

# HET PROBLEEM

# SAMENWERKEN WERKEN

Duiden en verbinden:  
ironische uitwegen voor  
vastgelopen samenwerking



Onder redactie van:

**Duco Bannink**

**Hans Bosselaar**

**Boombestuurskunde**

Vaak zien we samenwerking als de ultieme mogelijkheid om complexe problemen in een complexe omgeving aan te pakken. Denk aan professionals die samen gezinnen ondersteunen waar de problemen zich opstapelen. Of aan gemeenten en maatschappelijke partners die een 'sluitende aanpak' ontwikkelen om de participatie van jongeren te verbeteren. Niet zelden lopen samenwerkingsverbanden stuk, omdat deelnemende partijen niet in staat blijken 'over hun schaduw heen te springen'. Zij stellen het eigen belang boven het gezamenlijke doel. Samenwerken wordt dan een probleem in plaats van de oplossing.

In dit boek gaan de auteurs in op het probleem samenwerken. Zij laten zien dat het welhaast onvermijdelijk is dat samenwerking niet het ultieme gezamenlijke resultaat oplevert. Dat is niet erg. Het is de consequentie van de tijd waarin we leven. Wie de verwachting van de ultieme samenwerking overboord weet te zetten, heeft de mogelijkheid om samen met anderen de eigen doelen dichterbij te brengen.

Dat is dan ook de kern van dit boek. Aan de hand van wetenschappelijke inzichten en voorbeelden uit de praktijk schetsen en verklaren de auteurs eerst de weerbarstigheid van het samenwerken. Vervolgens biedt het boek een concrete uitleg over de vraag hoe het vastlopen van een samenwerking te voorkomen of hoe deze vlot te trekken.

Daarmee is het boek een leerzame handleiding voor iedereen die meer wil halen uit samenwerking. Daarbij geldt het motto: in een moderne samenwerking weet je wel waar je heen wilt, maar niet waar je uitkomt.

ISBN 978-94-6236-820-0



9 789462 368200 >

**Boombesturskunde**

Het probleem samenwerken



# **Het probleem samenwerken**

Duiden en verbinden: ironische uitwegen  
voor vastgelopen samenwerking

Onder redactie van:  
Duco Bannink en Hans Bosselaar

Boom bestuurskunde  
Den Haag  
2018

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2018 De auteurs | Boom bestuurskunde

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden veeleelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

Voor zover het maken van reprografische veeleelvoudingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.stichting-pro.nl](http://www.stichting-pro.nl)).

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-94-6236-820-0

ISBN 978-94-6274-811-8 (e-book)

NUR 801

[www.boombestuurskunde.nl](http://www.boombestuurskunde.nl)

# VOORWOORD

Samenwerking is vaak hét toverwoord bij de aanpak van complexe maatschappelijke problemen. Dat is logisch, want samenwerking biedt de mogelijkheid om verschillende deskundigheden te bundelen. Daarnaast komen in samenwerkingsverbanden eventuele belangen- tegenstellingen en uiteenlopende opvattingen op tafel en kun je deze ‘meenemen’ bij de gezamenlijke oplossing van het probleem.

Jammer genoeg komt samenwerking in de praktijk vaak niet van de grond. Er gaat veel tijd en energie in zitten en voor je het weet verschuift het oorspronkelijke doel van de samenwerking ver naar de achtergrond. En erger kan ook: partners gaan rollebollend over straat nog vóór een plan van aanpak op papier staat. Of omgekeerd, misschien nóg erger: partners produceren ronkende teksten met schitterende intenties en grootse plannen, maar terug bij de eigen organisatie gaat iedereen zo snel mogelijk over tot de orde van de dag. In dit boek zien we hier verschillende voorbeelden van.

Op basis van veel onderzoek en ervaringen durven wij de stelling aan dat samenwerken vaak het probleem is en niet de oplossing voor de aanpak van complexe en weerbarstige vraagstukken. Of het nu gaat om de opvang van grote groepen vluchtelingen, het beperken van de opwarming van de aarde of de integratie van jongeren met een beperking op de arbeidsmarkt. In de wetenschappelijke literatuur worden dit *wicked problems* genoemd: ontembare vraagstukken die veel deelproblemen in zich dragen en waarvan de (deel)oplossing vrijwel direct tot nieuwe problemen leidt.

In dit boek staan we stil bij de vraag *waarom* het zo moeilijk is om deze vraagstukken in samenwerking op te lossen. Aan de hand van de literatuur (deel I) en voorbeelden uit de praktijk (deel II) van onder meer de Inspectie SZW van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geven we inzicht in het probleem samenwerken. We laten zien dat het niet effectief blijkt om een samenwerkingsverband te

beschouwen als één geheel, als één systeem met één gezamenlijke doelstelling, één gezamenlijk proces en één gezamenlijk (beoogd) resultaat. Wie er zo instapt, gaat eraan voorbij dat alle deelnemers (ook jij) hun eigen belang en hun eigen perspectief hebben ten aanzien van de samenwerking en het op te lossen probleem.

Dit inzicht alleen al, zo weten wij uit onze postacademische cursussen aan de Vrije Universiteit, leidt bij praktijkmensen vaak tot een zucht van verlichting.

Maar hier blijft het niet bij. In dit boek gaan we ook in op de uitweg uit samenwerkingsproblemen (deel III) door samenwerkingsverbanden niet langer als één samenwerkingsysteem te benaderen, maar als een samenstel van voorkeuren, ideeën en belangen van de afzonderlijke deelnemers. Het boek biedt een handreiking om je focus niet langer te richten op dé gezamenlijkheid van hét samenwerkingsverband, maar op de afstemming van jouw kennis en belangen op die van één of meer van de afzonderlijke partners.

Het spannende hiervan is dat we je aanmoedigen om de (schijnbare!) zekerheid van het gemeenschappelijke samenwerkingsperspectief, met zijn prachtige intentieverklaringen en pagina's dikke samenwerkingsnota's, achter je te laten. Het boek is een pleidooi en een handreiking om voortdurend samenwerkingsrelaties aan te gaan waarbij je wel weet waar je heen wilt, maar niet waar je uitkomt. Daarmee wordt deelname aan een samenwerking voor jezelf, je leidinggevend en je medewerkers een onzekere onderneming. Wij hopen dat je na lezing van dit boek (en na oefening!) deze onzekerheid met vertrouwen tegemoet zult treden.

Duco Bannink en Hans Bosselaar



# INHOUD

<b>DEEL I</b>	<b>DE ANALYSE VAN HET PROBLEEM SAMENWERKEN</b>	<b>11</b>
	<i>Duco Bannink en Hans Bosselaar</i>	
<b>1.</b>	<b>Een dubbele uitdaging</b>	<b>13</b>
	<i>Duco Bannink en Hans Bosselaar</i>	
1.1	Het onheil van de laatmoderniteit	13
1.2	Complexiteit en ambiguïteit	15
1.3	Een dubbele uitdaging	17
1.4	Omgaan met de dubbele uitdaging	20
<b>2.</b>	<b>De schijnbare paradox van de Participatiesamenleving. We weten écht niet hoe het moet</b>	<b>23</b>
	<i>Duco Bannink en Chris Goosen</i>	
2.1	Institutionele leegte	23
2.2	De Participatiesamenleving een schijnbare paradox	25
2.3	De onvermijdelijke totstandkoming van de Participatie- samenleving	27
2.4	De noodzaak van het bestuur van <i>niet</i> doen	28
2.5	Maar hoe dan?	29
<b>DEEL II</b>	<b>DE PRAKTIJK: HET PROBLEEM SAMENWERKEN IN HET SOCIAAL DOMEIN</b>	<b>33</b>
	<i>Duco Bannink en Hans Bosselaar</i>	
<b>3.</b>	<b>Het probleem samenwerken door professionals</b>	<b>35</b>
	<i>Janneke Stouten, Emmy Mol, Robin Risselada en Justine Ruitenbergh</i>	
3.1	Inleiding	35
3.2	Het belang van samenwerken	40
3.3	Vormen van samenwerking vanuit W&I	45
3.4	Waarom samenwerken zo moeilijk is	51
3.5	Successen in samenwerken	60
3.6	Conclusie	63

<b>4. Samenwerking tussen organisaties binnen arbeidsmarktregio's</b>	<b>65</b>
<i>Maarten Bos, Hans Koemans en Nancy Storm</i>	
4.1 Vormen van samenwerking binnen arbeidsmarktregio's	67
4.2 Hoe verloopt de samenwerking?	68
4.3 Waarom is samenwerking zo moeilijk?	71
4.4 Waarom lukt samenwerking (op onderdelen) wel?	84
4.5 Conclusie	94
<b>5. Samenwerking in het gedecentraliseerde zorgdomein: alleen als het past bij de eigen positie</b>	<b>97</b>
<i>Ike Schagen</i>	
5.1 Onderzoeksvraag: wanneer lukt samenwerking in de zorg?	97
5.2 Zes netwerken in de zorg	99
5.3 Conclusie: de organisatie van het netwerk moet bij de machtsverhoudingen passen	107
<b>6. Samenwerking in het domein van werk en inkomen</b>	<b>111</b>
<i>Duco Bannink</i>	
6.1 Buiten- en binnenwereld: wat doen managers van een uitvoeringsorganisatie?	111
6.2 Leren van de praktijk	113
6.3 De praktijkcases	115
<b>DEEL III IRONISCHE UITWEGEN VOOR (VASTGELOPEN)</b>	
<b>SAMENWERKING</b>	<b>127</b>
<i>Duco Bannink en Hans Bosselaar</i>	
<b>7. Duiden en verbinden. Het belang van een eigen visie</b>	<b>129</b>
<i>Duco Bannink</i>	
7.1 Samenwerken en afstemmen	129
7.2 Valkuilen bij de afstemming	130
7.3 Valkuilen: een wedstrijd die je niet kunt winnen?	138
7.4 De vlucht naar voren: duiden en verbinden	139
7.5 De vlucht naar voren en het belang van verschil	142

<b>8. Normatieve dynamiek in netwerken</b>	<b>145</b>
<i>Robert van Putten en Ronald van Steden</i>	
8.1 Inleiding	145
8.2 Moraal in de laatmoderne tijd	147
8.3 De normatieve structuur van sociale praktijken	150
8.4 Waardevolle kernfuncties	153
8.5 Tot besluit: een ‘gedeeld wij’	157
<b>9. Effectiever samenwerken? Doe De Dinges</b>	<b>161</b>
<i>Hans Bosselaar en Lisa Middendorp</i>	
9.1 Introductie	161
9.2 Hoe opereert De Dinges?	164
9.3 Persoonlijke eigenschappen van De Dinges	171
9.4 Organisatorische inbedding	172
9.5 Alle aspecten van De Dinges op een rijtje	174
9.6 Iedereen een Dinges!	176
9.7 Elf handvatten voor De Dinges	177
<b>Over de auteurs</b>	<b>181</b>



# DEEL I      DE ANALYSE VAN HET PROBLEEM SAMENWERKEN

*Duco Bannink en Hans Bosselaar*

Samenwerken wordt veelal gezien als het bundelen van inzet, middelen en kennis door personen en organisaties om een gezamenlijk doel te bereiken. Samenwerking is nodig als er verschillende kennisbronnen en verschillende perspectieven nodig zijn om een doel te bereiken. Precies om diezelfde reden is samenwerking moeilijk, omdat er verschillende kennisbronnen en perspectieven zijn.

Die moeten namelijk op elkaar worden gepast. Dat leidt vanzelf tot de vraag welk van die perspectieven dan richtinggevend is voor dat op elkaar passen. Die vraag is minder makkelijk te beantwoorden dan gedacht. Als je zegt: 'Ja, dat richting geven is juist de gezamenlijke operatie', dan verschuift het probleem simpelweg een stap terug.

Als je zegt: 'Een van de partners kan de regie nemen', dan ontstaat de vraag wie dat dan wel moet zijn en, vooral, hoe we dat dan beslissen. Het *eigen* perspectief zal door alle afzonderlijke partners als het meest geldig worden beschouwd. Daarom krijg je er bij samenwerking altijd gratis bij dat er verschillende voorkeuren bestaan wat betreft de precieze aard van het doel is en de manier waarop het doel is te bereiken. Dat roept op zijn beurt belangen op: wie mag het doen, wie krijgt de beschikking over de middelen, enzovoort.

In dit introducerende deel van ons boek *Het probleem samenwerken* leggen we in hoofdstuk 1 uit dat we samenwerking beschouwen als een 'dubbele uitdaging'. We noemen het een dubbele uitdaging omdat er sprake is van – om het technisch te zeggen – het door elkaar heen lopen van complexiteit en ambiguïteit. Complexiteit gaat om de feitelijke kant: hoe kunnen we het probleem oplossen, wat weten we van het probleem? Ambiguïteit gaat om de voorkeuren: welk probleem willen we eigenlijk oplossen, welke oplossing heeft de voorkeur? Samenwerken is tegelijkertijd *noodzakelijk én moeilijk*, omdat we de kennis van verschillende partners nodig hebben en het nodig is om

voorkeuren af te stemmen, terwijl we tegelijkertijd kennis van de ander (die we niet beheersen) moeten passen op die van onszelf en er de voorkeuren van diezelfde partners (die we ook niet beheersen) bij krijgen.

In hoofdstuk 2 gaan we in op de Participatiesamenleving. Duco Bannink en Chris Goosen illustreren het theoretische verhaal over samenwerking uit hoofdstuk 1 aan de hand van de stand van zaken in het land. Ze laten zien dat het formuleren van beleid en het vormen van nieuwe samenwerkingsallianties erg moeilijk is, omdat de idee van de Participatiesamenleving eigenlijk een optelling is van verschillende perspectieven.

Het gaat bij samenwerken dus altijd om het samenbrengen van verschillende perspectieven. Dat betekent dat een gezamenlijke doelstelling niet zomaar mag worden voorondersteld. Een betere definitie van samenwerken is eigenlijk: 'het (actief) bundelen van inzet, middelen en kennis door personen of organisaties met het oogmerk *van de partners om hun* doelen effectiever en/of doelmatiger te realiseren'.

Uiteraard helpt dit vaak ook een gezamenlijk doel, we willen geenszins de indruk wekken dat we dat miskennen. Maar als de eigen doelstelling van de afzonderlijke partners niet enigszins wordt bereikt, ligt het niet voor de hand dat ze meedoen met het samenwerken.

In deel II van het boek gaan we naar de praktijk van samenwerken. Het probleem samenwerken is niet alleen een abstract theoretisch of beleidsprobleem. Integendeel, we zien het ook terug als we naar concrete samenwerkingsprojecten kijken. Meer daarover in de inleiding op het tweede deel; we gaan nu eerst naar de analyse van het probleem samenwerken.

# HOOFDSTUK 1

## EEN DUBBELE UITDAGING

*Duco Bannink en Hans Bosselaar*

### **1.1 Het onheil van de laatmoderniteit**

‘Vroeger was alles beter.’ Veel beleidsmakers en beleidsuitvoerders zullen het niet met deze stelling eens zijn. In de afgelopen eeuw hebben we een uitgebreid stelsel ontwikkeld van voorzieningen op het terrein van zorg, onderwijs, huisvesting en sociale zekerheid, waardoor onze welvaart en ons welzijn aanzienlijk zijn toegenomen. Maar de stelling ‘vroeger was alles eenvoudiger’ zullen veel beleidsmakers en -uitvoerders wel hartgrondig onderschrijven. Burgers en organisaties zijn zelfstandiger en autonomer geworden, grenzen tussen landen, regio’s en publieke domeinen zijn vervaagd, en oplossingen voor problemen veroorzaken direct nieuwe, mogelijk nog ingewikkelder problemen. Instituties als de kerk en de vakbond, maar ook de overheid, hebben sterk aan gezag ingeboet. Maatschappelijke vraagstukken worden (mede) aangepakt door maatschappelijke organisaties, ondernemers en burgerbewegingen. Wie hierbij de regie heeft, is meer en meer de vraag.

Kortom, de van bovenaf stuurbare en maakbare samenleving is voor een belangrijk deel verleden tijd. In de wetenschappelijke literatuur spreken we over de overgang van de ‘lineaire’ moderniteit naar de ‘vloeibare’ laatmoderniteit.<sup>1</sup> De vloeibaarheid verwijst naar uiteenlopende ontwikkelingen, zoals de vloeibaarheid van de arbeidsmarkt, waarbij vaste levenslange banen plaatsmaken voor allerhande

---

<sup>1</sup> Lash, S. (2003). Reflexivity as non-linearity. *Theory, Culture & Society*, 20(2), 49-57; Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.

constructies van betaald en onbetaald werk, de vloeibaarheid van de wereldorde, waar globale ontwikkelingen voortdurend op elkaar inwerken en hun weerslag hebben op het reilen en zeilen van nationale en – vooral – lokale samenlevingen, of de vloeibaarheid van de maatschappelijke orde, waar talrijke sociale en digitale netwerken de plaats innemen van traditionele instituties.

In zo'n wereld is effectief handelend optreden moeilijk en is het zelfs niet altijd duidelijk *wie* zou moeten handelen als er zich problemen voordoen. Voor organisaties die gewend waren de regie te voeren, vooral voor overheden, is het zoeken naar een nieuwe, meer bescheiden rol, terwijl anderen, zoals ondernemers, scholen, maatschappelijke en burgerorganisaties, juist een grotere broek aan kunnen trekken.

Dat betekent dat besturen in deze tijd plaatsvindt zonder blauwdrukken die ontwikkeld en opgelegd zijn in een bestuurlijk hiërarchische verhouding. Sociaal psycholoog Hans Boutellier spreekt van de opkomst van de improvisatiemaatschappij.<sup>2</sup> Besturen is een vorm van 'slim meebewegen' en ontstaat uit praktijken en concrete situaties. Bestuurssocioloog Willem Trommel ziet lokale politiek-sociale gemeenschappen ('crafting communities') ontstaan die gezamenlijk de plaats innemen van de traditioneel door colleges van burgemeester en wethouders aangestuurde gemeenten.<sup>3</sup>

Kortom, problemen zijn complex en wie zich verantwoordelijk weet of voelt voor het aanpakken ervan zal met anderen naar de meest optimale oplossingen moeten zoeken. Vanuit het perspectief van de oude, overzichtelijke publieke en maatschappelijke orde zou je dit het onheil van de laatmoderniteit kunnen noemen. Besturen en regie-

---

2 Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

3 Trommel, W. (2013). The birth of the crafting community. In D. Bannink, H. Bosselaar & W. Trommel (Eds.), *Crafting local welfare landscapes*. Den Haag: Eleven International Publishing.



voering zijn er niet makkelijker op geworden en de resultaten zijn minder voorspelbaar. Aan de andere kant gaat de overgang naar de laatmoderniteit samen met de enorme ontwikkeling van professionaliteit en technologische innovaties. Aspecten die weer kunnen bijdragen aan het realiseren van nieuwe oplossingen.

## **1.2 Complexiteit en ambiguïteit**

Hoe ziet het hedendaagse sturingsprobleem er dan uit? In de literatuur over de laatmoderniteit staan twee begrippen centraal: complexiteit en ambiguïteit. Het zijn begrippen die voor iedereen die invloed heeft of wil hebben op de ontwikkeling van de samenleving van belang zijn.

### *Complexiteit*

Voor het oplossen van problemen is kennis nodig. Hoe groter het gebrek aan kennis, hoe groter de onzekerheid dat een te kiezen oplossing gaat werken. In deze tijd zijn problemen meer en meer veelkoppige monsters die door vele factoren worden bepaald. Daarom vragen actuele kwesties om veel deskundigheid om problemen te doorgronden en om de benodigde kennis voor oplossingen aan te vullen. Daarnaast begint het proces van oplossen al snel van voor af aan, omdat onvoorziene – en zelfs voorziene – gevolgen nieuwe problemen opwerpen.

In de sociale zekerheid wordt bijvoorbeeld niet voor niets over de multiproblematiek bij cliënten gesproken.<sup>4</sup> Maar ook problemen in andere sectoren (klimaat, immigratie, economische vooruitgang enzovoort) zijn nauwelijks op te lossen door één deskundige of door alleen bepaalde specifieke kennis toe te voegen. Vandaar dat complexiteit en onzekerheid min of meer synoniemen zijn in de literatuur over het benaderen van hedendaagse, laatmoderne problemen. Het oplossen van problemen is een onzekere kwestie en vraagt erom dat beleidsmakers en -uitvoerders op basis van de beschikbare kennis

---

4 Bosselaar, H., Maurits, E., Molenaar-Cox, P. & Prins, R. (2010). *Multiproblematiek bij cliënten. Verslag van een verkenning in relatie tot (arbeids)participatie*. Den Haag: Ministerie SZW.

niet de enige juiste, maar de *meest waarschijnlijke* oplossing kiezen.<sup>5</sup> Of beter gezegd: uitproberen.

### *Ambigüiteit*

Waar complexiteit verwijst naar het belang van kennis, verwijst het centrale laatmoderne begrip ambigüiteit naar het feit dat er veel onduidelijkheden en vooral uiteenlopende interpretaties zijn van wat *het* probleem is en dus naar welk type oplossingen gezocht moet worden.<sup>6</sup> Dit betekent dat ten aanzien van een bepaald vraagstuk vaak niet zozeer sprake is van een tekort aan kennis of informatie. In zo'n situatie brengt het toevoegen van kennis, bijvoorbeeld via onderzoek, de 'oplossing' geen stap dichterbij; immers, er is geen overeenstemming over wat nu eigenlijk het probleem is. Dat betekent niet dat er niets kan gebeuren, maar de aanpak zal in de interactie tussen de betrokken partijen tot stand moeten komen. Dat betekent dat beleidsmakers en -uitvoerders hier niet op zoek gaan naar de meest logische oplossing, gegeven de beschikbare kennis, maar op zoek gaan naar de *best passende* aanpak.<sup>7</sup> Beleidsmakers of -uitvoerders houden in een dergelijke situatie vooral rekening met de eigen wereld van waaruit zij betrokken zijn bij het desbetreffende vraagstuk. Door de interactie met andere beleidsmakers of -uitvoerders creëren ze oplossingen voor een nieuwe, gezamenlijke werkelijkheid, gegeven de verschillende interpretaties. Dit is geen statisch geheel, want in een volgende situatie vindt opnieuw interactie plaats, mogelijk met andere partijen, waardoor opnieuw een nieuwe werkelijkheid ontstaat.

Er zit natuurlijk wel een zekere continuïteit in de ontwikkeling van nieuwe werkelijkheden, maar de geschetste dynamiek is kenmerkend voor de laatmoderne ordening van de samenleving.

---

5 March en Olsen introduceerden het begrip van de *logic of consequences*. In J. March & J. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.

6 Noordegraaf, M. (1999). Wat zit er in het koffertje? Het verschil tussen onzekerheid en ambigüiteit. *Management & Organisatie*, 45-58.

7 March en Olsen (1989) spreken van de *logic of appropriateness*.

We kunnen de verschillen tussen de begrippen complexiteit en ambigüiteit samenvatten zoals in tabel 1.1 is gedaan, waarbij we dankbaar gebruik hebben gemaakt van een publicatie van bestuurskundige Mirko Noordegraaf.<sup>8</sup>

**Tabel 1.1 Complexiteit en ambigüiteit**

	<b>Complexiteit</b>	<b>Ambigüiteit</b>
Basisdefinitie	informatietekort	meerstemmigheid
Operationele concepten	onzekerheid, onwetendheid	verwarring, contradictie
Omgangsvorm	informatieverzameling, expertise	interpretatie en creatie van de werkelijkheid

### **1.3 Een dubbele uitdaging**

Wie bij de ordening en sturing ('governance') van de samenleving betrokken is, zal de complexiteit en de ambigüiteit van vraagstukken herkennen als uitgangspunt voor het verdere handelen. Maar het omgaan met beide aspecten is niet eenvoudig. Omgaan met complexiteit is al een uitdaging. Meer en meer gaat dit samen met het omgaan met ambigüiteit. Vandaar dat wij in dit boek spreken van een dubbele uitdaging. De dubbele uitdaging is actueel voor welhaast alle organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van beleid; van sociale diensten tot ziekenhuizen en van lokale welzijnsorganisaties tot plaatselijke politiebureaus. Oftewel in beleidsuitvoerende organisaties. Die zullen we in dit boek verder 'professionele organisaties' noemen.

#### *De uitdaging van complexiteit: beheersen én loslaten*

Professionele organisaties hebben veelal een wettelijke taak voor het realiseren van de beoogde uitkomsten van wet- en regelgeving. Hun (politieke) bestuurders en vooral het management van de organisaties hebben hierbij een paradoxale spilfunctie.

<sup>8</sup> Aangepaste tabel op basis van Noordegraaf (1999).

Zij zijn er aan de ene kant verantwoordelijk voor dat regels worden uitgevoerd overeenkomstig de doelen van de wet- en regelgeving binnen de hiervoor gestelde administratieve, rechtsstatelijke en financiële voorwaarden. Zo bezien is hun taak vooral gericht op *beheersing*.

Aan de andere kant moeten zij er zorg voor dragen dat het uitvoerend apparaat al de benodigde expertise inzet om problemen op te lossen. En hoe complexer de (laatmoderne) problematiek, hoe meer zij de uitvoerende medewerkers *vrij moeten laten* om hun deskundigheid maximaal en op maat in te zetten. De consequentie hiervan is dat steeds minder beheersing mogelijk is.<sup>9</sup> Het omgekeerde geldt evenzeer: hoe meer bestuurders en managers streven naar *beheersing* van processen en uitkomsten, hoe minder aan de *complexiteit* van problemen tegemoet kan worden gekomen.

De eerste laatmoderne uitdaging van professionele organisaties en in het bijzonder van het bestuur en het management is om het *beheersen* te combineren met *loslaten*. Dat deze uitdaging ook doorwerkt in het realiseren van de samenwerking van professionals en in de samenwerking tussen professionele organisaties, ligt voor de hand. Hier komen we later op terug.

#### *De dubbele uitdaging: complexiteit én ambiguïteit*

De tweede uitdaging stapelt zich op de uitdaging die complexiteit op zichzelf al met zich brengt. Zoals gezegd, is bij de oplossing van problemen de inbreng van deskundigheid van groot belang. Bij complexe problemen zal de inbreng van meerdere professionals nodig zijn. Afstemming tussen professionals is dan noodzakelijk om tot de meest optimale oplossing te komen, binnen de beheersingsruimte die zij van hun managers en bestuurders krijgen.

De afstemming van expertise is goed mogelijk als de deskundigen dezelfde belangen en opvattingen hebben ten aanzien van het voor-

---

<sup>9</sup> Vergelijk: Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy. Governance in theory and practice*. Londen: Sage Publications.

liggende probleem. Denk aan chirurgen in een ziekenhuis die een specialistennetwerk vormen rond de behandeling van een patiënt met een complexe aandoening.

Het wordt problematisch als bijvoorbeeld niet alleen de medische behandelaars, maar ook de herstellzorg, de sociale omgeving, de werkgever en de bedrijfsarts in het netwerk betrokken worden. Dan wordt het afstemmingsprobleem ingewikkelder, omdat uiteenlopende belangen en perspectieven op het probleem én op de oplossing overbrugd moeten worden. En dat komt heel vaak voor.

In de laatmoderne samenleving worden enkelvoudige professionele oplossingen steeds minder als passend of wenselijk beschouwd. Elk probleem vraagt zijn eigen geïndividualiseerde oplossing. Dus moet er heel veel afgestemd worden, waarbij keuzes moeten worden gemaakt die nooit volledig recht kunnen doen aan alle belangen en perspectieven van de betrokkenen. Samenwerkingspartners moeten genoeg nemen met uitkomsten die voor hen suboptimaal aanvoelen. Uitkomsten die mogelijk tegen de beroepseer van de betrokken professionals of de belangen van hun organisatie in gaan. Bijvoorbeeld om een interventie achterwege te laten die volgens een van de professionals noodzakelijk was. Zie hier de tweede uitdaging voor bestuur en uitvoering: in deze tijd is samenwerking binnen en tussen organisaties onvermijdelijk, maar de samenwerking is, in zekere zin, tegelijkertijd vaak ook onbevredigend, bedreigend of zelfs schadelijk voor de afzonderlijke deelnemers aan de samenwerking of voor hun organisaties. Oplossingen zullen vaak in mindere of meerdere mate tegen het directe belang of het perspectief van samenwerkingspartners in gaan. Dit ervaren zowel de bestuurders en de managers als hun uitvoerende professionals. De uitvoerende professionals moeten in de samenwerking met andere organisaties het belang van de organisatie en dus indirect ook het eigen belang in meerdere of mindere mate ondergeschikt maken aan het grote geheel.

#### 1.4 Omgaan met de dubbele uitdaging

Zo zien we dat bestuurders, managers en hun medewerkers te maken hebben met een dubbele uitdaging. In de eerste plaats zorgt de complexiteit van problemen ervoor dat zij voortdurend moeten zoeken naar een balans tussen beheersen en loslaten, tussen aangestuurd worden en vrijheid nemen. En bij het aanpakken van problemen dienen niet alleen het eigen perspectief, de eigen belangen en de eigen deskundigheid gewogen te worden, maar ook die van anderen, hetzij van binnen, hetzij van buiten de eigen organisatie.

Dat betekent een weging van de voordelen van de samenwerking ten opzichte van de nadelen of zelfs de schade, die samenwerking eveneens met zich brengt. In tabel 1.2 is de dubbele uitdaging weergegeven.

**Tabel 1.2 Schematische weergave van de dubbele uitdaging**

Ambigüiteit → Complexiteit ↓	Laag	Hoog
Laag		
Hoog		<i>dubbele uitdaging</i> beheersen versus loslaten <i>én</i> profijt en schade van samen- werking

Het schema geeft weer wanneer de dubbele uitdaging zich voordoet: bij problemen met een hoge complexiteit en een hoge ambigüiteit. Dergelijke problemen dienen zich veelvuldig aan in de laatmoderne samenleving.

Het is aan bestuurders en uitvoeringsorganisaties om met deze problemen om te gaan. Voor veel problemen zijn in de loop der jaren

sturingsvormen ontwikkeld. Deze zijn in tabel 1.3 ideaaltypisch weer-  
gegeven.

**Tabel 1.3 Sturingsvormen voor verschillende typen sturings-  
uitdagingen**

<b>Ambigüiteit →</b> <b>Complexiteit ↓</b>	<b>Laag</b>	<b>Hoog</b>
Laag	hiërarchische sturing (bureaucratie)	uitruil (markt)
Hoog	overleg (professionele netwerken)	??

De tabel laat zien dat voor problemen met een hoge complexiteit en een hoge ambigüiteit nog geen duidelijke sturingsoplossingen zijn gevonden. Hier gaan we in deel III van dit boek nader op in.

Dat is anders voor problemen met weinig complexiteit en weinig uiteenlopende belangen en opvattingen. Hiervoor zal hiërarchische sturing adequaat en efficiënt zijn. Dit gebeurt in typisch bureau-  
cratische organisaties, waarin medewerkers werkzaamheden uitvoeren volgens strakke protocollen. Denk bijvoorbeeld aan de uitvoering van de Algemene Ouderdomswet, waarbij de wet weinig ruimte laat over de interpretatie van het recht op uitkering (ouderdom en ingezetenschap) en de vaststelling of aan het criterium wordt voldaan (ingeschreven zijn en de vastgestelde leeftijd bereiken) geen bijzondere, professionele kennis vraagt. De organisatie weet zelf prima van het ‘hoe’ en het ‘wat’ van het probleem en de probleemoplossing. Ook bij McDonald’s wordt gewerkt door middel van hiërarchische sturing, waarbij afwijking van de door het management opgelegde regels uit den boze is. Elke Big Mac moet hetzelfde zijn.

Als problemen complexer zijn, is het belangrijk dat er meer deskundigheid wordt ingeschakeld en dat de betrokken professionals, in overleg, hun deskundigheid afstemmen en inzetten. Het ‘hoe’ is dan problematisch, want we weten eigenlijk niet goed hoe de aanpak van een probleem eruit zal zien. We vragen professionals zich een opvatting te vormen over het ‘hoe’ van de probleemoplossing. Dat is vooral

mogelijk als er verder geen uiteenlopende opvattingen zijn van ‘wat’ het probleem is, dus van wat eigenlijk de doelstelling van de behandeling moet zijn. Een voorbeeld hiervan is de behandeling van een complexe aandoening van een patiënt in een ziekenhuis. Maar ook de toekenning van een arbeidsongeschiktheidsuitkering, waarbij arbeidsdeskundigen en verzekeringsgeneeskundigen samen tot een oordeel komen.

Is een probleem (het ‘wat’) niet complex, maar is de medewerking van andere actoren niet zomaar verzekerd (het ‘hoe’), dan kun je de probleemoplossing, via uitbesteding, aan de markt overlaten. Die medewerking ‘kopen’ we dan via marktprikkels. Dit is de ‘uitruil’ van ‘hulpbronnen’. Het maakt vervolgens niet uit ‘hoe’ aanbieders het probleem oplossen, als dat maar gebeurt tegen de meest aantrekkelijke voorwaarden voor de inkoper, oftewel de probleemeigenaar.

De bureaucratie, het professionele netwerk en de markt zijn de ‘traditionele’ sturingsmanieren om problemen aan te pakken. Of, beter gezegd, om taken voortvloeiend uit wet- en regelgeving uit te voeren. Voor de typisch laatmoderne situaties geldt vaak dat een probleem zowel complex als ambigu is. Daarvoor zoeken organisaties nog naarstig naar nieuwe sturingsvormen.

‘Samenwerking’ en ‘integraal werken’ zijn veelgehoorde oplossingsrichtingen voor de laatmoderne sturingsvraag. Het zijn oplossingsrichtingen waarmee de afgelopen jaren veel ervaring is opgedaan. De vraag is of deze nieuwe vormen adequaat en efficiënt omgaan met de dubbele sturingsuitdaging van de laatmoderniteit. Hoe in de praktijk de noodzaak van professionele vrijheid en samenwerking gecombineerd wordt met het omgaan met het probleem van samenwerking en de voortdurend roep om beheersing? In de hoofdstukken in deel II worden de ervaringen beschreven en geanalyseerd. In deel III gaan we in op de mogelijkheden om complexe en ambigu problemen samen met anderen aan te pakken.



## HOOFDSTUK 2

# DE SCHIJNBARE PARADOX VAN DE PARTICIPATIESAMENLEVING. WE WETEN ÉCHT NIET HOE HET MOET

*Duco Bannink en Chris Goosen*

### **2.1 Institutionele leegte**

In de lente van 2015 was er veel ophef over de afwijzing van een traplift door de gemeente Alphen aan den Rijn. De gemeente gaf aan dat de persoon in kwestie geen vergoeding voor een traplift kon krijgen omdat hij zijn situatie al langer had kunnen zien aankomen. Hij had voorzorgsmaatregelen kunnen treffen. Bijvoorbeeld sparen voor een woningaanpassing of tijdig een andere woning zoeken. Deze argumentatie suggereert een soort harteloosheid volgens het 'eigen schuld dikke bult'-principe, waar heftige reacties in de sociale media op volgden. Maar in de geest van de wetgeving klopte de afweging van de gemeente precies. De argumentatie 'je hebt geen recht op overheidssteun omdat je het zelf kunt regelen of geregeld had kunnen hebben' past in de lijn van de huidige wetgeving.

De casus in Alphen aan den Rijn is een voorbeeld van de spanning tussen de idee van sociale bescherming en de idee van autonomie. Beide zijn in onze samenleving sterk geworteld en je zou kunnen zeggen dat we beide principes steeds met elkaar proberen te verbinden. We vinden ze ook terug in de onderbouwing van de 'Participatiesamenleving' (een programma, dus met een hoofdletter): autonomie en bescherming via solidariteit. Op de principes van de Participatiesamenleving komen we verderop uitgebreid terug.

Het verbinden van de principes blijkt problematisch. In het beleid en de wetgeving rond de Participatiesamenleving strijden beide ideeën voortdurend om voorrang, waardoor onduidelijk beleid wordt gemaakt en burgers geen zekerheid hebben over de (beoogde) afloop van hun 'casus'. Vandaar de Alphense casus en vele andere.

Lokaal blijven bestuurders, uitvoerders en burgers in vertwijfeling achter. Velen beoordelen de dubbelzinnige filosofie van de Participatiesamenleving als een gebrek aan een duidelijke visie van de regering op de samenleving. Eigen verantwoordelijkheid is prima, maar worden we geconfronteerd met toenemende ongelijkheid in kansen, dan willen bestuurders en burgers daar iets aan doen. Eventjes geen autonomie dus, maar bescherming. Mag dat nu wel of niet, vragen de lokale betrokkenen zich af.

De meerduidigheid van de filosofie van de Participatiesamenleving brengt met zich dat op gemeentelijk niveau, waar de verantwoordelijkheid ligt voor zorg en participatie, alle ruimte bestaat om de balans naar zelfredzaamheid dan wel naar solidariteit uit te laten slaan.<sup>1</sup>

Maarten Hajer, hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit van Amsterdam, sprak al in 2003 in het artikel 'Policy without polity?' ('Beleid zonder sturing?') over het ontstaan van nieuwe sturingsvormen in een 'institutional void', een institutionele leegte.<sup>2</sup> Daar waar nieuwe problemen ontstaan, zijn nieuwe sturingsvormen en nieuwe vormen van samenwerking nodig. Die nieuwe vormen ontstaan echter niet altijd, zo beweert Hajer, want de bestaande sturingsvormen, gerelateerd aan bestaande problemen, staan dat in de weg. Ook het ideaalbeeld van de Participatiesamenleving is eerder te vol

---

1 En dan blijken pragmatische overwegingen vaak de doorslag te geven. Bureaucratische en financiële overwegingen van gemeenten en hun uitvoeringsapparaat krijgen vaak de voorkeur, onderbouwd met de meerduidige filosofie van de Participatiesamenleving.

2 Hajer, M. (2003). Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. *Policy Sciences*, 36(2), 175-195.

dan te leeg. Het is opgebouwd uit een aantal visies en ideeën die in ons polderlandschap zijn samengesmolten tot een ogenschijnlijk geheel (zie paragraaf 2.3). De onderliggende filosofie is impliciet en vrij interpreteerbaar en leidt tot een onafhankelijke en zelfs intern conflicterende invulling. De meervoudige interpretatie van de Participatiesamenleving is in een sociaalliberale smeltpan verworden tot een smaakloze brij van ongerichte vernieuwing. Was de smeltpan maar een institutionele leegte, dan konden we nieuwe gerechten koken, met doelgerichte ingrediënten.

## **2.2 De Participatiesamenleving een schijnbare paradox**

De vraag is, zou het kunnen: nieuw beleid en nieuwe samenwerkingen scheppen die passen bij de meervoudige filosofie van de Participatiesamenleving? In dit hoofdstuk betogen we dat dat niet het geval is: we weten het écht niet, we weten niet wat die nieuwe samenleving is. En dat kan ook niet; doordat in de filosofie van de Participatiesamenleving niet te verenigen ideeën centraal staan, kan er geen eenduidig beeld bestaan van die Participatiesamenleving.

### **Het oxymoron van de Participatiesamenleving**

Taalkundig gezien is het begrip Participatiesamenleving opvallend. Het is dubbelop, een tautologie. Immers, participatie betekent meedoen, en 'samen leven' is dat natuurlijk ook. Bestuurskundig gezien is er helemaal geen sprake van een tautologie. Integendeel. In dit hoofdstuk zullen we laten zien dat de Participatiesamenleving niet dubbelop is, maar dubbelzinnig. Dat wil zeggen dat de ideeën die de Participatiesamenleving schragen onderling op gespannen voet staan. Het kan zijn dat de spanning op den duur verdwijnt. In zo'n geval spreek je in de taalkunde van een schijnbare tegenstelling, oftewel een paradox. Maar bestuurskundig gezien is de Participatiesamenleving zelfs geen paradox. De spanning tussen de onderliggende filosofieën van de Participatiesamenleving is onoplosbaar. In taalkundige termen heet dit een oxymoron. Of, om de dubbelzinnigheid te benadrukken:

de verwachting van de Participatiesamenleving is dat er sprake is van een schijnbare, oplosbare, tegenstelling tussen de onderliggende ideeën. Maar juist die schijnbaarheid is schijnbaar, dat wil zeggen: de oplossing van de spanning komt in de werkelijkheid niet tot stand. De Participatiesamenleving is een schijnbare paradox, oftewel een oxymoron.

In de troonrede van 2013, die de idee van de Participatiesamenleving introduceerde, werd aangegeven dat 'de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving'. De traditionele verzorgingsstaat (goed beschouwd een compromis van liberale, sociaaldemocratische en christendemocratische overtuigingen) is passé, maar de principes van de liberale autonomie, van de sociaaldemocratische solidariteit en van de christendemocratische sociale cohesie staan nog overeind. In het zoeken naar de vormgeving van de nieuwe Participatiesamenleving draaien deze drie waardesels om elkaar heen.

Het beleidsprogramma van de Participatiesamenleving zet erop in dat burgers actief kiezen en hun leven zelf vormgeven, en het is tegelijkertijd het beroep op burgers (vooral, maar niet uitsluitend, op hen die op een of andere manier afhankelijk zijn van de overheid) om te kiezen actief te zijn en de afhankelijkheid op te heffen. Actief kiezen en kiezen actief te zijn, dit is in de dagelijkse praktijk het oxymoron van de Participatiesamenleving: de vereniging van onverenigbare ideeën. De filosofie van de Participatiesamenleving laat zich samenvatten als de veronderstelling dat burgers altijd actief keuzes maken én dat zij er altijd en *vanzelf* voor kiezen om een actieve bijdrage te leveren aan de samenleving. Actief-actief dus. In paragraaf 2.4 gaan we in op de consequenties hiervan voor de sturing van en samenwerking binnen de Participatiesamenleving. Maar eerst beantwoorden we de vraag: hoe heeft het oxymoron van de Participatiesamenleving voet aan de grond gekregen in de politiek en bij de kiezers?

### 2.3 De onvermijdelijke totstandkoming van de Participatiesamenleving

In de jaren negentig van de vorige eeuw deed de beroemde socioloog Giddens een poging om de principes van autonomie en bescherming te verenigen.<sup>3</sup> Hij bedacht zijn 'third way politics', de politiek van de derde weg. Die derde weg werd in Groot-Brittannië met kracht nagevolgd door Tony Blair, en in Nederland door de paarse kabinetten-Kok.

De derde weg is een consensus tussen liberalen en sociaaldemocraten die de idealen uit die beide hoeken samenbrengt. In plaats dat de 'verliezers' in de samenleving (werklozen, arbeidsongeschikten en anderen) met een uitkering worden gecompenseerd, worden zij geactiveerd en ondersteund om uit te groeien tot autonome, overheidsonafhankelijke burgers, die geen uitkering meer nodig hebben. 'Activering' sluit aan bij de liberale idee van individuele autonomie, terwijl de ondersteuning hierbij de invulling is van de sociaaldemocratische idee van de collectief geregelde bescherming tegen de gevolgen van een maatschappelijke achterstand. Zo loste 'paars' de tegenstelling op tussen autonomie en bescherming via solidariteit.

