besef dat één organisatie niet in staat is de regionale arbeidsmarkt te besturen is het noodzakelijk om samen te werken. Deze samenwerking komt binnen de uitvoerende structuur moeizaam tot stand. Ook op projectniveau blijkt dat het met elkaar samenwerken niet altijd gemakkelijk is. Als het gaat om het vormen van een regionale visie op de arbeidsmarkt blijkt er echter sprake van een fundamentele onzekerheid over de richting waarin de regio zich moet ontwikkelen. Dit in combinatie met het besef dat individuele actoren niet alleen veranderingen kunnen bewerkstelligen maakt het noodzakelijk dat er een gedeelde visie wordt ontwikkeld. Visieontwikkeling blijft echter bij het uitwisselen van ideeën en globale visies.

Ondanks het ontbreken van een eenduidige visie komen veranderingen binnen het beleidsveld tot stand. Bijvoorbeeld de samenwerking tussen de Dordtse Ondernemers

Vereniging (DOV), het UWV-werkbedrijf en de SDD wat resulteert in een werkgeversservicepunt. Ook voor de gemeente Dordrecht is de toenemende roep op een kwalitatieve dienstverlening een reden om vraaggericht te gaan werken. Daarnaast zijn organisaties als Werkgevers Drechtsteden (WD), Dordtse Ondernemers Vereniging (DOV) in steeds beter georganiseerd en profileren zich als belangenbehartiger richting overheden.

De structuur binnen het CAS beleidsveld valt het beste te omschrijven als netwerkvormend en tijdelijk. De relatieve zelfstandigheid van actoren ten opzichte van elkaar zorgt er eveneens voor dat interactie tussen actoren vrijblijvend is. Toch zijn er de afgelopen jaren met name rondom verschillend projecten samenwerkingsverbanden gevormd waar actoren met wisselende successen bij betrokken zijn.

De noodzaak om de regionale economie te versterken en de oprichting van de Economische Adviesraad Dordrecht vanuit de gemeente Dordrecht heeft in de afgelopen jaren tot toenemende interactie tussen ondernemers en overheid geleid. Ook is er in beperkte mate samenwerking tussen onderwijs, ondernemers en UWV-werkbedrijf ontstaan. Veranderingen binnen het systeem zijn echter nog minimaal. De verhoudingen tussen actoren zijn stabiel en actoren gedragen zich met name conformerend aan het bestaande netwerk.

6.3.2 Systeemgrenzen

Organisaties binnen het netwerken hebben verschillende doelstellingen en kennen elk hun eigen wordingsgeschiedenis. Binnen het beleidsveld arbeidsmarkt zien we dit terug. Binnen de uitvoerende structuur zijn organisaties direct bezig met het aan het werk helpen van werkzoekenden of herintreders. Hier wordt dagelijks concreet gewerkt aan het matchen van vraag en aanbod van arbeid. De laatste jaren is in toenemende mate het besef ontstaan dat een succesvolle match het noodzakelijk maakt om op de hoogte te zijn van de arbeidsvraag bij ondernemers in de regio. Door vanuit de vraag te gaan werken is het beter mogelijk om doormiddel van om- en bijscholing het aanbod af te stemmen op de vraag. Deze nieuwe ideeën die met name vanuit landelijke¹⁴ en gemeentelijke overheid worden ontwikkeld maken dat vanuit de uitvoerende structuur meer en meer de samenwerking met onderwijs en ondernemers moet worden gezocht.

Een omslag in werken zorgt er echter niet voor dat ondernemers hun vacatures direct melden bij het UWV-werkbedrijf. Een verandering in uitvoeringsstructuur is ook voor het onderwijs niet direct een reden om meer opleidingen aan te bieden. Interacties tussen deze verschillende systeemelementen zal tot stand moeten worden gebracht wil het systeem volgens het nieuwe idee gaan functioneren. Hierbij komen zowel aspecten van cognitieve als sociale geslotenheid terug. Actoren zijn allereerst gericht op het realiseren

¹⁴ Ministerie Sociale Zaken en Werkgelegenheid: o.a. Sluitende aanpak (1998), Leer en Werk initiatieven (2008)

van hun eigen doelen zoals in tabel 5.3 weergegeven. Actoren leveren met het oog op deze doelstellingen een bijdrage aan het functioneren van de arbeidsmarkt.

Er bestaan naast verschillende doelstellingen ook verschillende probleemdefinities. Vanuit de werkgevers wordt de oorzaak voor de mismatch tussen vraag en aanbod gezocht in de aanbod gedreven dienstverlening. Daarnaast speelt ook het negatieve imago van het voormalige CWI en het huidige UWV-werkbedrijf een rol. Maar er is ook een groep mensen die of niet willen werken, of om bepaalde redenen structureel niet in staat is om te werken. Voor het onderwijs (vmbo / mbo) is de uitval van jongeren zonder startkwalificatie een probleem. Daarnaast bestaat er jaarlijks een tekort aan stageplaatsen voor jongeren in opleiding.

Het zijn deze problemen en de beperkte aansluiting tussen onderwijs, werkgevers en dienstverlening wat door de gemeente Dordrecht als problematisch wordt gezien. Als regisseur op de arbeidsmarkt is het dan ook haar taak om hier op te sturen. Wanneer eind 2008 begin 2009 de kredietcrisis en de economische recessie zich aandienen wordt de gemeente dan ook aangesproken op haar regisseursrol. Concrete maatregelen om op de gevolgen van de recessie in te spelen blijven echter uit. Dit leidt ertoe dat met name de werkgevers zich gaan heroriënteren op hun rol in het netwerk. De lage verwachtingen ten opzichte van de gemeente zorgt er begin 2009 voor dat werkgeversorganisaties eigen initiatieven ontplooiën. De Werkgevers Drechtsteden verwoorden in hun visie dat het bedrijfsleven in de toekomst een grotere rol gaat krijgen in de beleidsuitvoer en dat gemeenten zich meer zullen richten op faciliteren en conditioneren. Hoewel een faciliterende rol van de gemeente verschillende keren is genoemd, lijkt een kaderstellende rol binnen de gemeente niet van toepassing. Door de interactie tussen overheden, werkgevers, onderwijs blijkt de rol wel in deze richting te groeien. Het is de vraag of deze rol door bestuurders wordt overgenomen.