De oplossing van paars hield geen stand. De kabinetten-Kok probeerden, in navolging van Giddens, van een oxymoron een paradox te maken. De kiezers zagen de oplossingen van paars steeds meer als niet-zorgzame neoliberale moraal. Er volgde een aantal kabinetten met het CDA, waarin niet de autonomie van burgers maar de onderlinge zorgzaamheid centraal kwam te staan. In die jaren ontstond de drievuldige consensus waarin het ideaal van sociale cohesie werd toegevoegd aan het sociaalliberale activeringsconcept van paars. Zo ontstond het politieke ideaalbeeld van actief kiezende burgers,

---

3 Giddens, A. (1998). *The third way: The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press.

die ervoor kiezen om actief te zijn en dat het liefst ‘samen’ doen, ‘actief actief samen’ kiezen.<sup>4</sup>

#### **2.4 De noodzaak van het bestuur van *niet* doen**

De belangrijkste sturingsvragen van de Participatiesamenleving manifesteren zich op het gemeentelijke niveau. Daar waar deze daadwerkelijk haar beslag moet krijgen. Dat is ook het niveau waar steeds meer beleids- en uitvoeringsverantwoordelijkheid wordt gelegd, bijvoorbeeld via de invoering van de Participatiewet, de nieuwe Jeugdwet en de nieuwe Wet maatschappelijke ondersteuning in de eerste decennia van de 21ste eeuw.

Voor alle gemeenten geldt dat er traditioneel drie manieren zijn om het beleid handen en voeten te geven. Er is ‘binden’ (veel burger en sociale cohesie), dat voortbouwt op christendemocratisch sociale-cohesiedenken. ‘Sturen’ (veel overheid en bescherming) bouwt voort op sociaaldemocratisch solidariteitsdenken. En ‘kopen’ (veel markt en burgerautonomie) bouwt voort op het liberale gedachtegoed. Zoals we al zagen, herbergt de Participatiesamenleving het gedachtegoed van al deze stromingen in zich en veronderstelt dus dat alle drie de vormen van gemeentelijke sturing plaats kunnen hebben. Maar, gegeven de meervoudigheid van de filosofie van de Participatiesamenleving, zal geen enkele sturingsvorm op zichzelf voldoen om invulling te geven aan de Participatiesamenleving. Tegelijkertijd zijn de sturingsvormen ook moeilijk met elkaar te combineren.

---

4 Al in 2007 zag socioloog Ringo Ossewaarde de ontwikkeling van wat nu de Participatiesamenleving heet. Volgens Ossewaarde is er al sinds de jaren negentig een ‘nieuw sociaal contract’ ontstaan in Nederland, bestaande uit twee ontwikkelingen in de relatie tussen overheid en burger. Ontwikkeling 1: de overheid verwacht dat alle burgers ernaar streven om autonoom te willen zijn, dat wil zeggen onafhankelijk van de overheid. Uit deze ontwikkeling vloeit ontwikkeling 2 voort: er ontstaat een groeiende overheidsdruk richting diezelfde burgers om actief te (willen) zijn. Ossewaarde, M. (2007). *The New Social Contract and the Struggle for Sovereignty in the Netherlands. Government and Opposition*, 42(4), 491-512.

Dat is de sturingsproblematiek van de Participatiesamenleving in een notendop. De Participatiesamenleving is vooral iets *niet*. *Niet* de burger die afhankelijk is van de overheid, *niet* de burger die volledig is overgeleverd aan de markt, *niet* de burger die uitsluitend op zichzelf of zijn eigen kring is aangewezen. Maar wat is het dan wel? Welke verwachtingen mogen we hebben van de burger en hoe moeten we hierop sturen? De Participatiesamenleving vooronderstelt dat de burger participeert en dat hij daarin waar nodig gesteund wordt. De steun kan bestaan uit het helpen *actief te kiezen* (markt), uit de sturing op het *actief zijn* (overheid) of uit het betrekken van de omgeving bij de participatie van de burger (sociale cohesie).

Kortom, van een echte leegte om nieuwe sturingsvormen te ontwikkelen voor de nieuwe Participatiesamenleving, zoals Hajer noodzakelijk achtte, is geen sprake. Kijkend naar alle lokale praktijken, dan is het nog nergens mogelijk gebleken de noodzakelijke leegte voor de ontwikkeling van de Participatiesamenleving te scheppen. Maar wij zijn van mening dat dit ook niet mogelijk is. Leegte kun je niet scheppen; die kun je alleen maar *niet*-scheppen. Wat we bij de ontwikkeling van de Participatiesamenleving nodig hebben, is een bestuur van het niet-scheppen, van niets doen en alles tegelijk.

## 2.5 Maar hoe dan?

De invulling van de lokale Participatiesamenleving is dus vooral een kwestie van niet-scheppen. Van ruimte laten, van niet-beheersen en toch beheersen tegelijkertijd.<sup>5</sup> Het oxymoron van de Participatiesamenleving impliceert dat er geen instantie is (geen instantie denkbaar is!) die boven het gekrakeel uit kan stijgen om te definiëren waar we met de Participatiesamenleving precies naartoe moeten. Er is geen overkoepelende organisatie die, noch een overkoepelend mechanisme

---

5 Bannink, D., Six, F. & Wijk, E. van (2015). Bureaucratic, market or professional control? A theory on the relation between street-level task characteristics and the feasibility of control mechanisms. In P. Hupe, M. Hill & A. Buffat (Eds.), *Understanding Street-Level Bureaucracy* (pp. 205-226). Bristol: Policy Press.

dat verschillende opvattingen en belangen bij elkaar brengt, want de beginselen zijn strijdig.<sup>6</sup> Wat we hebben is een veelheid van meer of minder los aan elkaar verbonden actoren, waaronder verschillende gemeentelijke instanties, cliëntengroepen, politieke partijen, kiezers, belangengroepen, financiers, andere overheden, private aanbieders enzovoort, enzovoort. Al deze actoren hebben eigen, afzonderlijke opvattingen over de gewenste samenleving. En al deze actoren hebben eigen belangen als het gaat om de positie die zij in die samenleving willen innemen. Ieder voor zich hebben die actoren maar te zorgen dat ze hun eigen opvattingen en belangen overeind houden, via een proces dat we 'duiden en verbinden' noemen en dat in hoofdstuk 7 van deze bundel uitgebreid aan de orde komt.<sup>7</sup>

We moeten vaststellen dat onze wereld zo ingewikkeld en meerduidig is geworden dat een *eenduidig* antwoord op de vraag wat onze samenleving zou moeten zijn, ondenkbaar is geworden.<sup>8</sup> We weten niet wat de Participatiesamenleving is, noch wat die zou moeten zijn. We weten dus ook niet welke organisatie of dienst de regie moet voeren over de invulling van de Participatiesamenleving, en wie met wie en gericht op welke doelstelling moet samenwerken om het beleidsprogramma te realiseren.

En groot deel van de samenwerkingsproblemen die in deel II van dit boek aan de orde komen, vloeit voort uit dit gegeven. *Als* we weten hoe we de beleidsvorming moesten doen, *dan* zouden de neuzen dezelfde kant op staan. En *als* de neuzen dezelfde kant op staan, *dan* zou de samenwerking beter lopen. Maar ja, de neuzen staan niet dezelfde kant op, want we weten met z'n allen niet wat de Participatiesamenleving zou moeten zijn.

---

6 Lash, S. (2003), Reflexivity as non-linearity. *Theory, Culture & Society*, 20(2), 49-57.

7 Bannink, D. & Goosen, C. (2013). *Effectieve managementstrategieën: Duiden, verbinden en vakmanschap*. Amsterdam/Utrecht: VU en Divosa.

8 Lash, 2003.



Misschien moeten we hierover zeggen: gelukkig maar! Er is geen 'we' waarin we allemaal vertegenwoordigd zijn, er is geen instantie die boven het gekrakeel uit kan stijgen. En dat is maar goed ook! De participatiesamenleving (een stand van zaken, nu zonder hoofdletter) is een samenleving waarin allerlei losgekoppelde actoren, gelukkig met eigen opvattingen en eigen belangen, interacteren met anderen. Het is geen programma; het is een stand van zaken en een ontwikkeling. Soms raken die actoren het eens. En vaak ook niet. We moeten leren leven met het oxymoron; we moeten leren leven met het inzicht dat we zelf positie moeten kiezen in een veld dat meerduidig is en meerduidig zal blijven!



## DEEL II DE PRAKTIJK: HET PROBLEEM SAMENWERKEN IN HET SOCIAAL DOMEIN

*Duco Bannink en Hans Bosselaar*

In dit tweede deel van ons boek bekijken we de praktijk van het probleem samenwerken. We richten ons op het sociaal domein. De opbouw van deel II is als volgt. Eerst presenteren we twee hoofdstukken van de hand van de Inspectie SZW (ISZW) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Deze hoofdstukken gaan over het proces van samenwerking. Daarna volgen een hoofdstuk over de zorgsector en een hoofdstuk over managers van sociale diensten. In die twee hoofdstukken staat de *governance* van samenwerking centraal.

### *Het proces van samenwerking*

Van de twee hoofdstukken van de ISZW gaat hoofdstuk 3 over samenwerking tussen professionals van verschillende organisaties, en hoofdstuk 4 over samenwerking op organisatieniveau. De hoofdstukken zijn geschreven door Maarten Bos, Hans Koemans, Emmy Mol, Robin Risselada, Justine Ruitenbergh, Nancy Storm en Janneke Stouten, allen verbonden aan ISZW. Beide hoofdstukken nemen de beleidstheorie van de overheid als uitgangspunt: samenwerking is nodig om te komen tot een betere dienstverlening aan de burger en uiteindelijk tot een betere re-integratie van burgers op de arbeidsmarkt. In hoofdstuk 3 laat onderzoek zien dat ‘samenwerking kan bijdragen aan het bereiken van een meer activerende en klantgerichte dienstverlening’. Het hoofdstuk richt zich vervolgens op die samenwerking zelf. Komt die wel van de grond? *Als de samenwerking goed loopt, dan staan de neuzen dezelfde kant op en komen we tot adequate beleidsuitvoering. De vraag is alleen of die samenwerking wel goed loopt. Het beeld is dan toch duidelijk minder gunstig. ‘De samenwerking tussen het UWV en de gemeenten is – ondanks de al lang bestaande verplichting in de Wet SUWI – (nog)*

niet zoals de wetgever voor ogen heeft', zo schrijven de auteurs in hoofdstuk 4.

Het proces van samenwerking verloopt kortom vaak niet zo goed. Vervolgens is de vraag of de governance van samenwerking het proces van samenwerking zou kunnen verbeteren. Dat komt in de daaropvolgende twee hoofdstukken aan bod. Leidt de governance van samenwerking tot een betere samenwerking (en die uiteindelijk tot een betere beleidsuitvoering)?

#### *De governance van samenwerking*

Hoofdstuk 5 gaat over samenwerking in de zorg en hoofdstuk 6 over managers van sociale diensten. In beide hoofdstukken komt naar voren dat de governance van samenwerking soms helpt, een beetje. In hoofdstuk 5, geschreven door Ike Schagen van het VU Talma Instituut, wordt een verband gelegd tussen de inrichting van een netwerk en de machts- en afhankelijkheidsverhoudingen in het veld. Het argument gaat in twee stappen: machtsverhoudingen moeten gunstig zijn voor samenwerking, en als dat zo is, moet ook de inrichting van het netwerk passen op die verhoudingen. In hoofdstuk 6, van de hand van Duco Bannink, lijkt het niet over samenwerking te gaan. Het gaat op het eerste gezicht over de inhoudelijke strategie die de managers voeren. Maar een kernpunt van die strategie is dat ze de verschillende actoren binnen en om hun dienst heen moet kunnen verbinden om effectief te kunnen zijn. In de buitenwereld worden algemene regels en doelstellingen geformuleerd en daar bestaan vaak verschillende opvattingen over wat de kerntaak van een dienst is. De 'schijnbare paradox' van deel I komt daar gewoon terug: gaat het om ondersteuning, activering, participatie? Het ligt bij elkaar in de buurt, maar het is niet hetzelfde. Binnen de dienst moeten de uitvoerders dat beleid toepassen en ze hebben daarbij rechtstreeks te maken met de burger. Hoe krijg je nu al die belangen en opvattingen dezelfde kant op? Dat is de vraag die Bannink in dat hoofdstuk stelt.

Het antwoord op die vraag is: werk als een 'Dinges' en doe dat op 'ironische' wijze. Dat werken we uit in deel III.

## HOOFDSTUK 3

# HET PROBLEEM SAMENWERKEN DOOR PROFESSIONALS

*Janneke Stouten, Emmy Mol, Robin Risselada en Justine Ruitenber*

### **3.1 Inleiding**

Het regeringsbeleid is erop gericht dat iedereen naar vermogen meedoet in de samenleving. Zowel groepen die dicht bij de arbeidsmarkt staan als groepen waarvoor participatie minder vanzelfsprekend is. Participatie is van belang voor het welzijn van mensen en voor een sterke economie. De vierde nota van wijziging van de Invoeringswet Participatiewet stelt: 'Participatie bij voorkeur via werk, zorgt voor sociale, economische en financiële zelfstandigheid, draagt bij aan het gevoel van eigenwaarde en levert een bijdrage aan de sociale cohesie en de economie.'<sup>1</sup>

Verschillende kwetsbare groepen hebben echter problemen die participatie bemoeilijken. Deze problemen hebben betrekking op meerdere sectoren van de maatschappelijke dienstverlening. Er is een samenhang tussen problemen op het terrein van participatie en die op andere gebieden, zoals schulden, gezondheid, opvoeding of justitie. Het oplossen van deze complexe problematiek vraagt om een integrale aanpak. De wetgever benadrukt daarom het belang van samenwerking binnen gemeenten in het realiseren van participatie voor groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt.<sup>2</sup> De wetgever wil dat er een betere samenwerking is, dat gemeenten de regierol sterker op zich nemen en dat de problemen op verschillende levensdomeinen

---

1 Kamerstuk 33161, 107.

2 Kamerstuk 33161, 3.

in samenhang worden aangepakt. De Participatiewet biedt gemeenten de ruimte om re-integratie in te zetten voor mensen met meervoudige problemen, bij voorkeur in combinatie met het aanpakken van die meervoudige problemen.<sup>3</sup> Ook de decentralisaties in de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning dragen hieraan bij, omdat ze gemeenten meer zeggenschap geven in het sociaal domein. Door de drie decentralisaties zijn gemeenten in staat gesteld een samenhangende aanpak te ontwikkelen voor mensen met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt en met een complexe problematiek.

Vanuit haar rol als toezichthouder op de uitvoering van de sociale zekerheid door gemeenten heeft de Inspectie SZW (hierna: ISZW of Inspectie) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de afgelopen jaren diverse onderzoeken verricht naar samenwerking van professionals in gemeenten. Het ging hierbij in het bijzonder om de samenwerking tussen professionals uit de sector werk en inkomen en de sector jeugd- (gezondheids)zorg. Aanleiding voor deze onderzoeken waren signalen dat deze partijen onvoldoende samenwerken, waardoor de re-integratie van uitkeringsgerechtigden op de arbeidsmarkt te weinig effectief is.

Het doel van de verschillende onderzoeken was om na te gaan hoe de samenwerking tussen professionals verloopt en waar zich in deze samenwerking knelpunten en succesfactoren bevinden. Het gaat hierbij om samenwerking ten behoeve van individuele cliënten, met name bijstandsgerechtigden, gericht op het realiseren van meer participatie en/of het verminderen van inkomensproblematiek. Participatie krijgt in de onderzoeken een brede invulling en behelst niet alleen betaald werk, maar ook de deelname aan vrijwilligerswerk, verenigingen en maatschappelijke activiteiten. De ISZW heeft gekeken voor wie partijen samenwerken, met wie, hoe vaak en wat er onder die samenwerking wordt verstaan. In de onderzoeken is samenwerking steeds gedifferentieerd naar verschillende, oplopende niveaus van

---

3 Idem.

intensiteit: doorverwijzing naar elkaar, ‘warme overdracht’ en regelmatige terugkoppeling/overleg en afstemming van dienstverlening of participatiedoelstellingen. In dit hoofdstuk schetsen we de rode draden uit deze verschillende onderzoeken. Hiermee geven we een overkoepelend beeld van de samenwerking tussen de sector werk en inkomen en de sector zorg en maatschappelijke ondersteuning, en geven we aan op welke punten lessen kunnen worden geleerd.

Bij het schrijven van dit hoofdstuk is geput uit meerdere onderzoeken van de ISZW.<sup>4</sup> Deze onderzoeken richtten zich op de samenwerking vanuit de sector werk en inkomen met andere dienstverleners in het sociaal domein. Het gaat om samenwerking met of tussen zowel gemeentelijke afdelingen (zoals de afdeling Schuldhulpverlening of de afdeling Werk en Inkomen) als niet-gemeentelijke instellingen (instellingen in de jeugd- of gezondheidszorg). De geanalyseerde onderzoeken verschillen van opzet en bieden daardoor informatie over meerdere aspecten van samenwerking.<sup>5</sup>

In de periode 2015-2016 zijn er drie onderzoeken uitgevoerd naar de positie van de afdeling Werk en Inkomen in de integrale toegang en dienstverlening van gemeenten. Het gaat om kwalitatieve

---

4 ‘Buitenspel’ (2015); ‘Perspectief voor oudere werklozen’ (2013); ‘Samen de focus op werk’ (2013); ‘Maatwerk bij meervoudigheid’ (2010); ‘Samenwerken voor uitkeringsgerechtigden met gezondheidsproblemen’ (2011); ‘Kansen voor oudere Ww-ers (45+)’ (2014); ‘Uitvoering van de Wwb voor jongeren (18-27 jaar)’ (2014); ‘Met 18 jaar ben je (niet) volwassen’ (2017); ‘Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie’ (2017); ‘Hobbels op weg naar inkomensondersteuning: toegang en uitvoering inkomensondersteunende voorzieningen’ (2017); ‘Bijdrage Werk en inkomen aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden’ (2017).

5 De onderzoeken met een kwantitatieve component geven zicht op de frequentie van samenwerking, terwijl de kwalitatief georiënteerde onderzoeken duiding geven aan deze cijfers en inzicht bieden in de succes- en faalfactoren.

onderzoeken, waarin de nadruk ligt op het perspectief van de cliënt.<sup>6</sup> In een onderzoek zijn 37 dak- en thuislozen en cliënten met multi-problematiek een jaar lang gevolgd om na te gaan in hoeverre er naast de zorgdienstverlening ook aandacht is voor problemen ten aanzien van participatie en inkomen. Een ander onderzoek richt zich op de continuïteit van de dienstverlening voor jongeren die uit de jeugdzorg komen en ondersteuning nodig hebben van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente. Een derde onderzoek richt zich op de vraag of gemeenten voldoende aandacht hebben voor financiële problematiek bij burgers die zich melden met een zorginhoudelijke hulpvraag. In dit onderzoek is nagegaan in hoeverre burgers die zich melden bij gemeenten en in aanmerking komen voor inkomensondersteunende voorzieningen hier daadwerkelijk gebruik van maken en de inkomensondersteuning krijgen die ze nodig hebben. Allemaal onderzoeken over vraagstukken waarbij afstemming van dienstverlening en samenwerking aan de orde is.

In de periode 2010-2013 heeft de ISZW drie onderzoeken uitgevoerd naar de dienstverlening van gemeenten en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) aan cliënten met een meervoudige problematiek. Deze onderzoeken onderscheiden zich van de hiervoor vermelde onderzoeken doordat ze ook een landelijk beeld geven van de samenwerking tussen professionals uit de sector werk en inkomen en professionals uit de gezondheidszorg. Daarbij beantwoorden deze onderzoeken de vraag wat de bijdrage van samenwerking is aan een goede dienstverlening. Hiervoor zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve dataverzamelmethode gebruikt. Het eerste onderzoek geeft een beeld van de dienstverlening van de afdeling Werk en Inkomen aan burgers met een meervoudige problematiek en die een uitkering ontvangen op grond van de Werkloosheidswet (WW) of de

---

6 Onderzoek vanuit het perspectief van de cliënt betekent dat er gekeken is naar wat cliënten nodig hebben, gezien de wettelijke kaders, en hoe cliënten de dienstverlening van gemeenten en het UWV ervaren. In het onderzoek over de overgang van jongeren vanuit de jeugdzorg naar gemeenten is ook een enquête onder klantmanagers uitgezet.



Wet Werk en bijstand (WWB). Binnen dit onderzoek gaat speciale aandacht uit naar samenwerkingsverbanden met hulpverlenende organisaties ten behoeve van een integrale dienstverlening. Een tweede onderzoek richt zich op succesfactoren in de samenwerking tussen professionals van de sector werk en inkomen en de sector zorg op basis van bestaande samenwerkingsinitiatieven. Het derde onderzoek richt zich op de manier waarop samenwerking tussen de sectoren werk en inkomen en gezondheidszorg bijdraagt aan klantgerichte, efficiënte en activerende dienstverlening voor uitkeringsgerechtigden met psychische gezondheidsproblemen.

Verder verrichtte de ISZW twee onderzoeken naar de dienstverlening van gemeenten aan specifieke groepen bijstandsgerechtigden en cliënten van het UWV, namelijk jongeren en ouderen. Deze onderzoeken betreffen met name de wijze waarop gemeenten en het UWV deze cliënten naar werk begeleiden. Samenwerking is hierbij een van de onderzochte thema's.

De verschillende onderzoeken bevatten een aantal gemeenschappelijke rode draden. Zo laten de onderzoeken zien dat samenwerking positieve effecten heeft en dat het uitblijven ervan negatieve consequenties heeft (zie paragraaf 3.2). Uit de onderzoeken blijkt ook dat de samenwerking tussen professionals in het sociaal domein moeilijk van de grond komt. In de praktijk bestaat samenwerken tussen de sector werk en inkomen en andere partijen in het sociaal domein vooral uit het incidenteel doorverwijzen van burgers van de ene naar de andere professional. Door deze geringe samenwerking is de dienstverlening aan cliënten niet optimaal en raakt met name de participatieproblematiek op de achtergrond. Vergaande vormen van samenwerking, zoals de 'warme overdracht' van cliënten tussen verschillende diensten of de afstemming tussen diensten over begeleidingsdoelen en -trajecten, komen nauwelijks voor (zie paragraaf 3.3). Er liggen diverse factoren ten grondslag aan de moeilijke samenwerking. Zo spelen er bijvoorbeeld problemen rond de mogelijkheden om informatie uit te wisselen en hebben professionals vaak geen gemeenschappelijke taakopvatting (zie paragraaf 3.4). Er zijn ook voorbeelden van situaties waarin deze obstakels worden

overwonnen en samenwerking wel van de grond komt (zie paragraaf 3.5).

### **3.2 Het belang van samenwerken**

De wetgever ziet een duidelijk belang in de samenwerking tussen verschillende sectoren in het sociaal domein. De visie is dat samenwerking tussen partijen op het terrein van jeugdzorg, gezondheidszorg en werk en inkomen bijdraagt aan een betere dienstverlening voor de burger en dat het ontbreken van deze samenwerking negatieve gevolgen heeft voor de dienstverlening. De ISZW treft van beide aannames voorbeelden aan in haar onderzoeken. Het overkoepelende beeld dat naar voren komt uit de verschillende onderzoeken is dat er weinig structureel en intensief wordt samengewerkt. Wel treft de Inspectie incidentele voorbeelden aan waarin er meer intensieve samenwerking is. Deze voorbeelden laten zien dat samenwerking positieve gevolgen heeft. Maar de Inspectie ziet in haar onderzoeken ook regelmatig de negatieve gevolgen van het gebrek aan samenwerking. Deze negatieve gevolgen zijn vaak structureel en zichtbaar bij verschillende casussen en in verschillende gemeenten, terwijl de positieve voorbeelden incidenteel zijn, voor één of een beperkt aantal cliënten of in een enkele gemeente.

De ISZW heeft in 2013 een onderzoek uitgevoerd dat zich expliciet richt op de positieve gevolgen van samenwerking.<sup>7</sup> In dit onderzoek is gekeken in hoeverre de dienstverlening aan bijstandsgerechtigden en cliënten van het UWV door samenwerking efficiënter, meer activerend en klantgericht is. Hieruit blijkt dat er een positieve relatie is tussen samenwerking en klantgerichte dienstverlening. Dit geldt voornamelijk voor de kwaliteit van de diagnose en het bieden van maatwerk. Uit een enquête onder 83 klantmanagers van gemeenten blijkt dat klantmanagers die vaker contact hebben met gezondheidszorgprofessionals (zoals huisarts, verpleegkundige of psycholoog), in de diagnosefase meer aandacht hebben voor psychische problemen

---

7 'Samen de focus op werk' (2013).

van cliënten.<sup>8</sup> Uit aanvullende interviews blijkt dat samenwerking leidt tot een meer onafhankelijke en deskundige inschatting van de problematiek van de cliënt. Wanneer sprake is van incidentele of structurele bilaterale contacten tussen professionals, nemen cliënten met psychische problemen vaker deel aan activeringstrajecten. Dat betekent dat cliënten vaker participeren wanneer professionals onderling incidenteel of structureel contact hebben. Een arbeidsdeskundige van het UWV verwoordt de waarde van samenwerking met zorgprofessionals als volgt:

*‘De contacten gaan over inzetbaarheid, hoe zij [zorgprofessionals] de jongere ervaren, wat zij hebben gezien, hoe zij denken dat iemand kan functioneren. Zij kennen die jongeren heel goed. Ik heb wel een papiertje, maar zij maken betrokkene mee in de woon-werksituatie. Zij kunnen aangeven wat de valkuilen zijn en waar je rekening mee moet houden, als je over werk praat.’<sup>9</sup>*

Kwalitatieve gegevens uit een ander onderzoek ondersteunen de bevinding dat samenwerking positieve gevolgen heeft voor de dienstverlening.<sup>10</sup> In interviews met klantmanagers van Werk en Inkomen komt de rol van de klantmanager/coach bij het coördineren/samenwerken met andere organisaties vaak aan de orde. Enerzijds betreft dat de rol die de klantmanager heeft ten opzichte van andere organisaties. Anderzijds betreft het de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt. Een effect van de samenwerking met andere instanties is een veranderende houding van zorgprofessionals ten opzichte van de sociale dienst. Door de samenwerking is meer vertrouwen en begrip voor de werkwijze van de sociale dienst bij de andere dienstverleners tot stand gekomen, aldus een klantmanager:

---

8 Wanneer de klantmanager in de afgelopen maanden voor een deel van de klanten met psychische gezondheidsproblemen meer dan eenmalig of incidenteel contact heeft gehad met een gezondheidszorgprofessional, of dat er contact is geweest in een multidisciplinair team of via een centrale contactpersoon.

9 ‘Samen de focus op werk’ (2013), p. 26.

10 ‘Maatwerk bij meervoudigheid’ (2010).

*‘Wij [de sociale dienst] werden voorheen gezien als de probleemveroorzaker. De gemeentelijke sociale dienst gaf mensen te weinig inkomen en legde mensen ook nog eens maatregelen op, waardoor ze in de schulden en verdergaande problemen kwamen. Nu we met de andere instanties samenwerken en hen een kijkje in onze keuken geven, is de houding veranderd. Ze zien nu hoe we werken en dat we het beste met mensen voor hebben. Bovendien vinden de andere instanties het handig dat we veel van de cliënten weten.’<sup>11</sup>*

Daarnaast heeft de mate van samenwerking een relatie met de aard van de dienstverlening, namelijk een sterkere focus op participatie. Klantmanagers en gezondheidszorgprofessionals die vaker dan incidenteel afstemmen over de aansluiting van traject en behandeling, hebben ook vaker participatiedoelen voor ogen. Als er bijvoorbeeld afstemming plaatsvindt tussen psychologen en klantmanagers, houden beiden het einddoel van het traject gericht op participatiebevordering in het oog, namelijk uitstroom naar werk. Psychologen zijn dan vaker van mening dat werken aan participatiebevordering samen kan gaan met werken aan het oplossen van gezondheidsproblemen. Hun dienstverlening zien zij als een bijdrage aan het doel uitstroom naar werk.

Samenwerken in de vorm van een ‘warme overdracht’ tussen zorgprofessionals en professionals op het gebied van werk en inkomen (W&I) leidt tot waardering bij cliënten, zo laat het onderzoek naar de continuïteit van ondersteuning voor jongeren uit de jeugdhulp zien.<sup>12</sup> Ook klantmanagers waarderen deze vorm van samenwerking positief. Zij geven aan dat de aanwezigheid van jeugdhulpbegeleiders bij het intakegesprek het voor hen makkelijker maakt om een goed beeld van de jongere te krijgen. In de drie onderzochte gemeenten nemen de begeleiders van jeugdhulpinstellingen het initiatief om andere partijen, zoals W&I, jeugd- en gezinsteam, sociaal wijkteam

---

<sup>11</sup> Idem, p. 21.

<sup>12</sup> ‘Bijdrage Werk en inkomen aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden’ (2017).

en scholen, te betrekken. De geïnterviewde jongeren zeggen dat zij ondersteuning bij de overdracht vanuit de jeugdhulpinstelling heel belangrijk vinden. Zonder de begeleiders van de jeugdhulpinstelling weten jongeren niet waar ze recht op hebben en waar ze aan moeten denken. Een ‘warme overdracht’ waarbij de begeleider vanuit de jeugdhulpinstelling meegaat naar afspraken met bijvoorbeeld een klantmanager, waarderen de jongeren positief. Een van hen zegt:

*‘Want nu kan je brieven schrijven op naam van de jeugdhulpinstelling. Dit maakt dat het indienen van de aanvraag en het maken van bezwaar best makkelijk gaat. Maar als je alleen bent, lijkt me dat vet moeilijk. Ja, verder is best wel onduidelijk waar je recht op hebt en waarom je het krijgt. En, er is ook niet een duidelijke plek waar je dat kan vinden waar je recht op hebt.’<sup>13</sup>*

Ook de negatieve gevolgen van het ontbreken van samenwerking komen naar voren in de onderzoeken van de ISZW. Daar waar samenwerking tussen W&I-professionals en gezondheidszorgprofessionals ontbreekt, ziet de Inspectie dat de dienstverlening minder gericht is op participatiebevordering.<sup>14</sup> Zo ervaren arbeidsdeskundigen van het UWV, die jongeren met een beperking naar werk begeleiden en weinig contact hebben met professionals uit de gezondheidszorg, het als een gemis dat zij zo moeilijk bereikbaar zijn voor het geven van een oordeel of visie op de problematiek. Uit het volgende citaat van een arbeidsdeskundige van het UWV blijkt dat W&I-professionals behoefte hebben aan de deskundigheid van zorgprofessionals:

*‘Ik zou willen weten: hoe denkt de psycholoog nou? Die bemoeien zich niet met re-integratie. Maar we zouden er heel veel aan hebben als de psycholoog zegt: ik verwacht dat de klant op deze termijn wel kan participeren. Belangrijke zaken die in de gaten moeten worden gehouden zijn dit of dat. Dat zou voor ons waardevolle informatie zijn. Maar je ziet en hoort hen nooit. Ik moet het zelf aan de klant vragen.’*

---

<sup>13</sup> Idem, p. 27.

<sup>14</sup> ‘Samen de focus op werk’ (2013).

Het onderzoek naar integrale dienstverlening in het sociaal domein laat eveneens zien dat gebrekkige samenwerking tussen W&I en partijen in de jeugd- en gezondheidszorg leidt tot onvoldoende aandacht voor participatie en een trage voortgang op het terrein van inkomensproblematiek.<sup>15</sup> Doordat partijen niet afstemmen over hun taken en verantwoordelijkheden, wordt het onderwerp participatie vaak nergens belegd, met als gevolg dat hier in de dienstverlening nauwelijks aandacht voor is. Dat is problematisch, omdat veel cliënten wel de behoefte hebben om buitenshuis (on)betaalde activiteiten te verrichten en omdat participatie een positieve bijdrage kan leveren aan het oplossen van problemen op andere gebieden, zoals psychisch en fysiek welbevinden.<sup>16</sup> Ook leidt het uitblijven van samenwerking tot verschillende opvattingen over de participatiemogelijkheden van de cliënt, met als gevolg dat er geen eenduidigheid in de dienstverlening is.<sup>17</sup>

Ten slotte blijkt ook uit het onderzoek naar inkomensondersteunende voorzieningen dat door beperkte samenwerking en informatie-uitwisseling tussen W&I en andere toegangspoorten in het sociaal domein de herkenning van financiële problematiek achterblijft.<sup>18</sup> Een ander gevolg van beperkte samenwerking is dat het aanvraagproces van eventuele inkomensondersteunende voorzieningen die de klant nodig heeft, wordt vertraagd. Doordat wijkteammedewerkers doorgaans over weinig kennis van inkomensondersteunende voorzieningen beschikken en vaak gebrekkig samenwerken met W&I, is er weinig tot geen aandacht voor inkomensondersteuning en wordt er soms foutieve of onvoldoende informatie verstrekt aan cliënten. Een medewerker van een gemeente zegt hierover:

---

15 'Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie' (2017).

16 Dit komt onder andere naar voren in het RIVM-rapport 'Gezondheid en maatschappelijke participatie. Themaport Volksgezondheid Toekomst Verkenning' (2014).

17 Idem.

18 Denk aan sociale wijkteams of zorgloketten. Jongerenloketten zijn niet meegenomen in het onderzoek.

*‘Het sociaal wijkteam moet eerst bellen en vragen of de inwoner ervoor in aanmerking kan komen, je moet inwoners niet blij maken met een dode mus.’*

Daarentegen geven wijkteammedewerkers aan dat de W&I-professionals regelmatig slecht bereikbaar zijn. Dit maakt bijvoorbeeld het navragen bij de W&I-professionals of klanten inderdaad in aanmerking komen voor een bepaalde inkomensondersteunende voorziening moeilijker. Een wijkteammedewerker vertelt:

*‘Ik weet met wie ik contact op moet nemen. Maar dat neemt niet weg dat de werk en inkomen medewerkers heel slecht bereikbaar zijn voor de hulpverleners van de wijkdienst. Dat het niet echt voelt als samenwerking om contact met hen te hebben.’*

De summier informatieoverdracht over cliënten tussen wijkteammedewerkers en professionals van W&I leidt ertoe dat cliënten bij elk contact opnieuw hun verhaal moeten vertellen en dat het aanvraagproces van inkomensondersteuning wordt vertraagd. De hiervoor beschreven gevolgen zijn problematisch, omdat cliënten niet (of later) de inkomensondersteuning krijgen waar ze recht op hebben, met als gevolg dat cliënten verder in de financiële problemen raken.

De voorbeelden laten zien dat samenwerking kan bijdragen aan het bereiken van een meer activerende en klantgerichte dienstverlening en dat het uitblijven ervan leidt tot onvoldoende aandacht voor participatie. Het gevolg hiervan is niet alleen dat cliënten die graag actiever zouden willen zijn hun doel niet realiseren, maar ook dat het verwezenlijken van de doelen uit de Participatiewet – meedoen naar vermogen – uitblijft. In paragraaf 3.4 gaan we in op verklaringen voor het uitblijven van de samenwerking tussen professionals in het sociaal domein. Maar eerst laten we zien welke vormen van samenwerking de onderzoeken in de praktijk zijn tegengekomen.

### **3.3 Vormen van samenwerking vanuit W&I**

De ISZW treft in haar onderzoeken grofweg twee vormen van samenwerking tussen W&I-professionals en professionals in de jeugd- en gezondheidszorg aan: incidentele samenwerking en structurele

samenwerking. In het eerste deel van deze paragraaf werken we de incidentele vorm van samenwerking uit. De meer gestructureerde vormen van samenwerking die de Inspectie onderzocht, zoals samenwerking in multidisciplinaire teams, komen in het tweede deel van deze paragraaf aan de orde.

#### *Incidentele samenwerking en doorverwijzing*

Uit de geanalyseerde onderzoeken blijkt dat de samenwerking voor cliënten over het algemeen beperkt blijft tot het doorverwijzen van W&I naar andere partijen en/of het incidenteel uitwisselen van informatie tussen professionals.<sup>19</sup> Van alle typen samenwerkingsverbanden die de Inspectie in haar onderzoeken heeft onderscheiden, is doorverwijzen de minst intensieve vorm. Meer intensieve vormen van samenwerking, zoals warme overdracht, regelmatige terugkoppeling of afstemming over trajecten of doelstellingen, is de Inspectie in de praktijk nauwelijks tegengekomen. Op basis van de uitgevoerde onderzoeken is de conclusie gerechtvaardigd dat vormen van intensieve samenwerking tussen professionals weinig voorkomen.

#### *Samenwerking W&I met de jeugdzorg*

Uit onderzoek naar de overdracht van jongeren die 18 jaar zijn geworden van de jeugdzorg naar de gemeentelijke afdeling Werk en Inkomen, blijkt dat er tussen de jeugdzorg en W&I ook geen sprake is van intensieve samenwerking.<sup>20</sup> Hoewel er wel afspraken worden gemaakt op managementniveau over het verloop van de overdracht van 18-plussers, ontbreekt het in de onderzochte casusgemeenten aan structureel overleg tussen de professionals op uitvoeringsniveau. De verschillende hulpverleners stellen afzonderlijk van elkaar plannen van aanpak op, waardoor de dienstverlening van de zorgprofessional niet aansluit op

---

19 'Hobbels op weg naar inkomensondersteuning: toegang en uitvoering inkomensondersteunende voorzieningen' (2017); 'Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie' (2017); 'Met 18 jaar ben je (niet) volwassen' (2017); 'Samen de focus op werk' (2013).

20 'Met 18 jaar ben je (niet) volwassen' (2017); 'Bijdrage Werk en inkomen aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden' (2017).



die van de W&I-professional. De jongeren die voor de casestudies zijn geïnterviewd, zeggen dat zij de werkwijze van 'één gezin, één plan, één regisseur' in de praktijk niet terugzien. Er is sprake van verschillende plannen vanuit W&I en de jeugdhulp, en ook de regiefunctie is niet duidelijk belegd. Dit terwijl jongeren vaak niet in staat zijn zelf de volledige regie te voeren over hun ondersteuning.

Naast de casestudies die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden, is een enquête ingevuld door klantmanagers van W&I uit verschillende gemeenten, waarin is gevraagd naar de samenwerking ten behoeve van jongeren die 18 jaar worden en niet langer aanspraak kunnen maken op jeugdhulp.<sup>21</sup> Volgens twee derde van de klantmanagers van W&I is er samenwerking met de gemeentelijke afdeling die gaat over jeugdhulp (67%) en met jeugdhulpinstellingen (69%). Bijna alle klantmanagers van W&I geven in de enquête aan dat er in hun optiek voldoende overleg is met de gemeentelijke jeugdhulpafdeling (92%) en met jeugdhulpinstellingen (94%). Klantmanagers zijn over het algemeen ook redelijk tevreden over deze contacten. De meest genoemde vorm van samenwerking blijkt doorverwijzing te zijn. Van de klantmanagers geeft 67% aan door te verwijzen naar instellingen voor jeugdhulp. Afstemming over participatiedoelen komt het minst vaak voor, namelijk bij 43% van de klantmanagers.

In de enquête zijn geen professionals uit jeugdhulpinstellingen bevraagd, maar uit de casestudies blijkt dat, in tegenstelling tot de mening van klantmanagers van W&I, zorgprofessionals van jeugdhulpinstellingen vinden dat er te weinig overleg is met de gemeentelijke afdeling Werk en Inkomen. Zij hebben behoefte aan betere bereikbaarheid van de klantmanagers van W&I en aan structureel overleg. Jeugdhulpinstellingen zijn in een deel van de casusgemeenten kritisch over de samenwerking met W&I. De afdeling is lastig bereikbaar en in de ogen van deze begeleiders krijgen jongeren vanuit W&I vaak onvoldoende ondersteuning aangeboden. De begeleiders van de jeugdhulpinstellingen geven aan dat ze geen

---

<sup>21</sup> Idem.

structureel contact hebben met klantmanagers van W&I, maar hier wel behoefte aan hebben. Op casusniveau is er overleg wanneer dat nodig is. Voorgaande bevindingen zijn opvallend, omdat W&I in de praktijk aangeeft dat structureel overleg bijna nooit nodig is. In een van de casusgemeenten is er een maandelijks overleg tussen W&I en is een van de jeugdhulpinstellingen actief in de gemeente. Er lijkt dan ook sprake te zijn van verschillende perspectieven op samenwerking en van verschillen in de mate waarin professionals samenwerking nastreven. Professionals van W&I ervaren en beoordelen de samenwerking meer positief dan zorgprofessionals van jeugdhulpinstellingen. Hiernaast lijkt W&I te onderschatten hoeveel samenwerking nodig is voor een effectieve dienstverlening aan jongeren.

#### *Samenwerking W&I met de gezondheidszorg of welzijnsorganisaties*

In de periode 2010-2013 heeft de ISZW een drietal onderzoeken uitgevoerd naar samenwerking vanuit de afdeling Werk en Inkomen voor cliënten met psychische of multiproblematiek.<sup>22</sup> Uit een van deze onderzoeken blijkt dat ruim de helft van de geïnterviewde klantmanagers zegt dat ze in de afgelopen maanden voor een deel van de cliënten met psychische gezondheidsproblemen vaker dan eenmalig of incidenteel contact hebben gehad met een gezondheidszorgprofessional of dat er contact is geweest in een multidisciplinair team of via een centrale contactpersoon.<sup>23</sup> Klantmanagers werken het meest samen met sociaalpsychiatrisch verpleegkundigen, ggz-psychologen en professionals van de Gemeentelijke Geneeskundige Dienst. Het doel van deze samenwerking is vooral informatie-uitwisseling.

Lang niet alle klantmanagers werken echter samen met professionals uit de gezondheidszorg of welzijnsorganisaties. De meest genoemde reden die klantmanagers geven om niet of minder samen te werken is dat het in hun optiek de verantwoordelijkheid van de cliënt zelf is om hen te informeren over eventuele afspraken met de andere instel-

---

22 'Maatwerk bij meervoudigheid' (2010); 'Samen de focus op werk' (2013); 'Samenwerken voor klanten met psychische problematiek' (2011).

23 'Samen de focus op werk' (2013).

lingen, dat privacyoverwegingen de samenwerking in de weg staan of dat samenwerken naar de inschatting van de klantmanager niet nodig is, omdat het geen invloed heeft op de dienstverlening.<sup>24</sup> Ook een ontheffing van de re-integratie- en/of sollicitatieplicht en een te grote afstand tot de arbeidsmarkt kunnen redenen zijn om niet samen te werken.

#### *Samenwerken in multidisciplinaire teams*

Naast incidentele samenwerking heeft de ISZW in een aantal onderzoeken de samenwerking in multidisciplinaire teams bekeken. Ook hier was de samenwerking op het terrein van werk en inkomen vaak niet intensief. De samenwerking, bijvoorbeeld in wijkteams, bleef veelal beperkt tot het borgen van kennis over werk en inkomen.<sup>25</sup> Daarnaast ligt de focus meestal op problemen op het terrein van gezondheid en inkomen en niet op het terrein van participatie, hoewel de wetgever dit laatste wel nadrukkelijk beoogt.<sup>26</sup>

Een conclusie van het onderzoek naar de toegang tot inkomensondersteunende voorzieningen is dat een hogere mate van multidisciplinaire samenwerking in het sociaal domein bijdraagt aan meer aandacht bij toegangspoorten (niet specifiek gericht op werk en inkomen) voor het financiële levensdomein.<sup>27</sup> Meer aandacht voor inkomensondersteunende voorzieningen ziet de Inspectie bijvoorbeeld terug in een van de onderzochte gemeenten, waar de samenwerking zo is georganiseerd dat er sprake is van één toegangspoort, waarbij ook inkomensondersteunende hulpvragen via deze ene toegangspoort worden behandeld. Ook wanneer iemand online een aanvraag doet voor een uitkering, moet hij eerst in gesprek met het sociale wijkteam.

---

24 'Samen de focus op werk' (2013); 'Buitenspel' (2015).

25 Een wijze van borging is bijvoorbeeld het volgen van workshops over werk en inkomen door een van de wijkteammedewerkers.

26 'Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie' (2017).