6.3.3 Systeemlogica

De actoren binnen het beleidsveld arbeidsmarkt hebben elk hun manier van werken. Deze werkwijzen kunnen voor problemen zorgen als bij samenwerking blijkt dat ze niet op elkaar aansluiten. Dit doet zich binnen het beleidsveld nadrukkelijk voor binnen de Werkboulevard. Hier werken het UWV-werkbedrijf, de SDD en het WSP aan een gezamenlijke dienstverlening aan werkgever en werknemer. Hoewel organisaties hier niet concurrerend zijn blijkt samenwerking door verantwoordingsstructuren en scheiding van taakgebieden niet tot stand te komen.

Hoewel het besef bij verschillende actoren leeft dat samenwerking binnen het netwerk meerwaarde oplevert blijkt samenwerking iets extra's naast het primaire proces. De urgentie om bestaande werkwijzen te veranderen is beperkt. Actoren blijken nog prima in staat om zonder al te veel veranderingen zichzelf te handhaven. Met name bij

werkgevers (MKB), maar ook in het onderwijs is de focus gericht op de korte termijn. Een visie op de lange termijn ontbreekt. Mede naar aanleiding van de economische recessie neemt door de toegenomen onzekerheid de behoefte aan een toekomstvisie toe. Deze visie wordt met name door werkgevers vanuit de gemeente Dordrecht verwacht. Hoewel de gemeente Dordrecht door de Economische Adviesraad Dordrecht nieuwe initiatieven heeft willen ontwikkelen en samenwerking met het bedrijfsleven heeft willen stimuleren zijn werkgevers in beperkte mate georganiseerd. Hierdoor bestaat het beeld dat het vrijwel niet mogelijk is om regionale afspraken te maken. Ook de betrokkenheid van diverse portefeuillehouders maakt het er niet gemakkelijker op. Zeker als het gaat om samenwerking en visievorming op de regionale economie. Dit wordt zowel vanuit de gemeente als vanuit werkgevers aan de cultuur in de regio geweten. Er heerste een bescheiden sfeer en het wordt maar matig gewaardeerd als iemand zijn nek uitsteekt. Naar aanleiding van de crisis wordt vanuit de gemeente Dordrecht een conceptplan geschreven voor het oprichten van een 'workforce' waarin overheden, onderwijs en werkgevers zijn vertegenwoordigd. Dit plan blijft echter een concept omdat het niet binnen de bestuurlijke verantwoording past. Daarnaast komt werkgevers Drechtsteden met een voorstel voor een uitvoeringsorganisatie die de leemte zou kunnen vullen als het gaat om uitvoeringkracht binnen het netwerk.

6.3.4 Conclusie

De structuur binnen het CAS beleidsveld kan als resultaat gezien worden van interacties tussen systeemonderdelen ofwel actoren. Interacties binnen het beleidsveld zijn echter tijdelijk en kennen (nog) geen structureel karakter. Dit doet zich met name voor op het niveau van de beleids- en visievorming. In 2007 leidt een aanzet vanuit de gemeente Dordrecht niet tot een integrale visie. Actoren richten zich weer op de korte termijn en gaan over tot de orde van de dag. De publieke bemiddeling en de interactie rondom verschillende projecten kent een toenemende mate van samenwerking. Het blijft echter een gefragmenteerd veld waarin vooral gericht op projectdoelen en publieke bemiddeling wordt gewerkt. Begin 2009 neemt de interactie en uitwisseling van visies en ideeën in het kader van de economische recessie sterk toe. De toegenomen onzekerheid blijkt een gevoel van urgentie op te wekken waardoor de bereidheid tot samenwerking toeneemt. Op het uitvoerende niveau leidt dit tot verschillende initiatieven om de doorstroom van werk naar werk, al dan niet middels scholing, te stroomlijnen. Op het beleids- en visie niveau blijft samenwerking echter beperkt tot de uitwisseling van plannen en ideeën. De nieuwe onzekerheid leidt bij bestuurders tot de behoefte aan informatie en kennis. Hier ontbreekt het echter aan. De onderzoeken en analyses die daarvoor nodig zijn blijken niet te worden gemaakt. Dit vormt een belemmering voor het maken van concrete afspraken waar actoren zich op zowel korte als lange termijn aan kunnen verbinden.

Door de fragmentatie binnen het beleidsveld, de afwezigheid van een 'sense of urgency' en onduidelijkheid over de toekomst blijven bestaande verhoudingen in stand.

6.4 Kenmerken van de Relatie

In de komende paragrafen gaan we verder in op de relatie tussen Dordrecht en het beleidsveld. Dit zal gedaan worden aan de hand van twee hoofdkenmerken. Enerzijds het streven naar doelbereiking. Anderzijds de afhankelijkheid en de doorwerking van besluiten die genomen zijn in het verleden.

6.4.1 Aspiraties

De gemeente Dordrecht heeft de ambitie om kampioen op gelieerde organisaties te worden. Het arbeidsmarktbeleid is hiervoor een prima middel gezien het netwerkachtige karakter van het beleidsveld en de regisseursrol van de gemeente. Naast deze ambitie streeft de gemeente ernaar om arbeidsmarktbeleid te koppelen aan de economische versterking van de regio door in te zetten op groeisectoren, zoals zorg en zakelijke dienstverlening, en het stimuleren van de kenniseconomie.

Om dit te bereiken is er gedurende drie jaar de Economische Adviesraad Dordrecht (EAD) geweest. De plannen en ideeën die daaruit zijn ontstaan worden uitgewerkt binnen het programma impuls van de gemeente Dordrecht. Hierbij gaat het met name om het binnen halen van hoger onderwijs, kennisinstututen en het stimuleren van bewegingen in het bestaande netwerk. Met name het laatste aspect is interessant voor de relatie tussen Dordrecht en het beleidsveld arbeidsmarkt. Zo krijgen jaarlijks 10 startende ondernemers met het beste ondernemingsplan een subsidieregeling aangeboden. Daarnaast moet het onderwijs gaan aansluiten op de groeibranches in de regio. Ook is het noodzakelijk dat er meer samenwerkingsverbanden komen tussen onderwijs en bedrijfsleven. Dit heeft men door middel van het Leerpark tot stand willen brengen. Daarnaast wordt door middel van het werkgeversservicepunt een verbinding tussen uitvoerende structuur, werkgevers en onderwijs gelegd.