27 'Hobbels op weg naar inkomensondersteuning: toegang en uitvoering inkomensondersteunende voorzieningen' (2017);

In multidisciplinaire teams, zoals sociale wijkteams, wordt overleg gevoerd tussen hulpverleners vanuit verschillende disciplines. Zo blijkt uit het onderzoek naar de integrale dienstverlening bijvoorbeeld dat in bepaalde gemeenten klantmanagers van W&I aanwezig zijn bij de casusoverleggen van het sociale wijkteam. Het gaat in deze overleggen vooral om het uitwisselen van kennis over regelingen en voorzieningen tussen hulpverleners onderling en niet over individuele cliënten. Hierdoor is de kennis over werk en inkomen geborgd in het wijkteam.<sup>28</sup> Hoewel bij de start van de dienstverlening wel een integrale diagnose plaatsvindt waarbij aandacht is voor meerdere leefgebieden, is er gedurende het hulpverleningstraject geen overleg tussen professionals over mogelijke doelstellingen voor de cliënt. Minder intensieve vormen van samenwerking komen wel voor. Zo is er regelmatig sprake van doorverwijzing vanuit wijkteams in de richting van inkomensvoorzieningen, bijvoorbeeld schuldhulpverlening. In enkele gemeenten zijn projecten aangetroffen waarin wel op het niveau van individuele cliënten met een ernstige problematiek een nauwere samenwerking was vormgegeven tussen inkomen en zorg. Hoewel de Inspectie de effectiviteit van deze initiatieven niet zelf heeft onderzocht, zijn de geïnterviewde medewerkers tevreden over de projecten en vinden zij de samenwerking met inkomensconsulenten in deze projecten beter verlopen.<sup>29</sup>

Uit de verschillende onderzoeken van de ISZW waarin is onderzocht hoe de samenwerking in multidisciplinaire teams verloopt, komt verder het beeld naar voren dat de regie over een cliënt veel vaker in handen is van een professional uit de gezondheidszorg dan van een professional uit het domein werk en inkomen.<sup>30</sup> Hierbij staat de participatiebevordering van de cliënt vaak op het tweede plan. Het tegelijkertijd opzetten van activering en zorg vanuit het principe

---

28 'Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie' (2017).

29 Idem.

30 'Samen de focus op werk' (2013); 'Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie' (2017).

‘first place, then train’, een succesvol concept vanuit Amerika, staat in de gemeentelijke praktijk op een laag pitje. Dit geldt met name voor kwetsbare groepen zoals uitkeringsgerechtigden met geestelijke en/of gezondheidsproblematiek, soms in combinatie met onvoldoende kennis van de Nederlandse taal, maar ook voor bijvoorbeeld kansarme jongeren. Redenen die door deze groepen worden gegeven, zijn dat ze niet toe zijn aan werk, dat ze in een zorgtraject zitten en dat ze periodiek worden opgeroepen om de stand van zaken van hun zorgtraject te bespreken, en dat ze onvoldoende ondersteuning ervaren bij het zoeken naar werk. Dit terwijl sommigen zelf wel aan het werk willen. Volgens de Inspectie leidt dit er mogelijk toe dat kansarme cliënten onnodig lang ‘blijven hangen’ in de bijstand.<sup>31</sup>

### **3.4 Waaronder samenwerken zo moeilijk is**

Uit de voorgaande paragraaf komt naar voren dat samenwerking positieve effecten heeft, maar dat er weinig structurele samenwerking tot stand komt en dat samenwerking vaak beperkt blijft tot het doorverwijzen van cliënten. Daarbij ligt de nadruk in de samenwerking vaak op de gezondheidsaspecten en niet op participatie. De ISZW treft in haar onderzoeken verschillende mechanismen aan die ervoor zorgen dat de samenwerking tussen W&I en andere partijen in het sociaal domein niet van de grond komt.

#### *Organisatiebelang versus het belang van samenwerking*

Tegengestelde (organisatie)belangen zijn een belangrijk struikelblok voor samenwerking, zo blijkt bijvoorbeeld uit het onderzoek over de continuïteit van de dienstverlening voor jongeren die uit de jeugdzorg komen en ondersteuning nodig hebben op het gebied van werk en inkomen.<sup>32</sup> De doelen die de organisaties nastreven, en daarmee de professionals, verschillen van elkaar. Bij W&I zijn de targets vooral gericht op het uitstromen uit de uitkering. Bij jeugdhulp gaat het vooral om

---

31 ‘Buitenspel’ (2015); ‘Hobbels op weg naar inkomensondersteuning: toegang en uitvoering inkomensondersteunende voorzieningen’ (2017).

32 ‘Bijdrage Werk en inkomen aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden’ (2017).

het welzijn van de jongeren, bij zorg hulpverleners in wijkteams staat de cliënt en zijn hulpvraag centraal: krijgen ze wat ze nodig hebben, wanneer ze het nodig hebben. Verschillende citaten uit het onderzoek naar de overgang van jongeren vanuit de jeugdzorg laten goed zien hoe dit verschil de samenwerking bemoeilijkt.

Afdelingshoofd werk en inkomen:

*‘In hoeverre werken werk en inkomen en jeugdhulp samen? Er zit een tegengestelde politieke doelstelling op dit vraagstuk. Je kan daarin wel samenwerken maar daar zitten twee hele verschillende belangen. Deels is dit ondervangen door het programma, beide wethouders hebben hun handtekening gezet. Maar, in de praktijk kan het heel lastig zijn. Op casusniveau zijn er allerlei spanningen, bijvoorbeeld: gezin in de bijstand fraudeert met de uitkering. Werk en inkomen wil de uitkering stopzetten want er is sprake van fraude. Jeugdhulp zegt dat kan niet want er zijn jonge kinderen. Die kunnen niet op straat komen te staan.’*

Beleidsmedewerker integrale aanpak kwetsbare jongeren:

*‘Alle gemeenten sturen op zo min mogelijk bijstandsuitkeringen. Tegelijkertijd hebben deze jongeren tijd nodig, stabilisatie. Daar hoort inkomen bij. Als dat er is, dan is er ruimte voor de jongeren om zich te ontwikkelen. Daar schuurt het. We willen zo min mogelijk uitkeringen en tegelijkertijd vinden we dat het binnen een jaar opgelost moet worden. Met het beleidsplan gaan we voor de langere termijn oplossing met eerst stabilisatie. Dit staat haaks op de doelmatigheid en rechtmatigheid die hangt aan de WWB.’*

De tegengestelde doelen en belangen van de organisaties vertalen zich in tegengestelde taakopvattingen van professionals.<sup>33</sup> Hulpverleners van jeugdhulp en wijkteams streven naar een stabilisatie van de situ-

---

<sup>33</sup> ‘Bijdrage Werk en inkomen aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden’ (2017); ‘Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie’ (2017); ‘Hobbels op weg naar inkomensondersteuning: toegang en uitvoering inkomensondersteunende voorzieningen’ (2017).

atie, waarbij de wens van de cliënt centraal staat. Klantmanagers van W&I zijn vooral gericht op participatiebevordering en meer gewend om te werken met drang en dwang. Hulpverleners van jeugdhulp en wijkteams zien participatie vaak als een sluitstuk van de dienstverlening en vinden het vooral een verantwoordelijkheid van klantmanagers. Klantmanagers zien op hun beurt geen rol voor zichzelf in de dienstverlening zolang de cliënt nog door het wijkteam wordt begeleid. Daardoor ontstaat er een vacuüm in de dienstverlening met betrekking tot werk- en inkomensproblematiek. Eventuele samenwerking blijft beperkt tot het heen en weer schuiven van cliënten tussen het wijkteam, jeugdhulp en de afdeling Werk en Inkomen.<sup>34</sup>

Hulpverlener wijkteam:

*'De gemeente wil wel dat wij daaraan [participatie] werken. En daar heb ik begrip voor. Maar de hulpverlener in mij zegt: de cliënt is de baas, de cliënt bepaalt de route. Als de cliënt zegt: ik doe het zo, dan is hij daarin de baas. Dus die maakt zijn of haar plan van aanpak. Ik kan proberen te motiveren of activeren. Maar ik ben niet Werk en Inkomen die de controle daarop gaat uitoefenen of gaat zeggen: jij moet. Dat is echt hun rol.*

*En daarin kan ik eventueel soms wel bemiddelen. Dus soms zitten we wel met elkaar, als iemand wel iets wil in activiteiten, dat ik kijk van: hoe gaan jullie dat bij Werk en Inkomen aanvragen? Want Werk en Inkomen heeft niet alleen werk, maar ook: hoe ga je daarnaar toewerken? Dus ik probeer vooral dat te motiveren - vanuit de vrijetijdsbesteding bijna.*

*En dan is het ook aan Werk en Inkomen om daar een aanbieding op te doen. Als die er niet is, dan is hij er niet. Heel vaak kom ik ook tegen dat ik wel iets wil doen, maar dat ze zeggen: we hebben nu geen traject. Ja oké dan houdt het op. En dan kom ik nog wel bij andere initiatieven die veel dingen in de buurt weten daar schommelt het ook een beetje tussen, die twee - voor mij dan. Om te kijken: wie weet wat er in de buurt speelt? En die verwijst dan vaak weer verder door. Maar zelf help ik niet als het niet het plan van de cliënt is.'<sup>35</sup>*

---

<sup>34</sup> Idem.

<sup>35</sup> 'Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie' (2017).

Klantmanager participatie in een gesprek over dezelfde cliënt: *'Ja. Ik acht haar op dit moment niet rijp om vrijwilligerswerk te gaan doen. Bij vrijwilligerswerk worden feitelijk dezelfde eisen gesteld als in gewoon werk, dus aanwezigheid en noem maar op. (...) Dus op een gegeven moment komt het wel in beeld, als uit gesprekken, uit contacten met het wijkteam blijkt dat ze er klaar voor is, dan ga ik zeker bemiddeling inzetten en op dit moment moet je feitelijk mijn rol zien dat ik op afroep door het wijkteam word ingezet om de volgende stap te zetten. Op het moment dat zij dat rijp achten. Mijn rol wordt hoofdzakelijk bepaald door het wijkteam.'*<sup>36</sup>

Het gebrek aan samenwerking heeft ook te maken met de plek van de regierol. Deze rol ligt vaak bij het wijkteam of de jeugdzorg. Dit leidt er vervolgens toe dat W&I-professionals zich afwachtend opstellen en weinig initiatief nemen in de samenwerking.

De tegengestelde belangen en taakopvattingen leiden vaak tot wederzijds onbegrip en wantrouwen. Hulpverleners van wijkteams ervaren klantmanagers van W&I als regelgericht en formalistisch.<sup>37</sup> Ze zijn daarom tijdens de samenwerking bang om informatie te geven die ertoe kan leiden dat hun cliënt benadeeld wordt. Bijvoorbeeld vermoedens van bijstandsfraude zullen ze niet snel delen, omdat ze ervan uitgaan dat W&I hier meteen werk van maakt en een sanctie gaat opleggen in plaats van de individuele omstandigheden te bestuderen. Zorgprofessionals stellen daarom de aanwezigheid van klantmanagers in casuoverleggen van wijkteams niet altijd op prijs. Als tussenoplossing kiezen ze er bijvoorbeeld voor om casussen anoniem in te brengen, zodat medewerkers van W&I niet weten om wie het gaat. Een klantmanager van W&I daarover:

---

<sup>36</sup> Idem.

<sup>37</sup> 'Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie' (2017); 'Hobbels op weg naar inkomensondersteuning: toegang en uitvoering inkomensondersteunende voorzieningen' (2017).



*‘Nee, hij [medewerker wijkteam] heeft het gevoel dat hij niet vrijuit kan praten. Hij is bang dat als hij iets zegt in aanwezigheid van Werk en Inkomen dat het opgepakt kan worden om iets te doen in de uitkering. (...) Ik heb het een keer gehad dat de casus werd ingebracht die aan alle kanten fraude was. Ik heb gezegd: “Ik ben blij dat je de naam niet hebt genoemd dan hoef ik nog niks te doen. Maar let op, als je het wel met naam en toenaam doet, ga ik terug naar mijn baas en dan maak ik daar een melding van.” Dat heeft ertoe geleid dat nu bij het wijkteam casussen anoniem worden ingebracht. We hebben wel de werkafpraak dat als we zonder naam of toenaam iets horen, dan geven we wel aan: je hebt twee maanden de tijd om de zaak in orde te brengen op dat gebied, anders gaan we wel melden. Terwijl teamleiders van het wijkteam ook in dienst zijn van de gemeente. Zij hebben dezelfde meldplicht als ik. Alleen zij krijgen de ruimte om in twee maanden, of een bepaalde periode, een aantal zaken op orde te brengen, zodat erger voorkomen kan worden.’<sup>38</sup>*

Opvallend is dat de problemen in de samenwerking zich niet beperken tot de samenwerking buiten het domein van W&I. Ook tussen medewerkers van dezelfde (W&I-)organisaties (zoals klantmanagers en inkomensconsulenten) worden problemen in de samenwerking zichtbaar. Professionals die zich met de re-integratie van cliënten bezighouden, ervaren de professionals die de uitkering verstrekken als star en regelgericht en krijgen met moeite maatwerk voor elkaar. Door het splitsen van de taken binnen de W&I-organisaties ontstaan er nieuwe doelgroepen met andere belangen en targets, waardoor de hiervoor beschreven knelpunten binnen organisaties de kop opsteken.<sup>39</sup>

Klantmanager werk:

*‘Overigens zijn we daar wel echt mee bezig, hè? Om dat beter te krijgen, om meer die samenwerking op te zoeken [met inkomensconsulenten]. Maar dat is nog niet eh... Maar het is onhandig ingericht allemaal. Dat kost ook tijd, ja. Heel vaak hoor je dan: “Ja, dat zegt die klant wel, maar ik wil het dan wel op papier verklaard hebben.” En dan moet dus iemand*

---

38 Idem.

39 Idem.

zo'n document inleveren, handgeschreven, wat er precies aan de hand is. Terwijl als je dat als klantmanager even mondeling toelicht, dat ook wel voldoende is eigenlijk. Maar zij willen echt gewoon die zekerheid hebben voor als het ooit gecontroleerd wordt. Ze willen dat van die klant weten en die handtekening eronder. "De klant verklaart dit en dit en dit..."

### Onvoldoende tijd

Naast de tegengestelde belangen wordt samenwerking vaak bemoeilijkt door zaken die gelegen zijn in de 'hulpbronnen' van de betrokken partijen. Zo krijgen medewerkers vaak onvoldoende tijd om samenwerking op een goede manier te regelen. Professionals in de gezondheidszorg worden bijvoorbeeld betaald per behandeling van de cliënt. Zij hebben naast de behandeling geen tijd over of middelen beschikbaar om te investeren in samenwerkingsinitiatieven.<sup>40</sup> Professionals van W&I hebben vaak een caseload van enkele honderden cliënten. Zij zijn, naar eigen zeggen, vaak niet in staat om voor al deze cliënten uitgebreide samenwerkingsrelaties te onderhouden.<sup>41</sup> Van de klantmanagers die samenwerken met jeugdhulpverleningsinstellingen geeft een groot deel (81%) aan dat een knelpunt gelegen is in 'de extra tijdsinvestering door coördinatie en afstemming'.<sup>42</sup> Ook bij de dienstverlening aan gezinnen met multiproblematiek speelt dit een rol:

Interviewer: *'Jullie hebben een paar mensen die ook echt bij die team-overleggen [van het wijkteam] zitten. Die geven meer informatie en advies op algemene lijnen, voor inkomensvoorzieningen, participatie aspecten. Maar de contacten tussen de individuele hulpverlener en individuele klantmanager zijn niet zo heel erg intensief.'*

Klantmanager: *'Klopt. Dat is in het geval van Werk en Inkomen, denk ik voornamelijk gewoon door de tijd die je hebt die je per klant kan besteden.'*

Interviewer: *'Ja, met een caseload van 300 klanten.'*

---

40 'Samen voor de klant' (2013).

41 'Hobbels op weg naar inkomensondersteuning: toegang en uitvoering inkomensondersteunende voorzieningen' (2017).

42 'Met 18 jaar ben je (niet) volwassen' (2017).

Klantmanager: 'Ja. Gemiddeld zit iedereen hier zo op de 300, 350.'

Interviewer: 'Ja. Het is dus eigenlijk een praktisch argument dat je het ook niet kan monitoren eigenlijk en dat je het contact niet zo intensief kan opzoeken?'

Klantmanager: 'Ja, je zou wel willen, in sommige gevallen, maar dan komt het er niet van, want dan komen er weer tien andere telefoontjes tussendoor en dan is het ook weer even uit je hoofd.'<sup>43</sup>

#### *Onvoldoende kennis van de sociale kaart*

Het ontbreken van hulpbronnen zien we ook als het gaat om de beschikbare kennis van alle instanties en partijen. Samenwerking tussen de afdeling Werk en Inkomen en andere partijen in het sociaal domein vraagt om goede kennis van de sociale kaart. Klantmanagers van W&I zeggen dat ze deze niet altijd goed genoeg kennen.<sup>44</sup> Hierdoor weten ze niet altijd naar welke partijen ze hun cliënten door kunnen verwijzen, bijvoorbeeld als het gaat om eenvoudige vormen van participatie, zoals het bezoeken van maatschappelijke activiteiten. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar bij de begeleiding van dak- en thuislozen. In een grote stad werken klantmanagers voor hun reguliere cliënten per wijk/stadsdeel. In hun eigen stadsdeel kennen ze redelijk wat partijen. Dak- en thuislozen komen echter uit de hele stad en om deze groep door te verwijzen kennen klantmanagers de sociale kaart onvoldoende.<sup>45</sup>

#### *Problemen bij het uitwisselen van informatie*

Bij intensievere samenwerking stuiten professionals verder op problemen met de mogelijkheden om informatie over cliënten uit te wisselen. In verband met de wet- en regelgeving rondom privacy kunnen niet alle gegevens uit dossiers worden gedeeld. Met name gevoelige informatie, zoals medische informatie, mag niet zomaar worden gedeeld. Uit een pilot naar de toegang tot het sociaal domein in een grotere gemeente

---

43 'Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie' (2017).

44 Idem.

45 Idem.

blijkt dat de afdeling Werk en Inkomen beschikt over uitgebreide dossiers van uitkeringsgerechtigden met informatie over arbeidsverleden en beperkingen/mogelijkheden om werkzaamheden te verrichten. Het is vanwege de privacywetgeving voor deze gemeente echter nog de vraag in hoeverre er gegevensoverdracht en gegevensuitwisseling kan plaatsvinden tussen wijkteams en de afdeling Werk en Inkomen.<sup>46</sup>

Uit onderzoek naar de toegang tot inkomensondersteunende voorzieningen blijkt dat de belemmeringen voor de samenwerking onder andere liggen in de privacywetgeving en daarmee samenhangende aparte IT-systemen waarmee wordt gewerkt. Door het werken in andere systemen hebben professionals weinig inzicht in de informatie van de ander. Veel professionals beschouwen privacyaspecten als een behoorlijke belemmering om meer gegevensoverdracht (en dus samenwerking) tussen organisaties van de grond te krijgen.<sup>47</sup> Als gevolg komt uit de dossierstudie die in het kader van het onderzoek is verricht naar voren dat de dossiers van W&I en wijkteams/zorgklokken inhoudelijk erg verschillen van elkaar. Bij sommige 'toegangspoorten' bevatten de dossiers veel informatie over cliënten, terwijl bij andere dit juist summier is. Dit leidt ertoe dat relevante informatie uit de dossiers niet altijd wordt overgedragen naar andere partijen die cliënten (gaan) ondersteunen. Een medewerker van een gemeente zegt het volgende over gegevensoverdracht tussen het sociale wijkteam en W&I:

*'De wijkteammedewerkers voeren een keukentafelgesprek. Zij vragen mensen verbaal uit en omdat wij geen overdracht krijgen, vragen wij de mensen hier opnieuw uit.'*

Daarnaast blijkt dat de samenwerking meestal niet voldoende is geborgd in de organisatie, maar afhankelijk is van individuen.<sup>48</sup>

---

46 'Notitie pilot: integrale toegang en W&I' (2016).

47 'Hobbels op weg naar inkomensondersteuning: toegang en uitvoering inkomensondersteunende voorzieningen' (2017).

48 'Bijdrage Werk en inkomen aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden' (2017); Maatwerk bij meervoudigheid' (2010).

De individuele klantmanager of wijkwerker bepaalt hoeveel er wordt samengewerkt. Er is geen structurele inbedding van de samenwerking. Op het moment dat mensen van baan of positie wisselen, vervalt daarmee ook de samenwerking.

Klantmanagers geven aan dat ze moeilijk informatie krijgen van professionals uit de gezondheids- en de jeugdzorg, wat ertoe leidt dat ze hun beeld van de participatiemogelijkheden van de cliënt niet kunnen verifiëren of aanvullen. Dit ligt deels aan de wetgeving, zoals hiervoor beschreven, maar ook aan een gebrek aan vertrouwen of aan onvoldoende kennis over de wetgeving. Klantmanagers vragen niet altijd toestemming aan de cliënt om informatie uit te wisselen, maar ook wanneer ze dit wel doen, is de gezondheidszorgprofessional niet altijd bereid om informatie uit te wisselen. Een klantmanager zegt hierover:

*‘Ik heb contact gehad met een psychiater van de ggz, die had een houding van: waar bemoei jij je mee. Terwijl ik een verklaring kon overleggen met de handtekening van een klant, dat ik zijn toestemming had om informatie in te winnen. Ik vroeg naar de inhoud van de behandeling en ik kreeg te horen: jullie moeten altijd naar het verleden vragen. Kortom, een heel storend gesprek, ik had er een rare smaak van in mijn mond. Wat me opvalt is: hoe hoger men opgeleid is, hoe groter de afstand naar de sociale dienst. Ik heb makkelijker contact met sociaal psychiatrisch verpleegkundigen. Zij weten waar je het over hebt in de dagelijkse praktijk, als je met klanten praat, waar je tegen aanloopt. De mensen die de diagnoses stellen staan er verder vanaf en begrijpen blijkbaar niet goed dat ik een inschatting moet maken van de arbeidsmogelijkheden. Daar hebben ze geen kaas van gegeten en ze snappen niet dat ik die vragen moet stellen. Dat is nogal eens als een hobbel op de weg.’<sup>49</sup>*

Ook als er wel sprake is van gedeelde dossiers, blijken deze echter niet altijd voldoende voor een goede overdracht van informatie over de cliënt. Uit het onderzoek naar integrale dienstverlening blijkt dat bij overdrachten binnen het wijkteam of binnen W&I dossiers vaak niet

---

49 ‘Samen voor de klant’ (2013).

goed of niet volledig zijn gevuld, waardoor informatie opnieuw moet worden uitgevraagd bij de cliënt of waardoor doelen uit het plan van aanpak verloren gaan.<sup>50</sup> Hulpverleners geven daarbij aan niet alles in te vullen in de dossiers omdat andere instanties (en W&I) geen toegang tot die informatie zouden moeten hebben vanwege privacy-redenen. Dit leidt weer tot het opnieuw moeten uitvragen van informatie bij cliënten.<sup>51</sup>

### **3.5 Successen in samenwerken**

In de voorgaande paragraaf is een aantal belemmeringen voor een goede samenwerking aan de orde gekomen. De ISZW is in haar onderzoeken ook voorbeelden van goede samenwerking tegengekomen. De overkoepelende succesfactoren zijn daarbij veelal dat samenwerkende partners een gemeenschappelijk belang onderkennen. Dat kan zijn dat samenwerking het eigen werk(proces) ten goede komt of dat de dienstverlening voor de cliënt effectiever wordt. Zaak is hierbij dat op managementniveau het gemeenschappelijk belang wordt onderkend. Ook moet het management sturen op de samenwerking door uitvoerende partijen en deze samenwerking faciliteren. Verder is een belangrijke succesfactor dat samenwerkende partijen informatie kunnen uitwisselen die ze nodig hebben om goed samen te werken.

Een goed voorbeeld ter illustratie van deze succesfactoren is Mens Centraal (MC). Dit voorbeeld is afkomstig uit het onderzoek naar samenwerkingsverbanden voor cliënten met multiproblematiek.<sup>52</sup> MC is een manier van werken die de dienstverlening van gemeenten en ketenpartners verbindt en die zich richt op het behalen van maatschappelijke doelen. De doelgroep bestaat uit burgers die bij meer dan één hulpverlenende instantie bekend zijn. De betrokken instanties overleggen periodiek en ad hoc wanneer een specifieke interventie

---

50 'Werk en inkomen als partner in integrale dienstverlening: een moeizame relatie' (2017).

51 'Maatwerk bij meervoudigheid' (2010); 'Hobbels op weg naar inkomensondersteuning: toegang en uitvoering inkomensondersteunende voorzieningen' (2017).

52 'Maatwerk bij meervoudigheid' (2010).

gewenst is. De belangrijkste succesfactoren van MC worden hierna besproken.

#### *MC stroomlijnt werkprocessen*

Medewerkers van het project MC melden dat 20% van de cliënten sneller wordt geholpen dan voorheen. De samenwerkende organisaties zijn naar schatting 45% minder tijd kwijt met gegevens verzamelen. Tevens zijn veel dubbele of ontijdige acties voorkomen.<sup>53</sup>

Medewerker W&I gemeente:

*‘Door Mens Centraal hoef ik geen brieven meer te schrijven om informatie op te halen, het gaat allemaal veel sneller.’*

Medewerker jongerenloket:

*‘Ik weet nu heel makkelijk wie ik moet benaderen. Vroeger had ik een lijst voor de bijstand met 85 namen, toen dacht ik ja wie moet ik nu weer vragen voor wat. Dat is nu veel makkelijker geworden. In Mens Centraal staat de contactpersoon erbij dus nu kan ik zo zien van oh die moet ik eventjes benaderen en dan zit je altijd bij de goede persoon.’*

#### *MC helpt gemeenschappelijke belangen te erkennen*

Gemeenten en ketenpartners stellen niet meer hun eigen organisatorische doelen, maar de gezamenlijke klant(mens)gerichte doelen staan centraal. Hiermee wordt de weg vrijgemaakt voor een geïntegreerde dienstverlening.

Medewerker UWV:

*‘Alle neuzen staan dezelfde kant op, en dat is dat de jongere geholpen moet worden, wat dat betreft is het heel fijn samenwerken met alle partners zoals gemeenten, scholen etc.’<sup>54</sup>*

---

<sup>53</sup> Idem.

<sup>54</sup> Maatschappelijk werk, schuldhulpverlening en woningcorporaties worden ook genoemd als voorbeelden van samenwerkingspartners. Zie: ‘Maatwerk bij meervoudigheid’ (2010).

*MC maakt gemeenschappelijk registratiesysteem mogelijk*

Veel cliënten zien de dienstverlening als een en hetzelfde instituut. Vanuit het oogpunt van de cliënt zou het dus wenselijk zijn dat de organisatie en uitvoeringsprocessen integraal worden ingericht, waarbij de vraag van de cliënt centraal staat. Door de cliënt centraal te stellen kunnen systemen zo ingericht worden dat alle informatie maar één keer geregistreerd hoeft te worden, dat er maar één toegangsgesprek hoeft plaats te vinden en dat de samenwerkende organisaties inzicht in elkaars werkwijze hebben. Aan die succesfactor wordt in deze casus voldaan door onder meer het inrichten van een gemeenschappelijk ICT-registratiesysteem of ketenklantvolgsysteem.

Het registratiesysteem ondersteunt de onderlinge communicatie, taaktoedeling en uitwisseling van informatie tussen professionals. Veel partijen hebben het convenant ondertekend en participeren in het project. Wanneer een cliënt zich meldt met een hulpvraag die meerdere instanties raakt, maakt de professional melding in het systeem. Het systeem coördineert dan de informatie-uitwisseling tussen de verschillende aangesloten organisaties. Hiermee wordt voldoende ondersteuning geboden voor het eenvoudig en eenmalig registreren en uitwisselen van gegevens, wat een stimulerende factor is voor samenwerking tussen instanties.

*Medewerker schuldhelpverlening:*

*‘Wat wij kunnen doen, we hebben best een goede samenwerking. Via jongeren centraal kun je gewoon je taken uitzetten naar verschillende organisaties om te kijken waar moet de jongere als eerste naar toe. Er is een netwerk 12+ en alle jongeren tot 12 en alle probleemjongeren zijn daar bekend. Politie, verslavingszorg, ggz, jeugdzorg, detentie, reclassering, RMC etc. zitten erin, al die organisaties zitten daar gezamenlijk in. Dus als er iets is met een jongere, dan zet ik een taakuitzetting in jongere centraal, en dan komt hij bij iedereen binnen zodat iedereen kan zien wat er met de jongere aan de hand is.’<sup>55</sup>*

---

55 Idem.



### *Wegnemen van privacybelemmeringen*

Door het uitwisselen van informatie via MC zijn belemmeringen weggenomen met betrekking tot de privacy. Voorheen moest herhaaldelijk aan de cliënt gevraagd worden of er informatie mocht worden gedeeld, nu wordt aan het begin van de ondersteuning eenmalig gevraagd of de cliënt akkoord gaat met informatiedeling. Dit maakt efficiënte informatie-uitwisseling met andere organisaties mogelijk.

In de praktijk betekent dit dat de meeste professionals via het burgerservicenummer de klantinformatie in het systeem kunnen inzien, tot op zekere hoogte (afhankelijk van hun wettelijke bevoegdheden zijn autorisaties toegekend). De instanties in het Werkplein (sociale dienst) kunnen dieper in het systeem. Het systeem voert min of meer de regie uit op de cases.

### **3.6 Conclusie**

De samenwerking tussen professionals uit de gemeentelijke domeinen werk en inkomen enerzijds en zorg en maatschappelijke ondersteuning anderzijds verloopt moeizaam. Hoewel de wetgever deze samenwerking wel beoogt, onder meer om de participatie van burgers te bevorderen, komt deze niet goed van de grond. Dat is problematisch, omdat samenwerking tussen professionals in het sociaal domein positieve effecten heeft op de dienstverlening aan cliënten. Zo voelen cliënten zich beter geholpen wanneer er sprake is van een 'warme overdracht', waarbij de zorgprofessional en de klantmanager van W&I beiden deelnemen aan intakegesprekken met de cliënt. Ook blijkt dat bij structurele en intensieve vormen van samenwerking er meer aandacht is voor participatiebevordering en inkomensproblematiek dan wanneer deze samenwerking ontbreekt. Cliënten hebben er dus baat bij dat professionals structureel en intensief met elkaar samenwerken.

In de praktijk bestaat samenwerking vooral uit 'lichte' vormen, zoals het doorverwijzen van cliënten en kennisuitwisseling, en zijn weinig voorbeelden te vinden van meer intensieve vormen van samenwerking, zoals de warme overdracht of casuïstiekoverleg waarbij professionals overleggen over de specifieke problematiek van individuele cliënten. Voor het uitblijven van samenwerking tussen

professionals zijn diverse oorzaken aan te wijzen. Zo is het ontbreken van een gedeelde visie/een gedeeld perspectief op de problematiek van de cliënt een belangrijke belemmering die samenwerking in de weg staat. En datzelfde geldt voor het ontbreken van voldoende kennis over (lokale) partijen en instanties, van voldoende tijd en geld en van een adequate structuur om onderling informatie uit te wisselen. Deze factoren kunnen beschouwd worden als voorwaarden voor het tot stand komen van een meer intensieve en structurele samenwerking in het sociaal domein. De ISZW-onderzoeken laten zien dat alleen als de contacten tussen professionals zijn ingebed in een structuur, er meer intensieve vormen van samenwerking van de grond komen. Dan kunnen obstakels, zoals privacy, slechte bereikbaarheid, geen duidelijke rolverdeling, worden overwonnen. Samenwerken alleen op incidentele basis en zonder structuur werkt in de praktijk niet. Het contact tussen professionals is dan te veel afhankelijk van de persoonlijke invulling die professionals geven en van de 'toevallige contacten' die zij onderling hebben.

Dit roept de vraag op hoe je de organisatiebelangen overwint en kunt vervangen door de belangen van de cliënt. Wie heeft doorzettingsmacht om betere samenwerking af te dwingen en wie is uiteindelijk eindverantwoordelijk voor de dienstverlening aan kwetsbare burgers? Lokale bestuurders kunnen hier een belangrijke rol bij spelen. Uiteindelijk gaat het er immers om dat burgers – op verschillende leefdomeinen – zo goed mogelijk geholpen worden. Leiden aanpassingen van de organisatiestructuur en het garanderen van bepaalde randvoorwaarden (zoals voldoende tijd/financiële middelen) tot het overwinnen van wantrouwen tussen professionals uit verschillende domeinen? Mogelijk kunnen dergelijke aanpassingen inderdaad bijdragen aan het realiseren van een effectieve samenwerking waarin alle partijen gelijkwaardig deelnemen en de burger betere ondersteuning krijgt.

## HOOFDSTUK 4

# **SAMENWERKING TUSSEN ORGANISATIES BINNEN ARBEIDSMARKTREGIO'S**

*Maarten Bos, Hans Koemans en Nancy Storm*

In hoofdstuk 3 stond de samenwerking tussen professionals van diverse organisaties bij de ondersteuning van een klant centraal. Dit hoofdstuk gaat over de samenwerking op het niveau van organisaties. Dit gebeurt aan de hand van onderzoeken van de Inspectie SZW (hierna: ISZW of Inspectie) van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid over samenwerking binnen arbeidsmarktregio's. De ISZW heeft meerdere onderzoeken uitgevoerd die betrekking hebben op de samenwerking tussen het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) en gemeenten en andere organisaties binnen arbeidsmarktregio's. De onderzoeken hebben enerzijds betrekking op de samenwerking ten aanzien van het arbeidsmarktbeleid en de werkgeversdienstverlening van het UWV en gemeenten. Anderzijds hebben ze betrekking op de samenwerking tussen gemeenten en scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (vso) en praktijkonderwijs (PrO) ten behoeve van de overgang van jongeren van school naar werk.

De Wet SUWI<sup>1</sup> schrijft de samenwerking voor tussen het UWV, gemeenten, werkgevers en andere organisaties, vanuit de gedachte dat door de samenwerking een keten van ondersteuning ontstaat voor mensen die niet makkelijk een plaats op de arbeidsmarkt kunnen veroveren. De samenwerkingsgedachte van de wetgever is dat het

---

1 Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen.

niet mogelijk is om de integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt vanuit één perspectief te laten verlopen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan jongeren met een beperking of langdurig werklozen. Zij kampen vaak met een complex aan problemen, waardoor deelname aan betaalde arbeid moeilijk kan worden bereikt of volgehouden. De afstemming van de belangen en van de diensten die relevante organisaties leveren aan betrokkenen (werkzoekenden, werkgevers, sociale omgeving) is een belangrijke voorwaarde om de integratie succesvol te laten verlopen. En die afstemming gaat, zo leert de praktijk, niet vanzelf. De actuele ‘beleidstheorie’ van de wetgever is dan ook dat duidelijke (gemeentelijke) regie nodig is om de samenwerking succesvol te laten verlopen.<sup>2</sup>

Maar het realiseren van samenwerking tussen organisaties binnen arbeidsmarktregio’s is niet eenvoudig. In de afgelopen decennia zijn regionaal vele pogingen ondernomen om met al deze organisaties succesvol arbeidsmarktbeleid van de grond te krijgen. Nog zonder het gewenste resultaat. Een viertal ontwikkelingen in 2011 heeft ertoe geleid dat er een doorstart is gemaakt. Met die ontwikkelingen is het belang van regionaal arbeidsmarktbeleid opnieuw bevestigd en is de regierol, nog meer dan tevoren, bij de gemeente neergelegd. Deze vier ontwikkelingen zijn de wijziging van de Wet SUWI, de beoogde invoering van de Wet werken naar vermogen (dit is uiteindelijk de Participatiewet geworden), het Bestuursakkoord en de door de Programmaraad W&I gepresenteerde toekomstvisie. Dat was aanleiding voor de Inspectie om vanaf dat jaar diverse onderzoeken uit te voeren naar de samenwerking in arbeidsmarktregio’s.<sup>3</sup>

---

2 De beleidstheorie is de veronderstelde werking van de interventie/wetgeving van de wetgever.

3 Het gaat om onderzoek naar zowel het geheel van regionale samenwerking als de samenwerking rond deelaspecten, zoals werkgeversdienstverlening, en de samenwerking tussen gemeenten en vso- en PrO-scholen. De onderzoeken zijn: ‘Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid’ (juni 2013), ‘Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid’ (maart 2014), ‘Sturing op resultaten’ (oktober 2016), ‘Samen voor de werkgevers’ (oktober 2016) en ‘Werk aan de uitvoering’ (oktober 2016).

Een andere vorm van samenwerking tussen organisaties is die tussen gemeenten en vso- en PrO-scholen. Sinds de invoering van de Participatiewet moeten jonggehandicapten door gemeenten (aan het werk) worden geholpen in plaats van door het UWV. Dat noodzaakte het UWV om de samenwerking die het van oudsher met de vso- en PrO-scholen had, over te dragen aan de gemeenten. Die samenwerking tussen gemeenten en scholen was nieuw. Verreweg de meeste gemeenten moesten deze samenwerking nog vormgeven. De vorming van die nieuwe samenwerking met de daarmee gepaard gaande risico's, gekoppeld aan het grote belang van een goede overgang van jongeren van school naar werk/gemeenten, was voor de Inspectie aanleiding daar aandacht aan te besteden.<sup>4</sup>

In dit hoofdstuk zetten we de resultaten van de verschillende onderzoeken op een rijtje en onderzoeken we de succes- en faalfactoren van samenwerking. Wat kunnen we leren van minder en meer geslaagde vormen van intensieve samenwerking in het regionale arbeidsmarktbeleid in de afgelopen jaren, en wat zijn kenmerken van en voorwaarden voor een adequate regio hierbij? De onderzoeken van de ISZW hebben plaatsgevonden in de jaren 2012-2016. Op sommige terreinen heeft de samenwerking zich inmiddels al verder ontwikkeld.

#### **4.1 Vormen van samenwerking binnen arbeidsmarktregio's**

In de ISZW-onderzoeken zijn de volgende vormen van regionale samenwerking te onderscheiden:

1. Samenwerking bij vraaggerichte werkgeversdienstverlening. Daarbij gaat het om de ondersteuning die het UWV en gemeenten bieden aan werkgevers met als doel werkzoekenden uit de doelgroepen van het UWV en gemeenten te selecteren, hen waar nodig geschikt te maken voor bestaande en toekomstige vacatures, en hun ondersteuning te bieden die aansluit op de behoeften van de werkgever (vraaggericht).

---

<sup>4</sup> De onderzoeken zijn neergelegd in de ISZW-rapporten 'Als je ze loslaat, ben je ze kwijt' (oktober 2016) en 'De weg naar extra banen' (juni 2016).

2. Samenwerking die is ingebed in een bredere samenwerking op regionaal niveau bij (activerend) arbeidsmarktbeleid. Dit beleid is bedoeld om de werkloosheid (en het uitkeringsvolume), de ongelijkheid in de verdeling van werkloosheid over sociale groepen en de onvervulde vraag van werkgevers te verminderen en de werkgelegenheid te vergroten. Tot dergelijk beleid wordt ook gerekend de (regionale) aanpak van arbeidsmarkt-vraagstukken, zoals de aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt-bedrijfsleven en de duurzame inzetbaarheid en scholing van zittend personeel en werkzoekenden. Aan deze samenwerkingsverbanden doen veel organisaties en instanties mee. Naast de gemeenten en het UWV zijn dat onder meer onderwijsinstellingen, re-integratiebedrijven, uitzendbureaus, Sociale Werkvoorziening-bedrijven, Kamers van Koophandel, kennisbedrijven en vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers. Kortom, alle organisaties die van belang kunnen zijn voor een goed functionerende regionale arbeidsmarkt.
3. Samenwerking tussen gemeenten en vso- en PrO-scholen bij de overgang van jongeren naar werk of gemeente. Het belang van een goede samenwerking tussen vso- en PrO-scholen en gemeenten is vooral gelegen in een goede (warme) overdracht van jongeren van de scholen aan de gemeenten. Een goede overdracht moet ervoor zorgen dat jongeren niet tussen wal en schip raken, zij niet uit beeld verdwijnen en een passende begeleiding naar werk of een andere passende participatieplek krijgen. De staatssecretaris heeft meermalen bij gemeenten aangedrongen op een goede samenwerking om de overgang van jongeren van school naar werk/gemeenten zo soepel mogelijk te laten verlopen. Het mooiste scenario is natuurlijk dat jongeren vanuit school direct in werk geplaatst kunnen worden. Als dat niet het geval is, is het van belang dat er een warme overdracht van school naar gemeente plaatsvindt, zodat de jongeren niet uit beeld raken en zo snel als mogelijk naar werk begeleid worden.

#### **4.2 Hoe verloopt de samenwerking?**

De samenwerking tussen het UWV en gemeenten is – ondanks de bestaande verplichting in de Wet SUWI – (nog) niet zoals de wetgever voor ogen heeft. Bijna alle regio's, zo tonen de ISZW-onderzoeken,

stonden ten tijde van de onderzoeken (uit 2013 tot 2016) nog ver af van de gewenste situatie: een gezamenlijke aanpak van het ketenprobleem voor een beter functionerende (regionale) arbeidsmarkt.

De betrokken organisaties in de arbeidsregio's delen veelal de algemene analyse van de regionale problematiek, maar komen niet tot concrete afspraken. De essentie van de problematiek is dat na de economische crisis de markt weer aantrekt, maar dat mede door verrijzing en soms ontgroening krapte op de arbeidsmarkt dreigt te ontstaan. Om aan de vraag van werkgevers te kunnen voldoen moet het volledige arbeidspotentieel aangewend (kunnen) worden. In alle regio's is men het erover eens dat het volgende moet gebeuren:<sup>5</sup>

- begeleiding van werk naar werk als een werknemer werkloos dreigt te raken;
- een zo goed mogelijk opgeleide beroepsbevolking (een leven lang leren);
- een sluitende aanpak voor jongeren om van school naar werk te komen;
- ouderen zo lang mogelijk op de arbeidsmarkt houden;
- een optimale benutting van het arbeidspotentieel (verhogen participatiegraad).

Het lukt in veel regio's niet om voor de aanpak van de geschetste oplossingen beleid en concrete en afspraken te maken. Waar er al bestuurlijke afspraken zijn gemaakt, landen deze afspraken niet of onvoldoende op het uitvoerende niveau, zoals bij de scholen, gemeentelijke diensten en individuele werkgevers. De afspraken die wel gemaakt worden, gaan meestal over het realiseren van een specifiek deel van het arbeidsmarktbeleid en lang niet altijd over het functioneren van de arbeidsmarkt als geheel.<sup>6</sup> Het UWV en gemeenten zitten vaak om allerlei redenen niet op één lijn, en werkgevers nemen een afwachtende houding aan.

---

<sup>5</sup> 'Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid' (maart 2014).

<sup>6</sup> Het gaat om de invulling van de zogenoemde 'banenafpraak' om meer mensen met een beperking aan een baan te helpen.

Er lijkt evenwel met name in de samenwerking op het terrein van de vraaggerichte werkgeversdienstverlening een ontwikkeling gaande dat diverse betrokken partijen elkaar ‘voorzichtig’ weten te vinden. Zo werken in alle regio’s het UWV en gemeenten steeds meer op uitvoerend niveau samen in de werkgeversdienstverlening. Zij informeren elkaar over en weer steeds meer over de werkgevers die zij actief benaderd hebben en welke diensten er zijn verricht. Maar de samenwerking is vaak nog pril en niet systematisch. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de ontwikkeling van het delen van informatie via gemeenschappelijke systemen; het gebeurt wel, maar grotendeels op ad-hocbasis.<sup>7</sup>

Er zijn eveneens enkele regio’s die wel een verregaande vorm van ‘brede’ samenwerking tussen alle betrokken actoren kennen. Hoe die samenwerking eruitziet en waarom die succesvol is, komt aan de orde in paragraaf 4.4.

Ten aanzien van de samenwerking tussen gemeenten en vso- en PrO-scholen tekende de Inspectie de volgende bevindingen op.<sup>8</sup> De samenwerking tussen gemeenten en scholen is zeer divers vormgegeven. Sommige gemeenten doen het hoogst noodzakelijke qua samenwerking om in ieder geval op de hoogte te zijn van de jongeren die na hun schooltijd zullen aankloppen bij de gemeente. Andere gemeenten werken meer intensief samen met scholen om samen met de scholen vast te stellen wat voor de jongeren de beste route naar werk is. Of, als werk geen haalbare kaart is, welke participatiedoelen er dan haalbaar zijn. Meestal zie je dat die gemeenten aan het begin van het laatste schooljaar met de scholen actief contact zoeken om met ze door te nemen welke jongeren de scholen verlaten en om met deze jongeren individuele leerlingbesprekingen te houden.

Sommige gemeenten gaan nog verder en sluiten al halverwege de schoolperiode aan voor samenwerking. Deze gemeenten zijn ook

---

7 ‘Sturing op resultaten’ (oktober 2016).

8 Zie de ISZW-rapporten ‘Als je ze loslaat, ben je ze kwijt’ (oktober 2016) en ‘De weg naar extra banen’ (juni 2016).



bereid te investeren in de jongeren als ze nog op school zitten. De samenwerking kan in die intensievere vormen verder strekken en zich richten op een optimale aansluiting van school naar werk binnen de arbeidsmarktregio.

De Inspectie constateert ten opzichte van eerder onderzoek dat gemeenten en vso- en PrO-scholen steeds beter samenwerken voor een goede overgang van jongeren van school naar werk/gemeente. Wel zijn er grote verschillen. Bijvoorbeeld tussen grote en kleine gemeenten. Kleine gemeenten hebben minder belang bij een goede samenwerking omdat het kan gaan om zeer kleine aantallen jongeren met wie zij te maken krijgen.

### **4.3 Waarom is samenwerking zo moeilijk?**

Als we de resultaten van de ISZW-onderzoeken op een rijtje zetten, blijken er diverse factoren aanwijsbaar die een belemmering vormen voor het tot stand brengen van de samenwerking binnen arbeidsmarktregio's. Het gaat om:

- uiteenlopende, soms tegengestelde belangen van de betrokken partijen;
- gemeenschappelijke belangen worden niet altijd gezien;
- niet goed op elkaar aansluitende regiostructuren/complexe infrastructuur;
- regionaal beleid dat niet wordt vertaald in lokale processen, prestaties en sturing;
- cultuurverschillen;
- persoonlijke belemmeringen;
- praktische/organisatorische zaken kunnen samenwerking in de weg staan.

We lopen deze factoren achtereenvolgens langs.

#### *Uiteenlopende belangen*

De beoogde samenwerking tussen organisaties in arbeidsmarktregio's is op het oog logisch. Alle organisaties werken aan hetzelfde 'overkoepelende' (keten)probleem dat vraag en aanbod op de arbeidsmarkt nu en in de toekomst onvoldoende op elkaar aansluiten. De samen-

werkende organisaties hebben een gemeenschappelijk belang bij de oplossing van het probleem: het UWV en gemeenten willen uitkeringsgerechtigden plaatsen bij werkgevers om hun uitkeringsbudget te ontlasten, werkgevers boren graag nieuw arbeidspotentieel aan omdat zij veel moeilijk vervulbare vacatures hebben, en onderwijsinstellingen hebben er voor hun leerlingen en voor hun eigen imago belang bij dat hun onderwijs aansluit bij de vraag op de arbeidsmarkt.<sup>9</sup>

Ondanks het gemeenschappelijke belang bij het oplossen van het ketenprobleem is het dominante beeld in de ISZW-onderzoeken dat afzonderlijke organisaties in de samenwerking vooral het eigen organisatiebelang prioriteit geven en onvoldoende oog hebben voor de aansluiting van de eigen aanpak op de eisen en belangen van de potentiële partners. Zo hebben UWV en gemeenten een sterke gerichtheid op de eigen werkprocessen, systemen en sturingsinformatie. Zij sturen primair op het behalen van resultaten door de eigen doelgroepen en populaties, daartoe gestimuleerd door de onderliggende financieringsstructuren en regelgeving (zie ook hierna).

Medewerker UWV:

*‘Je hebt verschillende targets. UWV kent de WW-targets, kent de targets op de AG-doelgroepen en de gemeente kent targets op de Wwb. Wat ik vaak zie als een van de factoren die essentieel zijn om een gezamenlijke werkgeversdienstverlening vorm te geven, is dat je daar een gezamenlijk target voor maakt. En wat daar wezenlijk in is, is dat je elkaar daarin vertrouwt. Dus als je als gemeente honderd Wwb-ers aan het werk moet helpen, en als UWV 500 WW-ers, dan moet je dat optellen, dan heb je 600, en daar ga je mee aan de slag. Aantallen zijn bedacht, hè. Dus dat houdt in dat je die gezamenlijke deeler moet hebben om ook die*

---

9 Een extra bindende factor is het sociaal akkoord dat het kabinet en de sociale partners in 2014 hebben gesloten. Werkgevers en de overheid (als werkgever) hebben zich verbonden aan de doelstelling om in 2026 125.000 mensen met een arbeidsbeperking in dienst te hebben. Het UWV, gemeenten, scholen en diverse andere organisaties kunnen eraan bijdragen. De Inspectie heeft geconstateerd dat de banenafspraken een stimulans was om beter te gaan samenwerken.

*samenwerking in de praktijk goed vorm te geven. Want anders ga je elkaar als concurrenten zien, en dan krijg je nooit een gezamenlijke werkgeversdienstverlening.'*

Tegenover de afwegingen van het UWV en gemeenten staat dat werkgevers hun vacatures zo snel mogelijk met de beste kandidaten willen invullen. Daarbij hebben zij de keuze uit vele aanbieders, zoals uitkeringsinstanties, maar ook uitzendbureaus en commerciële wervingsbureaus. Het ISZW-onderzoek<sup>10</sup> laat zien dat werkgevers vaak kiezen voor andere 'aanbieders' dan het UWV of gemeenten, omdat zij vinden dat het UWV en gemeenten onvoldoende zicht hebben op het arbeidspotentieel van hun cliënten. Hierdoor is het maken van een goede match moeilijker dan wanneer dit via een andere aanbieder verloopt. Werkgevers uit de technische branche vullen hun vacatures sowieso vaak via andere wegen in, omdat technisch geschoolde mensen niet voldoende in het cliëntenbestand van het UWV en gemeenten voorkomen.

De keuze van werkgevers voor andere samenwerkingspartners wordt versterkt doordat het UWV en gemeenten veel kandidaten bemiddelen die op grotere afstand van de arbeidsmarkt staan. Een substantieel deel van de cliënten is weinig zelfredzaam, terwijl dat meestal een minimumeis is van werkgevers. Het aanbod van het UWV en gemeenten sluit, zonder extra inspanningen en voorzieningen, dus niet goed aan op de behoefte van de meeste werkgevers. Het blijkt hierdoor niet eenvoudig om werkgevers bij het gezamenlijke arbeidsmarktbeleid te betrekken.

*Gemeenschappelijke belangen worden niet altijd gezien*

De onderzoeken laten zien dat ook gemeenten niet altijd voldoende meerwaarde zien in regionale samenwerking. Ze zijn regelmatig gefocust op hun eigen aanpakken en missen de overtuiging dat de gemeente beter wordt van regionale samenwerking. De gemeenten gaven in een van de onderzoeken aan te denken profijt te hebben van

---

<sup>10</sup> 'Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid' (juni 2013).

samenwerking, maar bij het doorvragen bleken zij hier toch niet van overtuigd te zijn.<sup>11</sup>

Hoofd Sociale Zaken van een kleinere gemeente:

*‘Laat ik even beginnen met, we praten over een ontwikkeling naar regionale samenwerking toe, dat is de kern van de discussie waarom we hier zitten. Tegelijkertijd hebben wij hier samen met een andere gemeente, al een aantal jaren een gezamenlijk werkplein. Waar we heel trots op zijn en waar we naar ons eigen gevoel goede resultaten mee bereiken. Dat leidt ertoe dat we, als het gaat over werkgeversdienstverlening, eigenlijk een tweedeling maken. De ene is, we hebben een heel groot aantal lokale ondernemers, midden/kleinbedrijf (...) dat betekent dat wij er heel erg aan hechten om die lokale ondernemer heel goed ook lokaal van dienst te zijn. En dat betekent meer dan alleen maar een technocratische dienstverlening; dat betekent ook echt een band opbouwen met arbeidsconsulenten, contact met ze onderhouden, hun behoeften beter in te gaan schatten en vooral vanuit sociale zaken als potentieel leverancier van kandidaten daar een reputatie op te bouwen van een betrouwbare relatie.’*

Al met al wordt het belang van samenwerking in veel regio’s onderschreven en op hoofdlijnen ondersteund, maar als puntje bij paaltje komt overheerst vaak het (snel te realiseren) eigen belang, ook al is deze keuze op langere termijn wellicht suboptimaal.

Ook in de samenwerking tussen gemeenten en vso- en PrO-scholen worden gemeenschappelijke belangen niet altijd gezien.<sup>12</sup> Zowel de scholen als de gemeenten hebben een intrinsiek belang om jongeren aan het werk te krijgen en te houden. Scholen worden door de Onderwijsinspectie gemonitord op het uitstroomprofiel van de jongeren en hebben nog twee jaar nadat de jongeren de school hebben verlaten een nazorgplicht. Gemeenten hebben belang bij het voorkomen van instroom en het bevorderen van uitstroom van de jongeren. De scho-

---

<sup>11</sup> ‘Samen voor werkgevers’ (oktober 2016).

<sup>12</sup> ISZW-rapport ‘Als je ze loslaat, ben je ze kwijt’ (oktober 2016).

len en gemeenten zien hun individuele belangen, maar het is opmerkelijk dat het gemeenschappelijke belang in de gesprekken met hen nauwelijks aan de orde komt.

Een ander gemeenschappelijk belang dat meestal niet in beeld komt, is een gezamenlijk werkgeversnetwerk. Zowel de scholen als de gemeenten hebben maatschappelijk betrokken werkgevers nodig die jongeren met een arbeidsbeperking binnen hun bedrijf willen laten werken. Scholen voor de stages, gemeenten voor regulier werk voor de jongeren. Het gaat vaak om dezelfde maatschappelijk betrokken werkgevers, maar dit gemeenschappelijke belang is zelden een motivatie voor de scholen en gemeenten om samen te werken bij het werven van werkgevers.

Stagedocent:

*‘En als je wat aandacht besteedt aan elkaar. We hebben bijvoorbeeld het werkgeversservicepunt, die zijn laatst een keer met mij mee op stagebezoek geweest en die hebben zoiets van nou, die creëren allemaal vacatures bij bedrijven, maar soms worden vacatures ook wel eens niet ingevuld. En ik heb dan zoiets van: zet ze dan door naar ons, dan gaan we daar eens een keer praten, maken we daar een stagebedrijf van of we hebben een aparte vacatureklapper en als dan een jongere komt en ik zoek naar een baan, dan kunnen wij een stukje stage bieden, een proefperiode, kunnen ze begeleiden, kunnen ze trainen, vervolgens roep ik Rian erbij, dan gaan we samen daar het contract uitonderhandelen en dan heeft die werkgever zijn vacature vervuld. Iemand die hij al kent, die hij helemaal getraind heeft naar zijn bedrijf, de gemeente is ermee geholpen, wij zijn ermee geholpen en die jongere zit op een goede plek.’*

Regiostructuren/infrastructuur

De derde factor voor het uitblijven van de wettelijk beoogde samenwerking betreft de uiteenlopende structuren van regio's en de daarmee samenhangende verschillen in aansturing.

Voor de ontwikkeling en aansturing van regionaal arbeidsmarkt-, onderwijs- en zorgbeleid en de uitvoering van dat beleid worden geografische indelingen ontwikkeld. Dat gebeurt enerzijds door de

betrokken organisaties zelf, anderzijds door de landelijke organen, zoals ministeries, die de organisaties faciliteren en aansturen. In de praktijk blijkt het niet eenvoudig om regionaal de meest effectieve en doelmatige structurele samenwerkingsverbanden samen te stellen.

De centrale overheid heeft voor de aansturing van het arbeidsmarktbeleid het land ingedeeld in 35 arbeidsmarktregio's. Deze regio-indeling is veelal leidend voor de landelijke facilitering en aansturing van de betrokken organisaties. Voor veel organisaties blijkt de indeling in de praktijk echter moeilijk werkbaar en wordt deze als knellend ervaren. Zij werken liever samen met partners die ze zelf kiezen, ongeacht de regio-indeling. Het kan bijvoorbeeld voor een gemeente die aan de grens van een arbeidsmarktregio ligt doelmatiger zijn om met gemeenten uit andere arbeidsmarktregio's samen te werken.

Er zijn gemeenten die veel pendelverkeer naar andere arbeidsmarktregio's hebben. Zij staan vaak met een dubbel gevoel in de samenwerking. Sommige van die gemeenten blijven trouw aan de regio waar ze 'officieel' zijn ingedeeld, terwijl andere kijken wat hun opties buiten 'hun' regio zijn.

Een wethouder:

*'Het arbeidsmarktregioverhaal zoals het vanuit SZW is ingericht is natuurlijk met name om een beeld vast te houden. Dat zijn eigenlijk al die regio-indelingen van: ja, in Den Haag willen ze blijven snappen hoe Nederland in elkaar zit. Ik zeg het maar eventjes heel oneerbiedig. Dat heeft natuurlijk zijn eigen ratio. Iets anders is dat het soms ook kan hinderen. We hebben dertien ministeries. Die hebben allemaal eigen regio-indelingen.'*

Het feit dat gemeentelijke diensten Werk en Inkomen wettelijk moeten opereren vanuit vaststaande arbeidsmarktregio's, leidt tot afstemmingsproblemen met andere organisaties. Werkgevers en onderwijsinstellingen opereren immers niet in vaststaande arbeidsmarktregio's, maar in sectoren en netwerken.

De manier waarop de regionale economie is georganiseerd, doorkruist soms de indeling in arbeidsmarktregio's. In een regio wordt bijvoorbeeld gewerkt met clusters van steden die georganiseerd zijn rond de grotere werkgevers in de regio. Het belang richt zich dan op die samenwerking en minder op samenwerking op arbeidsmarktniveau.

Niet alleen tussen organisaties, maar ook binnen organisaties leiden regionale indelingen tot problemen. Vooral binnen gemeenten zijn deze problemen zichtbaar. De afdeling Economische Zaken van gemeenten sluit aan bij de manier waarop werkgevers opereren. Deze afdeling overlegt bijvoorbeeld met sectoren en branches en opereert vanuit een netwerkbenadering. Ze richt zich vooral op de vraag van werkgevers en werkt aan versterking van de arbeidsmarkt. De afdeling Werk en Inkomen richt zich vooral op het arbeidsaanbod in het eigen (lokale) cliëntenbestand, dat onder meer wordt bepaald door succesvol onderwijs (beleid) in de eigen en omliggende gemeenten.

Omdat alle betrokken afdelingen met eigen lokale en regionale vraagstukken werken, is de afstemming binnen een gemeentelijke organisatie ook lastig. Dit wordt versterkt doordat de landelijke aansturing van de gemeenten (dus de gemeentelijke afdelingen) gebeurt vanuit verschillende ministeries (Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Volksgezondheid, Welzijn en Sport), met hun eigen eisen en verwachtingen ten aanzien van de lokale en regionale inzet en prestaties.

In het veld van werk en inkomen (W&I) is de aansturing complex, omdat de landelijke (gestuurde) organisatie UWV de natuurlijke samenwerkingspartner is van de lokaal en regionaal opererende gemeentelijke diensten W&I. Uit de onderzoeken blijkt dat het UWV door de centrale aansturing niet altijd tegemoetkomt aan de wensen van gemeenten. Verschillende managers van het UWV geven aan de besluitvorming bij gemeenten soms ingewikkeld te vinden. Zij zien juist een voordeel in de aansturing van het UWV, omdat er sneller beslissingen genomen kunnen worden.

Regiomanager UWV:

*‘En dat is voor het UWV veel makkelijker, omdat wij een landelijke organisatie zijn, dus voor mij zijn mijn kaders heel helder. Als we morgen naar links gaan, dan gaan we naar links.’*

Het UWV ervaart tevens dat gemeenteraden huiverig zijn voor opschaling van de dienstverlening naar de regio, omdat ze daarmee de controle op de processen verliezen. Dit terwijl de opschaling enigszins tegemoetkomt aan een meer gecentraliseerde aansturing die de samenwerking met het UWV zou kunnen vereenvoudigen.

Binnen de arbeidsmarktregio’s hebben centrumgemeenten de rol om de samenwerking van de grond te trekken. Zij ervaren echter onvoldoende instrumenten/bevoegdheden om die sturende rol waar te maken.

Hoofd Sociale Dienst, centrumgemeente:

*‘Je bent eigenlijk niet de baas, maar je moet wel de boel in de lucht zien te krijgen. Hoe sturend kan je zijn? Een centrumgemeente heeft eigenlijk niks te zeggen, daar komt het eigenlijk op neer.’*

Ook de samenwerking tussen gemeenten en vso- en PrO-scholen is een complexe aangelegenheid. Gemeenten moeten met een veelheid aan scholen – soms zelfs buiten de eigen regio – samenwerken. Andersom geldt hetzelfde: waar scholen vóór 1 januari 2015 alleen te maken hadden met het UWV, moeten zij nu met een veelheid aan gemeenten samenwerken, ieder met hun eigen regels en procedures. Dat ervaren zij als lastig. Ze hebben behoefte aan (regionale) coördinatie. Die regionale coördinatie verhindert echter niet dat zij toch alle individuele jongeren ‘warm’ moeten overdragen aan de desbetreffende gemeente.<sup>13</sup>

---

13 ISZW-rapport ‘Als je ze loslaat, ben je ze kwijt’ (oktober 2016).



Medewerker vso:

*‘Met de gemeente X hebben we een goed en gestructureerd contact over alle leerlingen uit de gemeente. Helaas hebben de randgemeenten ervoor gekozen om zelfstandig te opereren, waar in het verleden gemeente X als regiogemeente optrad. Dat is geen verbetering. Je hebt als uitstroom begeleider met veel verschillende mensen en regelingen te maken, dat is erg onduidelijk, omslachtig en ongewenst.’*

### Regionaal beleid en lokale sturing

De vierde factor voor het uitblijven van samenwerking is het ontbreken van adequate regionale sturing. In 2014 concludeerde de Inspectie dat de afspraken op regionaal arbeidsmarktniveau nog nauwelijks vertaald worden naar de werkvloer.<sup>14</sup> Hetzelfde geldt voor de aansturing van de werkgeversdienstverlening. De Inspectie constateerde in 2015 dat de inzet van bestuurders en managers op regionale samenwerking vaak wel leidt tot bestuurlijke afspraken, maar dat de doorwerking van dergelijke afspraken in de dagelijkse uitvoeringspraktijk van gemeenten en het UWV nog te wensen overlaat.<sup>15</sup>

Een van de gesignaleerde knelpunten is het ontbreken van voldoende verbindingen tussen de verschillende lagen (bestuur-management-uitvoering). Daarnaast sturen managers van gemeenten en het UWV in het algemeen niet eenduidig op doelstellingen en resultaten richting uitvoerende medewerkers. Dit gebeurt zeker niet als het gaat om het realiseren van regionaal bepaalde beleidsdoelen.

De afzonderlijke organisaties hanteren eigen prestatie-indicatoren die losstaan van de gemaakte regionale afspraken. Er zijn alleen voorbeelden van de vertaling van regionale afspraken naar lokale prestatie-indicatoren voor integratie van werkzoekenden met een beperking voor wie landelijk een harde prestatiedoelstelling is vastgesteld die veel maatschappelijke en politieke aandacht krijgt, zoals de banenafpraak.<sup>16</sup>

---

14 ‘Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid’ (maart 2014).

15 ‘Werk aan de uitvoering’ (oktober 2016).

16 Zie noot 9.

Een voorbeeld van ontbrekende lokale sturing heeft betrekking op het gezamenlijk gebruik van informatiesystemen. Hierover worden regelmatig regionale afspraken gemaakt, maar die worden niet geïmplementeerd. Mede hierdoor blijft het dienstverleningsaanbod van gemeenten en het UWV onvoldoende afgestemd op de vraag van werkgevers. Medewerkers van gemeenten en het UWV hebben niet voldoende zicht op hun werkzoekendenbestand, noch op de wensen van werkgevers in de regio.

Het maken en lokaal doorvertalen van gezamenlijke prestatie-indicatoren op regioniveau wordt belemmerd door een aantal zaken:

- Gemeenten hebben onderling en in vergelijking met het UWV met verschillende budgetten te maken, waardoor prioriteiten en de sturing op processen en prestaties voor elke organisatie anders liggen.
- Regionaal zijn er gemeenten aangewezen om het beleid te coördineren (centrumgemeenten), maar hun mandaat is niet toereikend om regionale prestatie-indicatoren vast te stellen en de lokale implementatie te borgen en te handhaven.
- Gemeenten hebben vaak targets binnen de eigen lokale politieke context die zich niet goed verhouden tot de ontwikkeling en uitvoering van gezamenlijk regionaal beleid. Hierdoor ontstaan ook onduidelijkheid en spanning in de lokale en regionale uitvoeringsspraktijk.

#### *Cultuurverschillen*

Een andere factor die samenwerking bemoeilijkt, zo leren de onderzoeken, zijn de sociaal-culturele en economische verschillen tussen potentiële partners. De diverse regionale identiteiten, de verhoudingen tussen de steden in de regio en de manier waarop de economie is georganiseerd, zijn allemaal van invloed. In regio's met een sterke regionale identiteit zal men bijvoorbeeld makkelijker tot samenwerking komen en minder snel kiezen voor subregio's. Regio's die vanaf de tekentafel zijn samengesteld, hebben een groter risico dat culturele verschillen de samenwerking belemmeren.

Verschillen en overeenkomsten tussen partners hebben veelal een lange geschiedenis. Wanneer gemeenten en het UWV vanuit het verleden te maken hebben gehad met verstoorde verhoudingen, werkt dit door in de mate waarin men bereid is elkaar tegemoet te komen in de huidige regionale samenwerking. Een ontwikkeling die bijvoorbeeld van invloed is geweest, is de reorganisatie van het UWV, waardoor de ruim 100 Werkpleinen waarin werd samengewerkt tussen het UWV en gemeenten werden teruggebracht tot 35. Veel gemeenten geven aan dat het onderlinge vertrouwen in de 35 Werkpleinen opnieuw tot stand moet komen. Indien daar ruimte voor is, zien gemeenten dat het UWV in de regio een opbouwende rol kan vervullen als verbindende partij omdat het een 'politieke buitenstaander' is.

Het verschil tussen partners hoeft niet per se manifest te worden in de concrete samenwerking. Ook de beelden ten opzichte van elkaar kunnen op zich al een probleem zijn. Bijvoorbeeld die van de grote centrumgemeenten en de omliggende kleinere gemeenten. Centrumgemeenten menen regelmatig dat er onvoldoende kennis en bestuurskracht bij de kleinere gemeenten zit. De kleinere gemeenten zien op hun beurt de centrumgemeente vaak als de dominante grote broer die alles voor ze wil bepalen.<sup>17</sup>

Hoofd Sociale Zaken, niet-centrumgemeente:

*'Dat blijft natuurlijk een beetje het gunnen. Het lastige is altijd in deze regio dat je ook altijd hele kleine gemeenten hebt met toch een plattelandsstructuur. En daar is ook niks mis mee maar daar wordt natuurlijk met enige reserve gekeken naar de stad en dat begrijp ik ook en volgens mij springt de centrumgemeente daar nu goed op in door meer zeg maar subregio's te maken. Ik denk dat ze daar heel goed dat signaal hebben opgepikt.'*

Ook zijn er sociaal-culturele verschillen die maken dat verschillende gemeenten in de regio op minder natuurlijke wijze tot samenwerking komen. Deze verschillen ontstaan bijvoorbeeld door de ervaren

---

<sup>17</sup> 'Werk aan de uitvoering' (oktober 2016).

geografische afstand of door verschillen in lokale culturen. Het gaat hierbij over het algemeen om een subjectieve opvatting van afstand. Waar een gemeente aangeeft dat de afstanden in de regio niet zo groot zijn, want met 20 minuten ben je in een gemeente aan de andere kant van de regio, kan een gemeente in een andere regio benoemen dat de samenwerking moeizaam verloopt omdat er toch wel 30 km tussen twee gemeenten ligt. Deze verschillen in percepties van afstand laten zien hoe de identiteiten in een regio liggen en daarmee hoe vanzelfsprekend regionale samenwerking al dan niet is.

*Interviewer: 'En lukt het daar ook wel om de subregio te bereiken? Want daar zit de problematiek iets sterker begrijp ik wel? De arbeidsmarkt is daar wat krappere.'*

*Beleidsadviseur centrumgemeente: 'Ja.'*

*Interviewer: 'Dat je misschien problemen hier, dat door aanbod vanuit het X op te lossen zou zijn? En kun je elkaar dan vinden?'*

*Beleidsadviseur centrumgemeente: 'Ja, en daar zit dus dan weer... er zit een bos tussen, de Heuvelrug zit er tussen en dat is gewoon toch wel moeilijk te overbruggen.'*

#### *Persoonlijke belemmeringen*

De onderzoeken van de ISZW laten zien dat samenwerking ook kan staan of vallen met de personen die de samenwerking concreet moeten invullen. Om te kunnen komen tot een goede samenwerking is het nodig dat alle betrokken individuen en partijen het belang van de samenwerking inzien en bereid zijn op bepaalde terreinen minder of minder directe zeggenschap te hebben. Dit geldt voor alle vormen van samenwerking.

Bij de samenwerking in arbeidsmarktregio's is de rol van wethouders cruciaal. De bestuurskracht, de persoonlijkheid en de politieke kleur van wethouders blijken bepalend in de oriëntatie op regionale samenwerking. Bestuurskracht, persoonlijkheid en politieke kleur van wethouders verschillen per gemeente, waardoor er niet altijd sprake is van gemeenschappelijk bestuurlijk draagvlak in de hele regio, hoewel in veel regio's het bestuurlijk overleg wel vorm heeft gekregen. Zo zijn

er wethouders die zich sterk richten op de lokale zaak en slechts in beperkte mate op de regionale. Er zijn wethouders die onvoldoende kennis hebben van het terrein van werk en inkomen en het belang van regionale samenwerking, wethouders die geen macht uit handen willen geven, en wethouders die vanuit hun politieke kleur een voorkeur hebben voor een specifieke invulling van de regionale samenwerking. Voorbeelden hiervan zijn SP-wethouders die voor de re-integratie van werkzoekenden een voorkeur hebben voor een centrale positie van de sociale werkvoorziening waarin beschut werk wordt geboden, en VVD-wethouders die sterk sturen op een centrale rol van reguliere werkgevers. De persoonlijke voorkeur om meer de eigen gemeente te bedienen komt, zo blijkt, voort uit de verantwoording die een wethouder heeft naar de eigen gemeenteraad.

Hoofd Sociale Dienst van een centrumgemeente:

*'Bestuurders worden enthousiast over iets waar ze voordeel in blijken te zien, of politiek of financieel of inhoudelijk en het liefst alle drie. Nou, dat ligt toch vaak in hun eigen gemeente, want ze moeten verantwoording afleggen aan hun eigen gemeenteraad. Er is ook niet een soort regiораad waar je verantwoording af moet leggen van hoe je het doet. Dus iedereen heeft zoiets van, ja, we moeten hier wel samenwerken, maar ja, wat raak ik dan kwijt? En we zijn nog niet zo ver dat iedereen zoiets heeft van we hebben hier alleen maar voordeel van.'*

*Praktische/organisatorische knelpunten*

Wanneer samenwerking niet goed van de grond komt, hoeft er geen sprake te zijn van onwil tot samenwerking. Soms zijn het praktische of organisatorische factoren die een goede samenwerking in de weg staan. Als de werkdruk van een klantmanager te hoog is (bijvoorbeeld vanwege een hoge caseload of een complex takenpakket), is er minder ruimte voor samenwerking. In de onderzoeken naar de samenwerking tussen gemeenten en Vso- en Pro-scholen trof de Inspectie dit bijvoorbeeld aan bij een grote gemeente waar de klantmanagers van het jongerenloket verantwoordelijk zijn voor de samenwerking met de scholen. De klantmanagers waren van oudsher alleen op zorgtaken gericht en moesten zich het terrein van werk en inkomen nog eigen maken. De

samenwerking met de scholen kwam er als taak bij voor hen. Zeker in de aanloopfase zorgde dat – ondanks goede wil bij beide partijen – voor een suboptimale samenwerking.

#### **4.4 Waarom lukt samenwerking (op onderdelen) wel?**

Naast factoren die samenwerking belemmeren, trof de ISZW in haar onderzoeken ook factoren aan die bijdragen aan succesvolle samenwerking. Uit de onderzoeken zijn zeven bevorderende factoren te destilleren:

- creëren van urgentie;
- opereren vanuit een (eigen) duidelijke visie;
- strategische omgang met verschillen in belangen;
- manifestatie van sleutelfiguren;
- interne organisatorische aansluiting van partners op de samenwerking;
- regionale organisatorische verankering;
- tijd nemen voor het samenwerkingsproces.

##### *Creëren van urgentie*

Uit diverse ISZW-onderzoeken blijkt dat de totstandkoming van dwingende regelgeving en bindende afspraken, eventueel zelfs gekoppeld aan sancties, potentiële partners een stevige duw kan geven om samenwerking niet alleen te starten, maar ook effectief te laten zijn.

De invoering van de Participatiewet (die re-integratie op de arbeidsmarkt wil bevorderen), gekoppeld aan de Wet banenafpraak (die een integratie-afpraak tussen overheid, werkgevers en werknemers bekrachtigt) en de Quotumwet (die werkgevers bedreigt met een sanctie als ze onvoldoende invulling geven aan de banenafpraak), blijkt in veel regio's voldoende urgentie te hebben gecreëerd om te komen tot concrete, effectieve samenwerking. Ook het succesvol aanvragen van een regionaal sectorplan heeft de partijen dichter bij elkaar gebracht. Hierbij werden niet alleen de werkgevers betrokken, maar ook de onderwijsinstellingen om de aansluiting tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt te verbeteren. Een gemeenschappelijke strategische board bewaakt de afstemming tussen de betrokken partijen.

Bevorderend voor de samenwerking tussen gemeenten en vso-PrO-scholen is geweest dat de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voortdurend aandacht heeft gevraagd voor die samenwerking en het belang ervan heeft benadrukt. Die aandacht heeft zeker een stimulans gegeven om die samenwerking tot stand te brengen. Ook de Programmaraad W&I heeft veel aandacht gehad voor het belang van samenwerking en voor de verspreiding van *good practices* op het terrein van de samenwerking.

#### *Opereren vanuit een duidelijke visie*

Het delen van visies speelt een belangrijke rol bij de toenadering van de beoogde samenwerkende partners. Waar een samenwerking kan blijven steken in het benoemen en zelfs bestrijden van de eigen respectievelijk elkaars concrete belangen, kan toenadering worden bereikt door het gesprek aan te gaan vanuit de visies van de mogelijke partners. In de regio Stedendriehoek en Veluwezoom leidde uitwisseling van de visies van de regionale sociale dienst en de werkgevers ertoe dat bij de sociale dienst een switch werd gemaakt. Waar eerst werd gedacht en gesproken over het realiseren van uitstroom van cliënten naar de arbeidsmarkt, werd het gemeenschappelijke denken en idioom het vervullen van vacatures bij de regionale werkgevers. Hiermee ontstond een gemeenschappelijk belang in het samenwerkingsverband.<sup>18</sup>

#### *Strategisch omgaan met verschillen in belangen*

Het creëren van een gemeenschappelijk belang is een noodzakelijke, maar niet voldoende voorwaarde voor samenwerking, zo laten de ISZW-onderzoeken zien. Immers, het gemeenschappelijk belang neemt de onderlinge verschillen niet weg.

In diverse arbeidsmarktregio's is men zich hier terdege van bewust en ontwikkelde men strategieën om om te gaan met de verschillen. Men erkent ze expliciet als start van de samenwerking en benadert ze niet als een probleem dat (eerst) opgelost moet worden.<sup>19</sup> De verschillen

---

<sup>18</sup> 'Werk aan de uitvoering' (oktober 2016).

<sup>19</sup> 'Werk aan de uitvoering' (oktober 2016).

worden juist omarmd en het streven is erop gericht dat elke partij voordeel kan halen uit de samenwerking; men respecteert de verschillen en benut zo veel mogelijk de overeenkomsten. Met andere woorden: anders georganiseerd zijn is een gegeven, belangrijker is het om op de inhoud de samenwerking te zoeken en te blijven zoeken naar de overeenkomende belangen.

Een andere manier van strategisch omgaan met verschillen is een stapsgewijze aanpak. In de regio Midden-Gelderland is de strategie erop gericht om eerst gemeenten op het terrein van werk en inkomen tot goede afspraken te laten komen en pas daarna de andere sectoren, ondernemers en onderwijs in de samenwerking te betrekken. Deze strategie lijkt ervoor te zorgen dat de elf gemeenten slagvaardig met elkaar aan de slag gaan en thema's (zoals werkgeversbenadering) snel uitgewerkt worden.<sup>20</sup>

Ten slotte laten de onderzoeken zien dat ook het verstrekken van subsidies kan bijdragen aan het strategisch omgaan met verschillen. De subsidies van het Europees Sociaal Fonds en de subsidies in het kader van de sectorplannen zorgen in een aantal regio's voor regionale samenwerking. Het hebben van voldoende financiële middelen werkt als katalysator en voorkomt dat samenwerking niet van de grond komt door financiële onzekerheid bij de deelnemers. Bij veel subsidieregelingen wordt om die reden aangegeven dat deelnemers bij de aanvraag van de subsidie moeten aangeven hoe ze na afloop van de subsidie, zonder subsidie verder zullen gaan. Een voorbeeld van deze aanpak is de provincie Brabant, die een stimulerende rol speelt in het arbeidsmarktbeleid van West-Brabant door gericht subsidies te verlenen aan projecten en daarbij te letten op de vervulling van voorwaarden die het draagvlak verhogen.<sup>21</sup>

---

20 'Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid' (juni 2013).

21 'Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid' (juni 2013); 'Werk aan de uitvoering' (oktober 2016).



Hoofd Sociale Dienst:

*‘Uiteindelijk, het succes is een beter functionerende arbeidsmarkt. En wat we dus nodig hebben, in het begin is dat het geloof. En we zijn in die zin geholpen door de wet en een beetje door dat stimuleringsfonds. Ik heb bijvoorbeeld gezien dat die sectoren beter zijn gaan samenwerken toen dat potje van Asscher ontstond. Toen had iedereen zoiets: (...) We kunnen geld ophalen, ja maar dan moet je wel samenwerken. O, dan gaan we toch samenwerken. (...) Het is heus niet ineens dat de wereld verandert als minister Asscher vraagt of er een goed idee is. Maar dat diezelfde ideeën wel in een intensievere vorm van samenwerking zijn opgeschreven. Dus daar werkte het wel voor. Dus een incentive qua wet, qua geld, en met een deadline of iets wat te winnen is, dat maakt dat mensen willen samenwerken.’*

#### *Manifestatie van sleutelfiguren*

Waar individuen aan de ene kant belemmerend kunnen werken, kunnen ze aan de andere kant de samenwerking ook versterken. In een van de ISZW-onderzoeken is te zien dat een sterke wethouder van een (centrum)gemeente er in slaagde zijn gemeente voor langere tijd, ‘over verkiezingen heen’, aan de regionale zaak te verbinden. Het opereren van de wethouder vergde een goed zicht op de regio en een vermogen om strategisch te opereren. Hierbij bleek het werken aan vertrouwen en een goede relatie van belang, evenals het zoeken van strategische partners. In de regio Rivierenland vervulde een onafhankelijke externe deskundige een dergelijke rol.<sup>22</sup>

#### *Interne organisatorische aansluiting van partners op de samenwerking*

Een andere succesfactor die uit de onderzoeken van de Inspectie kan worden gedestilleerd, is het belang van de vertaling van gemeenschappelijke afspraken naar de organisaties van de betrokken samenwerkingspartners. Dat wil zeggen dat regionale afspraken worden ingevlochten in het standaard werkproces van de betrokken organisaties. Een voorbeeld hiervan is de Gouden Lijst van beroepen in vier

---

<sup>22</sup> ‘Werk aan de uitvoering’ (oktober 2016).

sectoren van de arbeidsmarktregio West-Brabant.<sup>23</sup> Hier is te zien dat de uitvoering van de afspraken zo veel mogelijk in het reguliere proces is opgenomen.

De Gouden Lijst is een lijst van beroepen in vier sectoren van West-Brabant, met daarbinnen gespecificeerde functieniveaus, waar de meeste kansen liggen om werkzoekenden te plaatsen omdat daar de komende jaren de meest urgente tekorten te verwachten zijn. Het gaat daarbij om de sectoren zorg, zakelijke dienstverlening, groen en techniek. Alle gemeenten binnen de arbeidsmarktregio West-Brabant hebben zich ten opzichte van het regionaal platform Arbeidsmarktbeleid (rpA) van West-Brabant gecommitteerd aan in totaal honderd plaatsingen op beroepen van de Gouden Lijst. Per subregio zijn hier aparte prestatieovereenkomsten voor afgesloten. Werkgeversorganisaties hebben zich, door deelname aan het rpA, ook aan deze afspraken gecommitteerd. Het rpA fungeert als opdrachtgever en stuurgroep.

Plaatsingen gelden voor kandidaten uit de groep 'onbenut arbeidspotentieel' (uitkeringsgerechtigden, niet-uitkeringsgerechtigden, jongeren van 15-28 jaar). Er is sprake van een plaatsing indien er een arbeidsovereenkomst overgelegd kan worden van minimaal 12 uur per week, betreffende een van de beroepen van de Gouden Lijst. Ten hoogste 20% van de plaatsingen mag afwijken van de functieniveaus zoals aangegeven op de Gouden Lijst. De financiële bijdrage per plaatsing bedraagt € 3.000, waarvan de helft uit provinciale subsidie.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> 'Afspraken en resultaten regionaal arbeidsmarktbeleid' (maart 2014).

<sup>24</sup> Bronnen: Uitvoeringsprogramma 2012-2015, West-Brabant werkt en pakt door!; opdrachtovereenkomst West-Brabant werkt en pakt door!, 'Onbenut arbeidspotentieel plaatsen op de Gouden Lijst'.

In Etten-Leur gebeurt de uitvoering van de Gouden Lijst-afpraak geheel via het standaard werkproces van het gezamenlijke Werkplein van de vijf betrokken gemeenten. Werkgeversadviseurs en werkcoaches hebben hierin standaard een rol. De teamleider zet de lijnen uit waarbinnen deze professionals opereren en bespreekt de gepleegde inzet en resultaten op maandbasis in het werkoverleg. De werkgeversadviseurs speuren naar plaatsingsmogelijkheden voor werkzoekenden, halen vacatures binnen en reiken die de werkcoaches aan. De werkcoaches houden zicht op het bestand met werkzoekenden en kunnen klanten bij de werkgeversadviseurs aanmelden voor bemiddeling. Zo nodig worden werkgevers door de werkgeversadviseurs ‘gemasseerd’ om hun vacatures meer passend te maken voor de kandidaten. Aan de andere kant wordt door de werkcoaches bij de kandidaten gewerkt aan hun empowerment en activering.

Specifiek met betrekking tot de Gouden Lijst werken de werkgeversadviseurs aan het uitbouwen van hun netwerk in de betrokken sectoren en bedrijven waar Gouden Lijst-functies zijn. Kandidaten die – gezien hun opleiding, werkverleden en motivatie – in aanmerking komen voor beroepen op de Gouden Lijst, worden door de werkcoaches daarop geattendeerd en gemotiveerd om te solliciteren, dan wel worden begeleid naar een plaatsing. Dat kan ook via afspraken over opleiding, werkervaringsplaatsen en proefplaatsingen.

In 2013 dienden vanuit de vijf bij het Werkplein betrokken gemeenten twintig kandidaten geplaatst te worden bij werkgevers in functies die voldoen aan de Gouden Lijst. Tot en met augustus was driekwart van de plaatsingen (vijftien) gerealiseerd, wat in lijn was met de beoogde resultaten.

#### *Regionale organisatorische verankering*

Bij de uitvoering van de afspraken rond de Gouden Lijst (zie kader) bleek het niet alleen van belang dat gemeentelijke diensten de eigen

werkwijze aan de afspraken aanpassen, maar bleek ook de regionale organisatorische verankering van de samenwerking, via de begeleidingsgroep van de arbeidsmarktregio, een cruciale rol te spelen om de realisatie van de doelstellingen te monitoren en de gemeenschappelijke aanpak waar nodig bij te stellen.

De overkoepelende regionale verankering speelde eveneens een belangrijke rol in de gemeenschappelijke werkgeversdienstverlening in de regio Rivierenland via het Werkgevers Adviespunt Rivierenland (WAPR). De regionale partijen committeren zich aan de onderliggende visie. Het WAPR wordt gepositioneerd als een relatief onafhankelijke projectorganisatie met een eigen identiteit/herkenbaarheid voor werkgevers. De werkgeversadviseurs zijn deels afkomstig van de betrokken organisaties (op basis van detachering) en deels vanuit externe organisatie (onder andere mkb-branchebureaus en uitzendbureaus). Er is één leidinggevende en elke werkgever heeft een 'eigen' adviseur. In de eerste fase is flink geïnvesteerd in training/scholing van en faciliteiten voor de werkgeversadviseurs, ontwikkeling van adviesdiensten en -instrumenten en professionele communicatiemiddelen, zoals een eigen website, presentatiestands enzovoort. Het WAPR blijkt een stevig fundament voor een langdurige regionale samenwerking op het gebied van arbeidsmarktbeleid en werkgeversdienstverlening. Er zijn in deze ruim tienjarige periode succesvolle arbeidsmarktprogramma's opgezet en naar tevredenheid van alle betrokken deelnemers uitgevoerd.

#### *Tijd nemen voor het samenwerkingsproces*

Onderzoek van de Inspectie naar de samenwerking tussen scholen en gemeenten rond de participatie van jongeren op de arbeidsmarkt laat zien dat samenwerking sowieso tijd kost. Tijd om elkaars belangen te erkennen en onderling vertrouwen op te bouwen. Het onderzoek laat zien dat succesvolle samenwerkingsverbanden vaak al een lange geschiedenis hebben, al dan niet in dezelfde samenstelling. Een gedeelde geschiedenis van partners maakt het mogelijk om samenwerkingsverbanden uit te breiden en de inhoudelijke focus in de loop van de tijd te veranderen.

De ISZW kwam in zijn onderzoek een goed voorbeeld tegen van een samenwerkingsverband tussen alle betrokken partijen in een arbeidsmarktregio ten behoeve van de ondersteuning van jongeren met een arbeidsbeperking.<sup>25</sup> Een aantal van de hiervoor genoemde succesfactoren is hierin te herkennen.