De ambities van de gemeente Dordrecht blijken hoog. Enerzijds wordt dit binnen het CAS beleidsveld gewaardeerd, anderzijds geven werkgevers aan dat het ambitieniveau niet altijd aansluit bij de structuur en cultuur van de regio. Het lijkt effectiever om het aanwezige potentieel in de regio te benutten.

6.4.2 Padafhankelijkheid

De relatie tussen Dordrecht en de arbeidsmarkt is sterk afhankelijk van keuzes die in het verleden zijn gemaakt. Zo is het primaat van de politiek als een van de kernwaarden van het CAS Dordrecht een belangrijke factor voor de beleidsvorming in het netwerk. Dit bepaald voor een groot gedeelte de houding van het CAS Dordrecht ten opzichte van het CAS beleidsveld. Ook in de relatief nieuwe rol van regisseur lijkt hier geen verandering in

te komen. De regisseursfunctie die de gemeente voor ogen heeft is de op beheersing en uitvoering gerichte regisseur. Respondenten geven echter aan dat gezien het netwerk een faciliterende regisseursrol passender is.

Padafhankelijkheid doet zich ook voor in de relatie tussen overheid en werkgevers, en de relatie werkgevers en het voormalige CWI. De aanbestedingsprocedure voor het Leerpark en de keuze voor een bouwbedrijf van buiten de regio heeft de bereidwilligheid van werkgevers om te participeren op het leerpark niet laten toenemen. Daarnaast heeft de aanbod gedreven dienstverlening bij het CWI geleid tot een aversie bij werkgevers. Vacatures worden maar beperkt gemeld. Onbedoelde gevolgen van eerdere besluitvorming werken dan ook door in de relatie.

Daarnaast wordt de relatie gekenmerkt door adaptatie. De organisatie wordt complexer wat nodig lijkt voor een betere aansluiting op de omgeving. Een vernieuwende aanpak op arbeidsmarktbeleid blijkt met name te liggen in het vormen van een keten waarbij organisaties volledig op elkaar zijn afgestemd. Om dit te realiseren moet er gestuurd worden op verbindingen tussen organisaties. Deze ketenbenadering positioneert actoren binnen het beleidsveld waardoor het afstemmen van handelen de enige adaptieve spanning is. Een ketenbenadering is er dan ook op gericht om het evenwicht in het systeem te herstellen. Arbeidsvraag en arbeidsaanbod moeten duidelijk zijn binnen de keten en op elkaar worden afgestemd. Het is echter de continue spanning tussen vraag en aanbod die leidt tot een zelforganiserend en adaptief proces wat tot onverwachte ontwikkelingen kan leiden.

HOOFDSTUK 7. STURING IN BELEIDSNETWERKEN

7.1 Inleiding

In dit onderzoek is gekozen om de sturingsrelatie tussen de gemeente Dordrecht en het beleidsnetwerk met betrekking tot de arbeidsmarkt in de regio Drechtsteden te analyseren met behulp van inzichten uit de complexiteitstheorie. In hoofdstuk vijf is de casus beschreven, en is ingegaan op zelforganisatie. Binnen systemen komen zowel dissipatieve zelforganisatie als conservatieve zelforganisatie terug. Hierbij ligt de nadruk op conservatieve zelforganisatie waardoor bestaande structuren worden gehandhaafd en vernieuwing zich in beperkte mate voordoet. Vervolgens is in hoofdstuk 6 de casus geanalyseerd aan de hand het in hoofdstuk 3 uigewerkte onderzoeksmodel. Hierbij is ingegaan op de kenmerken van het CAS Dordrecht, de kenmerken van het CAS Beleidsveld, en de kenmerken van de relatie tussen beide.

In dit hoofdstuk zullen achtereenvolgens de deelvragen 2 tot en met 5 worden beantwoord. In paragraaf 7.2 zal worden ingegaan op de grensoordelen zoals actoren die hanteren en welke beperkingen dat heeft voor het realiserend vermogen. In paragraaf 7.3 wordt de vraag beantwoord naar de staat van het systeem Dordrecht en het systeem Beleidsveld en de gevolgen voor de relatie tussen beide. In paragraaf 7.4 staat de effectiviteit van sturing centraal en de factoren die daarop van invloed zijn. In paragraaf 7.5 wordt ingegaan op de kenmerken van de relatie tussen het CAS Dordrecht en het CAS beleidsveld en de mogelijkheden die dit biedt voor sturing. In paragraaf 7.6 zal een antwoord worden gegeven op de centrale hoofdvraag. In paragraaf 7.7 zal worden afgesloten met een reflectie en zullen een aantal aanbevelingen worden geformuleerd.

7.2 Actoren en hun relevante omgeving

In hoofdstuk 1 stelden we de vraag naar grensoordelen. Vanuit de veronderstelling dat grenzen selectief zijn en een in of uitsluitende werking hebben is de onderstaande vraag gesteld:

Hoe begrenzen actoren het voor hen relevante systeem, en in welke mate is dat een beperking die van invloed is op het realiserend vermogen van het systeem?

Actoren begrenzen het voor hen relevante systeem op verschillende manieren. De grensoordelen die actoren hanteren ontstaan op basis van de door actoren ervaren werkelijkheid. Binnen de beide CAS'en zien we dit terugkomen. Verschillende doelstellingen op basis van verschillende referentiekaders zorgen ervoor dat samenwerking enerzijds onbewust anderzijds bewust wordt tegengegaan of juist de voorkeur verdient. Actoren selecteren bewust of onbewust die zaken en actoren die zij

als relevant beschouwen voor het handhaven van hun identiteit. De openheid van het CAS Dordrecht, door actoren vanuit het CAS beleidsveld te betrekken in de beleidsvorming, is dan ook een manier om de rol van regisseur te handhaven.