Dit samenwerkingsverband is een voorbeeld van een 'good practice' als het gaat om het oppakken en begeleiden van kwetsbare jongeren van school naar werk door middel van een integrale benadering. Het betreft een netwerkorganisatie waar gemeenten, het UWV, onderwijspartijen uit voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs, het regionaal opleidingscentrum en het agrarisch opleidingscentrum samenwerken in de arbeidsmarktregio. De samenwerking kwam tot stand mede door de invoering van de Participatiewet, toen gemeenten verantwoordelijk werden voor de jongeren met een arbeidsbeperking. De samenwerking is neergelegd in een convenant. Het doel is het toeleiden van kwetsbare jongeren naar vervolgonderwijs, werk, een passende dagbesteding of een toeleidingstraject. Dit doel proberen partijen te bereiken door een sluitende aanpak te creëren van school naar werk. Om de sluitende aanpak van school naar werk te realiseren worden in de werkwijze de mogelijke interventies van de verschillende betrokken partijen (onderwijspartijen, werkgevers, gemeente en het UWV) op elkaar afgestemd en de schotten tussen onderwijs, overheid en zorg zo veel mogelijk weggenomen. Deze regio is een van de eerste regio's waar het probleem is opgepakt, zo integraal mogelijk en met het belang van de jongere centraal. De regio claimt een hoge uitstroom van school naar werk te realiseren.

Wat zijn nu de succesfactoren achter deze goede samenwerking?  
In het navolgende passeren de belangrijkste succesfactoren de revue.

---

<sup>25</sup> Zie ISZW-rapport 'De weg naar extra banen' (juni 2016).

### *Samenwerking was niet nieuw*

Samenwerken gaat makkelijker wanneer er al een historie van samenwerking is. Dat geldt voor de hiervoor beschreven samenwerking. Er was vóór de invoering van de Participatiewet al een goede samenwerking tussen het UWV, scholen en werkgevers. Ook hadden scholen onderling al een goede samenwerking. Na de invoering van de Participatiewet zijn deze samenwerkingsrelaties uitgebreid met de andere partijen. De bestaande relaties werden benut door bijvoorbeeld arbeidsdeskundigen van het UWV betrokken te laten blijven bij de samenwerking met scholen, zodat de scholen heldere aanspreekpunten bleven houden en de (arbeidsdeskundige) expertise geborgd bleef. Arbeidsdeskundigen leiden gemeentelijke functionarissen op en zorgen zo voor een warme en soepele overdracht van de samenwerking met scholen van het UWV naar gemeenten.

Beleidsadviseur onderwijs:

*‘Je hebt het samenwerkingsverband passend onderwijs dus je hebt gewoon bovenliggende structuren waar gemeenten en schoolbesturen met elkaar samenwerken en het UWV inderdaad, en hebben geleerd met elkaar samen te werken. Dat is bovenliggend, dus je vindt elkaar ook op andere thema’s, je hebt elkaar gewoon nodig.’*

### *Besef van gemeenschappelijk belang en klant staat centraal*

Essentieel in samenwerking is dat de dienstverlening van de verschillende partijen in de samenwerking het belang van de klant als centraal uitgangspunt heeft. De Inspectie ziet dat terug in het samenwerkingsverband. Er is een sterk besef van gemeenschappelijk belang, namelijk de jongeren zo goed mogelijk laten landen in de samenleving. Door de goede samenwerking leren de partijen ook oog te hebben voor het belang van andere partijen.

Beleidsadviseur onderwijs:

*‘Maar het is ook heel reëel om te zeggen: anders staan ze gewoon bij het loket van de gemeente en dan hebben wij een probleem qua uitkering, dus je hebt er gewoon als gemeente belang bij.’*

Jongerencoach gemeente:

*‘Wat ik ook goed vind, is dat de jongere echt centraal wordt gezet en dat het dan geen discussie onderling oplevert.’*

Een voorbeeld is dat zowel scholen als het UWV en gemeenten werkgevers nodig hebben voor werk, werkervaringsplaatsen of stageplekken. Dat besef heeft geleid tot een goede samenwerking in de werkgeversbenadering.

Beleidsadviseur Werk en Inkomen:

*‘We hebben een regionaal werkgeversservicepunt, met alle gemeenten, de drie SW-organisaties en het UWV. Dus het is ook wel echt het uitgangspunt.’*

Ondanks dat UWV en gemeenten ‘concurrenten’ zijn als het gaat om het aan het werk helpen van mensen met een arbeidsbeperking, speelt een gevoel van concurrentie niet.

Beleidsadviseur Werk en Inkomen:

*‘Nee, we zijn wel echt partners, we sluiten aan bij overleggen en andersom ook, we wisselen informatie uit. Ik zie wel die verschillen, maar er zijn wel verschillen met plaatsing vanuit Wajong en iemand vanuit de participatiewet, er komen ook andere regelingen bij kijken. We maken gebruik van hun kennis en ervaring en ook de ervaringen die ze hebben met jobcoaches.’*

*Korte lijnen, elkaar makkelijk kunnen vinden*

Korte lijnen en elkaar makkelijk kunnen vinden op uitvoeringsniveau zijn belangrijke voorwaarden voor een goede samenwerking. Door sterke sturing vanuit hogere niveaus wordt dit mogelijk gemaakt. De uitvoering krijgt de ruimte en er worden middelen geboden om structureel regelmatig samen te komen voor overleg.

Beleidsadviseur Werk en Inkomen:

*‘We hebben nu ook twee keer zo’n bijeenkomst gefaciliteerd dat juist alle mensen vanuit de uitvoering elkaar leren kennen en met elkaar het gesprek aangaan. Ik denk dat dat ook erg scheelt. Dat je elkaar leert*

*kennen, dat je weet wie de ander is en dan kunnen ook makkelijker dingen, die korte lijnen.'*

Stagedocent:

*'Maar vaak heb je, je komt via de gemeentes ook weer met andere personen in contact. Stel dat er in de vrije tijd iets misgaat en je kent iemand binnen die gemeente, mijn collega van die en die gaat daarover, bel maar eens eventjes. De lijntjes worden heel kort door zo samen te werken. Vroeger moest je het allemaal maar uit gaan zoeken en had je geluk als je iemand te pakken kreeg.'*

#### **4.5 Conclusie**

In dit hoofdstuk onderscheiden we een set aan factoren die de samenwerking tussen organisaties binnen arbeidsmarktregio's belemmeren en bevorderen. Factoren die samenwerking belemmeren en factoren die bijdragen aan succesvolle samenwerking zijn voor een groot deel de twee zijden van dezelfde medaille: wanneer een succesfactor niet aanwezig is, is dit meteen een belemmering voor samenwerking.

Helaas laat de aard van de geconstateerde belemmeringen en het feit dat ze door de jaren heen aanwezig blijven, zien dat ze hardnekkig zijn. Ook financiële injecties en afspraken op landelijk niveau hebben er nog niet toe geleid dat er landelijk voldoende vooruitgang geboekt is in het tot stand brengen van effectief regionaal arbeidsmarktbeleid.

De gemeentelijke overheid heeft door de jaren heen een steeds belangrijkere rol gekregen in het arbeidsmarktbeleid. Wanneer we de onderzoeken van de ISZW naast elkaar leggen, valt op dat de aangescherpte regierol van centrumgemeenten nog geen expliciet profiel heeft gekregen. De rol krijgt in de regio's een afwisselende invulling, waarbij andere partijen en specifieke actoren eveneens een regisserende functie vervullen. De uitkomsten van de onderzoeken laten zien dat de centrumgemeenten, ondanks de inspanningen die zij hebben geleverd, het niet alleen kunnen.

De factoren die bevorderend werken, hebben allemaal een element van verbinding in zich: verbinden van belangen, van visies, verbinding



met de werkvloer, verbinden van mensen in de verschillende organisaties. Verbinden gaat niet vanzelf en kan niet van één partij komen, daar moet heel bewust door alle betrokken partijen aan gewerkt worden. Hier is ruimte voor nodig en vraagt ook om het scheppen van de juiste voorwaarden, zoals een passende infrastructuur en financiering.



## HOOFDSTUK 5

# SAMENWERKING IN HET GEDECENTRALISEERDE ZORGDOMEIN: ALLEEN ALS HET PAST BIJ DE EIGEN POSITIE

*Ike Schagen*

### **5.1 Onderzoeksvraag: wanneer lukt samenwerking in de zorg?**

De decentralisatie van het sociaal domein heeft voor nieuwe verantwoordelijkheden in het zorglandschap gezorgd. In abstracte termen moet decentralisatie ervoor zorgen dat ‘belang en beleid’ meer aan elkaar gekoppeld worden.<sup>1</sup> Oftewel dat organen die verantwoordelijkheid dragen voor het beleid ook de (financiële) lusten en lasten (belang) hebben van het succes van het beleid of van het uitblijven ervan. Bij centrale sturing is dat vaak niet het geval, omdat het Rijk dan opdraait voor het falen van lokale beleidsvorming en -uitvoering. Bij decentralisaties is daarom de verwachting dat lokale actoren kostenbewust(er) gaan opereren, omdat ze meer verantwoordelijkheid krijgen.

De verwachting is verder dat door decentralisatie lokale (zorg)organisaties er beter in slagen om diensten te integreren en zo cliënten effectiever kunnen ondersteunen of behandelen.<sup>2</sup> Lokale netwerken

- 
- 1 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1994). *Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen* Den Haag: Sdu Uitgeverij.
  - 2 Bannink, D., Bosselaar, H., Veer, J. van der & Trommel, W. (2014). De gedecentraliseerde integratie van het sociaal domein. *Beleid en Maatschappij*, 41(1), 65-73.

van gemeenten, zorginstellingen, indicatieorganen, verzekeraars en uitvoeringsorganisaties proberen inderdaad om effectieve samenwerking van de grond te krijgen om de zorg af te stemmen en zo de kosten van de zorg te reduceren.

Wanneer lukt dit nu wel en wanneer niet, is de hoofdvraag in dit hoofdstuk, aan de hand van eerder onderzoek dat we hiernaar gedaan hebben.<sup>3</sup> Zijn er vormen van netwerkcoördinatie in de zorg aanwijsbaar die de beoogde samenwerking daadwerkelijk tot stand hebben gebracht? En hoe en waarom werkte dat dan wel of niet? In onderzoekstermen vragen wij ons af: 'Onder welke omstandigheden draagt een bepaalde vorm van *netwerk-governance* bij aan de totstandkoming van *effectieve samenwerking in het gedecentraliseerde zorgdomein*?'

Onze vraagstelling valt uiteen in enkele onderdelen.

*Netwerk-governance.* In de eerste plaats gaan we op zoek naar de vormen van samenwerking die we in het lokale zorgdomein aantreffen. In het bijzonder kijken we ernaar hoe die tot stand zijn gekomen. Ruwweg zijn er drie manieren te onderscheiden waarop netwerksamenwerking tot stand komt: (1) door zelfregulering, (2) door een zeer krachtig netwerklid dat de samenwerking zelf tot stand brengt en domineert, en (3) door coördinatie door een externe organisatie.<sup>4</sup> De vraag is wat we in het zorgdomein aantreffen en waarom.

*Effectieve samenwerking.* Als we de samenwerkingsverbanden hebben gevonden, is het zaak te bestuderen of en hoe deze in de praktijk

- 
- 3 Schagen, I. (2017). *Onderzoeksrapport geïntegreerde zorg. Een meervoudige case-study naar de invloedrijke omgevingsfactoren op de effectiviteit van zes netwerken en hun governance in de zorg.* Amsterdam: Talma Instituut. De verderop in dit hoofdstuk opgenomen citaten komen alle uit dit onderzoeksrapport.
- 4 Provan, K.G. & Kenis, P. (2007). Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229-252. Provan en Kenis spreken van 'shared governance', 'lead governed-networks' en 'network administrative organisation'.

functioneren. Daarvoor is het van belang om te zien of ze daadwerkelijk samenwerken. Dat wil zeggen of er sprake is van communicatieve, culturele, normatieve en functionele integratie. In spreektaal: spreken de partners elkaar, zijn ze het eens, is er duidelijkheid over de taakverdeling en draagt de verdeling van kosten en opbrengsten hieraan bij?

*Omstandigheden.* Als we de netwerken qua totstandkoming en qua functioneren hebben geïdentificeerd, komen we uit bij het belangrijkste onderdeel van de onderzoeksvraag. Wat zijn de omstandigheden die maakten dat de totstandkoming en de feitelijke samenwerking wel of juist niet konden plaatsvinden?

Uit ons onderzoek komen drie omstandigheden naar voren die van belang zijn voor het realiseren van effectieve samenwerking. Het gaat om de afhankelijkheid van actoren ten opzichte van elkaar, de mate van vertrouwen tussen de actoren en de mate waarin een gedeeld belang aanwezig is. Samenwerking komt uiteindelijk succesvol tot stand als de netwerk-governance goed is afgestemd op deze omstandigheden.

## **5.2 Zes netwerken in de zorg**

We hebben in dit onderzoek zes netwerken in de zorg onderzocht op hun netwerk-governance, de totstandkoming van effectieve samenwerking en de omstandigheden waarin het netwerk zich bevindt.

### *Casus 1: het falende netwerk met één dominante actor*

Het eerste samenwerkingsverband dat we onderzochten is een netwerk dat werd gedomineerd door één sterke netwerkdeelnemer. De grote centrumgemeente besloot een leidende rol aan te nemen voor de zeven andere kleine regiogemeenten in een netwerk waarin ook de belangrijkste zorgverzekeraar en verschillende zorgaanbieders plaats hadden.

De mate van communicatieve integratie in dit netwerk bleek laag. De samenwerking duurde een jaar, maar kwam nooit echt van de grond. Hierdoor konden zich geen sterke banden in het netwerk ontwikkelen. Ook de mate van culturele integratie in dit netwerk was

laag. Alle gemeenten hadden een cliëntgerichte benadering, maar onderling verschilden de ideeën over de aanpak dusdanig dat de deelnemende gemeenten de verantwoordelijkheden liever niet afstonden aan de grote centrumgemeente.

*‘Ze zeiden van ja, gemeente [X] is veel te groot en heeft een veel te grote mond en die wil alles maar bepalen voor ons, ja dan krijg je dat gedrag. En dat heeft ook alles met vertrouwen te maken.’*

Ook de samenwerking tussen de gemeenten en de zorgverzekeraars kende haar culturele belemmeringen. Zorgverzekeraars hanteren over het algemeen een gestandaardiseerde benadering om hun cliënten te helpen, terwijl de gemeenten meer kijken naar de individuele behoeften van cliënten. Daarnaast bleken de zorgverzekeraars erg gefocust te zijn op het in kaart brengen van de opbrengsten van bepaalde interventies, terwijl de gemeenten daar langer de tijd voor wilden nemen en ook interventies wilden in kunnen zetten zonder dat het effect van tevoren was vastgesteld.

De wethouders in dit netwerk gaven tijdens het onderzoek aan dat er op het gebied van preventie geen consensus was over wie wat doet (matige normatieve integratie). Ze hadden meer samenwerking willen zien met de zorgverzekeraar om de uitvoering van wettelijke regelingen beter op elkaar af te kunnen stemmen, gezamenlijke interventies op te stellen, om de zelfredzaamheid van burgers te stimuleren en het sociaal domein steviger neer te zetten.

Uiteindelijk bestond er slechts kortstondig een gecoördineerd netwerk. Het bestond uit een front van gemeenten die voor een korte periode samenwerkten. Het netwerk was ontstaan in de decentralisatie en was nog geen jaar actief toen de samenwerking alweer stagneerde. De leidende gemeente was, in lijn met de wens van de kleinere gemeenten, in gesprek met de zorgverzekeraars over onder meer gemeenschappelijke preventieve activiteiten. Desondanks viel het netwerk uit elkaar omdat de kleinere gemeenten liever niet de verantwoordelijkheid weggaven aan de sterkere gemeente. Ze konden dit doen omdat ze niet werkelijk afhankelijk waren van de inspannin-

gen van de centrale gemeente. Kortom, de leidende gemeente kon de leiderschapsrol onvoldoende vervullen, waarmee de voorwaarde voor het (voort)bestaan van dit netwerk wegviel.

*Casus 2: het sterke netwerk gecoördineerd door een externe organisatie*

Het tweede netwerk dat we hebben onderzocht is een netwerk ondersteund door een externe organisatie. Deze begeleidt en faciliteert de samenwerking tussen gemeenten, zorgverzekeraars en verschillende zorgaanbieders. De organisaties werken al een lange periode samen. De afhankelijkheden in het netwerk zijn evenwichtig. De deelnemers erkennen het belang van de samenwerking. Er is hierdoor een relatief stevige coördinatie ontstaan, ondanks dat personen, domeinen en culturen niet naadloos op elkaar aansluiten.

Het netwerk kent een stuurgroep waaraan de verzekeraar, de gemeente en de externe organisatie deelnemen. Een werkgroep met daarin de gemeente en zorgaanbieders geeft de input aan de stuurgroep, waar de stuurgroep vervolgens zijn besluiten op baseert.

De zorgverzekeraar betaalt de externe organisatie om de samenwerking te coördineren. De organisatie wordt, ondanks de financiering door de zorgverzekeraar, gezien als onafhankelijke partij:

*‘Als ROS [gesubsidieerde externe organisatie] zijn wij een onafhankelijke partij. Geen politiek belang, geen financieel belang, geen organisatiebelang zoals de andere partijen. Dat wordt ook gezien door partijen, daardoor is er de kans om partijen te verbinden. (...) Er zijn daarbij natuurlijk allerlei beleidsregels, vanuit VWS om ervoor te zorgen dat wij de onafhankelijkheid houden’*

De mate van communicatieve integratie in dit netwerk is hoog. De stuurgroep en de werkgroep komen wekelijks bij elkaar en de partijen werken samen aan verscheidene projecten. Dit blijkt onder andere uit het volgende citaat:

*‘Vanuit de WMO heb je soms ook respijtzorg nodig. Dan kijk je bijvoorbeeld, zijn bedden niet dubbel beschikbaar? (...) Daarvan zeg je, dat is*

*zowel voor de verzekeraars en ook voor de gemeente en vooral voor de ouderen zelf heel goed als je dat samen aanpakt.'*

Als we kijken naar de culturele integratie van het netwerk, blijken de gemeenten en zorgverzekeraars geregeld in conflict te zijn. Daarbij wordt tijdens de interviews vaak aangegeven dat de mate van conflict afhangt van personen. Ook rond de taakverdeling blijkt er veel discussie. Het gaat bijvoorbeeld over echtparen die bij de behandeling tussen wal en schip vallen omdat de een wel en de ander geen recht heeft op zorg, of over patiënten die uitbehandeld zijn volgens de zorgverzekeraars, maar niet volgens de gemeente. Alhoewel er conflict bestaat over de taakverdeling en over de opvattingen rond zorg, lijkt dat minder van belang voor de effectiviteit van het netwerk.

*Casus 3: het zelfregulerende netwerk, maar eigenlijk een netwerk met één dominante actor*

Het derde netwerk dat we onderzochten manifesteerde zich aanvankelijk als een zelfregulerend netwerk, wat kan worden opgemaakt uit het volgende citaat:

*'Ik heb ook wel in de loop van de tijd geleerd dat je moet uitkijken dat je niet teveel doorlopend de trekker wordt want dan wordt het teveel van [zorgaanbieder] of teveel iets van mij en dan is het de vraag of iedereen zich daaraan echt voldoende committeert om daarin mee te gaan.'*

Naarmate het interview vordert, blijkt deze zorgaanbieder in het netwerk met onder andere de gemeenten en zorgverzekeraars meer en meer de aanjager en de leider van het hele netwerk. De mate van communicatieve integratie van dit netwerk is in vergelijking met de andere netwerken hoog. Er ontstaan aan de lopende band projecten, waardoor er ook verschillende stuurgroepen zijn. De zorgorganisatie, de zorgverzekeraar en een patiëntbelangenorganisatie vormen de constante factor in de stuurgroepen. Er is sprake van een convenant waarmee de samenwerking wordt gegarandeerd.

Voor wat betreft de culturele integratie van het netwerk lijkt ook dit netwerk tegen de verschillende perspectieven aan te lopen van de



zorgverzekeraar, de gemeenten en de zorgaanbieders. Daarnaast komt naar voren dat de verzekeraar graag hetzelfde wil aanbieden aan al de klanten in het land, terwijl lokale netwerken vragen om maatwerk. Deze ideologie komt niet overeen met die van de gemeenten, die primair gericht is op de burgers uit de eigen gemeenschap.

*‘Maar [X] als verzekeraar die heeft helemaal niet het belang van [gemeente], die heeft het belang bij zoveel miljoen verzekerden in Nederland. En dat is een heel ander belang. En [gemeente] boeit het echt helemaal niks hoe het met mensen uit Haarlem gaat. (...) Dat is wel waar twee werelden botsen.’*

Wat betreft de taakverdeling zijn de verwachtingen van alle partijen helder. Het netwerk blijkt zo effectief te zijn geworden dat de informeel leidende organisatie zegt af te willen van de voorzitterschapsrol en het liefst een netwerk zou willen zien dat wordt gecoördineerd door een externe organisatie. In dit netwerk lijken de overige partijen afhankelijk te zijn van de leidende zorgorganisatie.

*‘Je ziet in deze regio dat de gemeenten heel duidelijk een knip van de transitie naar transformatie maken. De eerste opgave was de transitie, in een keer dat budget krijgen en dat je met dat budget toch minder zorg moet verlenen. Nou daar hebben ze hun handen vol aan gehad met inkoopprocessen, contracten, noem het maar op. Nou dat stond tussen aanhalingstekens. Maar toen zeiden ze van ja maar goed, nu willen we het ook anders, dus transformatie, maar dat vinden we eigenlijk wel heel lastig. Want hebben wij als gemeente wel de knowhow in huis en moeten wij als gemeente dat nou helemaal zelf gaan bedenken of moeten we daar partners bij hebben?’*

Door deze afhankelijkheid van de overige partijen wordt eigenlijk de zorgorganisatie, met ook haar competente leiderschap, als legitieme leider beschouwd. Hierdoor is het netwerk effectief.

*Casus 4: het goed gemanagede netwerk met externe commerciële coördinator*  
Dit netwerk wordt gecoördineerd door een adviseur die wordt gefinancierd door de zorgverzekeraar. De zorgverzekeraar en vijf gemeenten

vormen een regionale stuurgroep, die toezicht houdt over acht proeftuinen. De adviseur fungeert als voorzitter en programmamanager en is verantwoordelijk voor de voortgang van het programma. De adviseur heeft in dit netwerk een prominente rol.

*‘Ik spreek met de projecten, wat gaat goed, wat gaat niet goed, waar moeten we op duwen, moeten we misschien extra bij een gemeente komen praten?’*

Er is consensus over de doelstelling van het netwerk, maar toch blijken de verschillende werelden niet altijd goed op elkaar te sluiten. Er is onderscheid tussen de gemeenten en de zorgverzekeraar.

*‘Er is wel een grond waar je op staat, het zijn niet alleen partijen die tegen elkaar staan. Dat valt wel mee. Iedereen ziet wel dat dit een goede ontwikkeling is. (...) Maar het grote verschil is, een zorgverzekeraar is een verzekeringsbedrijf en die heeft individuele klanten en die individuele klanten moeten bediend worden. En de gemeente heeft burgers en dat is toch collectief en doen het uit een oogpunt van volksgezondheid. (...) Dat is toch een andere benadering.’*

Er zijn veel botsingen op het financiële vlak. De partijen in het netwerk zijn nog erg beschermend voor hun eigen inbreng. Uit de interviews komt naar voren dat dit zowel het geval is tussen de zorgaanbieders onderling als tussen de zorgaanbieders en de gemeenten. Hierdoor is het feit dat de coördinator door de zorgverzekeraars wordt betaald problematisch. De adviseur verwoordt:

*‘In mijn geval is de opdrachtgever eigenlijk [zorgverzekeraar] want die betaalt. Wie betaalt die bepaalt. [Zorgverzekeraar] zit nu toch wel op een afstand. Ik ben binnengehaald door die bestuurders. Die voelen zich wel een beetje opdrachtgever maar die zijn dat natuurlijk ook weer niet echt. Dus het is een spel om iedereen redelijk te bedienen. Iedereen te committeren. En dat is wel het spel wat je speelt als je zo een procesmanager bent.’*

Er is enig gedeeld belang, maar de afhankelijkheidsrelaties lijken onevenwichtig. De adviseur lijkt desalniettemin zijn rol goed te ver-

vullen in het structureren van het netwerk, omdat hij afstand tot de financiers behoudt. De gebrekkige onafhankelijkheid is weliswaar problematisch, maar lijkt hierdoor minder van belang.

*Casus 5: het rumoerige netwerk met een externe coördinator*

Dit netwerk wordt eveneens door een externe organisatie gecoördineerd en bestaat in totaal vijf jaar. De externe organisatie ondersteunt het bestuur, dat bestaat uit gemeenten, de zorgverzekeraar uit de regio, een gehandicaptenorganisatie, een huisartsencorporatie, een ouderenorganisatie en twintig andere stakeholders. Het netwerk wordt gekenmerkt door veel bestuurlijke wisselingen. Er is wel veel contact, de communicatieve integratie is hoog. De culturele integratie is laag. Er blijken conflicten te bestaan tussen de zorgaanbieders en de gemeenten, en ook de gemeenten en zorgverzekeraar blijken niet goed met elkaar overweg te kunnen.

*‘Maar die relatie tussen de gemeenten en de zorgaanbieders moet ook nog heel erg groeien. Want de gemeenten hebben ze uitgeknepen en de zorgorganisaties hebben het gevoel gehad dat ze moesten tekenen bij het kruisje. Dus die verhoudingen zijn ook nog niet goed altijd.’*

Ook is er conflict over de bijdragen van de verschillende netwerkleden. De gemeenten zien geen duidelijk belang om mee te betalen aan zorg, omdat de gemeenten dit primair als een belang van de verzekeraar beschouwen. Andersom blijkt de zorgverzekeraar niet mee te willen betalen aan preventie, terwijl de gemeenten dit wel verwachten.

*‘Dan zie je gemeenten en die voelden zich niet helemaal thuis binnen de zorg. Zo van moeten we hierin meebetalen. Want de verzekeraar die heeft belang bij de zorg maar wij toch niet. (...) De verzekeraar zegt misschien wel dat ie belang heeft bij preventie maar strikt genomen, als je kijkt naar zijn takenpakket dan heeft ie daar helemaal geen belang bij. (...) Preventie is een ver van hun bed verhaal.’*

Vanwege deze conflicten blijkt de externe organisatie zich vooral bezig te houden met het verbinden van de verschillende partijen en hun verschillende belangen en kan de organisatie niet optreden als

ondersteunende partij. De mate van functionele integratie van het netwerk is daarom zwak. In het netwerk bestaan relatief evenwichtige machtsverhoudingen, niet één partij heeft overwegend meer macht dan de andere, maar die gelijkwaardige partijen zijn het voortdurend niet met elkaar eens.

*Casus 6: het netwerk met onevenwichtige machtsverhoudingen en een externe coördinator*

Dit netwerk wordt eveneens door een externe organisatie gecoördineerd, maar deze lijkt geen belangrijke rol te vervullen. Het netwerk bestaat uit een stuurgroep en een projectgroep, waarbij projecten zich richten op mensen met ernstige psychiatrische aandoeningen. Er is spanning doordat de gemeente zich focust op de gehele gemeenschap, en de zorgverzekeraar zich focust op de groep die een behandeling nodig heeft. Daarbij blijkt dat de zorgverzekeraar geen investeringen wil doen als de baten uiteindelijk bij een andere verzekeraar terechtkomen. Omdat financiële aspecten hieraan in de weg staan, kunnen de gemeenten en de verzekeraars ook in relatie tot de taakverdeling geen overeenstemming bereiken.

*‘Maar vervolgens zei ik ook van het gaat mij niet over dat ik alleen een afweging moet maken over deze mensen met EPA [ernstige psychiatrische aandoeningen] die weer terugkomen in de samenleving maar ik ben ook verantwoordelijk dat het zich weer een beetje goed in die samenleving verhoudt tot elkaar. (...) Want dat is natuurlijk iets dat zorgverzekeraars zeggen van ja, zo meteen betalen wij mee aan een project van de gemeenten voor preventie en dan zijn zo meteen die klanten overgestapt naar een andere zorgverzekeraar.’*

In dit netwerk lukt het niet om stabiliteit te bereiken wat betreft de coördinatie en verwerving van middelen ten behoeve van het netwerk. De verzekeraar dreigde in het verleden de financiële bijdrage te stoppen. Sindsdien is afgesproken dat de gemeenten de helft van de kosten van de externe organisatie betalen. De stabiliteit van het netwerk wordt verder aangetast omdat de verzekeraar onvoldoende capaciteit heeft of kan inzetten om met de kleinere gemeenten in gesprek te gaan.

*‘Want [zorgverzekeraar] moet met 108 gemeenten samenwerken maar heeft maar 3 fte om die samenwerking ook daadwerkelijk inhoud te geven. Dus dat is in ieder geval een randvoorwaarde die maakt dat het moeilijk is om elkaar te vinden.’*

Het lijkt erop dat de functionele integratie ontoereikend is om de samenwerking te coördineren. De machtsverhoudingen zijn niet evenwichtig, er is afhankelijkheid van de gemeenten ten opzichte van de zorgverzekeraar. Die dreigt de bijdrage aan de externe coördinator te stoppen, waardoor de gemeenten gedwongen worden om bij te betalen. De externe organisatie lijkt in dit netwerk weinig invloed te hebben, terwijl de zorgverzekeraar een leidende rol poogt aan te nemen en de gemeenten volgen.

### **5.3 Conclusie: de organisatie van het netwerk moet bij de machtsverhoudingen passen**

Op basis van de zes casussen kunnen we een aantal voorzichtige conclusies trekken over de omstandigheden waaronder de verschillende vormen van aansturing van netwerken leiden tot effectieve samenwerking.

Netwerken waarin de netwerk-governance wordt gedaan door één leidende organisatie afkomstig uit het netwerk, lijken effectief als de dominante organisatie inderdaad de organisatie is die ook overigens de meeste macht heeft en waar de overige partijen van afhankelijk zijn. Het lijkt in deze netwerken minder van belang of de deelnemende partijen een gedeeld belang hebben. Netwerk-governance met een coördinerende externe organisatie lijkt effectief voor netwerken waarin de leden een gedeeld belang hebben en waarbij de macht evenwichtig verdeeld is over de partijen in het netwerk.

Dit impliceert dat de organisatie van het netwerk moet passen bij de machtsverhoudingen tussen de actoren die aan het netwerk deelnemen. Als een van de actoren duidelijk sterker is, maakt het niet zo veel uit of de deelnemers het eens zijn met de doelstellingen, want de bijdrage aan het netwerk kan *de facto* afgedwongen worden door de

machtiger actor. Vaak is dit in het zorgdomein een verzekeraar, want die kan de aanwending van financiële middelen in sterke mate sturen.

Netwerken waarin de netwerk-governance wordt gedaan door een externe organisatie, lijken effectief wanneer er een bepaalde mate van vertrouwen is opgebouwd in het netwerk zelf en met de externe organisatie en wanneer er een gedeeld belang is. Deze vorm van netwerkcoördinatie werkt juist goed als geen van de actoren het gevoel heeft te worden overschaduwd door de externe organisatie. Dat vereist dat er weinig binding bestaat tussen deze organisatie en een dominante partij in het netwerk, of dat de partijen in het netwerk ongeveer even sterk zijn. Externe netwerkcoördinatie past kortom goed bij een evenwichtig netwerk.

Netwerken waarin de deelnemende partijen zelfsturend zijn ten aanzien van het netwerk, hebben we in dit onderzoek niet waargenomen. De geselecteerde casus bleek in de praktijk toch geen zelfsturend netwerk te zijn. Verwacht wordt dat deze vorm van coördinatie effectief is voor netwerken waar er een grote mate van vertrouwen is, een gedeeld belang is en evenwichtige afhankelijkheden zijn. Indien er een volledig vertrouwen is in de andere leden van het netwerk en er een gedeeld belang is, is de functie van de externe coördinator niet meer nodig en kan het netwerk zichzelf reguleren.

Het feit dat we een dergelijk netwerk bij de speurtocht naar netwerken niet hebben aangetroffen, is mogelijk een indicatie dat dit type netwerken in ieder geval in het zorgdomein zeldzaam is. Waarschijnlijk, denken we, zijn de omstandigheden in het zorgdomein niet zo dat een dergelijk zelfregulerend netwerk kan ontstaan. Met andere woorden, het lijkt er niet op dat er in situaties met evenwichtige afhankelijkheden voldoende vertrouwen en gedeeld belang is om een zelfregulerend netwerk succesvol te laten zijn.

Wel kan er in zulke omstandigheden een externe organisatie worden ingeroepen indien de faciliterende taak te zwaar wordt om uitgevoerd te worden door de partijen uit het netwerk zelf. Ook netwerken met één dominante deelnemer kunnen kiezen een externe organisatie

in te inschakelen indien de uitvoerende taken van de leider te zwaar worden. In beide gevallen zou ervoor moeten worden gewaakt dat deze organisatie niet een te sterke binding krijgt met een van de netwerkpartners. Vooral een eventuele leidende organisatie zou een deel van haar macht in het netwerk moeten opgeven om de netwerk-faciliterende organisatie zijn werk te kunnen laten doen.

De omstandigheden waarin netwerken bestaan, lijken in sterke mate te bepalen welke netwerk-governance kan worden toegepast. De governance dient aan te sluiten op de afhankelijkheden, het vertrouwen en de belangen in het netwerk. Dat betekent ook, terugkomend op onze onderzoeksvraag, dat we moeten erkennen dat de capaciteit van netwerk-governance om samenwerking in de zorg te doen ontstaan beperkt lijkt. De governance kan enige correctie bieden, maar de omstandigheden in het netwerk van potentieel deelnemende partijen bepalen primair in hoeverre effectieve samenwerking in het netwerk kan ontstaan.





## HOOFDSTUK 6

# SAMENWERKING IN HET DOMEIN VAN WERK EN INKOMEN

*Duco Bannink*

### **6.1 Buiten- en binnenwereld: wat doen managers van een uitvoeringsorganisatie?**

David Cooper, een Engelse wetenschapper op het terrein van de organisatiekunde, beargumenteerde in 1996 dat veranderingen in de context van een organisatie (bijvoorbeeld het nieuwe sturingsmechanisme van de Participatiewet), interne veranderingen in die organisatie oproepen.<sup>1</sup> Dit gebeurt vaak door 'layering': het over de bestaande organisatiestructuren heen leggen van een nieuwe laag. Maar de 'competitieve oriëntatie', zoals hij het noemt, die bestaat tussen lagen kan leiden tot 'incoherentie' en tot het ontstaan van een organisatie die 'niet zeker' is, maar bestaat uit 'sedimented structures', dus bestaat uit verschillende, naast elkaar functionerende, niet goed op elkaar ingespeelde organisatieonderdelen. Dit geldt niet alleen binnen een organisatie, maar ook tussen organisaties die vanwege beleidswijzigingen met elkaar te maken krijgen.

In dit argument komen de twee uitdagingen samen die de manager van een activeringsorganisatie tegenkomt. De manager moet zien te begrijpen wat er eigenlijk van zijn organisatie wordt verwacht. Problematisch is alleen dat die verwachting niet duidelijk is: er zijn meerdere opdrachtgevers die, voor zover ze zelf een duidelijk beeld hebben

---

<sup>1</sup> Cooper, D., Hinings, B., Greenwood, R. & Brown, J. (1996). Sedimentation and Transformation in Organizational Change: The Case of Canadian Law Firms. *Organization Studies*, 17(4), 623-647.

van hun wensen, allemaal waar voor hun geld willen, maar die vaak ook meerdere, soms tegenstrijdige eisen stellen. Waar voor hun geld dus, maar voor wie en voor wat precies? De tweede uitdaging is het doorvertalen van die verwachtingen binnen de organisatie, op zo'n manier dat de organisatie adequaat functioneert en tegemoetkomt aan de verwachtingen (die, we roepen het in herinnering, onduidelijk zijn).

De manager van een uitvoeringsorganisatie is de spil tussen de buitenwereld en de binnenwereld van die organisatie. Zowel in de buiten- als in de binnenwereld wordt sociale problematiek geïdentificeerd, maar niet op dezelfde manier. De manager moet zich verhouden tot bestuurders, politici, cliënten- en collega-organisaties in de maatschappelijke omgeving. Daar wordt gedefinieerd waar de beleidsinspanningen naar uit moeten gaan en daar worden dan ook de hulpbronnen verdeeld. En hij moet zich verhouden tot de uitvoerende professionals. Daar vindt de taakuitvoering plaats. De uitvoerende professional definieert ook waar beleidsinspanningen naar uit moeten gaan, want hij intervenueert door het bieden van voorzieningen en het handhaven van verplichtingen bij cliënten of op het boven-individuele niveau van bijvoorbeeld de wijk.

In de buitenwereld bevinden zich beleidsdoelen, die naar voren worden gebracht door politieke actoren met preferenties en belangen, en die hun preferenties en belangen ondersteunen met eigen hulpbronnen. In de binnenwereld bestaat kennis van omstandigheden en expertise over de vormgeving van de interventie. In de beleidsimplementatie moet je altijd de afstand overbruggen tussen de algemene, abstracte doelstelling en de specifieke, concrete casus. Deze passen nooit precies op elkaar. Het scharnierpunt tussen deze twee niveaus is de manager van de uitvoeringsorganisatie.

Het management van een uitvoeringsorganisatie moet hierom twee vragen beantwoorden. Gegeven de doelstellingen in de omgeving van mijn dienst: wat is eigenlijk het beleid dat ik dien te voeren? En gegeven de eigen expertise van de uitvoerders in de binnenwereld van mijn dienst: hoe stuur ik dat aan?

Voor wie werkt de uitvoerende organisatie eigenlijk? De wethouder, de gemeenteraad, het Rijk, cliënten, werkgevers? En wat willen zij eigenlijk? Willen ze conformiteit, kwaliteit, rendement of van alles wat? Conformiteit, kwaliteit en rendement afzonderlijk zijn makkelijk. Conformiteit vereist een sterk bureaucratische aansturing van de uitvoering. Kwaliteit vereist een sterk professionele uitvoering. Rendement vereist sturing van de uitvoering via prikkels.

Maar van alles wat is veel moeilijker. Bureaucratisch gestuurde uitvoering kan duur zijn en weinig responsief. Professionele uitvoering kan duur zijn en weinig rechtsgelijk. Prikkelgestuurde uitvoering kan weinig responsief zijn en weinig rechtsgelijk. Hoe gaan managers hiermee om in de praktijk?

## **6.2 Leren van de praktijk**

Enige jaren terug deden wij onderzoek naar het management van sociale diensten in Nederland om een antwoord te vinden op deze vraag: hoe gaan managers om met de dubbele uitdaging (zie ook hoofdstuk 1) en welke gehanteerde werkwijzen zijn het meest succesvol?

Het onderzoek geeft inzicht in de werkwijzen van managers om hun externe strategie te verbinden aan de interne organisationele wensen en capaciteiten en in het succes van de verschillende werkwijzen.

We definiëren succes hierbij als volgt. Een manager is succesvol als hij (of zij natuurlijk) overeind weet te blijven in het ingewikkelde krachtenveld waar hij, op het scharnierpunt van zijn 'buiten'- en 'binnenwereld', mee te maken heeft. Of in andere woorden: een manager is succesvol als hij de afstemming met externe partners adequaat weet te verbinden aan de inrichting van de eigen interne organisatie.

Voordat we de cases uit het onderzoek (geanonimiseerd) presenteren, bespreken we in deze paragraaf de conclusies uit het onderzoek.

Uit het onderzoek komen de volgende conclusies naar voren:

- De minst effectieve werkwijze blijkt die waarbij de manager zijn toevlucht zoekt in een strikte focus op de regels (rechtmatigheid). Deze manager houdt zich niet of nauwelijks bezig met de afstemming met externe (politieke) partners, noch met de wensen en capaciteiten van de eigen medewerkers. Bij deze werkwijze ontstaat

spanning met zowel de externe, politieke omgeving als met de interne organisatie. Het blijkt op termijn een ‘dodelijke’ mix voor het functioneren van de manager.

- Een tweede werkwijze die we aantreffen was die van de manager die vooral investeert in de afstemming met externe, politieke relaties. De effectiviteit van deze werkwijze is groter dan die van de ‘regelgerichte’ manager, maar is riskant. De werkwijze bestaat bij de gratie van de instemming van de belangrijkste actoren in de externe omgeving. Als politici of externe partners hun opvattingen wijzigen of als de krachtsverhoudingen veranderen, is de steun voor de manager niet langer gegarandeerd. Sterker nog: de steun kan in korte tijd als sneeuw voor de zon verdwijnen.
- Iets effectiever is de waargenomen werkwijze die de nadruk legt op de bevordering van de kwaliteit en deskundigheid van medewerkers (vakmanschap). Deze werkwijze leidt echter niet per se tot een versterking van de positie van de organisatie in het externe krachtenveld, omdat ze niet een inhoudelijke doelstelling in zich draagt. De medewerkers worden erg goed in wat ze doen, maar of hetgeen ze doen leidt tot grotere externe, politieke steun of samenwerking is niet gegarandeerd.
- De meest effectieve werkwijze in ons onderzoek verbindt de (politieke) eisen uit de externe omgeving aan de capaciteiten en wensen van de interne organisatie. Deze werkwijze is nadrukkelijk uit op afstemming of samenwerking met externe partners, maar start altijd vanuit *de eigen* inhoudelijke analyse van het maatschappelijke probleem en een visie op de oplossing. De werkwijze behelst vervolgens dat de manager vanuit de eigen doelstelling actief de externe partners tegemoet treedt. Hij doet dit door te onderzoeken hoe en waar de eigen doelstelling aan die van anderen verbonden kan worden. De zoektocht naar en realisatie van de mogelijke verbinding in combinatie met de bijbehorende inrichting van de eigen organisatie is een actieve handeling, waarvoor de manager de meest geëigende actor is. Hij bevindt zich immers precies tussen de externe en de interne betrokkenen.

De meest effectieve casus in het onderzoek was die van de gemeente *Sandwood* (zie paragraaf 6.3), waarin de manager op basis van zijn

analyse van de arbeidsmarkt (fragmentatie) kwam tot een specifieke vertaling van de politieke eis van uitstroom (kortdurende uitstroom) en een inrichting van de uitvoeringsorganisatie die paste bij de daar bestaande capaciteiten (inzetten op versnelling van administratieve procedures). Dit is een goed voorbeeld van de werkwijze van 'duiden en verbinden' die in deel III van deze bundel nader wordt uitgewerkt.

In de volgende paragraaf presenteren we acht cases uit ons onderzoek op volgorde van toenemende effectiviteit. We vatten de werkwijzen van de onderzochte managers aan het einde van elke casus steeds samen door schematisch weer te geven:

- de externe strategie van de manager;
- de gekozen inrichting van de interne organisatie;
- en de relatie tussen de externe strategie en de interne organisatie.

### **6.3 De praktijkcases**

In het onderzoek is een reeks interviews afgenomen bij managers van sociale diensten. We hebben in de interviews steeds gevraagd naar de externe strategie, de interne strategie en de mogelijke verbinding tussen die twee. De interviews waren anoniem, dus we duiden de sociale diensten waarin de managers werken of werkten aan met fictieve namen.