Grensoordelen betekenen altijd een beperking, waardoor maar een gedeelte van de werkelijkheid binnen bereik is. Deze grensoordelen worden problematisch als systemen de beperkingen van hun grenzen niet erkennen. Het arbeidsmarktbeleid breder geformuleerd dan alleen publieke bemiddeling maakt het dan ook mogelijk dat de rol van onderwijs en werkgevers in beeld komen. Hiermee is de mismatch tussen vraag en aanbod niet opgelost, maar worden de mogelijkheden voor een oplossing vergroot. Vanuit dit bredere kader is het voor bestuurders en beleidsmakers verleidelijk om vast te stellen wie wat moet gaan doen, in plaats van te kijken naar welke actoren willen en het vermogen hebben om wat te doen. Bij ontwikkelen van een integraal beleidskader en het vaststellen van een toekomstperspectief zal dan ook oog moeten zijn voor de wil en het vermogen van actoren om binnen dit kader in vrijheid te handelen. Dit heeft gevolgen voor sturing waarop we in de volgende paragrafen verder in zullen gaan.

7.3 Invloed van structuur op relatie

De derde deelvraag had betrekking op de ordening binnen complexe adaptieve systemen. De vraag die we hierbij stelden luidt:

Hoe zijn beide CAS'en geordend en wat voor gevolgen heeft dat voor de relatie tussen beide systemen?

In hoofdstuk vijf en zes zijn beide CAS'en beschreven en is ingegaan op de verschillende systeemonderdelen en de interacties tussen deze onderdelen. De interacties tussen verschillende systeemonderdelen binnen het CAS Dordrecht zijn niet altijd optimaal. Oorzaak hiervoor vonden we in het zelforganiserende karakter van systemen. Dit komt tot uiting als het gaat om de verbinding tussen horizontaal werkende programma's en projecten en de bestaande verticale organisatiestructuur. Het CAS Dordrecht is gezien de vooraf vastgestelde organisatiestructuur een simpel systeem. Het is de structuur die voor een groot gedeelte bepalend is voor de interactie tussen systeemonderdelen. Interactie verandert de structuur niet zodat het systeem zich in een stabiele situatie bevindt.

Binnen het CAS beleidsveld zijn door interacties structuren ontstaan die eveneens een relatieve stabiliteit kennen. De geringe verbondenheid tussen actoren zorgt ervoor dat veranderingen door interacties beperkt zijn. Het netwerk wat ontstaat door interacties, verbindt verschillende actoren die in meer of mindere mate gesloten zijn. Veranderingen komen tot stand door samenwerking tussen verschillende actoren. Deze samenwerking is echter beperkt door het gesloten karakter van deze actoren.

Doordat het CAS Dordrecht de regionale economie, en daaraan gekoppeld de arbeidsmarkt wil versterken veranderd de relatie tussen het CAS beleidsveld en het CAS Dordrecht. Het CAS Dordrecht wordt een actor binnen het CAS beleidsveld. Een actor die in interactie is met verschillende actoren en op deze wijze veranderingen tot stand probeert te brengen. De bestuurder is daarmee onderdeel van het bestuurd systeem. De stabiliteit binnen het CAS beleidsveld vormt echter een belemmering voor samenwerking en verandering tussen het CAS Dordrecht en het CAS beleidsveld. De druk op de bestaande verhoudingen binnen het CAS beleidsveld is beperkt doordat actoren beperkt verbonden zijn. Het lijkt voor het CAS Dordrecht dan ook een onmogelijke opgave om dynamiek te creëren binnen het beleidsveld.

7.4 Effectiviteit van sturing

Het gericht beïnvloeden van systemen zodat de gewenste gedragingen ontstaan, lijkt alleen mogelijk binnen gesloten systemen. We zagen dat het CAS beleidsveld een relatief open systeem is gevormd door de betrokkenheid van verschillende actoren. Sturing in een open systeem wordt dan ook beïnvloed door verschillende factoren. In hoofdstuk 1 stelden we daarbij de volgende vraag:

Welke factoren zijn van invloed op de effectiviteit van sturing door het CAS Dordrecht binnen het CAS beleidsveld?

Een sturingsingreep in een systeem is allereerst gedeeltelijk doordat systemen bestaan in systemen. Een bestuurder is evenals het bestuurd systeem beperkt in staat om de gevolgen van zijn acties in te schatten. En is voor een groot deel gebonden aan de logica van het eigen systeem wat ontstaan is in een historisch groeiproces. Het effect van een sturingsingreep is daarmee veel meer afhankelijk van de mechanismen die werkzaam zijn in de context waarbinnen de ingreep plaatsvindt dan van de sturingsingreep zelf.

Zelforganisatie als kenmerk van complexe adaptieve systemen is een factor die van invloed is op de effectiviteit van sturing. Sturing op systemen zal alleen dan effect hebben als deze systemen hiervoor open staan. Samenwerking tussen werkgevers en werkboulevard bijvoorbeeld zal alleen dan tot stand komen als werkgevers allereerst een gezond bedrijfsresultaat hebben bereikt.

Een andere factor die van invloed is op de effectiviteit van sturing betreft de (perceptie op de) eigen positie en de positie van actoren. Verbindingen en samenwerking tussen actoren zal niet ontstaan doordat daarop wordt gestuurd door een derde actor. Verbindingen en samenwerking ontstaan primair omdat dit meerwaarde heeft voor beide actoren. Sturing op verbindingen vraagt dan van de bestuurder dat het de logica van de te verbinden systemen kent en begrijpt. Effectieve sturing ontstaat dus als deze aansluit

bij de context van het systeem en de wil en het vermogen van actoren om verbindingen tot stand te brengen.

7.5 Sturing van Complexe Adaptieve Systemen

In deze paragraaf zal de laatste deelvraag worden beantwoord. De beantwoording van deze vraag gaat in op de mogelijkheden voor sturing gezien de kenmerken van de relatie tussen systemen. De vraag die in hoofdstuk 1 gesteld werd luidt:

Hoe kan de gemeente Dordrecht gezien de kenmerken van de relatie vormgeven aan sturing?