#### *The Woods: rechtmatigheid als bezweringsritueel*

In The Woods bestaat een sterke concentratie op regels. De manager van deze dienst verzoekt de politiek verantwoordelijke wethouder om gedetailleerde uitvoeringsinstructies. De interne aansturing in deze dienst is er vervolgens op gericht dat de politieke instructies nauwgezet worden gevolgd. De manager is sterk gericht op de beheersing van de uitvoering. In deze dienst vond de interessante paradox plaats dat de wethouder en de sectordirecteur juist een grotere mate van autonomie aan de dienst toestonden en een sterkere eigen inbreng vanuit de dienst in de beleidsvorming verwachtten. De wethouder en sectordirecteur droegen de manager van de sociale dienst op zelfstandig met relevante actoren in de maatschappelijke omgeving tot afstemming van beleid en implementatie te komen. Vanuit de verwachting dat het organisatie-management streeft naar autonomie voor de eigen organisatie, zou

men verwachten dat deze opdracht graag werd aanvaard. De manager van de dienst weigerde deze positie echter en bleef verzoeken om gedetailleerde uitvoeringsinstructies. Deze afwijzing van het politieke aanbod van een grotere autonomie lijkt te kunnen worden verklaard door het vermeende hoge politieke risico van autonomie: als de maatschappelijke omstandigheden zodanig zijn dat een autonome positie nauwelijks tot effectief handelen kan leiden, dan lijkt een afwijzing van die autonomie rationeel, omdat de politieke verantwoordelijkheid en het risico van falen bij de sturende actor blijven liggen. Een dergelijke strategie is relatief zuiver democratisch te noemen, maar miskent dat het bestuur voor de beleidsvorming afhankelijk is van de expertise en kennis van de uitvoerende organisatie. Hierom is het ook een problematische strategie. De manager toont zich niet bereid om tegemoet te komen aan de behoeften van de buitenwereld om die te voeden met de expertise die bestaat in de binnenwereld van de dienst zelf. Dit leidde dan ook tot een onhoudbare positie voor de manager, die enkele maanden na de interviews werd ontslagen.

Externe strategie: relationele strategie beperkt tot directe politieke sturing; afwijzing van eigen inhoudelijke strategie.

Interne organisatie: hiërarchie, toezicht op regelhandhaving.

Extern – intern: relationele en inhoudelijke strategie worden direct doorgeleid naar interne organisatie; geen eigen positie.

*The Castle: afgedwongen ontkoppeling, verlies van invloed*

In *The Castle* zien we 'ontkoppeling'.<sup>2</sup> Die ontkoppeling is niet het gevolg van de strategische keuzen van de manager van de uitvoeringsorganisatie, maar een door het gemeentebestuur gekozen con-

---

2 'Decoupling', zie: Meyer, J. & Rowan, B. (1977). Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83, 340-63; Brignall, S. & Modell, S. (2000). An Institutional Perspective on Performance Measurement and Management in the 'New Public Sector'. *Management Accounting Research*, 11(3), 281-306.

stellatie. Het gemeentebestuur heeft – niet alleen bij de sociale dienst, maar bij alle gemeentelijke diensten – een scheiding bewerkstelligd tussen ‘beleid’ en ‘uitvoering’. De oude beleidsafdeling van de sociale dienst is verplaatst naar de bestuursdienst. De sociale dienst is in die operatie omgevormd tot een uitvoeringsdienst. De gedachte is dat de nieuwe beleidsdienst nu – onafhankelijk van de inzichten vanuit de sociale dienst – beleidseisen kan formuleren en die kan opleggen aan de uitvoerder. Het proces van beleidsvorming is daarmee ‘ontkoppeld’ van de uitvoeringsproblematiek.

Dit brengt met zich dat de beleidscapaciteit van het hoofd van de uitvoeringsorganisatie is afgenomen. De beleidsvorming binnen de dienst beperkt zich tot het structureren van de uitvoeringsorganisatie en het aanleveren van uitvoeringsinformatie aan de beleidsafdeling. Dit leidt tot een precare positie voor de uitvoeringsorganisatie, maar ook voor het gemeentebestuur. De sociale dienst – als uitvoeringsorganisatie – is onderhevig aan de eisen van het bestuur. Die eisen zijn sterk specifiek. Het bestuur vat de uitvoeringsorganisatie op als een sterk op rechtmatigheid gerichte organisatie, die kan worden gestuurd op het voldoen aan ‘servicenormen’. De op doelmatigheid gerichte elementen van de bijstandsuitvoering (re-integratie, preventie) zijn geplaatst bij andere organisaties. Diagnose van de cliënt gebeurt vooraf, op basis waarvan het gemeentebestuur enerzijds het beheer en de uitbetaling van de uitkering oplegt aan de sociale dienst als uitvoeringsorganisatie en anderzijds re-integratiediensten inkoop.

Het was op het moment van het interview nog niet bepaald waar de diagnose van de kansen en inspanningen van de cliënt zou plaatsvinden. De plaatsing van de diagnose is sterk bepalend voor de te verwachten uitkomsten en daarom sterk van belang voor de positie van de sociale dienst in het grotere systeem. Het systeem lijkt enigszins te onderschatten dat de diagnose van de kansen van de cliënt en de waardering van zijn inspanningen dynamisch is, dat rechtmatigheid en doelmatigheid tot op zekere hoogte strijdige doelstellingen zijn en dat daarom uitvoeringsverzorging en re-integratie elkaar wederzijds moeten informeren.

Het gemeentebestuur beperkt door de ont koppeling van beleid en uitvoering de mate waarin de expertise van de uitvoeringsorganisatie de beleidsvorming kan informeren, omdat er in het systeem een belangenconflict wordt gecreëerd (althans, wordt uitvergroot) tussen beleidsmaker en beleidsuitvoerder. Hier staat een toenemende beheersing van de beleidsuitvoering door het gemeentebestuur en de beleidsafdeling tegenover, en daarmee een naar verwachting sterkere gerichtheid van de uitvoeringsorganisatie op bestuurlijke doelstellingen. Die beheersing leidt echter niet noodzakelijk tot een grotere effectiviteit van de beleidsuitvoering, omdat de bestuurlijke doelstellingen minder geïnformeerd zullen zijn door de expertise van de uitvoeringsorganisatie, en daarnaast de expertise ten aanzien van rechtmatigheid en de expertise ten aanzien van doelmatigheid zijn gescheiden.

Externe strategie: relationele strategie is door gemeentebestuur opgelegd en die ont koppeling van beleid en uitvoering leidt tot beperking van de mate waarin de expertise van de uitvoeringsorganisatie de beleidsvorming zal kunnen informeren.

Interne organisatie: de interne organisatie volgt noodzakelijkerwijs de relationele strategie van het gemeentebestuur. De inrichting van de interne organisatie moet worden gericht op het halen van servicenormen en rechtmatigheid.

Extern – intern: te verwachten is gebrekkige afstemming van rechtmatigheid en doelmatigheid en een afnemende effectiviteit van de beleidsuitvoering tegenover een toenemende beheersing van de beleidsuitvoering.

*Northtown: doelen vastleggen als antwoord op verkeerd begrepen buitenwereld*

In Northtown wordt deels een soortgelijke managementstrategie gevolgd als in The Woods, alleen in dit geval niet gericht op de regels en instructies voor de uitvoering, maar op de doelstellingen. De manager van deze dienst noemt als uitgangspunt dat de dienst bestaat met het oogmerk om rendement te leveren, waarbij de doelstelling in termen



waarvan het rendement wordt bepaald politiek geformuleerd dient te zijn. De politieke formulering van rendement had in de waarneming van de manager van de dienst primair betrekking op de schadelast van de uitkeringsverstrekking. Die moest via het realiseren van uitstroom en preventie worden geminimaliseerd. Hiertoe werd de interne organisatie van de dienst zo aangepast dat rendementsinformatie continu kan worden gemonitord door het inrichten van een informatiesysteem dat is gericht op de kosten en opbrengsten van uitvoering, uitkering, re-integratie enzovoort. Daarnaast werden cliënten die goede re-integratiekansen hebben, ingedeeld bij uitvoerders met een caseload van zo'n veertig cliënten, terwijl cliënten met een minder sterke arbeidsmarktpositie werden ingedeeld in caseloads van zo'n honderd personen.

Vergelijkbaar met de situatie in The Woods werd de verantwoordelijkheid voor de formulering van de doelstelling exclusief in het politieke domein gelegd. De manager van de sociale dienst voerde overleg met andere diensthouders in een afdelingshoofdenoverleg, waarin werd gestreefd naar een maximale scheiding van functies tussen het politieke domein en het uitvoeringsdomein. De afdelingshoofden beschouwden zichzelf als aanspreekbaar op 'rendement', zoals gedefinieerd in het politieke domein, maar niet op het voldoen aan bredere eisen van legitimiteit, waaronder ook de capaciteit om te reageren op de continue verandering van opvattingen en eisen in een altijd veranderende politieke en maatschappelijke buitenwereld. Dit kan worden gezien als een poging om de vormgeving van de eigen organisatie steviger te koppelen aan beleidsvorming in de politieke omgeving van de dienst. Deze strategie is tegenovergesteld aan de ontkoppelingstrategie in The Castle. Terwijl in The Castle de flexibele inrichting van de eigen organisatie het mogelijk maakt om aan allerlei beleidseisen te voldoen, wordt in Northtown gepoogd om de beleidseisen te stabiliseren, zodat die beleidseisen passen op de interne organisatie van de dienst.

De manager handelt in de veronderstelling dat een nette, afgestemde fasering van afstemmingsmechanismen mogelijk is: eerst een open debat om de doelen af te spreken, daarna doelen handhaven via

hiërarchische en prestatiebesturing. Maar de wethouder handelt terecht 'ironisch': de wethouder accepteert níet de idee dat er een afspraak zou zijn gemaakt dat de doelen van de beleidsimplementatie – na aanvankelijk open debat – worden gestabiliseerd en dat de uitvoerende organisatie zou worden afgerekend op een eenduidige doelstelling.

In plaats daarvan lijkt de wethouder een continu debat over doelstellingen te zien, waarin ook continu de op de eigen expertise gebaseerde inbreng van de uitvoeringsorganisatie wordt gevraagd. Strijdigheden en inconsistenties ontstaan en verdwijnen, en ontstaan opnieuw. De uitvoeringsorganisatie wordt dan ook niet uitsluitend gezien als de neutrale uitvoerder van een gegeven beleid (zoals in het hiërarchische afstemmingsmechanisme), maar ook als degene die de inhoudelijke input voor de beleidsvorming levert (zoals in een op expertise gebaseerd afstemmingsmechanisme). Hier wordt, met andere woorden, een 'dubbele uitdaging' (zie hoofdstuk 1) gegeven: de uitvoeringsorganisatie moet doen wat er gevraagd wordt én eigen inbreng geven om tegemoet te komen aan de doelstellingen die achter die vraag liggen.

Het risico van de gehanteerde managementstrategie is dat de manager enerzijds te veel en anderzijds te weinig op de stoel van het bestuur zit. De door het bestuur vastgestelde doelstelling van beleid wordt als absoluut geldig gezien (te weinig op de stoel van het bestuur), maar tegelijkertijd wordt het aan het bestuur verboden om die doelstelling aan te passen (te veel op de stoel van het bestuur). Deze managementstrategie kan tot conflict leiden, omdat de manager van de uitvoerende organisatie aan de hand van deze strategie enerzijds weigert om medeverantwoordelijk te zijn voor veranderende inzichten, maar anderzijds weigert om veranderende inzichten van het bestuur als richtinggevend te accepteren. Dit conflict ontstond dan ook en de manager werd, net als de manager van The Woods, een aantal maanden na het interview ontslagen.

Externe strategie: relationele strategie gericht op versterking van de eigen positie ten opzichte van sturende actoren door samenwerking

met collega-diensten; geen eigen formulering van inhoudelijke strategie, maar gerichtheid op de stabilisatie van een door politieke actoren eerder geformuleerde strategie.

Interne organisatie: prestatiesturing; inrichting van de organisatie zo dat rendement kan worden gemonitord.

Extern – intern: relationele en inhoudelijke strategie worden gekoppeld aan interne organisatie.

*Southtown: op schoot bij de wethouder*

In Southtown bestaat al vijftien jaar dezelfde set van wethouder Sociale Zaken en manager van de sociale dienst. De gehanteerde strategie is sterk gericht op het behoud van de autonomie van de sociale dienst, waarbij wordt gebouwd op de stevige relatie tussen de wethouder en de manager. Er wordt samenwerking met andere actoren gezocht op het bovenlokale niveau, terwijl op het lokale niveau het belang van de sociale dienst als onafhankelijke dienst wordt benadrukt. De stevige relatie met de buitenwereld wordt ondersteund door een stevige beheersing van de bedrijfsvoering intern. De manager streeft ernaar de politiek gestelde doelen te behalen, binnen de budgettaire grenzen die de bedrijfsvoering stelt. Invloed op de politieke formulering van de doelstellingen bestaat via de relatie met de wethouder, die op zijn beurt groot gezag heeft in de gemeenteraad.

Externe strategie: de relationele strategie bouwt sterk voort op bestaande relaties, vooral met de wethouder.

Interne organisatie: de interne organisatie is gericht op een efficiënte bedrijfsvoering en het voorkomen van overschrijdingen.

Extern – intern: de interne en externe relatie zijn gezamenlijk gericht op het beschermen van de autonomie van de organisatie. De strategie lijkt sterk afhankelijk van het op dit moment bestaande specifieke samenspel van wethouder en manager.

*Proftown: investeren in professionaliteit als interne én externe strategie*  
In Proftown wordt uitdrukkelijk ingezet op de deskundigheidsbevordering van medewerkers. De interne organisatie bepaalt ook de externe strategie. De manager van de sociale dienst van Proftown is sterk geïnteresseerd in de effectiviteit van verschillende behandelmethoden. Vanuit het management van de dienst worden nieuwe inzichten over de behandeling van cliënten verspreid in de organisatie. Teams van als professional beschouwde uitvoerende medewerkers zijn zelfsturend waar het de vormgeving van het cliëntencontact betreft. Proftown is een stad met een behoorlijk gunstige werkgelegenheidsontwikkeling, waarin ook voor cliënten van de sociale dienst een grote hoeveelheid kansen bestaat. De dienst laat dan ook een grote effectiviteit en een hoog rendement zien in termen van uitvoerings- en uitkeringskosten. Dit leidt ertoe dat de dienst behoorlijk autonoom kan opereren. Hierom is er een externe strategie die wordt bepaald door de interne voorkeur voor een professionele, op deskundigheid gerichte organisatie. Zo'n strategie kan vrijwel probleemloos overeind blijven zolang de arbeidsmarktcondities gunstig zijn.

Externe strategie: relationele strategie volgt de interne voorkeur voor professionele sturing van de uitvoering.

Interne organisatie: sterk gericht op professionaliteit, deskundigheidsbevordering, zelfsturing van de uitvoering.

Extern – intern: de externe strategie kan de interne strategie volgen zolang een hoog niveau van effectiviteit wordt bereikt.

*Saxes: 'bijsturen' vanuit eigen deskundigheid als antwoord op buitenwereld*  
Saxes is een intergemeentelijke sociale dienst (ISD) die werkt voor een grote, centrale gemeente en twee kleinere, meer perifere gemeenten. In Saxes blijkt het mogelijk om de verschillende belangen bij elkaar te houden. Dit lijkt, in ieder geval deels, te kunnen worden verklaard uit de managementstijl die de manager van de ISD Saxes hanteert. De manager formuleerde in het interview als uitgangspunt van die managementstijl: 'liever judoën dan boksen'. In de ISD zijn drie gemeenten verbonden. De grootste gemeente heeft een sterk

ambitieuze wethouder. De twee kleinere gemeenten hebben relatief zwakke wethouders, met een weinig uitgewerkte visie op het terrein. De manager opereert als het tegenwicht van de ambitieuze wethouder uit de grote gemeente en probeert enerzijds de wethouder 'tot zijn recht te laten komen', maar anderzijds 'bij te sturen' vanuit het perspectief van haalbaarheid en uitvoerbaarheid. In dit bijsturen is de eigen deskundigheid van de manager als hoofd van de uitvoeringsorganisatie van belang. Deze deskundigheid wordt in de interne organisatie ondersteund door een relatief zware beleidsafdeling en een sterk beroep op de professionaliteit en zelfwerkzaamheid van de uitvoerende medewerkers. In de externe organisatie profiteert de dienst van de op behoud van sociaal beleid gerichte opvatting van de sterkere wethouder uit de grote gemeente in de ISD.

Externe strategie: ondersteuning van de politieke opvattingen van de grotere wethouder in de ISD; bijsturen van zijn handelen op basis van inhoudelijke deskundigheid.

Interne organisatie: versterking van de deskundigheid van uitvoerende medewerkers en – via de beleidsafdeling – van de ISD als geheel.

Extern – intern: terughoudende politieke opvatting, verbonden aan sterke deskundigheid op het domein van de uitvoering.

*Eastcity: eigen inhoudelijke strategie gericht op deel van sociale problematiek*  
In Eastcity wordt een uitdrukkelijk eigen inhoudelijke benadering gehanteerd, die beoogt om de effectiviteit van de uitvoering van de bijstand te versterken door vooral in te zetten op het rendement van het uitstroombeleid. Daarbij wordt niet primair ingezet op de aanbodkant (de cliënt), maar op de vraagkant van de arbeidsmarkt. Deze benadering wordt de 'werkgeversbenadering' genoemd. Die was ten tijde van de interviews minder wijdverbreid dan tegenwoordig. Deze benadering vereist een wezenlijk andere dienstverlening – gericht op werkgevers – en daarmee ook een wezenlijk andere set capaciteiten van de uitvoerende medewerkers. Bovendien suggereert deze inhoudelijke benadering een andere indicator voor effectiviteit. Niet langer is alleen duurzame uitstroom relevant, maar ook tijdelijke uitstroom vormt een

bijdrage aan het rendement van een sociale dienst. Rendement bestaat mede uit het tot stand komen van zinvolle relaties met werkgevers. De interne sturing zet in op de professionaliteit van de uitvoerende werknemers. Intervisieprocessen ondersteunen de inhoudelijke lijn van de werkgeversbenadering. Dit impliceert bijvoorbeeld ook dat van uitvoerende werknemers wordt gevraagd om hun kledingstijl aan te passen, zodat die bij de stijl van werkgevers past. Richting de externe omgeving wordt vooral ingezet op het 'meenemen' van de wethouder en andere relevante actoren en het voortdurend 'checken' of de uitvoering door de dienst nog voldoet aan de voorkeuren in de politieke omgeving.

Externe strategie: relationele strategie is gericht op het 'meenemen' van relevante actoren bij de eigen benadering en het 'checken' van hun voorkeuren.

Interne organisatie: de organisatie wordt ingericht met het primaire oogmerk om de eigen benadering van de dienst te ondersteunen.

Extern – intern: de externe strategie richting relevante actoren in de politieke omgeving volgt de inhoudelijke benadering – de werkgeversbenadering – die de dienst heeft gekozen.

*Sandwood: autonome inhoudelijke strategie die duidt en verbindt*

De manager van de sociale dienst van Sandwood hanteert een strategie die bestaat uit drie elementen: (1) identificeren van de politiek-bestuurlijke 'opdracht', (2) 'bedienen' van de politieke omgeving, in overeenstemming met die opdracht en (3) handhaven van een adequate bedrijfsvoering.

De belangrijke uitdaging voor het management van een uitvoerende dienst is de bedrijfsvoering in overeenstemming te brengen met politieke opvattingen. Die opvattingen verdragen zich niet altijd met een sterke nadruk op output en rendement. De manager probeert om dit dilemma te beheersen door de afspraken tussen politiek (wethouder, gemeenteraad) en uitvoering (dienst) te verzakelijken. De interactie met de wethouder gaat primair om de vraag welke doelstellingen moeten worden nagestreefd en welke uitkomsten afdoende zijn.

Economische zelfredzaamheid is een belangrijke doelstelling in Sandwood, wat politiek wel vertaald wordt in een streven naar uitstroom. Deze doelstelling wordt tegelijkertijd echter als te beperkt gezien door de gemeenteraad, die een bredere outcome van het beleid voor zich ziet. De politieke omgeving vraagt hierbij 'geen gedoe.'

De manager herkent dat hij daarom een eigen lijn moet voeren die aan die verschillende eisen tegemoetkomt, en een eigen probleemdefinitie moet formuleren op basis van de inzichten van de dienst in de aard van de sociale problematiek. Bij de re-integratie wordt op basis van die probleemdefinitie ingezet op flexibele arbeid, wat geëigend wordt geacht voor de doelgroep. Dit lijkt inderdaad adequaat in een kennis-samenleving waarin toenemende eisen worden gesteld aan de cognitieve en sociale vaardigheden van middengroepen op de arbeidsmarkt (die daarmee buiten het bereik raken van de clientèle van de sociale dienst) en waarin 'informatisering' plaatsvindt aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

De sociale dienst reorganiseert hiertoe het uitvoeringsproces. Vooral het stroomlijnen van de processen van in- en uitstroom is van belang. Dit vereist een herziening van de indicatoren, een herziening van de uitkering en een beperking van het werk van de uitvoerende medewerkers. De uitbetaling wordt uit het primaire proces rond de klant gehaald en uitgevoerd door minder gekwalificeerde medewerkers (schaal 8). Sterker gekwalificeerde medewerkers (schaal 10) gaan inzetten op 'de poort' en op de relatie met de Wet maatschappelijke ondersteuning en andere aanpalende beleidsterreinen. Zij doen ook het klantcontact.

Externe strategie: identificeren van politieke opvattingen, bedienen van die opvattingen vanuit een eigen probleemdefinitie en uitvoering organiseren op basis van die probleemdefinitie.

Interne organisatie: de interne strategie bestaat ook uit drie stappen en zet in op (1) neerzetten van de rendementsdoelstelling, (2) aanpassen van het personeelsbestand gericht op die doelstelling, en (3) investeren in de kwaliteit van het personeelsbestand.

Extern – intern: de externe en interne strategie passen op elkaar, want de rendementsdoelstelling gericht op flexibele arbeid die de uitkomst is van de externe strategie vertaalt zich in een interne organisatie die is gericht op dezelfde doelstelling. De inzet op flexibele arbeid lijkt adequaat, gegeven de veranderingen in de economische omgeving van sociale diensten.



## **DEEL III    IRONISCHE UITWEGEN VOOR (VASTGELOPEN) SAMENWERKING**

*Duco Bannink en Hans Bosselaar*

In dit laatste deel van ons boek formuleren we een ‘ironische uitweg’. Een volledig zekere strategie van samenwerken bestaat niet, dat kun je vergeten. Wat wel kan, is ‘duiden en verbinden’, schrijft Duco Bannink in hoofdstuk 7. Je zou, vanuit je eigen organisatieperspectief geredeneerd, kunnen nadenken over de vraag wat je zelf te bieden hebt aan anderen en op welke manier je die ander nodig hebt. Dat is duiden, het duiden van je eigen voorkeuren en capaciteiten in termen van de voorkeuren en capaciteiten van de ander en, andersom, het duiden van de voorkeuren en capaciteiten van de ander in termen van die van jezelf. Vervolgens kun je verbinden. Dat doe je in twee stappen. Eerst analyseer je die verschillende voorkeuren en capaciteiten: waar liggen de overeenkomsten en de conflictpunten? Vervolgens analyseer je de maatschappelijke omgeving (de echte omgeving, niet de bestuurlijke omgeving) waarin je je eigen beleidsontwikkeling of -toepassing doet. Is er een definitie van de maatschappelijke problematiek en van een aanpak die de belangrijkste spelers in de omgeving zou kunnen verbinden? In hoofdstuk 6 maakte de meest effectieve manager een her-analyse van de aard van de arbeidsmarkt die hem in staat stelde verschillende partijen uit de omgeving en binnen zijn dienst te verbinden.

In hoofdstuk 8 betogen Robert van Putten en Ronald van Steden van de Vrije Universiteit Amsterdam dat de bestuurskunde een blinde vlek kent, namelijk de ‘normatieve dynamiek’ in netwerken. Beleidsvorming en beleidsuitvoering hebben altijd een doelgerichte structuur. De processen gáán ergens om. Partijen in een netwerk vertegenwoordigen niet alleen een eigen belang, maar ze hebben ook een eigen ‘bedoeling’ waartoe de desbetreffende partij op aarde is.

Dat helpt een professional om voor zichzelf inzichtelijk te krijgen wat zijn eigen ‘kernfunctie’ binnen een netwerk is en wat zijn individuele verantwoordelijkheid behelst. Dit staat samenwerking in de weg als er wordt gevraagd om samenwerking die niet bijdraagt aan de eigen bedoeling. Het kan natuurlijk ook juist wel leiden tot samenwerken met een partner, namelijk als er overlap is met de eigen bedoeling. Die overlap kunnen we echter niet vooronderstellen.

In het laatste hoofdstuk sluiten we af met de handleiding: doe De Dinges! Het hoofdstuk laat zien hoe bepaalde personen succesvol opereren in de complexiteit en ambiguïteit van alledag. In de eerste literatuur hierover leek het te gaan om bepaalde functionarissen of bepaalde sleutelfiguren in netwerken. Maar, zo laten Hans Bosselaar en Lisa Middendorp zien: zo opereren is iets onbestemds en bestemds tegelijk. Personen die dat doen, zijn een soort ‘Dinges’, zoals deze auteurs het noemen. De Dinges negeert niet, maar *zoekt* juist de ambiguïteit die er altijd is. De Dinges is strateeg en benut de ambiguïteit. Hij probeert te begrijpen wat de ander wil, wat de eigen organisatie kan bijdragen en wat hij nodig heeft van de ander. Dat is het ‘duiden en verbinden’ van hoofdstuk 7. Een van de belangrijke inzichten is dat iedereen zou moeten werken als een Dinges: ‘het is als deelnemer van netwerken onverstandig en weinig effectief om afhankelijk te zijn van één netwerk-Dinges’, schrijven Bosselaar en Middendorp. Om daarbij te helpen sluiten ze af met elf ‘handvatten voor De Dinges’.

## HOOFDSTUK 7

# DUIDEN EN VERBINDEN. HET BELANG VAN EEN EIGEN VISIE

*Duco Bannink*

### **7.1 Samenwerken en afstemmen**

Uitvoerende professionals, hun managers en bestuurders hebben de taak om algemene doelstellingen van de wet- en regelgeving te realiseren in individuele situaties. In veel gevallen is daar samenwerking voor nodig met andere organisaties. In hoofdstuk 1 zagen we al dat dit betekent dat zij hun eigen expertise afstemmen met die van anderen binnen de speelruimte die de eigen organisatie toelaat (uitdaging van complexiteit), rekening houdend met het andere perspectief dat de samenwerkingspartners hebben op het probleem en de oplossing (dubbele uitdaging).

Bij het aangaan van de samenwerking is het dan ook noodzakelijk dat een bestuurder, manager of professional de eigen opvatting over ‘wat’ het op te lossen probleem is helder heeft en ‘hoe’ hij vanuit de eigen expertise en middelen kan én wil bijdragen aan de oplossing. Vanuit de eigen visie kan de afstemming met de externe organisaties (en hun bestuurders) plaatsvinden en kunnen de consequenties van te kiezen (gezamenlijke) oplossingen en zelf in te brengen expertise gewogen worden.

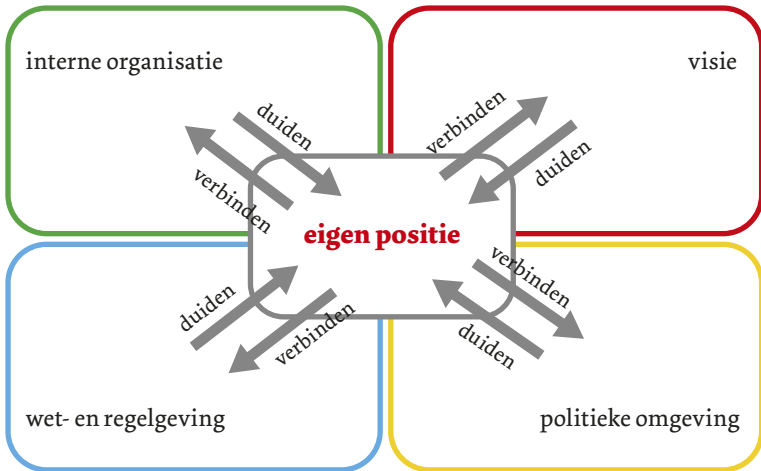
Bij het aangaan van de samenwerking is de eigen visie op het voorliggende probleem en de mogelijke oplossingen, gebaseerd op de eigen kennis, deskundigheid en ervaring, van cruciaal belang.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> In het volgende hoofdstuk gaan Van Putten en Van Steden in op de vraag of ook de normatieve opvatting van de betrokkene van belang is bij het ontwikkelen van de visie op het probleem en de oplossing.

Het afstemmingsvraagstuk en het belang van de eigen visie worden in figuur 7.1 gevisualiseerd.

**Figuur 7.1 Duiden en verbinden**



De figuur laat zien dat een visie op het probleem die is gebaseerd op de eigen kennis en deskundigheid het in potentie mogelijk maakt om het gesprek aan te gaan met de betrokken externe organisaties (en hun bestuurders), alsmede de consequenties te doordenken voor de inzet van de eigen (veelal schaarse) expertise en middelen.

We gaan nu eerst in op situaties waarin niet vanuit de eigen visie wordt geopereerd. Het zijn situaties die we ook in het empirische deel van dit boek zagen en waarbij het accent op de andere vakjes in het model worden gelegd. Dat dit in de praktijk gebeurt, is niet effectief, maar vaak wel logisch en verklaarbaar. Vandaar dat we spreken over de 'valkuilen' die de dubbele uitdaging met zich brengt.

## 7.2 Valkuilen bij de afstemming

We zagen in deel I dat de dubbele uitdaging enerzijds een interne aanleggenheid is. Het gaat bij complexe problemen om de vraag welke *deskundigheid* uit de organisatie ingezet gaat worden, waarbij tegelijker-

tijd de *beheersing* van bijvoorbeeld uitgaven in het geding is. Op elk niveau van de uitvoering van beleid is sprake van deze uitdaging. Voor managers betekent dit het vrijlaten van de professionals bij de oplossing van problemen of het strikt vastleggen van hun inzet (beheersen). Voor uitvoerende professionals gaat het om de inzet van de eigen expertise, afgewogen tegen de tijd, middelen en instrumenten die zij hebben om hun cliënten ten dienste te zijn.

De afweging van de inzet van deskundigheid en de kosten die dit met zich brengt, wordt 'verdubbeld', omdat veelal afstemming plaats dient te vinden met externe derden. Derden met eigen belangen en een eigen perspectief op het probleem en een eigen visie op de oplossing. Voor managers is de derde waarmee zij rekening moeten houden veelal de bestuurder, maar ook de gehele politieke omgeving (gemeenteraden, gemeenschappelijke regelingen, 'politiek Den Haag') of diverse organisaties waarmee mogelijk samengewerkt moet worden. Voor professionals kan het gaan om afstemming met zowel collega's van andere afdelingen uit de eigen organisatie (onder anderen juristen, beslissers, controllers ) als collega-professionals van andere publieke en private organisaties. In deel II zagen we hier diverse voorbeelden van.

Bij de interne en externe afstemming heeft iedereen ook te maken met de wettelijke kaders van het desbetreffende beleidsterrein. Ook daar zagen we voorbeelden van in de praktijkhoofdstukken.

De afstemmingsvragen zijn verbeeld in figuur 7.1. De interne omgeving (deskundigheid en middelen) waarmee afgestemd moet worden, is verbeeld met het groene vakje. De externe omgeving is geel gekleurd, en de wet- en regelgeving waarmee afgestemd moet worden is blauw. Alleen door een sterke eigen visie op het probleem en de oplossing te hebben, het rode vakje, sta je sterk in de afstemming met de andere vakjes. Het is ook het enige vakje dat jezelf invulling kunt geven. Met de andere kun je alleen maar afstemmen.

Dat dit allemaal niet eenvoudig is, tonen de hierna volgende valkuilen.

*Valkuil 1: meewaaien met de (externe) politieke wind*

Bij die afstemming is het van belang dat je afstemt met alle vakjes uit figuur 7.1. Maar ja, dat is onmogelijk. Je kunt bijna nooit aan alle eisen van je externe partners voldoen en ook de interne organisatie tevreden houden. Sommige professionele uitvoerders zoeken daarom bescherming bij hun politieke omgeving. Ze denken: als ik maar doe wat de wethouder vraagt, dan zal het toch wel goed komen? Maar dit blijkt geen werkbare strategie.

Een voorbeeld uit hoofdstuk 6 uit dit boek. waarin deze relatie inderdaad problematisch werd en ertoe leidde dat de manager in Northtown moest vertrekken: de manager had als uitgangspunt dat zijn dienst altijd het rendement moet leveren dat door de politiek gevraagd wordt. Op grond daarvan stuurde hij zijn organisatie aan. Dit uitgangspunt veronderstelt een nette, afgestemde fasering van het proces: eerst een open debat om de doelen af te spreken, daarna doelen realiseren en handhaven via hiërarchische en prestatiebesturing.

Dat ging helemaal mis. Door de verandering van politieke machtsverhoudingen en aandacht in de lokale pers nam de steun voor het rendementsbeleid in de gemeenteraad af en verschoof de politieke aandacht naar de kwaliteit van de behandeling van cliënten. De wethouder wilde hier in meegaan, maar stuitte op weerstand van zijn 'trouwe' uitvoeringsmanager.

De manager bleef vasthouden aan zijn rendementsfocus. Hun samenwerking werd al snel onhoudbaar. De wethouder vond de manager te weinig flexibel omdat hij zijn expertise niet in wenste te zetten op de veranderde eisen.

Het risico van de gehanteerde managementstrategie is dat de manager enerzijds te veel en anderzijds te weinig op de stoel van het bestuur gaat zitten. De manager ziet de door de wethouder vastgestelde doelstelling van beleid als absoluut geldig (te weinig op de stoel van het bestuur), maar tegelijkertijd accepteert de manager niet dat de wethouder tussentijds de doelstelling aanpast (te veel op de stoel van het bestuur).

Het voorbeeld laat zien dat het gevaarlijk is voor managers als ze de eigen visie op een probleem en de oplossing volledig ondergeschikt maken aan die van de politieke omgeving. Stel dat de wethouder, in opdracht van een deel van de gemeenteraad, de dienst Werk en Inkomen opdraagt in te zetten op de integratie van jongeren op de arbeidsmarkt, terwijl werkgevers in de omgeving juist behoefte hebben aan ervaren, hoogopgeleid personeel en hiervoor net twee accountmanagers zijn aangetrokken. Wat staat de manager van de dienst te doen? Zijn visie op de lokale problematiek helemaal loslaten of het gesprek aangaan met de wethouder en, indirect, met de raad? Inderdaad, het laatste is de beste optie.

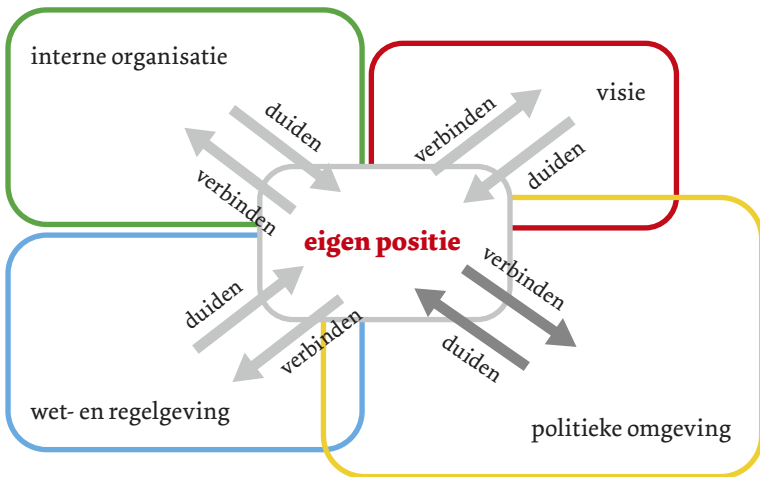
Veel managers, zo leert onderzoek van de Vrije Universiteit, gaan het gesprek met de externe politieke omgeving uit de weg.<sup>2</sup> Ze passen hun aanpak aan, soms zelfs ondanks de eigen overtuiging dat er sprake is van politieke ‘waan van de dag’ in plaats van een onderbouwde visie op het lokale werkgelegenheidsprobleem. Managers die dit doen, worden een politieke speelbal. In het onderzoek zagen we dat diverse managers die niet vanuit een duidelijke visie de dialoog aangingen met hun externe omgeving, twee jaar na het onderzoek niet meer werkzaam waren in hun functie. Of omdat ze ontslagen waren vanwege te weinig resultaten, of omdat ze overspannen thuis zaten omdat zij niet langer met de politieke druk van alle kanten om konden gaan.

Deze strategie laat zich als volgt verbeelden (zie figuur 7.2).

---

<sup>2</sup> Bannink, D. (2012). *Duiden en verbinden. Management van activering in een veranderende context* (onderzoeksverslag). Vrije Universiteit Amsterdam.

**Figuur 7.2 Ineffectief duiden en verbinden: een suboptimale volgende politieke strategie**



In ons onderzoek kwamen we ook managers tegen die een andere strategie kozen. Zij gingen het gesprek aan en zochten verbinding tussen de eigen analyse van het maatschappelijke probleem en de oplossing enerzijds en die van de belangrijkste politieke spelers in de omgeving anderzijds. Vanuit de eigen analyse en bijpassende oplossingen kunnen zij de dialoog wél goed voeren. En met succes, zo leert het onderzoek. Dit onderbouwde gesprek is juist waar managers van diensten voor worden aangenomen en wat de politieke omgeving van hen verwacht.

Hetzelfde geldt ook voor uitvoerende professionals binnen organisaties. Van hen wordt verwacht dat zij, op basis van hun kennis en ervaring, een eigen visie hebben op het probleem van hun cliënt en op de oplossing. Op basis van die visie kan de dialoog gevoerd worden met de externe omgeving. Dat is bijvoorbeeld de cliënt, maar ook de organisatiejurist of de professional van een andere organisatie. Zo is de professional geen 'loopjongen' van de cliënt, maar ook niet de



bureaucraat die het uitsluitend als taak ziet regels ‘van bovenaf’ uit te voeren.<sup>3</sup>

*Valkuil 2: focus uitsluitend op de eigen organisatie*

Naast de identificatie van de spelers en hun opvattingen in de externe omgeving is het tevens van belang voor de manager om *beschikbare expertise en middelen* van de eigen organisatie helder te hebben, alsmede de inzetbaarheid ervan in de dagelijkse praktijk. Sturing hierop maakt het mogelijk om als organisatie effectief en creatief te zijn bij het realiseren van de visie en hierover het gesprek aan te gaan met de externe omgeving. Wie dat niet doet, verliest het draagvlak in de eigen organisatie, met alle personele spanningen als gevolg.<sup>4</sup>

Deze valkuil komt voor in het onderzoek naar managers van sociale diensten dat we ook bij de vorige valkuil behandelden.<sup>5</sup> In Proftown leek alles koek en ei. De werkgelegenheidsontwikkeling was gunstig. Alle aandacht ging uit naar de integratie van werkzoekenden op de arbeidsmarkt. Zelfs voor langdurig werkzoekenden waren er volop kansen. De manager zette volop in op de re-integratiecapaciteiten van de medewerkers. Zij kregen volop de ruimte, zowel persoonlijk als in hun zelfsturende teams. De teams werden steeds autonomer en lieten mooie resultaten zien. Tot de economische situatie begon te verslechteren. De teams en de manager bleven inzetten op hun succesvolle manier van werken en hadden niet door dat de resultaten minder werden en de politieke eisen aan de organisatie veranderden. Na veel succesvolle jaren kon het management zichzelf niet op een ander spoor krijgen en het tij nog keren. Niet veel later liet de wethouder zijn manager vallen.

De gekozen strategie ziet er als volgt uit (zie figuur 7.3).

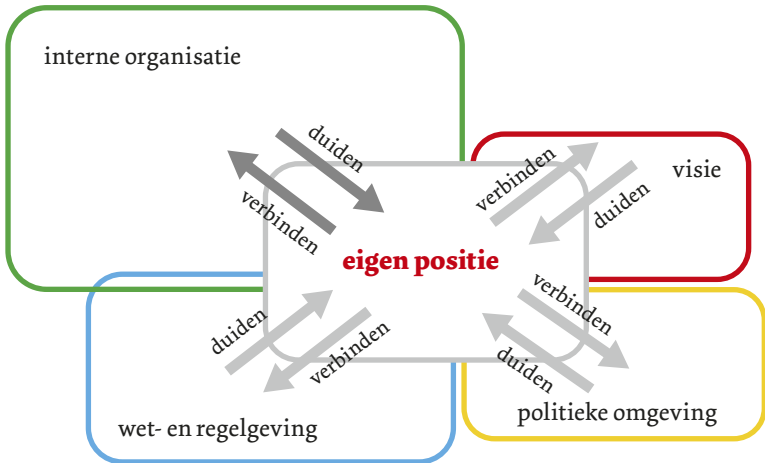
---

3 Vergelijk: Wilensky, H. (1964). The Professionalization of Everyone?. *American Journal of Sociology*, 70(2), 137-158.

4 Zie bijvoorbeeld ook: Hassel, D. van, Tonkens, E. & Hoijsink, M. (2012). Vluchten in bureaucratie. Bureaucratische gehechtheid onder professionals in de jeugdhulpverlening. *Beleid en Maatschappij*, 39(1), 5-24.

5 Bannink, 2012.

**Figuur 7.3 Ineffectief duiden en verbinden: een suboptimale strategie gericht op de interne organisatie**



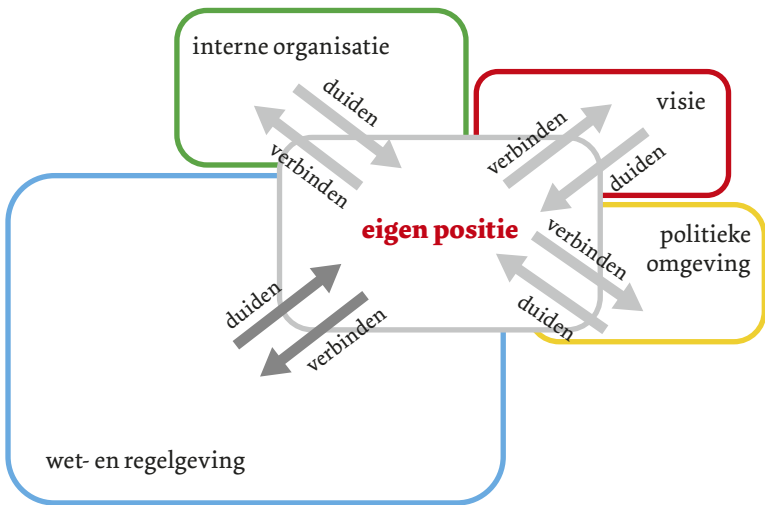
Ons onderzoek laat zien dat een dergelijke eenzijdige aanpak bij complexe en ambigue problemen na enige of langere tijd leidt tot een verbroken verbinding met externe partijen en op den duur tot grote weerstand.

#### *Valkuil 3: focus op wet- en regelgeving*

Een derde valkuil is een zeer sterke focus op de wet- en regelgeving. De wet- en regelgeving beschrijft min of meer wat een uitvoeringsorganisatie moet doen of niet mag doen. Binnen die afgrenzing zijn er nog allerlei beslissingen te nemen over de vraag wat een dienst wil (beleid) en kan doen (management). Je terugtrekken op de wet- en regelgeving betekent: we passen het voorschrift toe 'omdat het moet', maar kijken niet of dat leidt tot het oplossen van het probleem. Managers die voornamelijk op rechtmatigheid sturen, raken de verbinding met hun eigen professionals en ook met hun externe omgeving kwijt.<sup>6</sup>

6 Merton noemde dit een 'ritualistische' strategie.

**Figuur 7.4 Ineffectief duiden en verbinden: een suboptimale regelvolgende strategie**



Deze valkuil zagen we in ons onderzoek bij de manager van de sociale dienst in The Woods. De manager concentreerde zich vooral op de uitvoering van regels en verlangde van de verantwoordelijke wethouder gedetailleerde uitvoeringsinstructies, waar hij vervolgens zijn medewerkers op kon aansturen. De wethouder weigerde de manager uitsluitend als een van de politiek afhankelijke ‘boekhouder’ te beschouwen. Hij zag zijn topmanager ook als autonome functionaris die een duidelijke bijdrage diende te leveren aan de inhoudelijke beleidsvorming.