De relatie tussen het CAS Dordrecht en het CAS beleidsveld hebben we geanalyseerd aan de hand van enerzijds aspiraties, en anderzijds padafhankelijkheid. Hierbij werd duidelijk dat de aspiraties van het CAS Dordrecht niet altijd aansluiten bij het CAS beleidsveld. Ook werd duidelijk dat bestaande verhoudingen en in het verleden gemaakte keuzes doorwerken in de huidige situatie. Hoe dan toch te sturen gezien deze kenmerken? In de analyse zijn een aantal verschillen mogelijkheden naar voren gekomen. Voor alles lijkt een open houding richting de omgeving noodzakelijk. Door interactie met de omgeving ontstaat een adaptieve spanning (Roose, 2002). Het is deze adaptieve spanning die ervoor zorgt dat veranderingen tot stand kunnen komen. Het succes van sturing op veranderingen hangt dan af van de mate waarin deze adaptieve spanning bestaat en wordt benut. Het herkennen en begrijpen van processen van zelforganisatie kan dan bijdragen aan ofwel het stimuleren van ontwikkelingen ofwel het afremmen van ontwikkelingen. Het begrijpen van systemen en de werking van hun eigenschappen, maakt dat de bescheidenheid met betrekking tot sturing toeneemt. Tegelijkertijd kan door begrip van zelforganisatie het sturende of realiserende vermogen van bestuurders worden vergroot. Niet door grote plannen, maar door aan te sluiten bij de plannen en ideeën in de omgeving.

7.6 Sturingsambitie en verder.....

Bij de beantwoording en de bespreking van de deelvragen in de voorgaande paragrafen zijn een aantal kenmerken van zowel het CAS Dordrecht als van het CAS beleidsveld de revue gepasseerd. Ook is ingegaan op de kenmerken van de relatie en de gevolgen voor sturing. Op basis hiervan is de hoofdvraag van het onderzoek te beantwoorden. Voor de duidelijkheid geven we de vraag hier nog een keer:

Wat kenmerkt de gemeente Dordrecht als complex adaptief systeem, wat zijn de kenmerken van het beleidsveld arbeidsmarkt als complex adaptief

stelsysteem, wat kenmerkt de relatie tussen beide, en wat betekent dat voor de sturingsambitie van de gemeente Dordrecht?

Het CAS Dordrecht wordt gevormd door de verschillende organisatie onderdelen die in een stabiele verhouding tot elkaar staan. Deze stabiliteit ontstaat door de relatieve geslotenheid van systeemelementen. Hoewel de (ambtelijke) organisatiestructuur de afgelopen jaren is veranderd blijven kernwaarden als gelijkheid en het politiek bestuurlijke primaat een grote rol spelen. Dit kan gezien worden als een vorm van cognitieve geslotenheid. De nadruk op politiek / bestuurlijke verantwoordelijkheid komt tot uiting in de manieren van werken en bij de vormgeving van processen.

Het CAS beleidsveld wordt gekenmerkt door een diversiteit aan actoren. Deze actoren zijn in meer of mindere mate met elkaar in interactie waardoor structuren ontstaan binnen het systeem. Hoewel structuren in open systemen continu veranderen kunnen de verhoudingen tussen actoren in het CAS beleidsveld als relatief stabiel gezien worden. Hoewel er wel degelijk sprake is van interactie tussen actoren blijken bestaande verhoudingen te blijven bestaan. Hier speelt een onbewuste en bewuste geslotenheid voor externe invloeden een rol.

Deze stabiele verhoudingen worden problematisch als sturing vanuit het CAS Dordrecht niet of beperkt leidt tot de gewenste samenwerking tussen actoren. Het succes van Dordrecht om de regionale economie te versterken en een integraal arbeidsmarktbeleid te vormen is dan ook voor een groot deel afhankelijk van het realiserende vermogen van het CAS beleidsveld. Dit nuanceert het sturende vermogen van het CAS Dordrecht.

Deze kenmerken van beide systemen en de kenmerken van de relatie hebben gevolgen voor de sturingsambitie van de gemeente Dordrecht. Gezien deze kenmerken zal sturing vanuit de gemeente veel meer aan moeten sluiten bij het CAS beleidsveld wil het effectief zijn. Dit betekent dat sturing afhankelijk wordt van de mogelijkheden die zich binnen het Beleidsveld voordoen. Dit betekent een confrontatie met de diversiteit van het beleidsveld. Een diversiteit die zich uit in de verschillende grensoordelen van actoren met betrekking tot problemen en hun oplossingen. Maar ook een diversiteit die het mogelijk maakt om problemen door 'spontane' samenwerking op te lossen.

7.7 Aanbevelingen en reflectie

Dordrecht bezien vanuit het perspectief van een Complex adaptief systeem geeft enerzijds inzicht in de structuur van de organisatie, anderzijds in de mechanismen die het voortbestaan van deze structuur mogelijk maken. Hierbij speelt met name conservatieve zelforganisatie een grote rol. Het begrijpen van zelforganisatie binnen Complexe Adaptieve Systemen biedt een aangrijppingspunt voor sturing. Het vergroten

van de dynamiek binnen het systeem zal de gevoeligheid voor externe invloeden doen toenemen. Hierbij moet het sturende vermogen echter niet worden overschat.

Daarnaast kan door inzicht in de grensoordelen van betrokken actoren de waardering voor deze actoren toenemen. Grenzen vestigen de identiteit van een systeem en zullen een zekere weerbaarheid kennen tegen externe invloeden die een bedreiging vormen voor deze identiteit. Het oog hebben voor grensoordelen maakt het mogelijk om in discussies over grenzen enerzijds respectvol en anderzijds kritisch tot een confrontatie te komen.

Op basis van dit onderzoek en de conclusies kunnen een aantal aanbevelingen worden geformuleerd voor sturing. Sturing kent gezien de kenmerken van systemen en hun relaties een aantal beperkingen.

Allereerst is het van belang dat bij de vormgeving van beleid oog bestaat voor de verschillende referentiekaders van verschillende bij het probleem betrokken actoren. Het in kaart brengen van de problematische situatie in al zijn complexiteit heeft enerzijds een vertragende werking, en berust anderzijds op een misverstand zoals we zagen. Het verruimen van grenzen in zowel sociale als cognitieve zin biedt echter mogelijkheden voor (onverwachte) oplossingen. Hiervoor is het nodig dat er openheid bestaat tussen actoren. Dat lijkt onmogelijk wanneer keuzes al zijn gemaakt. Een succesvolle aanpak van problemen blijkt dan ook te liggen in het loslaten van oplossingen, het verruimen van besluitvormingskaders en het benutten van de wil en het vermogen van actoren om veranderingen tot stand te brengen.

Ten tweede blijken sturingsingrepen veelal niet tot de gewenste samenwerking tussen actoren te leiden. Oorzaak hiervoor vonden we in het gesloten en zelforganiserende karakter van actoren. Veranderingen door sturing zal dan alleen optreden als de maatregelen een adaptieve spanning creëren of versterken. Het stimuleren of benadrukken van de noodzaak tot verandering kan dynamiek tot stand brengen binnen het netwerk. Dit vraagt echter inzicht in de belangen en behoeften van actoren. Beleidsmakers doen er dan ook goed aan om actoren daadwerkelijk bij de beleidsvorming te betrekken. Niet alleen voor het leveren van input, maar ook om wederzijds begrip te creëren en te werken aan een gedeelde basis voor de aanpak van maatschappelijke problemen.

Samenvatting

De rol van de overheid is onderwerp van voortdurende discussie. In een veranderende omgeving is het ook voor de gemeente Dordrecht een zoektocht naar een succesvolle manier van sturen. Het ontwikkelen van een sturingskader was de concrete aanleiding van dit onderzoek. Gezien de kenmerken van sturingsobjecten en de contextuele afhankelijkheid van sturingsinstrumenten is er voor gekozen onderzoek te doen naar de kenmerken van de gemeente Dordrecht en het Beleidsveld Arbeidsmarkt.

De centrale probleemstelling van dit onderzoek is dan: Wat kenmerkt de gemeente Dordrecht als Complex adaptief systeem, wat zijn de kenmerken van het beleidsveld arbeidsmarkt als complex adaptief systeem, wat kenmerkt de relatie/koppeling tussen beide, en wat betekent dat voor de sturingsambitie van de gemeente Dordrecht? De achterliggende doelstelling is het verkrijgen van inzicht in de complexiteit van de sturingsrelatie.

De beantwoording van de probleemstelling is benaderd vanuit de theorie over Complexe Adaptieve Systemen. Hierbij zijn Dordrecht en het beleidsveld opgevat als sociale systemen. Het kenmerkende van sociale systemen is hun doelgerichtheid. Deze doelgerichtheid maakt dat systemen een bepaalde mate van openheid kennen wat noodzakelijk is voor het voortbestaan. Sociale systemen zijn echter selectief open. Deze selectiviteit ontstaat doordat systemen gericht zijn op het realiseren van hun doelen en op basis daarvan de voor hen relevante context afbakenen.

Dit sluit goed aan bij een kritisch realistische wetenschapsopvatting. De essentie van het realisme is dat wat we waarnemen in de wereld om ons heen werkelijkheid is. Het kritisch realisme neemt afstand van het positivisme doordat de werkelijkheid niet in zijn volledigheid is te kennen. Ook neemt het afstand van een volledig subjectivisme, doordat het verklaren van causale relaties mogelijk is. Voor het verklaren van causale relaties is het nodig de aard en structuur van causale objecten zoals systemen te doorgronden.

Sociale systemen zoals het CAS Dordrecht en het CAS beleidsveld zijn te begrijpen aan de hand van verschillende kenmerken. Een eerste kenmerk van systemen is dat orde en verandering in systemen ontstaat door zelforganisatie. Hierbij zoeken actoren in een veranderende omgeving enerzijds naar het behoud van de huidige stabiele situatie, anderzijds naar een nieuwe stabiele situatie door verbindingen met de omgeving aan te gaan. De uitkomsten van dit laatste proces zijn vaak onduidelijk. We zien zelforganisatie terugkomen binnen zowel Dordrecht als het Beleidsveld. Actoren zijn vooral gericht op het handhaven van de huidige stabiele situatie.

Een tweede kenmerk van systemen zijn de grensoordelen. Actoren begrenzen de voor hen relevante omgeving op basis van hun referentiekaders. Op basis van dit referentiekader selecteren actoren doelstellingen en kijken zij naar wat en wie er nodig is om deze doelstellingen te bereiken. Vanuit het standpunt van de actor is een keuze altijd selectief en gebaseerd op een perceptie van de werkelijkheid. Verschillende kaders en onduidelijkheid over referentiekaders leidt binnen systemen tot onbegrip, conflicten en verwijdering tussen actoren. Aan de andere kant kan het verruimen van kaders ruimte bieden aan actoren om vanuit eigen doelstellingen bij te dragen aan het functioneren van het systeem.

Een derde kenmerk van systemen is de systeemlogica. Systeemlogica duidt op de manieren van werken binnen systemen. Deze manieren van werken ontstaan in een leerproces waarbij ze door herhaling een zekere waarde krijgen. Wanneer in een veranderende omgeving aan bestaande werkwijzen wordt vastgehouden zal dit leiden tot ineffectiviteit waardoor systemen genoodzaakt worden tot het ontwikkelen van nieuwe arrangementen.