De strategie om vooral op rechtmatigheid te koersen is op het oog een veilige strategie voor managers. Immers, zij kunnen zich verre houden van de maatschappelijke en politieke ontwikkeling in de stad. Maar daarmee ontkennen zij dat gemeentelijke diensten een belangrijke rol spelen bij de oplossing van maatschappelijke problemen en dat de expertise van hun organisaties van groot belang is voor het ontwikkelen van effectief beleid.

De manager van de beschreven organisatie aanvaardde, met andere woorden, maar één van de twee aspecten van de dubbele uitdaging. Het duurde dan ook niet lang voordat hij werd vervangen.

### **7.3 Valkuilen: een wedstrijd die je niet kunt winnen?**

Wat leren we van de valkuilen en de geschetste voorbeelden? In de eerste plaats zien we dat de beleidsuitvoering en het managen daarvan veel weg heeft van een ‘wedstrijd die je niet kunt winnen’, zoals de zanger Bram Vermeulen het verwoordde.

Managers zijn enerzijds verantwoordelijk voor het financiële rendement van de uitvoering, maar gebonden aan de politieke besluitvorming, die hier haaks op kan staan. Daarnaast zijn managers medeverantwoordelijk voor de formulering van doelstellingen van sociaal beleid, maar ze hebben niet de uiteindelijke bevoegdheid om de daarvoor noodzakelijke middelen ter beschikking te stellen. De spanning die de managers voelen is onvermijdelijk. Managers (en medewerkers) van publieke organisaties zal altijd rekenschap worden gevraagd van zowel de beleidsinhoud als de besteding van middelen. In sommige gevallen heeft een manager tijdelijk de handen vrij, maar dat is dan altijd tijdelijk. Uiteindelijk stopt de vrijheid weer.

Nieuwe doelstellingen en nieuwe methoden zijn mogelijk, maar alleen als ze aansluiten bij opvattingen in de externe (politieke) omgeving en als de organisatie kan laten zien dat ze beter werken dan andere, dat ze effectiever zijn, gegeven de doelstellingen die uit het politieke systeem komen. Of anders gezegd: de autonomie van de uitvoeringsorganisatie kan alleen bestaan bij de gratie van de externe, politieke omgeving. Dit op zijn beurt betekent dat deze *effectiviteit* het belangrijkste criterium is waaraan professionele organisaties en hun managers worden getoetst. Managers die op een effectieve manier hun vrijheid gebruiken, kunnen zo ook hun vrijheid om te blijven innoveren behouden. Aan de andere kant zullen managers die hun handelingsruimte niet gebruiken steeds verder in hun vrijheid worden beknot.

In, wat wij noemen, de ‘vlucht naar voren’ kunnen managers en professionals hun handelingsruimte vinden. Wat dat betekent en hoe dat in zijn werk gaat, is onderwerp van de volgende paragraaf.

#### **7.4 De vlucht naar voren: duiden en verbinden**

Managers en uitvoeringsprofessionals bevinden zich in een cruciale positie bij de oplossing van veel hedendaagse problemen. Met hun visie en aanpak moeten de definities en verwachtingen van de externe omgeving én die van de interne organisatie met elkaar in verband worden gebracht. En hoe meer partijen en organisaties bij de aanpak van een probleem betrokken (moeten) zijn, hoe meer personen zich op hetzelfde scharnierpunt tussen hun buitenwereld en de eigen interne organisatie bevinden. Werken volgens protocollen en vaste verwachtingspatronen is niet effectief. Het werkt impasses in de hand en leidt veelal tot persoonlijke of personele spanningen.

Bij de uitvoering van hun scharnierfunctie ondervinden managers veel druk van bestuurders en de politieke omgeving. Tegelijkertijd ervaren zij druk van de eigen professionals. Die druk van beide kanten staat *altijd* op gespannen voet: de bestuurlijke noodzaak tot beheersing moet gecombineerd worden met het bieden van vrijheid aan professionals om hun deskundigheid toe te passen voor de individuele cliënt. Die twee zaken zijn er in uitvoeringsorganisaties altijd allebei. Er zijn regels om de uitvoering te beheersen en te sturen, maar de toepassing van die regels vraagt direct om ruimte omdat de regels toegepast worden op unieke individuele situaties. Regelconformiteit en regelvrijheid zijn altijd allebei nodig.<sup>7</sup>

Geconfronteerd met deze conflicterende eisen, ontstaan echter *tegelijkertijd* ook de handelingsopties voor de managers. Zij kunnen

---

7 Bannink, D., Six, F. & Wijk, E. van (2015). Bureaucratic, market or professional control? A theory on the relation between street-level task characteristics and the feasibility of control mechanisms. In P. Hupe, M. Hill & A. Buffat (Eds.), *Understanding Street-Level Bureaucracy* (pp. 205-226). Bristol: Policy Press.

profiteren van hun positie tussen de bestuurlijke en professionele lagen in. Ze hebben een zekere vrijheid om richting het bestuur te formuleren wat de mogelijkheden van hun organisatie zijn. En zij kunnen richting de eigen organisatie formuleren wat de kern is van de eisen die vanuit de politieke omgeving worden gesteld.

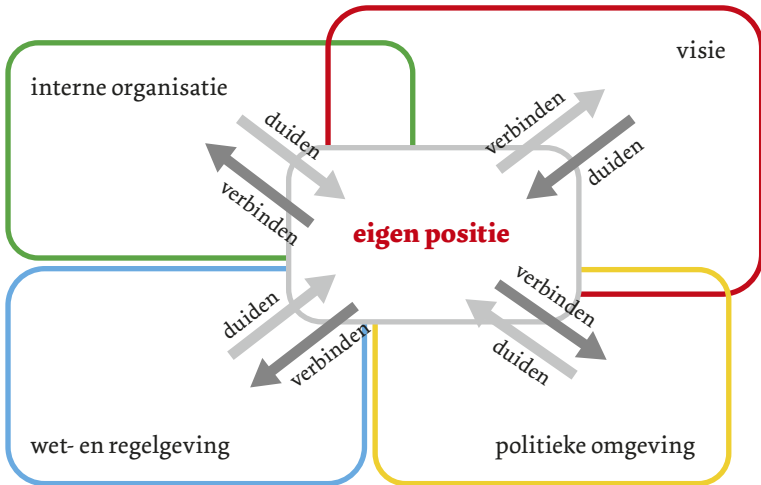
Dit is wat bestuurskundige Jessop 'ironische meta-governance' noemt.<sup>8</sup> Managers kunnen nooit simpelweg de opdracht uit de wet 'doorgeven' aan hun medewerkers. Zij moeten deze actief 'duiden'. Het gaat erom dat managers de eisen uit de externe omgeving en de mogelijkheden van de eigen organisatie met elkaar confronteren. Maar deze duiding staat niet op zichzelf. Het is aan de manager om betekenis en vertaling te geven aan de politieke eisen én de organisatiemogelijkheden, *gebaseerd op de eigen analyse van en visie op de centrale problematiek*. Zo leidt de duiding tot de 'verbinding' van de oplossingsrichtingen en eisen van de buiten- en de binnenwereld van de organisatie.

De effectieve manager op het cruciale scharnierpunt tussen interne en externe partijen doet dit als volgt: door het duiden van de inhoud van de politieke eisen in termen van de beschikbare expertise van de dienst, en door het duiden van de benodigde expertise in termen van de politieke eisen uit het bestuur. Managers worden niet betaald om simpelweg uit te voeren wat de bestuurders wensen. Noch zijn zij er uitsluitend om de belangen van de eigen organisatie en hun cliënten te behartigen. Nee, managers zijn juist aangesteld om die twee invloeden met elkaar in verband te brengen. Dit kan door het formuleren van een visie op de aanpak van de sociale problematiek. In die samenwerking kan hij tegenstrijdige belangen verbinden door het ontwerpen van interventies die zowel mogelijk als effectief zijn.

---

8 Jessop, R. (2003). *Governance, governance failure, and meta-governance* (paper presented at the Policies, Governance and Innovation for Rural Areas International seminar). Università della Calabria.

**Figuur 7.5 Effectief management van activering: verbinden door het formuleren van een visie op de aanpak van de sociale problematiek<sup>9</sup>**



Management is het identificeren van de match tussen eisen en mogelijkheden. Hetzelfde geldt voor uitvoerende professionals die hun eigen cases managen. Ook zij moeten laveren tussen de maatschappelijke eisen, ontleend aan de missie en visie van de eigen organisatie en de beschikbare interne middelen en mogelijkheden. Dit is een lastige positie, zeker, maar het is tegelijkertijd de positie die potentieel de mogelijkheid biedt om een eigen visie op het probleem en de aanpak te formuleren die beide uitgangspunten verbindt.

Dit betekent dat managers en uitvoerende professionals primair gericht moeten zijn op de formulering van een eigen visie op de oplossing van de sociale problematiek. Dit is een *buiten-bestuurlijk* perspectief. Op grond van de visie is het mogelijk om ‘naar buiten’ en ‘naar binnen’ aan de slag te gaan met het proces van duiden en verbinden. Dit proces impliceert dat managers of professionals tegelijkertijd hun

<sup>9</sup> Bannink, D. & Goosen, C. (2013). *Effectieve managementstrategieën: Duiden, verbinden en vakmanschap*. Amsterdam/Utrecht: VU en Divosa.

opvatting proberen af te stemmen met samenwerkingspartners én de eigen belangen verdedigen.<sup>10</sup> Professioneel management is de continue afstemming van doelstellingen en belangen, gericht op de kwaliteit van de uitvoering. Theoretisch zijn ze strijdig, maar in de dagelijkse managementpraktijk vallen deze twee modellen van publiek management samen.

### **7.5 De vlucht naar voren en het belang van verschil**

In hoofdstuk 1 lieten we zien dat veel hedendaagse, laatmoderne problemen complex zijn en op het bordje liggen van uiteenlopende publieke en maatschappelijke organisaties. Samenwerking is bijzonder gecompliceerd omdat de externe omgeving van betrokken organisaties niet alleen wordt bepaald door de eigen politieke bestuurders, maar ook door de potentiële samenwerkingsorganisaties met hun visie op de problematiek, ingegeven door de eigen interne mogelijkheden en eisen van de eigen externe politieke omgeving.

Oftewel, de plaatjes (en de valkuilen) die we voor één organisatie konden schetsen in de vorige paragrafen, kun je voor elke deelnemer aan een samenwerkingsverband maken en elke deelnemer kan dat ook voor zichzelf doen. Als je die plaatjes combineert, krijg je een onoverzichtelijk plaatje zoals in figuur 7.6 is weergegeven voor drie samenwerkende organisaties.

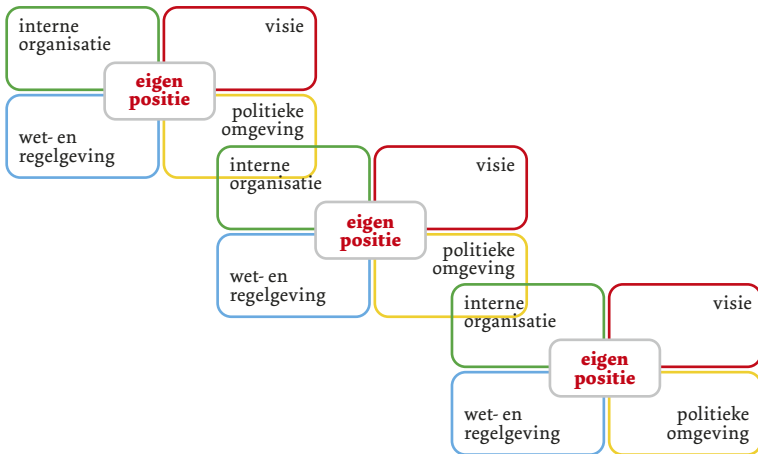
Het plaatje laat zien dat deelnemers aan een samenwerkingsverband allemaal hun eigen belangen, doelen, visie en interne en externe context kennen. Het bij elkaar brengen hiervan is noodzakelijkerwijs een langdurig en soms moeizaam proces. De samenwerkingspartners willen namelijk hetzelfde als jij. Ze willen net als jij vanuit hun eigen visie 'hun' eigen probleem oplossen en daarbij rekening houden met hun eigen belangen.

---

<sup>10</sup> Hierin komen twee theoretische benaderingen samen: het op de eigen belangen gerichte 'ironische' model van Jessop (2003) en het op de verbinding van belangen gerichte 'performance governance'-model van Bouckaert en Halligan (2008).



**Figuur 7.6 Duiden en verbinden door verschillende professionele organisaties**



Sleutel in dit proces is de overeenkomsten en verschillen in de visie op het probleem en de oplossingen helder te krijgen. Deze verschillen zijn onvermijdelijk. Het is uitermate onwaarschijnlijk dat de verschillende organisaties in een veld hetzelfde perspectief hebben op een probleem. Om tot samenwerken te komen is het daarom nodig dat je jouw visie op de problematiek ‘vertaalt’ naar het perspectief van de samenwerkingspartner, en andersom. Dat is duiden en verbinden. Dat betekent dat je probeert de doelstellingen van de ander te analyseren in termen van je eigen doelstellingen en, andersom, je eigen doelstellingen analyseert in termen van die van de ander. Dit vraagt tijd en het vermogen om je in te leven in het perspectief van de andere organisaties in jouw veld. Hoe je dat kunt aanpakken, komt verder aan bod in hoofdstuk 9 van dit boek.



## HOOFDSTUK 8

# NORMATIEVE DYNAMIEK IN NETWERKEN

*Robert van Putten en Ronald van Steden*

### 8.1 Inleiding

Bestuurskundige literatuur over het (be)sturen en managen van organisatienetwerken kent niet alleen een ‘dubbele sturingsuitdaging’, zoals in hoofdstuk 1 wordt beschreven. Deze literatuur heeft tegelijkertijd last van een ‘dubbele blinde vlek’. De dubbele blinde vlek die wij signaleren, manifesteert zich in de wijze waarop bestuurskundigen kijken naar hoe netwerkspelers zich tot elkaar verhouden en tot samenwerking komen. Ruw samengevat richt het dominante perspectief zich op macht en strijd. Analyses van netwerken, de deelnemers die daarbinnen functioneren, hun onderlinge samenwerking en bijbehorende bestuurlijke strategieën zijn meestal georiënteerd op het vinden van afstemming rondom kennis, belangen, onzekerheden, informatiedeling en afhankelijkheidsrelaties binnen de setting van abstracte processen en structuren.<sup>1</sup> Inzicht in de posities en strategieën van de verschillende spelers in een netwerk is cruciaal om tot handelen te komen.

Dit perspectief mist twee belangrijke elementen. Ten eerste is er te weinig of geen aandacht voor de normatieve overwegingen van

---

<sup>1</sup> Koppenjan, J. & Kleijn, E.H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Londen: Routledge. Provan, K. & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration and Theory*, 18(2), 229-252.

individuele actoren en netwerken als geheel. Hiermee doelen we op morele of anderszins waardegeladen uitgangspunten die eigen zijn aan professioneel handelen. Ten tweede – en samenhangend met het eerste punt – ontbreekt het in dit perspectief aan de optie van een ‘gedeeld wij’ binnen netwerken. In het vorige hoofdstuk liet de auteur zien dat het voor hem onvoorstelbaar is dat netwerkpartners vanuit hun individuele posities tot een volledig gedragen collectief komen. Meer aandacht voor de door ons geconstateerde ‘dubbele blinde vlek’ betekent overigens niet direct dat de ‘dubbele sturingsuitdaging’ verholpen wordt. Integendeel, veeleer kan het deze uitdaging nog ingewikkelder maken, omdat we een factor toevoegen: naast belangen en afhankelijkheden moet er ook met ‘intrinsieke normativiteit’ rekening worden gehouden.

Bij intrinsieke normativiteit gaat het om de eigen kwaliteit en identiteit van een organisatie en haar professionals. Inzicht in deze thema’s is relevant omdat het beter begrijpen van diepere morele grondslagen van het menselijk handelen belangrijk is voor het besturen van netwerken.<sup>2</sup> Of anders gezegd: het is belangrijk om ook naar de normatieve overwegingen van partners te kijken (of van een netwerk als geheel) om te begrijpen hoe samenwerking tot stand komt. Bovendien zet het ons op het spoor van een ‘gedeeld wij’. Nadenken over en speuren naar ‘intrinsieke normativiteit’ kunnen helpen om samenwerking binnen netwerken een meer bezielende en gemeenschappelijke activiteit te laten worden. Het gaat niet enkel om belangen en conflicten, maar ook om wat mensen innerlijk drijft en van waarde vinden.

In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal: op welke wijze kan aandacht voor intrinsieke normativiteit binnen netwerken leiden tot een betere samenwerking tussen betrokken professionals? Deze

---

2 Putten, R.J. van (2016a). Sphere sovereignty in late modern society and social theory (gepresenteerd als paper tijdens de International Conference of Christian Philosophy). Evangelisch-Theologische Faculteit Leuven. Putten, R.J. van & Beekers, W. (2014). *Coöperatiemaatschappij: solidariteit organiseren in de eenentwintigste eeuw*. Amsterdam: Buijten & Schipperheijn.

vraag beantwoorden we in vier paragrafen. Eerst staan we stil hoe we op een zinvolle manier kunnen nadenken over moraal en normativiteit in een laatmoderne samenleving. Vervolgens exploreren we verder wat we bedoelen met ‘intrinsieke normativiteit’. Daarbij komt het begrip ‘sociale praktijk’ centraal te staan. Vervolgens werken we verder uit wat het belang hiervan is voor het (be)sturen en managen van organisatienetwerken. Aan de hand van voorbeelden rond kernfuncties in ‘sociale veiligheid’ en ‘sociale zekerheid’ illustreren we wat intrinsieke normativiteit en sociale praktijken specifiek inhouden voor samenwerking in organisatienetwerken. Tot slot formuleren we bestuurskundige implicaties die voortvloeien uit beginselen van praktijken, normativiteit en kernfuncties.

## **8.2 Moraal in de laatmoderne tijd**

Naast belangen, kennis en macht – de vaak onderkende elementen van een actor of netwerk – is ook een morele of normatieve component betekenisvol in het alledaagse menselijk handelen. Heel algemeen geformuleerd: er zijn altijd bepaalde waarden in het spel als mensen iets doen en samenwerken. Soms zijn die waarden expliciet, ideologisch en levensbeschouwelijk; op andere momenten zijn zij impliciet en ongearticuleerd. Waardenvrij handelen bestaat in ieder geval niet. Veel bestuurskundig en sociaalwetenschappelijk onderzoek heeft weinig oog voor normativiteit – en dat geldt ook voor de manier waarop veelal over netwerken en samenwerking wordt gedacht. Dat komt doordat we in de afgelopen eeuwen het rationeel handelen van mensen centraal hebben gesteld.<sup>3</sup> Als gevolg hiervan is de betekenis van waardegeoriënteerd handelen naar de achtergrond verdrongen.

Zo op het eerste gezicht lijkt het dominante rationele perspectief waarin normativiteit geen plaats krijgt ook het gelijk aan zijn zijde te hebben. Want zijn waarden en inspiratiebronnen tegenwoordig niet problematisch? Staan moraal en levensbeschouwing er niet precair

---

3 Brink, G. van den (2015). *Waarom morele vragen politiek urgent worden: een bijdrage vanuit de maatschappelijke bestuurskunde* (2). Den Haag: Boom Bestuurskunde.

voor in onze laatmoderne samenleving? Kenmerkend voor deze tijd is immers dat die ‘geseculariseerd’, ‘postideologisch’ en daarom ‘pragmacratisch’ is.<sup>4</sup> Levensbeschouwingen zijn steeds minder richtinggevend in het publieke leven, de ‘grote verhalen’ van socialisme en christendom hebben aan kracht ingeboet, en pragmatiek zet de toon. Er heerst vooral morele verlegenheid: waardevolle levensbeschouwelijke bronnen van waaruit traditioneel geput werd, zijn voor velen lastiger bereikbaar geworden.<sup>5</sup> (Laat)moderne mensen vinden het moeilijk zich moreel helder te articuleren.

Daarmee is er nog geen reden om de zoektocht naar de rol van moraliteit of normativiteit in het bestuurlijk handelen te staken. Moraal, waarden en levensbeschouwing bestaan nog steeds en hebben hun sociale functie. Deze functie bestaat eruit dat het articuleren van levensbeschouwing, waarden en moraal voor mensen bijdraagt aan oriëntatie en samenhang.<sup>6</sup> Boutellier merkt mooi op dat het ‘zonder God’ – of algemener gesteld: zonder moraal – ‘geen zootje’ is geworden. Toch (h)erkent hij wel een bepaalde onbestemdheid, een onbehagen, in de westerse cultuur. Hij typeerde de netwerksamenleving eerder als ‘complexiteit zonder richting’ – richtingloosheid die samenhangt met een gebrek aan morele ankerpunten.<sup>7</sup> Vandaar ook het sluimerende maatschappelijk onbehagen over ‘wie wij zijn’, ‘wat ons bindt’ en ‘welke kant we uit moeten’. Iets van morele oriëntatie hebben we dus wel nodig.

Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat er binnen de sociale wetenschappen hernieuwde aandacht is voor vindplaatsen van

---

4 Boutellier, H. (2015). *Het seculiere experiment: hoe we van God los gingen samenleven*. Amsterdam: Boom.

5 Taylor, C. (1989). *Sources of the self: the making of the modern identity*. Cambridge: Cambridge University Press.

6 Taylor, 1989; Putten, R.J. van (2016b). Het belang van levensbeschouwing. In R. van Putten & N. Bleijenberg (red.), *Vast in verwarring* (pp. 93-108). Kampen: Brevier.

7 Boutellier, H. (2011). *De improvisatiemaatschappij: over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*. Den Haag: Boom-Lemma.

‘het hogere’ en het belang daarvan voor menselijk handelen.<sup>8</sup> Het gaat hierbij zowel om ‘vitale waarden’ die dicht bij het eigen leven liggen als om ‘sacrale waarden’ die ‘van buiten’ (of ‘van boven’) komen.<sup>9,10</sup> Ook richten onderzoekers zich op de aanwezigheid van diverse waarden die verbonden zijn aan professionele organisaties en wijzen zij op de bevlogenheid van *best persons* wier inzet bijdraagt aan mooie beleidsresultaten.<sup>11,12</sup> Telkens is de boodschap dat inspiratiebronnen en waarden ertoe doen voor goed samenleven. In het verlengde hiervan ligt onderzoek naar ‘normatieve professionalisering’, waarin opnieuw wordt gepoogd de normativiteit van het professionele handelen te articuleren.<sup>13</sup> Wellicht juist door de minder vanzelfsprekende aanwezigheid van moraliteit worden waarden nu weer object van studie.

Een punt dat blijft staan is waar die moraliteit precies te lokaliseren valt als ze niet aan religieuze levensbeschouwingen ontspruit (in filosofische termen: transcendent zijn). Hoewel ‘sacrale waarden’ nog altijd bestaan, leeft menigeen vooral uit ‘vitale waarden’ die niet zozeer ‘van buiten’ komen. Daarom spreken we in dit hoofdstuk bewust van ‘intrinsieke normativiteit’: een eigen kwaliteit en identiteit die onlosmakelijk verbonden is met het handelen van een professional en met een organisatie als geheel. Dit doen we vanuit het besef

- 
- 8 Brink, G. van den (red.) (2012). *De lage landen en het hogere: de betekenis van geestelijke beginselen in het moderne bestaan*. Amsterdam: Amsterdam University Press; Steden, R. van (2013). Een doorbreking van orde: de betekenis van vertrouwen en geloof voor veiligheid. *Religie en Samenleving*, 8(3), 389-410.
- 9 Van den Brink, 2012.
- 10 Steden, R. van (2016). Street Pastors: securitas en certitudo in het Britse uitgaansleven. *Tijdschrift over Cultuur en Criminaliteit*, 6(3), 19-34.
- 11 Wal, Z. van der, Graaf, G. de & Lasthuizen, K. (2008). What’s valued most? Similarities and differences between organizational values of the public and private sector. *Public Administration*, 86(2), 465-482.
- 12 Hulst, M. van, Graaf, L. de & Brink, G. van den (2012). The work of exemplary practitioners in neighborhood governance. *Critical Policy Studies*, 6(4), 434-451.
- 13 Ewijk, H. van & Kunneman, H. (red.) (2013). *Praktijken van normatieve professionalisering*. Amsterdam: SWP.

dat zoeken naar moraliteit ‘van buiten’ voor velen problematisch is. We willen met de term ‘intrinsieke normativiteit’ dan ook benadrukken dat deze moraliteit ‘binnenwerelds’ is. Daarmee sluiten we aan bij een stroming binnen de theoretische sociologie die sinds enige tijd aan populariteit wint en kan worden samengevat onder de noemer ‘social practices’. Theoretici van sociale praktijken lokaliseren moraliteit in alledaagse handelingen.

### 8.3 De normatieve structuur van sociale praktijken

Net zoals theorieën over de netwerksamenleving zijn opgekomen als pogingen om het laatmoderne samenleven te begrijpen, geldt dat ook voor auteurs die spreken van ‘social practices’: ‘sociale praktijken’. Uitgangspunt van de laatmoderne tijd is het vloeibaar worden van collectieven, waardoor het spreken in termen van structuren en gehele problematisch wordt.<sup>14, 15</sup> Het denken in termen van netwerken is een poging om ordening en samenhang te vinden in een wereld waar digitale structuren, dwarsverbanden en individualiteit hoogtij vieren.<sup>16</sup> Auteurs die spreken over ‘sociale praktijken’ laten zien dat er nog een andere manier mogelijk is om de huidige complexiteit te begrijpen. Anders dan denkers die spreken over netwerken, zien zij meer ruimte voor moraliteit en gemeenschappelijkheid in de samenleving.

Volgens theoretici van sociale praktijken bestaat samenleven uit een geheel van onderling verbonden ‘praktijken’. Praktijken zijn clusters van activiteiten, zoals koken, tuinieren, zorg verlenen, lesgeven enzovoort. Dergelijke activiteiten vormen:

*‘a routinized type of behaviour which consists of several elements, interconnected to one other: forms of bodily activities, forms of mental activities, “things” and their use, a background knowledge in the form*

---

14 Bauman, Z. (2000). *Liquid modernity*. Cambridge: Polity Press.

15 Schatzki, T. (1996). *Social practices: a Wittgensteinian approach to human activity and the social*. Cambridge: Cambridge University Press.

16 Dijk, J. van (2006). *The network society*. Londen: Sage; Boutellier, 2011.



*of understandings, know-how, states of emotions and motivational knowledge*.<sup>17</sup>

Menselijke activiteiten of praktijken hebben een ‘teleo-affective structure’ – dat wil zeggen: een specifiek bedoeling of *telos*.<sup>18</sup> Zonder zo’n bedoeling vervalt de hele betekenis van die activiteit. We kunnen dus zeggen dat een handeling of praktijk gericht is op een bepaalde ‘zin’.

Deze gedachte komt nog duidelijker tot uitdrukking in de formulering van de moraalfilosoof MacIntyre:

*“By a “practice” I am going to mean any coherent and complex form of socially established cooperative human activity through which goods internal to that form of activity are realized in the course of trying to achieve those standards of excellence which are appropriate to, and partially definitive of, that form of activity, with the result that human power to achieve excellence, and human concepts of the ends and goods involved, are systematically extended.”*<sup>19</sup>

Zijn definitie van een praktijk zet ons verder op het spoor van ‘intrinsieke normativiteit’. In dit verband spreekt MacIntyre van ‘internal goods’: goederen die intrinsiek verbonden zijn aan het uitvoeren van een activiteit. Hij geeft dan het voorbeeld van een schaakspel. De regels van het spel definiëren het schaken en bepalen ook de waarde of schoonheid van dat spel. Zonder regels is er geen sprake meer van schaken. Bovendien kan een praktijk of activiteit alleen goed worden uitgevoerd wanneer de erbij behorende ‘standards of excellence’ worden gehanteerd. Deze standaarden worden op hun beurt bepaald door, en moeten passen bij, het genoemde ‘internal good’ van een praktijk.

---

17 Reckwitz, A. (2002). Towards a theory of social practices: a development in cultural theorizing. *European Journal of Social Theory*, 5(2), 243-263.

18 Schatzki, 1996.

19 MacIntyre, A. (1981). *After virtue: a study in moral theory*. Notre Dame: Notre Dame University Press, p. 218.

Het is dus cruciaal om de ‘logica’ van een praktijk te kennen en te volgen, zodat de intrinsieke waarde en kwaliteitsstandaarden ervan duidelijk worden. Of anders gezegd: voor het goed uitvoeren van een bepaalde activiteit is het noodzakelijk om het ‘interne goed’ – het ‘karakteristieke’ – van een praktijk op het spoor te komen.

Het basisinzicht dat MacIntyre verwoordt, is in andere vormen ook bij meer sociologisch en bestuurskundig georiënteerde theoretici van sociale praktijken terug te vinden.<sup>20</sup> Zij proberen om vanuit verschillende invalshoeken de waarde hiervan verder te articuleren. Zo beargumenteren Overeem en Tholen dat een bestuurskunde die het gemeenschappelijk goede (het *bonum commune*) wil bevorderen, over meer moet gaan dan eigen belangen van ‘cliënten’ die overheidsdiensten afnemen.<sup>21</sup> Het gaat eveneens over burgers die participeren ten behoeve van het *bonum commune* en in hun bijdrage aan publieke goederen of diensten, waaronder zorg, veiligheid en leefbaarheid, (moreel) excelleren. Een ander aanknopingspunt kan worden gevonden in het hiervoor aangestipte idee van ‘normatieve professionalisering’.<sup>22</sup> In deze literatuur wordt gezocht naar de ‘normatieve structuur’ van een praktijk (of professe) in de vorm van ‘bezieling’ en waarden die ‘eigen zijn’ aan bijvoorbeeld het verlenen van zorg. Dat eigene – wat bij MacIntyre het ‘internal good’ heet – wordt dan ook wel de ‘bestemming’ of ‘bedoeling’ genoemd. Het is deze ‘bestemming’ van een praktijk die uiteindelijk definieert wat de kern van de praktijk of professe inhoudt.

- 
- 20 Nicolini, D. (2012). *Practice theory, work & organization: an introduction*. Oxford: Oxford University Press; Putten, R.J. van (2015). *Practices as building blocks towards modest governance: a theoretical inquiry into the promise of practice theories* (gepresenteerd als paper voor de Graduate School of Social Sciences). Vrije Universiteit Amsterdam.
- 21 Overeem, P. & Tholen, B. (2011). After managerialism: MacIntyre’s lessons for the study of public administration. *Administration & Society*, 43(7), 722-748.
- 22 Van Ewijk & Kunneman, 2013; zie ook Hoogland, J. (2014). *Vormend onderwijs in het Stoner tijdperk*. Zwolle: Gereformeerde Hogeschool.

Interessant genoeg wordt dit soort benaderingen vanuit diverse levensbeschouwelijke perspectieven ondersteund. Bij MacIntyre is dat de aristotelische traditie van deugdenethiek, Kunnemans werk staat in de humanistische traditie, maar ook het christelijk-sociaal denken ontwikkelt normatieve modellen van praktijken.<sup>23</sup> Blijkbaar bestaat er dwars door levensbeschouwelijke stromingen heen een behoorlijke overeenstemming over de inherente aanwezigheid van normativiteit en wordt het positivistische en rationalistische uitgangspunt dat tegenwoordig dominant is binnen de sociale wetenschappen flink gerelativeerd. Nog interessanter is dat het idee van intrinsieke normativiteit een echo bevat van het christelijk-sociale bestuurlijke principe van 'soevereiniteit in eigen kring' (Abraham Kuypers). Dit principe is nauw verbonden met de geschiedenis van de Vrije Universiteit, van waaruit we deze bijdrage schrijven.<sup>24</sup> In de 'soevereiniteit in eigen kring'-gedachte ligt het uitgangspunt besloten dat diverse 'kringen' (de begin-twintigste-eeuwse terminologie voor 'praktijken') een eigen aard hebben, die de taak en verantwoordelijkheid van een kring definiëert. Concreet: scholen zijn er voor onderwijs, en ziekenhuizen bieden zorg, waarbij iedere kring of praktijk een eigenstandige kwaliteit, identiteit en bestemming heeft.

#### 8.4 Waardevolle kernfuncties

In veel van de aangestipte publicaties over praktijken en de normatieve structuur ervan gaat het over de individuele praktijk of professie. Wij willen het echter meer hebben over *een verzameling van praktijken*, oftewel praktijken in en van organisatienetwerken. Nu duidelijk is waar we normativiteit kunnen vinden in de laatmoderne tijd (binnen praktijken) en we uitgewerkt hebben wat 'intrinsieke normativiteit' is, willen we lessen trekken over hoe netwerken te (be)sturen en managen. Uit vorenstaande theoretische exercitie komt het fundamentele inzicht

---

23 Hoogland, J. & Jochemsen, H. (2000). Professional autonomy and the normative structure of medical practice. *Theoretical Medicine*, 21, 457-475; Buijs, G. & Pollinder, S. (2016). Concluding reflections: Christian-philosophical reflections and Shalom-searching wisdom: outlines of a practice-approach for international relations and for IR. *Philosophia Reformata*, 81, 89-109.

24 Van Putten, 2016a.

naar voren dat elke partij in een netwerk niet alleen een eigen belang vertegenwoordigt, maar ook een eigen intrinsieke normativiteit heeft. Deze normativiteit drukt een 'bedoeling' uit waartoe de desbetreffende partij op aarde is. Dat helpt een professional om voor zichzelf inzichtelijk te krijgen wat zijn eigen 'kernfunctie' binnen een netwerk is en wat zijn individuele verantwoordelijkheid behelst.

'Het begrip kernfunctie', schrijft Boutellier 'moet hier niet worden verward met de veelgenoemde "kerntaken". De kernfunctie van een maatschappelijke organisatie is bepaald door de maatschappelijk verankerde betekenis van haar praktijken; de kerntaken betreffen de bureaucratische begrenzing daarvan.<sup>25</sup> Heeft een professional deze betekenis scherp, dan weet hij de 'bedoeling' of 'normatieve structuur' van zijn organisatie en handelen duidelijk te verwoorden. Verder helpt dit inzicht ook om de eigen positie ten opzichte van andere partijen in een netwerk goed te bepalen en om de positie van andere partijen beter te begrijpen. Daarbij komt niet enkel het belang van andere partijen in beeld, maar ook hun morele positie, bestemming en bedoeling. Binnen een als 'richtingloos' ervaren chaotische netwerk-samenleving kan zoiets helpen om meer helderheid te scheppen over wat van een bepaalde netwerkpartner logischerwijs te verwachten valt en welke verantwoordelijkheid hij heeft.<sup>26</sup> De 'intrinsieke normativiteit' van een partner is immers leidend voor de kernfunctie die hij in het netwerk uitvoert. Als die kernfunctie onduidelijk is of vergeten wordt, loopt samenwerking binnen een netwerk stroef of helemaal niet.

Dit abstract klinkende betoog kan met een aantal voorbeelden concreter worden gemaakt. Als het om veiligheid gaat, valt op hoeveel partijen bij de bestrijding van criminaliteit en overlast zijn betrokken. Neem een voetbalwedstrijd, een uitgaansavond, aanhoudende

---

25 Boutellier, H. (2016). Immanent verbonden: de morele betekenis van sociale praktijken in een netwerkmaatschappij. In G. Buijs & J. Hoogland (red.), *Ontzuilde bezieling: transformatie van burgers en maatschappelijke organisaties* (pp. 125-132). Den Haag: Boom Bestuurskunde.

26 Boutellier, 2011.

overlast, hangjongeren, het openbaar vervoer en wat dies meer zij. Naast politie en justitie doen particuliere beveiligers en gemeentelijke handhavers, maar soms ook scholen, hulpverleners, ondernemers, woningbouwcorporaties en actieve burgers mee. Binnen dergelijke netwerken zijn deelnemers van elkaar afhankelijk en kunnen zich belangenconflicten voordoen. Toch is een eenzijdige focus hierop onbevredigend. Zo liet een empirische studie naar de bestrijding van aanhoudende drank- en drugsproblematiek in een Amsterdams stadsdeel zien dat een effectieve gezamenlijke aanpak niet slechts strandde door onderlinge strubbelingen. Het ging ook om het Amsterdamse stadsdeel (beter gezegd: verschillende afdelingen van dat stadsdeel) Oost-Watergraafsmeer, dat onvoldoende rolvast was in het pakken van de regie – of in ieder geval de coördinatie – over het netwerk.<sup>27</sup> Het gevolg was dat de samenwerking te veel los zand bleef. Uiteindelijk moet er in alle ‘bestuurlijke drukte’ van een netwerk ook een zwaartepunt zijn dat de samenwerking verankert, bestendigt en richting geeft. De kernfunctie van het stadsdeel (en zijn bestuurders) als overkoepelende gemeentelijke organisatie ligt op dit vlak, maar soms lijkt het erop dat professionals die functie ‘vergeten’, terwijl ‘hun positie gebaseerd is, of zou moeten zijn, op een betekenis die besloten ligt in de praktijk als zodanig’.<sup>28</sup> Het vetrekpunt van samenwerken, en het bevorderen van verbinding, ligt dus in het begrijpen van wat ieders identiteit en rol is binnen een netwerk.

Een ander voorbeeld is de aanpak van vervelende jeugd, asociale gezinnen en criminele groepen op IJburg.<sup>29</sup> Wederom zagen we een enorme diversiteit aan actoren: de politie, jongerenwerkers, ondernemers, onderwijsinstellingen, bewoners zelf, enzovoort. Voor sommige partijen was hun inbreng duidelijk, voor andere een stuk

---

27 Broekhuizen, J., Steden, R. van & Boutellier, H. (2010). Versnipperde regie: de positie van de gemeente in een lokaal veiligheidsnetwerk. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 9(3), 21-33.

28 Boutellier, 2011, p. 161.

29 Boutellier, H. & Marissing, E. (2011). Veiligheidsarrangementen in IJburg: over de praktijk van de besturing van veiligheid. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 10(1), 59-68.

minder. Daarom bleek een precieze probleemdiagnose van waarde: als je weet waar de oorzaak van geconstateerde problemen ligt, kan vervolgens worden gezocht naar welke organisatie vanuit haar interne bestemming het voortouw zou moeten nemen. Gaat het om keiharde criminaliteit, dan heeft het weinig zin om jongerenwerkers te betrekken (zij zijn er voor de zorg), maar moet de politie, die voor ordehandhaving staat, optreden. Daarentegen kan het bij gezinnen waar werkloosheid heerst, die geluidshinder veroorzaken en die afval laten slingeren effectiever zijn om de sociale dienst, de gemeentereiniging en de woningbouwvereniging naar voren te schuiven. Eerst maar eens hulp bieden, waarna als echt niets helpt met uitzetting kan worden bedreigd. Binnen deze IJburg-casus bestaan er vast belangenconflicten, maar voorafgaand moet de aandacht uitgaan naar het inhoudelijke bestaansrecht van organisaties, van waaruit zij positieve bijdragen kunnen leveren aan het gezamenlijk oplossen van een concreet veiligheidsprobleem. Het is dus niet handig als agenten vrolijk met jeugdige criminelen gaan voetballen, maar aan de andere kant is het ook niet verstandig om de politie steeds op relatief 'lichte' overtredingen, zoals zwerfafval rondstrooien of lawaai maken, af te sturen. Daar zijn andere netwerkpartners voor.

Een derde en laatste voorbeeld: sinds de ontwikkeling richting een 'participatiesamenleving' is de urgentie van samenwerking tussen allerlei actoren nóg groter geworden dan die al was in een netwerksamenleving. Daarbij zien we geen simpele ontwikkeling van 'minder overheid' naar 'meer samenleving', maar ontstaat er iets van coöperatieve samenwerking tussen grote aantallen partijen.<sup>30</sup> Hier ligt duidelijk het risico van wat Trommel 'gulzig bestuur' noemt: het gevaar dat overheden te intensief ingrijpen in de samenleving, zonder rekening te houden met de eigen sociale en morele dynamiek van praktijken zelf.<sup>31</sup> Juist in die context is de notie van 'intrinsieke normativiteit' evident. Het herinnert ons eraan dat organisaties en hun professionals inherent verschillend zijn en dus een andere bijdrage

---

<sup>30</sup> Van Putten & Beekers, 2014.

<sup>31</sup> Trommel, W. (2009). *Gulzig bestuur*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

leveren aan een bepaald probleem: Ondernemingen, ziekenhuizen, woningbouwverenigingen, sportclubs, gezinnen of buurthuizen hebben elk hun eigen doel en verantwoordelijkheid. Dat brengt ook grenzen met zich mee. In een school is leren het doel en niet zorg. Een maatschappelijke kring mag niet overvraagd worden.<sup>32</sup>

Kennis van de ‘intrinsieke normativiteit’ en eigen verantwoordelijkheid van een maatschappelijke partij – een kerk, een voetbalvereniging, een buurthuis of wat dan ook – helpt bestuurders een passende inschatting te maken van ieders mogelijke betrokkenheid. Dit kan bestuurlijk realisme bevorderen en voorkomt dat partijen te veel hooi op hun vork nemen. Het voorkomt ook een ‘mismatch’ tussen wat de eigenheid van een betrokken partij is en wat bestuurders van zo’n partij vragen. Zo concludeert Jager-Vreugdenhil in haar proefschrift over de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (2012) dat de overheid ‘buurt’ en ‘zorg’ in wetgeving makkelijk aan elkaar koppelt, maar dat de realiteit weerbarstiger is. Populair gezegd: mensen willen zich niet door de buurman laten douchen.<sup>33</sup> ‘Buurt’ en ‘zorg’ hebben immers ieder een eigen ‘eigenheid’.

### **8.5 Tot besluit: een ‘gedeeld wij’**

We hebben betoogd dat samenwerking binnen netwerken om meer gaat dan (botsende) belangen en instrumenteel-rationeel handelen van professionals. Ook ‘intrinsieke normativiteit’ verdient een plek in de analyse van netwerken. Sterker nog: sensitiviteit voor dit thema is een sleutel tot goede samenwerking via de afstemming van taken en verantwoordelijkheden van actoren/partijen op basis van de eigen ‘bedoeling’ of ‘kernfunctie’. Waarden, morele overtuigingen en normatieve overwegingen verdienen het dus om gehoord te worden. Deze aandacht voor de moraliteit van het (be)sturen en managen van organisatienetwerken heeft nog andere positieve bijwerkingen. Het laat ruimte voor ‘praktische wijsheid’ van professionals die niet kan worden

---

<sup>32</sup> Van Putten & Beekers, 2014, p. 63.

<sup>33</sup> Tonkens, E. & Duyvendak, J. (2013). Wie wil zich nu laten douchen door de buurman? *Sociale Vraagstukken*, 12 mei, [www.socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl).

gevangen op papier, maar tussen de regels door moet worden gelezen.<sup>34</sup> Vriendelijkheid, empathie en je kunnen inleven in de ander zijn onontbeerlijk om tot samenwerking te komen, maar zulke vaardigheden komen niet makkelijk tot wasdom als professionals zich niet duidelijk bewust zijn van de eigen en andermans moraliteit die in netwerken besloten ligt. Denken vanuit sociale praktijken heeft hier bij uitstek wel een radar voor.