De relatieve geslotenheid, het zelforganiserende karakter en het beperkt in staat zijn tot aanpassen aan veranderende omstandigheden heeft gevolgen voor sturing. Het succes van sturing wordt beperkt door dat actoren gesloten zijn. De stabiele verhoudingen binnen beide CAS'en en de beperkte noodzaak tot samenwerking maakt dat de huidige situatie blijft voortbestaan. Door de economische recessie neemt de urgentie voor samenwerking toe. De adaptieve spanning neemt hierdoor toe wat mogelijkheden biedt om veranderingen tot stand te brengen. Sturen op veranderingen in systemen is dan ook afhankelijk van de context en de wil en het vermogen van actoren om deze veranderingen tot stand te brengen. Gezien deze kenmerken zal sturing vanuit de gemeente aan moeten sluiten bij de wil en het vermogen van actoren in het beleidsveld. De uitwerking en het effect van sturing is daarmee niet op voorhand duidelijk. Beleidsmakers zullen dan in deze onzekerheid moeten zoeken naar tijdelijke verbindingen en naar manieren om deze verbindingen tot stand te brengen. Inzicht in de kenmerken en de werking van systemen doet de bescheidenheid van bestuurders toenemen. Tegelijkertijd biedt inzicht in de werking van zelforganisatie een aanknopingspunt voor bestuurders de wil en het vermogen van actoren in de samenleving te benutten.

Literatuur:

- Ashmos, Donde P., Duchon, D., McDaniel, R. Jr. (2000) Organizational responses to complexity: the effect on organizational performance. *Journal of Organisational Change Management*, Vol 13 No 6, 577-594.
- Baakman, N.A.A., De Bruijn, J.A., Herweijer, M. (1994). Sturing van verkeersgedrag. *Bestuurskunde* jaargang 3. nr. 2, pp. 42-49
- Beer, P. de (2003). Gerechtigheids sociale zekerheid? *Filosofie & praktijk* vol. 24 nr. 4, pp. 16-30
- Bruijn, H. de., Ten Heuvelhof, E., in 't Veld Roel (2002) *Procesmanagement: over procesontwerp en besluitvorming*. Academic Service. Den Haag
- Byrne, D. (1998). *Complexity theory, and the social sciences: an introduction*. Routledge, New York.
- Cilliers, P. (2001). Boundaries, Hierarchies and Networks in Complex Systems. *International Journal of Innovation Management*. vol. 5, no. 2, pp. 135-147
- Cilliers, P. (2004). Chapter 1. Knowing complex systems. In: *Managing the Complex: Philosophy, Theory and Applications*. Pp. 7 – 20.
- Dijk, J.A.G.M. van. (2001). Netwerken, het zenuwstelsel van onze maatschappij. Inaugurele rede uitgesproken Uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van Hoogleraar Toegepaste Communicatiewetenschap, aan de Universiteit Twente.
- Flood, R.L. (1999). *Rethinking the fifth discipline. Learning Within the Unknowable*. London: Routledge
- Gijssels, C. (2002). Kritisch Realisme en sociologisch onderzoek. *Tijdschrift voor sociologie*. Vol. 23 nr. 1.
- Gerrits, L.M. (2008). *The gentle art of Coevolution: a complexity theory perspective on decision making over estuaries in Germany, Belgium and the Netherlands*. Rotterdam: Optima Grafische Communicatie
- Gleick, J. (1993) *Chaos: de derde wetenschappelijke revolutie*. Contact Amsterdam.
- Gunsteren, H.R. van (1999). Zwartepieten of selectief sturen? Over de logica van politieke verantwoording. In *Bestuurskunde*. Jaargang nr. 8. nr. 4 pp: 136-144.
- Gunsteren, H.R. van (1999). Zwartepieten of selectief sturen? Over de logica van politieke verantwoording. In *Bestuurskunde*. Jaargang nr. 8. nr. 4 pp: 136-144.
- Gunsteren, H.R. van (2000). Heruitvinden van de politiek: de veerkracht van de vrije samenleving. In: *Sociale wetenschappen en beleid: spannende verhoudingen*. Lustrumconferentie SWR 1959-1999.
- Holland, J.H. (1995). *Hidden Order. How adaptation builds complexity*. Cambridge: Perseus
- Koppenjan, J., Klijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge
- Lawrence, P.R., Lorsch, J.W. (1967). *Organization and the Environment. Managing differentiation and integration*. Pp. 84-108.
- Leeuw, F.L. (2008) *Gedragsmechanismen achter overheidsinterventies en rechtsregels*, Oratie Universiteit Maastricht.
- Meer, F.B. van der (1998). Geslotenheid, waarden en sociale verandering. In W.B.J.H. Donk & P.H.A. Frissen (Eds.), *Over bestuur, recht en informatisering* (pp. 309-318). Lelystad: Vermande.

- Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organisations: A Synthesis of the Research*. Prentice-Hall: Englewood Cliffs.
- March, James G. (1994). *A primer on decision making: how decisions happen*. New York: The Free Press.
- Marion, R. (1999). *The Edge of organization: Chaos and Complexity Theories of Formal Social Systems*. California: Sage Publications.
- Morçöl, G. (2005). *Networks and complexity: prospects and challenges for a theory of metropolitan governance*. Paper presented on the First International Workshop on Complexity and Policy Analysis, Cork, Ireland.
- Morgan, G. (1997). *Images of Organization*. California: Sage Publications.
- Robson, C. (2002). *Real world research: A Resource for Social Scientists and Practitioner-Researchers*. Oxford: Blackwell Publishers Inc.
- Roose, H. (2002). *Managen van een netwerkorganisatie*. Garant: Antwerpen – Apeldoorn.
- Schaap, L. & Twist, M.J.W. van (2001). Een consequent constructivistische kijk op geslotenheid in beleidsnetwerken. In T. Abma & R.J. in 't Veld (Eds.), *Handboek beleidswetenschap. Perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden* (pp. 249-260). Amsterdam: Boom
- Teisman, G.R., Gerrits, L.M., & Van Buuren, M.W. (2009). *Managing Complex Process Systems*. London: Routledge
- Ulrich, W. (2005). A brief introduction to Critical System Heuristics (CHS). Web site of the ECOSENSUS project, Open University, Milton Keynes, UK, 14 October 2005, <http://www.ecosensus.info/about/index.html>
- Zuijderhout, R. (2007). *Op zoek naar Synergie: omgaan met onoplosbare problemen*.

Appendix 1. Data Casus Arbeidsmarkt

Respondenten:

Dordt1.	Gemeente Dordrecht
Dordt2.	Gemeente Dordrecht
Dordt3.	Gemeente Dordrecht
Dordt4.	Gemeente Dordrecht
Dordt5.	Gemeente Dordrecht
Dordt6.	Gemeente Dordrecht
WD1.	Werkgevers Drechtsteden
WD2.	Werkgevers Drechtsteden
DOV1.	Dordtse Ondernemersvereniging
UWV1.	UWV-Werkbedrijf

Artikelen en beleidsdocumenten:

- Conceptplan regionaal arbeidsmarktbeleid (april 2009)
- Dekker en Grijpstra, (2002). Afscheid van het Arbeidsbureau: knikker in de flipperkast
- Gemeente Dordrecht (31-10-2008) Procesontwerp Integraal arbeidsmarktbeleid.
- G. Isabella. Gespreksnotitie Arbeidsmarktbeleid t.b.v. gesprek 26 juni 2008.
- Interview Gilbert Isabella (maart 2007) in Nieuwsbrief RPA-Rijnmond
- Mudde, L. (2007). Gemeenten als spelers op de arbeidsmarkt. Bestuurskundig adviesbureau Peter Hovens.
- Programmabureau Economie Dordrecht (2007). Naar een Regionaal Actieplan Integraal Arbeidsmarktbeleid
- Notitie Ruimte voor de regio, VNG juli 2007
- 4x4 Organisatieontwikkeling en kwaliteit in Dordrecht 2008 – 2010
- Programma Arbeidsmarkt (maart 2009). Actuele informatie regionale arbeidsmarkt
- Raadsinformatie inzake actieplan integraal arbeidsmarktbeleid (25 mei 2007).
- Raadsvergadering voortgang arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid (27 september 2005)
- Raad voor Werk en Inkomen (maart 2006). De toegevoegde waarde van regionaal arbeidsmarktbeleid. Den Haag
- Interview Albert. Werkgeversservicepunt timmert aan de weg.
- Van Dijk, J. (2006). De arbeidsmarkt is regionaal?! Presentatie voor de conferentie 'Bruggen naar een nieuwe arbeidsmarkt'. LORPA Amersfoort.
- Verslag vergadering commissies Cultuur en Vrije Tijd, Onderwijs en Welzijn en Ruimte en Economie (8 december 2005).
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Divosa (juli 2007). Verslag bijeenkomst regionale arbeidsmarkt.
- Verslag stuurgroep inzake arbeidsmarktbeleid 26 juni 2008
- Visiedocument Integraal Arbeidsmarktbeleid (31 januari 2006)
- Werkgeversservicepunt aan bod nr. 1 2009
- Werkplein Drechtsteden (oktober 2008)

Websites:

Website Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond

Website Werkgevers Drechtsteden

Appendix 2. Vragenlijst interview

Dordrecht als Complex Adaptief Systeem	
<p>1. Systeemdefinities</p> <p>a. Visie, missie en doelstellingen van de organisatie Wat is de Rol van de gemeente? Wat zijn de doelstellingen van de gemeente?</p> <p>b. Inrichting en vormgeving van de organisatie Als je zou moeten kiezen tussen hiërarchie of netwerk, hoe zou je Dordrecht dan typeren?</p> <p>Is de huidige organisatie effectief als je kijkt naar de resultaten van beleidsprocessen?</p>	
<p>2. Systeemgrenzen</p> <p>a. Wat zijn de doelen van beleid? Wat zijn de doelen van beleid en wat moet daar uiteindelijk mee worden bereikt? Welke ongewenste situatie moet beleid oplossen of voorkomen?</p> <p>b. Wie of wat is betrokken bij het vraagstuk en waarom? Wie zijn er vanuit de gemeente betrokken bij het beleidsvraagstuk? Welke afdelingen / sectoren? Wie heb je buiten de organisatie nodig bij het beleidsvraagstuk? Wanneer betrek je wie bij het vraagstuk? Waarom? Hoe intensief betrek je deze mensen bij je vraagstuk? Waarom?</p>	
<p>3. Systeemlogica</p> <p>a. Manieren van werken Hoe pak je een beleidsprobleem aan? Hoe ga je te werk? Inhoudelijke of procesmatige focus</p>	
Relatie met Beleidsveld	
<p>1. Aspiraties</p> <p>Op welke wijze stuur je als gemeente op het gewenste beleidsresultaat? Wat wil je bereiken? Wat zijn hiervan de beperkingen?</p>	
<p>2. Padafhankelijkheid</p> <p>Is Dordrecht in staat om in te spelen op veranderingen in de omgeving? Waarom wel of waarom niet?</p>	

Beleidsveld als Complex Adaptief Systeem	
<p>1. Systeemdefinities</p> <p>c. Wat zijn typische kenmerken van het netwerk? Hoe is het netwerk te typeren? Welke rol heeft de organisatie binnen het netwerk? Wat is de Rol en positie van de gemeente in het netwerk? Wat zijn de beperkingen of mogelijkheden binnen het huidige netwerk?</p> <p>d. Inrichting en vormgeving van het netwerk Waar komen partijen bij elkaar? Kun je je belangen voldoende behartigen gezien de andere actoren in het netwerk? Is het huidige netwerk effectief als je kijkt naar de resultaten?</p>	
<p>2. Systeemgrenzen</p> <p>c. Wat zijn de doelen van beleid? Wat zijn de doelen van beleid en wat moet daar uiteindelijk mee worden bereikt? Welke ongewenste situatie moet beleid oplossen of voorkomen?</p> <p>d. Wie of wat is betrokken bij het vraagstuk en waarom? Wie zijn er vanuit de gemeente betrokken bij het beleidsvraagstuk? Welke afdelingen / sectoren? Welke organisaties heb je nodig bij het beleidsvraagstuk? Waarom? Wanneer betrek je wie bij het vraagstuk? Waarom? Hoe intensief betrek je deze mensen bij je vraagstuk? Waarom?</p>	
<p>3. Systeemlogica</p> <p>b. Manieren van werken Hoe wordt er in het netwerk samengewerkt? Op basis waarvan ontstaat deze samenwerking? Hoe pak je probleem aan? Hoe ga je te werk? Hoe motiveer je? Welke methoden/instrumenten gebruik je daarvoor?</p>	