Daarnaast – en deze positieve bijwerking is al in de inleiding van ons hoofdstuk aangekondigd – scheidt ‘intrinsieke normativiteit’ ook ruimte voor een ‘gedeeld wij’, voor gemeenschappelijkheid. Een kernpunt van het praktijken-denken is zijn inherent sociale aard. Kennis en handelen kennen een sociale basis, komen tot stand binnen praktijken die een eigen traditie hebben en worden gedeeld met andere mensen.<sup>35</sup> In termen van praktijktheorieën zijn netwerken dus geen min of meer toevallige samenwerkingsverbanden. Zij bestaan altijd binnen een bovenindividuele en historisch bepaalde gemeenschap. Dat brengt een ‘gedeelde wij’ naar boven. Zoals Wagenaar het formuleert:

*‘It is through the active participation in communities that meaningful actions emerge at all. The social situatedness of action structures the activities of individual administrators by going beyond itself and by implicating the larger community within which situations have meaning.’<sup>36</sup>*

De kern van deze gemeenschappelijkheid ligt uiteindelijk in de ‘intrinsieke normativiteit’ van een praktijk. Binnen die normativiteit liggen immers de bestemming en bevoegdheid van professionals, waardoor samenwerken in netwerken verschijnt als een normatieve

---

34 Schwartz, B. (2011). Practical wisdom and organizations. *Research in Organizational Behavior*, 31, 3-23.

35 Schatzki, 1996.

36 Wagenaar, H. (2004). ‘Knowing the rules’: administrative work as practice. *Public Administration Review*, 64(6), 643-655, met name p. 652.



en collectieve onderneming. Kortom, aandacht voor de normatieve dimensie van het handelen biedt antwoord op een 'dubbele blinde vlek', omdat netwerkdeelnemers zo oog houden voor de waardedimensie van hun samenwerking én voor de mogelijkheid dat in het netwerk een 'gedeeld wij' kan worden gevonden.



## HOOFDSTUK 9

# EFFECTIEVER SAMENWERKEN? DOE DE DINGES

*Hans Bosselaar en Lisa Middendorp*

### 9.1 **Introductie**

Verandering, vernieuwing, transitie en transformatie waren de afgelopen jaren dé sleutelwoorden in het sociaal domein en ver daarbuiten. Dat zal de komende jaren wel zo blijven. In het beleid hebben deze begrippen bijna altijd een positieve associatie. Verandering en vernieuwing staan voor verbetering. Maar zo gemakkelijk deze begrippen op papier worden gezet of in de politiek worden uitgesproken, zo moeilijk blijken ze in de praktijk te realiseren.

Dit heeft alles te maken met de geschiedenis van sectoren en beleidsvelden, van organisaties en personen. Een geschiedenis die je niet zomaar opzij kunt zetten. In de literatuur wordt dit padafhankelijkheid genoemd. Padafhankelijkheid is een onderdeel van de theorie van instituties. Deze theorie veronderstelt dat de regels, normen en ideeën in een veld het handelen van organisaties en personen dusdanig structureren dat het vrijwel onmogelijk is om van gebaande paden af te wijken.<sup>1</sup> Er moet dus heel wat gebeuren voordat een verandering tot stand komt. Bijvoorbeeld doordat een ramp het inzicht en de noodzaak met zich brengt om afscheid te nemen van gegroeide praktijken. Denk bijvoorbeeld aan de verandering van de benadering van grondrechten, rechtsbescherming en privacy na 9/11. Maar een verandering kan ook plaatsvinden doordat nieuwe initiatieven naast oude praktijken ontstaan en deze na verloop van

---

<sup>1</sup> Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94, 251-267.

tijd versmelten met de oude of die vervangen.<sup>2</sup> Zo heeft het proces van individualisering in de afgelopen decennia geleidelijk aan bijgedragen aan vele institutionele veranderingen.

Bij het realiseren van veranderingen spelen sleutelfiguren een belangrijke rol.<sup>3</sup> Deze personen houden de wetenschap al lange tijd bezig. Het zijn met name de criticasters van de institutionele theorie die het belang van individuele actoren bij de ontwikkeling van de samenleving benadrukken. Volgens deze wetenschappers zijn er altijd bepaalde actoren die veranderingen en vernieuwingen teweegbrengen. Veranderingen treden op omdat deze actoren durven én in staat blijken af te wijken van het 'normale'. In de literatuur gaat het om een bijzondere categorie actoren, waarvoor DiMaggio de term 'institutionele entrepreneur' introduceerde: actoren die veranderingen inbrengen die bijdragen aan het transformeren van bestaande of het creëren van nieuwe instituties.<sup>4</sup> Het gaat hierbij niet (alleen) om de grote vernieuwers zoals Aletta Jacobs, Nelson Mandela of Steve Jobs, maar om de vele 'kleine' entrepreneurs die doorbraken in bedrijven, gemeenschappen en organisaties realiseren, en die soms gezamenlijk bijdragen aan grote maatschappelijke veranderingen. Het zijn mensen die zich als sleutelfiguur manifesteren in vernieuwingsprocessen met veel partijen, zoals uit diverse onderzoeken van ISZW blijkt (zie hoofdstuk 4). Hurmellina-Laukkanen en Nätti spreken over een *orchestrator*. De Graaf gebruikt de term *best person*, De Caluwé en

---

2 Thelen, K. (2003). How institutions evolve: insights from comparative historical analysis. In J. Mahoney & D. Rueschemeyer (Eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

3 Hoe belangrijk deze rol is, is onderwerp van het wetenschappelijke debat waarin aanhangers van de institutionele theorie tegenover de aanhangers van de agency-theorie staan.

4 DiMaggio, P.J. (1988). Interest and agency in institutional theory. In L. Zucker (Ed.), *Institutional patterns and organizations* (pp. 3-22). Cambridge, MA: Ballinger.

Kaats spreken over *netwerkleiders* en Sterk en Walravens hebben het over *sociale ondernemers*.<sup>5</sup>

De institutionele entrepreneur wordt in de literatuur uitgebreid benoemd en beschreven. In dit hoofdstuk gaan we op basis van wetenschappelijke en empirische literatuur en op basis van de hoofdstukken in dit boek op zoek naar de institutionele entrepreneurs in de laatmoderne (zie hoofdstuk 1) samenleving en met name naar hun rollen, eigenschappen en manier van werken. Wat is zo'n persoon precies? Initiatiefrijk, vernieuwend, zeker. Maar wat doet hij (of, uiteraard, zij) nu precies en hoe doet hij dat?

Zoekend naar een gemeenschappelijke term voor de sleutelfiguren in netwerken kwamen wij uit op de term De Dinges. In dit hoofdstuk betogen we dat iedereen die samen met anderen complexe problemen aan wil pakken – en dat zijn er velen – op zoek moet naar De Dinges in zichzelf.

### **De Dinges**

De Vrije Universiteit organiseert Verander- en Actielabs ter ondersteuning van functionarissen die een sleutelrol hebben bij de transities en transformaties in het sociaal domein. Onderdeel hiervan is de intervisie met verschillende deelnemers.

Tijdens een van de intervisiegesprekken zit een van de deelnemers er uitermate vrolijk bij. Volgens de methode van het Veranderlab interviewt een andere deelnemer hem over de

---

5 L.J. de Graaf. (2017). *Van top tot teen in verbinding: beweging van onderop, beweging aan de top*. Utrecht: Lectoraat Organiseren van Verandering in het Publiek Domein; De Caluwé, M. & Kaats, E. (2016). *Netwerkleiderschap: werk maken van een gedeelde verantwoordelijkheid*. *Management executive*, 1-10; Sterk, E.M. & Walraven, G. (2013). *Sociaal ondernemerschap in de participatiesamenleving: van de brave naar de eigenwijze burger*. Antwerpen/ Apeldoorn: Garant.

ervaringen in de afgelopen anderhalve maand. In de loop van het gesprek constateert de interviewer: ‘Tjonge wat gaat het goed met jou. Vorige keer zat je er nog als een geslagen hond bij en nu zit hier een zelfverzekerde, lachende man.’ De geïnterviewde bevestigt dit. ‘Ik heb al een tijdje een nieuwe baas. Zij is manager van de transities. Zij steunt mij in al het werk dat ik doe: “Zolang je onze koers in beeld houdt en die in woord en daad overbrengt op de medewerkers, is het goed.” Ik heb daar lang aan moeten wennen. Want wat is dat nou voor functie. Vroeger was ik controller, dat was duidelijk. “Maar”, zegt mijn baas, “jij hebt geen functie. Jij bent onze dinges. Het oliemantje van ons veranderingsproces.”’

## 9.2 Hoe opereert De Dinges?

Uit de literatuur en de empirische voorbeelden in dit boek kunnen we de rol en het handelen van De Dinges afleiden. We delen het handelen van De Dinges in in vier thema’s.

### 1. *De Dinges is strategie*

In de eerste plaats is De Dinges strategie. De Dinges weet dat hij anderen nodig heeft om zijn eigen vraagstukken aan te pakken. Zoals we zagen in de empirische hoofdstukken en in hoofdstuk 7 begint het strategisch handelen bij het formuleren van een eigen visie op het maatschappelijke probleem dat aangepakt moet worden. Daarbij spelen de functionele doelen zeker een rol, maar ook de eigen intrinsieke normativiteit (hoofdstuk 8).

De laatmoderniteit brengt met zich dat De Dinges er niet omheen kan dat alle partners vanuit hun eigen perspectief en belang de samenwerking ingaan. Dat heeft gevolgen voor de verwachtingen van de opbrengsten van de samenwerking. Deze zullen over het algemeen suboptimaal zijn vanuit het perspectief van De Dinges en alle afzonderlijke partners. Maar dat is onvermijdelijk. Een zekere ironie ten aanzien van de te verwachten opbrengsten van een samenwerkingsverband is altijd op zijn plaats.

Vanuit de eigen visie onderzoekt De Dinges de aansluiting op de visie en handelingsmogelijkheden van mogelijke partners. Belangrijk hierbij is dat de Dinges een goed beeld heeft van de mogelijke partners in de omgeving; de 'sociale kaart', zoals de auteurs van hoofdstuk 3 het verwoorden. Met deze partners onderneemt hij het proces van 'duiden en verbinden' dat in hoofdstuk 7 wordt beschreven.

De Dinges besteedt veel tijd en energie aan het duiden en verbinden. Dat doet hij niet voor niets. Er is een groeiend bewijs dat bij complexe systemen voortdurend praten een cruciale bron van coördinatie vormt.<sup>6</sup> Daarom lokt De Dinges ontmoetingen en relaties tussen mensen uit.<sup>7</sup> Als dat nodig is, is De Dinges daarbij provocatief.

Met activiteiten weet De Dinges ruimte te creëren voor nieuwe actoren om hun rol op te eisen ten behoeve van de productie van (maatschappelijke) opbrengsten, en weet De Dinges nieuw sociaal kapitaal te genereren.<sup>8</sup> In de empirische hoofdstukken zien we dat tijdgebrek een belangrijke reden is voor het mislukken van samenwerkingsverbanden. Het is een signaal dat je het opereren als De Dinges er niet 'eventjes bij doet'. De Dinges doet dit alles omdat hij voor ogen heeft dat in het publieke domein voortdurend nieuwe maatschappelijke waarde wordt geproduceerd, waaraan De Dinges bij wil dragen. Dat kan zowel een functionele als een normatieve ambitie zijn, zoals de hoofdstukken 7 en 8 van dit boek laten zien. Het strategisch handelen van De Dinges impliceert continue inzet. De Dinges bouwt relaties op, communiceert en neemt er de tijd voor. De Dinges respecteert de anderen en bouwt voortdurend aan een relevant netwerk. Het communiceren gebeurt altijd met een inhoudelijk plan: wat vinden de anderen, wat vind ik en hoe verbind ik dat?

---

6 Korsten, A.F.A. (2003). *Organiseren volgens Karl Weick. De sociale psychologie van organiseren.*

7 Sterk & Walraven, 2013.

8 Sterk & Walraven, 2013.

In het sociaal domein wordt de rol van De Dinges onder meer toebedeeld aan managers van wijkteams: wijkmanagers. Onderzoek naar het functioneren van wijkmanagers brengt ook een aantal strategische werkzaamheden van De Dinges aan het licht.<sup>9</sup> Wijkmanagers doen in hun rol als De Dinges meer dan het verbinden van organisaties onderling en van organisaties en burgers. Zij selecteren en filteren signalen, wegen incidenten die zich voordoen, clusteren vragen, tillen sommige zaken op, terwijl andere zaken juist genuanceerd worden en terug gedrukt worden de wijk in, ze benoemen wat onderbelicht blijft in de organisatie, kennen mensen in de omgeving en in de organisatie, onderhouden netwerken met relevante maatschappelijke partijen waaruit ze informatie kunnen halen die hen in staat stelt, zoals wij dat noemen, te duiden en verbinden. Daarnaast voelen ze maatschappelijke problemen op een andere manier aan en brengen die intern in. De wijkmanager als De Dinges vormt als het ware de maatschappelijke voelsprietten van het team.<sup>10</sup>

## 2. *De Dinges scheidt de voorwaarden voor samenwerking*

Naast strategisch opereren is De Dinges belangrijk voor het scheppen van de voorwaarden om tot samenwerking binnen en tussen organisaties te komen. De Dinges opereert veelal tussen partijen in een netwerk zonder hiervoor formeel aangewezen of aangenomen te zijn.<sup>11</sup> In onderzoek wordt dit ook wel de ‘tussenfunctie’ in netwerken genoemd.<sup>12</sup> De Dinges is geen formeel aangestelde functionaris, maar iemand die erin slaagt om personen en organisaties bij elkaar te brengen en te houden. Dat is niet eenvoudig, in het bijzonder niet in het publieke domein. In dit domein zijn veel bureaucratische organisaties actief die werken volgens vaste handelings- én verantwoordingsprotocollen. De Dinges stelt bureaucratische organisaties in staat om in samenwerkingsverbanden hun staande organisaties intact te houden en deze toch met andere

---

9 Van der Steen, M., Peeters, R. & Twist, M. van (2010). *De Boom en het Rizoom: overheidssturing in een Netwerksamenleving*. Den Haag: Ministerie van VROM.

10 Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010.

11 Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010.

12 Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010.



organisaties te verbinden. De Dinges doet dit door niet de bestaande structuren leidend te laten zijn voor de samenwerking, maar professioneel binnen de structuren zijn weg te vinden.<sup>13</sup> Waar mogelijk stroomlijnt De Dinges de werkprocessen met zijn samenwerkingspartners (zie hoofdstuk 3).

In abstracte termen is De Dinges iemand die in staat is de voorwaarden te scheppen voor het creëren en bestendigen van waarde. Dat doet De Dinges door zijn eigen richting aan de samenwerking te geven én door activiteiten te coördineren. De Dinges heeft daarbij oog voor de samenwerking van de organisaties als geheel, maar ook voor de interne consequenties die het heeft voor de betrokken organisaties.<sup>14</sup> De Dinges balanceert voortdurend tussen situationele en institutionele logica, maar wordt nooit ambassadeur van een van beide.<sup>15</sup>

Als De Dinges hierin slaagt, draagt dit bij aan het creëren van fundamenteel nieuwe initiatieven en maatschappelijke veranderingen.<sup>16</sup>

### 3. *De Dinges zoekt en benut ambiguïteit*

De Dinges is dus vooral een strategie die erin slaagt om de voorwaarden te scheppen om gezamenlijk waarde te creëren. Maar hoe moeten we dit proces nu begrijpen? Wat gebeurt er nu echt en waarom krijgt De Dinges dit voor elkaar?

De Dinges heeft in het dagelijks werk te maken met complexe situaties. Hij opereert met en tussen partijen en actoren die vaak een uiteenlopend perspectief hebben op een voorliggende vraag (de gewenste waardecreatie). Dit is uitgebreid beschreven in deel I van dit boek.

De toonaangevende organisatiekundige Karl Weick helpt ons begrijpen wat deze ambiguïteit betekent voor het werk van De Dinges.

---

<sup>13</sup> Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010.

<sup>14</sup> Hinterhuber, A. (2002). Value Chain Orchestration in Action and the Case of the Global Agrochemical Industry. *Long Range Planning*, 35, 615-635.

<sup>15</sup> Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010.

<sup>16</sup> Hinterhuber, 2002.

Het inzichtelijk maken van verschil is een belangrijke stap naar samenwerken. Samenwerken lukt tot op zekere hoogte en alleen voor zover het lukt om op basis van die verschillen een nieuwe werkelijkheid te bouwen.<sup>17</sup> Dat is een voortdurend proces, want elke nieuwe werkelijkheid is weer het begin van een volgende dialoog, die opnieuw personen en opvattingen aan elkaar koppelt en de nieuwe werkelijkheid ondermijnt. Hierdoor begint het proces van organiseren steeds opnieuw, van voor af aan.

Weick betoogt dat het nodig is dat bij nieuwe vraagstukken binnen of tussen organisaties een nieuw proces van organiseren op gang komt. Rond een nieuw vraagstuk bestaan altijd uiteenlopende opvattingen en perspectieven. Door deze ambiguïteit weten de betrokkenen op voorhand niet waar de samenwerking op uit zal draaien en zelfs niet of zij aan het einde van de samenwerking nog wel deelnemer zijn. Door samen op te trekken verdwijnt na verloop van tijd in mindere of meerdere mate de ambiguïteit uit de samenwerking en dit levert als resultaat duidelijkheid: oftewel een gezamenlijke definitie van de werkelijkheid.

De Dinges speelt een belangrijke rol bij het zichtbaar en voelbaar maken van de ambiguïteit. Als organisaties zeggen 'we stellen de cliënt centraal', lijkt er op het oog weinig sprake van uiteenlopende visies. Maar in de samenwerking blijkt vaak dat dit toch niet het geval is, want wat moet je doen met die cliënt? Neem een 'jongere': dat is heel wat anders voor een dokter dan voor een leraar. De Dinges zorgt ervoor dat samenwerkende partners zich, al dan niet gezamenlijk, concreet met de situatie van de cliënt gaan bezighouden: hem vastpakken, naar hem kijken.<sup>18</sup> Door dit beetpakken komen de uiteen-

---

17 Met name Karl Weick heeft hierover uitgebreid gepubliceerd. Weick spreekt over 'sensemaking'. Als organisaties interactie met elkaar hebben, scheppen ze nieuwe betekenissen en een nieuwe werkelijkheid. Dit vormt de start van het proces van organiseren van oplossingen voor problemen. Weick, K. (1979). *The Social Psychology of Organizing*. McGraw-Hill.

18 Korsten, 2003.

lopende beelden en opvattingen op tafel over wat er volgens de partners aan de hand is en moet gebeuren.

Door samen op te trekken gaan de deelnemers aan elkaars perspectief wennen. Er ontstaat een beperkter kader van opvattingen dat het mogelijk maakt om samen een probleem aan te pakken. De kennis van de opvattingen van de ander gaat mede een rol spelen bij het handelen van de afzonderlijke deelnemers aan het netwerk, waardoor het handelen van de afzonderlijke deelnemers langzaam naar elkaar toegroeit.

De Dinges is degene die dit proces organiseert en faciliteert. Tegelijkertijd is De Dinges ook onderdeel van het proces met eigen opvattingen en doelen. Sterker nog: in een samenwerkingsproces is iedereen min of meer De Dinges (zie verderop).

De start van het collectieve proces van organiseren ligt steeds in situaties die men met de bestaande routines niet oplost. Reflectie is noodzakelijk om de ambigüiteit op tafel te krijgen en het proces van reorganiseren en samenwerken op gang te brengen.

Dit leidt tot een paradoxaal optreden van De Dinges. Hoewel De Dinges uit is op het realiseren van samenwerken, is het nodig dat hij eerst de verschillen van inzichten tussen de deelnemers op tafel brengt. Het gaat De Dinges daarbij niet om het formuleren van een gemeenschappelijke visie. Integendeel! Het gaat De Dinges erom het proces van organiseren op gang te brengen. Een proces dat juist wordt gevoed door de verschillen van inzicht van de deelnemers. Door vanuit de verschillen met elkaar aan de slag te gaan, ontstaat mogelijk een nieuwe werkelijkheid voor de deelnemers.

De Dinges is dus niet bang voor verschillen, maar waardeert ze als krachtbron voor het proces van vernieuwing. Dat is een belangrijk verschil met veel deelnemers aan samenwerkingsverbanden, die vaak

uit zijn op het zo snel mogelijk wegnemen of versluieren van de onderlinge verschillen.<sup>19</sup>

Het mag duidelijk zijn dat dit proces niet alleen veel tijd, maar ook lef van de deelnemers en in het bijzonder van De Dinges vraagt. Lef om het onbekende tegemoet te treden en open te staan voor onverwachte wendingen in en uitkomsten van de samenwerking. Of, zoals in de literatuur ook wordt gezegd: waar veel processen gericht zijn op de logica van het passende of ‘gepaste’, werkt De Dinges juist vanuit de logica van het ongepaste.<sup>20</sup>

Op deze manier rekt De Dinges op wat organisaties weten, zien en bevatten. Hiermee verbreden en verdiepen ze het repertoire van organisaties, waardoor deze beter kunnen inspelen op de breedte en diepte van de samenleving.

#### 4. *En nu concreet*

Het dagelijks werk van De Dinges behelst alles wat aan het proces van organiseren kan bijdragen: operationeel werk, reizen, bruggen slaan tussen partners, netwerken, documenten opstellen, het netwerk stabiliseren en kennis overbrengen.<sup>21</sup>

Het werk van De Dinges kost tijd.<sup>22</sup> In een onderzoek naar zogenoemde *orchestrators* werd de vraag gesteld: ‘What does your job exactly include according to you?’ De geïnterviewde antwoorden: ‘Chatting and mailing’, hetgeen de dagelijkse activiteiten van De Dinges wellicht het meest kernachtig samenvat.<sup>23</sup>

---

19 Korsten, 2003.

20 Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010.

21 Hinterhuber, 2002.

22 Bartelings, J.A., Goedee, J., Raab, J. & Bijl, R. (2017) The nature of orchestral work. *Public Management Review*, 19, 342-360. DOI: 10.1080/14719037.2016.1209233.

23 Hinterhuber, 2002.

### 9.3 Persoonlijke eigenschappen van De Dinges

Het werk van De Dinges doet een beroep op veel persoonlijke eigenschappen. In de eerste plaats is De Dinges niet alleen gemotiveerd voor het resultaat van een samenwerking, maar apprecieert hij ook het proces. Daarnaast schrikt De Dinges niet van wanorde. Wanorde is geen teken dat de organisatie uiteenvalt. Integendeel, het kan een voorwaarde zijn voor continuïteit. De Dinges is ook niet uit op het 'uitrollen' van successen, maar probeert per casus het passende te doen, waarbij elke casus bijdraagt aan het grote geheel.

Dit alles brengt met zich dat De Dinges geen perfectionist is. De Dinges weet, accepteert en waardeert dat zijn handelen verweven is met een groter geheel, dat maar beperkt vanuit zijn positie te bestemmen is. De professionaliteit van De Dinges is gelegen in het kunnen balanceren tussen verbonden zijn met relevante partijen en tegelijkertijd onafhankelijk te opereren van de formele organisatiestructuur. Dit vraagt onder meer het vermogen om gericht met hardnekkige vraagstukken aan het werk te gaan, problemen te agenderen en te positioneren op de juiste plekken in de organisatie, vraagstukken eventueel te re-framen om fixaties op te lossen, om gevoeligheid voor organisatorische verhoudingen en gevoeligheid voor blinde vlekken in de organisatie, en om vasthoudendheid in de richting van zowel de eigen organisatie als de andere betrokken partijen.

Al met al is De Dinges geen doorsnee persoon, maar iemand die door de omgeving wordt opgemerkt; iemand die 'het verschil maakt' en waarbij het volgende opvalt.<sup>24</sup> De Dinges:

- is een informele leider die durf heeft en ondernemend is;
- is in staat om zich met veel gevoel van betrokkenheid in te leven in anderen;
- legt verbindingen voorbij scheidslijnen en gaat daarbij soms eigenzinnig met regels om;
- heeft er geen moeite mee om af en toe ook buiten de lijntjes te kleuren;
- heeft een enorme drive, maar kan het niet alleen.

---

<sup>24</sup> Vergelijk: De Graaf, 2017.

Weick beschrijft de persoonlijke eigenschappen in 'grotere' kenmerken. Hij stelt dat De Dinges vier zaken goed moet beheersen: improvisatie, inzetten van wijsheid, interacteren met respect voor de ander, en communiceren. Het improvisatievermogen van De Dinges maakt dat hij openstaat voor nieuwe organisatievormen als oude niet blijken te werken. De Dinges moet daarbij handelen uit wijsheid, omdat de zekerheden en routines van 'het oude' geen handvatten bieden. Sterker nog, De Dinges vermijdt al te grote zekerheid, te veel zelfvertrouwen, te veel voorzichtigheid en *groupthink*.<sup>25</sup> In veranderende tijden is het juist nodig dat mensen nieuwsgierig zijn, open zijn en over het vermogen beschikken om complexe problemen aan te kunnen.

#### 9.4 Organisatorische inbedding

De organisatorische inbedding van De Dinges is nauwelijks te beschrijven. Het meest kenmerkend is dat de inbedding van De Dinges zich voornamelijk onttrekt aan de logica van de bureaucratie en juist daarom van complementaire waarde is. Op basis van kracht zonder macht probeert De Dinges zaken voor elkaar te krijgen: zonder veel formele bevoegdheden of doorzettingsmacht, zonder een grote organisatie, zonder een hiërarchische positie, maar juist vanaf de zijlijn, op basis van gezag, verbindend vermogen en toegang tot verschillende gremia in organisaties. Juist bij een beperkte hoeveelheid formele ambtelijke bevoegdheden of formele macht gedijt De Dinges, aangezien hij daarmee de vrijheid behoudt om in een netwerkcontext te opereren. De Dinges wordt georganiseerd rondom urgente en complexe problemen zonder dat er onmiddellijk nieuwe kokers opgetuigd worden. Vanwege de relatieve afstand tot de bestaande organisatie(s) kan De Dinges ook als tegenwicht dienen voor de heersende beleidslogica.<sup>26</sup>

Dat De Dinges geen formele autoriteit of machtspositie heeft binnen of tussen organisaties deert hem niet. De Dinges probeert deze ook niet te bereiken. Een dergelijke positie zou de mogelijkheden van De Dinges verkleinen om effectief te opereren. De Dinges probeert de

---

<sup>25</sup> Korsten, 2003; zie noot 10.

<sup>26</sup> Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010.

machts- en statusverschillen tussen partijen juist zo klein mogelijk te maken en aandacht te ontwikkelen voor wederzijdse afhankelijkheid en het waarderen van verschillen. De Dinges koestert alle organisatorische omstandigheden die tot vertrouwen leiden.<sup>27</sup>

Dat De Dinges geen formele positie heeft, betekent niet dat hij niet gedragen wordt door gezaghebbende personen in de betrokken organisatie(s). Zij geven De Dinges enerzijds rugdekking en bescherming, en kunnen anderzijds zorgen voor extra bekendheid en zichtbaarheid. De Dinges is zo bij vernieuwingsprocessen een belangrijke schakel tussen de beweging van onderop en de beweging aan de top.<sup>28</sup>

De literatuur beschrijft nog meer organisatorische voorwaarden voor het invullen van de rol van De Dinges.<sup>29</sup> Hij moet in nauwe verbinding staan met de netwerkpartners en zich gemandateerd voelen om hun doelen en belangen te vertalen naar een strategie voor het netwerk. De Dinges mag in de loop van het proces niet 'losgeweekt' raken. Dit veronderstelt een actieve betrokkenheid van de netwerkpartners bij het netwerk, in die zin dat netwerkpartners strategische belang toekennen aan het netwerk en bereid zijn hierover actief mee te denken. Aan de andere kant moeten de partners De Dinges ook een zekere autoriteit toedichten die hem in staat stelt feedback te geven en uit te dagen tot reflectie. De Dinges die te weinig speelruimte krijgt, zal moeilijk tot win-winoplossingen kunnen komen. Dit alles veronderstelt dat het netwerk gericht is op leren en ontwikkelen.

Tot slot vervullen impliciete en expliciete spelregels een belangrijke rol in netwerken. De naleving en handhaving van deze regels liggen veelal in handen van De Dinges. De Dinges is er derhalve niet alleen om ruimte te creëren, maar ook om grenzen te stellen wanneer dat

---

27 Kaats, E. & Opheij, W. (2011). Over 'vermogen tot verbinden' gesproken: succesvolle verbinders aan het woord over hun handelingsrepertoire in allianties en in netwerken. *M&O magazine*, 1, 51-68.

28 De Graaf, 2017.

29 De Caluwé & Kaats, 2016.

nodig is.<sup>30</sup> Doordat De Dinges zelf ook de grenzen kent, ziet en respecteert, wordt in het netwerk ruimte gecreëerd in plaats van gepakt.

### **9.5 Alle aspecten van De Dinges op een rijtje**

In de literatuur over netwerken en samenwerkingsverbanden blijken bepaalde sleutelfiguren cruciaal voor het proces. We zien dit ook in de empirische hoofdstukken uit deel II van dit boek. Het zijn personen die in staat zijn ‘tussen de linies’ te opereren en hiervoor ook de kwaliteiten en het gezag hebben. Opvallend genoeg is hun formele organisatorische functie aanzienlijk zwakker dan de feitelijke rol die ze vervullen voor en in het samenwerkingsverband. Vandaar dat ze vaak ook geen passende formele functie, functieomschrijving of rechtspositie hebben. Om díe reden noemen wij de sleutelfiguur De Dinges, afgekeken van een van de praktijken van De Dinges in een van onze onderzoeken.

De Dinges is veel. Hij verbindt niet alleen partijen, maar geeft ook richting aan de verbinding en onderzoekt werkenderwijs waar hij met de betrokken partijen uit kan komen. De Dinges zorgt voor het duiden en verbinden, zoals in hoofdstuk 7 in dit boek is beschreven. Het duiden en verbinden begint met de visie van De Dinges op het maatschappelijke probleem dat aangepakt moet worden. De Dinges is dus zeker geen neutrale deelnemer aan een netwerk.

Uit de vele onderzoeken naar De Dinges kunnen we een aantal conclusies trekken omtrent de werkzaamheden, capaciteiten en de organisatorische inbedding van De Dinges. Deze zijn in het kader weergegeven.

---

<sup>30</sup> De Caluwé & Kaats, 2016.



---

## Rol

---

- De Dinges weet dat hij anderen moet kennen en nodig heeft om zijn doelen te realiseren.
- De Dinges gaat vanuit zijn visie samenwerking aan met anderen en onderzoekt werkenderwijs waar hij met de betrokken partijen uit kan komen.
- De Dinges is niet uit op het bewerkstelligen van een gemeenschappelijke visie of het wegpoetsen van de verschillen tussen de samenwerkende partners. Integendeel. Hij is alleen uit op het op gang brengen en houden van een proces waarin de partners elkaars perspectief leren kennen, waarbij werkenderwijs mogelijk een gezamenlijke (nieuwe) werkelijkheid ontstaat.
- De Dinges brengt betrokken partijen actief bij elkaar; lokt ontmoetingen en relaties tussen mensen uit.
- De Dinges bouwt voortdurend aan een relevant netwerk en creëert ruimte voor nieuwe actoren.

---

## Houding en werkwijze

---

- De Dinges stelt bureaucratistische organisaties in staat om in samenwerkingsverbanden de staande organisaties intact te houden en deze toch met elkaar te verbinden door de bestaande structuren wel te accepteren, maar deze niet leidend te laten zijn voor de samenwerking, en door professioneel binnen de structuren zijn weg te vinden.
- Ambigüiteit is dé brandstof voor de samenwerkingsrelaties van De Dinges. Hij speelt een belangrijke rol bij het zichtbaar en voelbaar maken van de ambigüiteit binnen een samenwerkingsverband. De Dinges bevordert de reflectie en dialoog om de ambigüiteit op tafel te krijgen en het proces van reorganiseren en samenwerken op gang te brengen richting een nieuwe werkelijkheid.
- De Dinges is niet uit op het 'uitrollen' van gerealiseerde successen over andere casussen, maar zoekt per casus waar organisaties elkaar aanvullen of versterken, waar nodig volgens de logica van het ongepaste.
- De Dinges handelt vanuit wijsheid wanneer de zekerheden en routines van 'het oude' geen handvatten bieden.
- De Dinges legt verbindingen voorbij scheidslijnen en gaat daarbij soms eigenzinnig met regels om.
- De Dinges kent zijn grenzen en respecteert deze; hierdoor wordt in het netwerk ruimte gecreëerd in plaats van ruimte gepakt.
- De Dinges weet dat het proces tijd nodig heeft en neemt dus ook veel tijd hiervoor.

---

## Eigenschappen

---

- De Dinges is een informele leider die durf heeft en ondernemend is.
- De Dinges heeft een enorme drive, maar kan en wil het niet alleen doen.
- De Dinges is niet alleen gemotiveerd voor het resultaat van een samenwerking, maar apprecieert ook het proces.
- De Dinges schrikt niet van wanorde.
- De Dinges is geen perfectionist.
- De Dinges is in staat om zich met gevoel van betrokkenheid in te leven in anderen.
- De Dinges is niet bang voor verschillen tussen mensen en organisaties.
- De Dinges heeft improvisatievermogen. Dit maakt dat hij openstaat voor nieuwe organisatievormen als oude niet blijken te werken.

---

## Organisatorische inbedding

---

- De Dinges opereert zonder veel formele bevoegdheden of doorzettingsmacht, zonder een grote organisatie, zonder een hiërarchische positie, maar op basis van gezag en autoriteit, verbindend vermogen en toegang tot verschillende gremia in organisaties.
  - De Dinges heeft draagvlak bij gezaghebbende personen in de betrokken organisatie(s). Zij geven rugdekking en kunnen zorgen voor extra bekendheid en zichtbaarheid van De Dinges.
  - De Dinges opereert succesvol onder de voorwaarde dat er actieve betrokkenheid is van de netwerkpartners.
  - De Dinges is er niet alleen om ruimte creëren, maar ook om grenzen te stellen en netwerkregels te handhaven wanneer dat nodig is.
- 

### 9.6 Iedereen een Dinges!

Als we de literatuur op ons in laten werken, zien we dat De Dinges als een uitzonderlijke en unieke persoon in netwerken wordt gezien. De literatuur ziet in netwerken steeds één persoon in een ‘tussenfunctie’ of één *orchestrator*. Wij denken dat deze benadering verwijst naar de periode waarin netwerken als (dominante) sturende organisatievormen ontdekt en onderzocht werden. Laten we zeggen de decennia rond de eeuwwisseling.

Maar in de huidige tijd maken professionals, managers en bestuurders voortdurend deel uit van tegelijk functionerende, tijdelijke, wisselende en in aard en omvang variërende netwerken; van netwerken om een oplossing te zoeken voor de problemen van één gezin, tot netwerken in de vorm van wijkteams of provinciale samenwerkings-

verbanden om het hart te worden van technologisch innovatief Nederland.

Het is als deelnemer van netwerken onverstandig en weinig effectief om afhankelijk te zijn van één 'netwerk-Dinges'. Wie in deze tijd via samenwerkingsverbanden zijn eigen doelen wil realiseren, zal ook zichzelf zo veel mogelijk de rol en werkwijze van De Dinges moeten aanmeten. Daarbij wetende dat de partners in het samenwerkingsverband dat ook doen. De Dinges is dus geen functie, geen bepaald persoon, maar een actieve (reflexieve) houding van deelnemers aan een samenwerkingsverband.<sup>31</sup> Een houding die van belang is voor iedereen die in netwerken en zeker in netwerken met andere organisaties opereert.

Of in andere woorden: in samenwerkingsverbanden is iedereen zijn eigen Dinges. Dat vraagt erom dat iedereen die actief is in netwerken om maatschappelijke problemen aan te pakken, op zoek moet naar De Dinges in zichzelf en deze moet ontwikkelen. Dat is het 'vakmanschap' van de komende jaren.<sup>32</sup> Doe De Dinges!

In de laatste paragraaf geven we enkele handvatten voor iedereen die als De Dinges in samenwerkingsverbanden wil opereren.

### **9.7 Elf handvatten voor De Dinges**

Voor wie (meer) als De Dinges in samenwerkingsverbanden wil opereren, hebben we op basis van de theorie en de empirie elf handvatten geformuleerd:

1. Zoek voortdurend naar (nieuwe) partners die bij kunnen dragen aan het realiseren van jouw doelen. Wees kritisch op de mogelijkheden om verder te komen met je bestaande partners en neem eventueel, al dan niet tijdelijk, afscheid van partners.

---

<sup>31</sup> Zie hoofdstuk 1 en 2, waarin de non-lineairiteit van de laatmoderniteit wordt toegelicht.

<sup>32</sup> Sennett, R. (2008) *The Craftsman*. Londen: Allen Lane; Trommel, W.A. (2009). *Gulzig bestuur*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

2. Formuleer bij het aangaan van samenwerking altijd een *eigen* inhoudelijke visie op de oplossing van de voorliggende problematiek. Wees hierbij kritisch naar jezelf. Blijf doorvragen: wat is het echte, primaire probleem dat opgelost moet worden om jouw doel te bereiken?

NB: Het gaat niet om de oplossing van een bureaucratische, organisatorische vraag. Die weg kiezen overheidsfunctionarissen haast automatisch: Gemeenten hebben bijvoorbeeld vaak als doelstelling: we moeten cliëntgroep x goed in beeld hebben om diensten te kunnen verlenen. Maar wat is het daadwerkelijke probleem? Aan de oplossing van welk probleem draagt het in kaart brengen van de doelgroep bij?

3. Ga *niet* op zoek naar een gemeenschappelijke visie van het samenwerkingsverband. Erken en waardeer de onoverkomelijke verschillen in visie en belangen tussen partners.
4. Zoek naar de raakvlakken met je partners om samen verder te komen. Bekijk je eigen visie vanuit het perspectief van je partner(s) (duiden).
5. Creëer in de samenwerking ruimte voor de individuele en de gezamenlijke *normatieve* reflectie op het centrale probleem en de beoogde oplossing.
6. Vertaal altijd de, met je partners gekozen, aanpak naar de consequenties voor jouw interne organisatie en de betrokken 'gezaghebbers' (verbinden), en andersom.
7. Realiseer je doelen werkenderwijs, voortdurend nieuwsgierig en onderzoekend, in dialoog met je partners. Vertrouw op je eigen wijsheid als bestaande routines geen steun bieden of belemmerend zijn.

8. Monitor voortdurend de gevolgen van de samenwerking voor de eigen organisatie en de partners. Onderhoud de dialoog over de behaalde resultaten en de materiële en immateriële kosten ervan. Stel, als de dialoog daarop uitkomt, de gekozen aanpak bij. Er ontstaan immers steeds nieuwe werkelijkheden, die weer afgestemd moeten worden. Het proces is nooit af!
9. Durf tevreden te zijn met suboptimale resultaten. Wees ironisch in je verwachtingen ten aanzien van de te behalen resultaten: je weet wel waar je heen wilt, maar niet waar je uitkomt.
10. Vraag en neem veel tijd voor het proces.
11. Ontwikkel zo veel mogelijk je rol en vaardigheden als De Dinges, ook als je 'van nature' niet echt De Dinges bent.



## OVER DE AUTEURS

Dr. Duco Bannink is universitair hoofddocent Bestuurskunde aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Hij geeft les over en doet onderzoek naar de ‘governance’ van samenwerking. Hij richt zich daarbij vooral op het sociale en zorgdomein. Recente hervormingen hebben de ‘gedecentraliseerde integratie’ van beleid noodzakelijk gemaakt. Hierbij moeten bestuurders, publieke uitvoeringsorganisaties, private aanbieders van relevante diensten, cliënten, allemaal met eigen perspectieven, tot samenwerking komen. Dit blijkt uitermate lastig. In zo’n omgeving benadrukt Bannink het belang van governance op basis van visie. Van zijn hand verschenen diverse publicaties, waaronder *Crafting local welfare landscapes* (2013).

Maarten Bos is projectleider bij de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Daar heeft hij de laatste jaren diverse onderzoeken gedaan naar de werking van het stelsel van werk en inkomen. De focus lag daarbij op regionale samenwerking op het gebied van werkgeversdienstverlening als instrument bij de aanpak van arbeidsmarkt-vraagstukken en activerend arbeidsmarktbeleid. Nu is hij actief als projectleider binnen het programma psychosociale arbeidsbelasting en psychische problematiek.

Dr. mr. Hans Bosselaar is senior onderzoeker, docent en projectmanager bij de afdeling Bestuurswetenschap & Politicologie van de Vrije Universiteit. Hij doet onderzoek naar bestuurlijke en beleidsvraagstukken in het sociaal domein. Centraal daarbij staat de coproductie van kennis met niet-wetenschappelijke partners. Bosselaar publiceert regelmatig over zijn bevindingen. Onder zijn redactie verschenen diverse boeken, waaronder *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat* (Boom Juridische uitgevers, Den Haag, 2013).

Chris Goosen is adviseur organisatieontwikkeling bij Stimulansz. Het thema samenwerken houdt hem dagelijks bezig. Hij ziet in de dagelijkse praktijk hoe de verschillende uitgangspunten van beleid

leiden tot verschillende resultaten. Samenwerken is pas mogelijk als verschillende professionals kunnen werken vanuit dezelfde uitgangspunten. Hij is in zijn werk voortdurend daarover in gesprek met uitvoerders, leidinggevend en beleidsmensen.

Mr. Hans Koemans is projectleider bij de Inspectie SZW. Hij doet onderzoek naar de re-integratie van mensen die dienstverlening krijgen van het UWV en gemeenten, recent over de ondersteuning en het begeleiden naar duurzaam werk van jonggehandicapten. Dat zijn de jongeren met een arbeidsbeperking die vanaf de invoering van de Participatiewet niet meer onder de Wajong vallen, maar aangewezen zijn op de dienstverlening van gemeenten. De onderzoeken hebben zich onder meer gericht op de samenwerking tussen gemeenten en PrO- en vso-scholen voor een goede overgang van school naar werk/gemeente.

Lisa Middendorp is student-assistent aan de afdeling Bestuurswetenschappen & Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam. Zij ondersteunt het project 'Niet langer in de Wajong', waarin wetenschappers en gemeenten van elkaar leren over een succesvolle lokale aanpak voor het includeren van jongeren met een beperking.

Emmy Mol MSc is onderzoeker bij de Inspectie SZW. Onlangs heeft zij onderzoek verricht naar de toegang en uitvoering van inkomensondersteunende voorzieningen bij gemeenten voor burgers met een inkomen rond het sociaal minimum. Hier maakte samenwerking tussen de verschillende toegangspoorten (zoals de afdeling Werk en Inkomen en sociale wijkteams) binnen het sociaal domein deel van uit. Daarnaast onderzoekt zij hoe de ondersteuning vanuit gemeenten en het UWV is georganiseerd om jongeren met een arbeidsbeperking duurzaam aan het werk te helpen. Een belangrijke focus in dit onderzoek is de samenwerking tussen gemeenten, het UWV en andere netwerkpartners.

Robert J. van Putten MSc MA is promovendus en docent aan de afdeling Bestuurswetenschappen & Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam. In de masteropleiding bestuurskunde doceert hij vakken



waarin civil society-organisaties en het probleem van beheersing van maatschappelijke vraagstukken vanuit de overheid centraal staan. Hij schrijft een filosofisch proefschrift over maakbaarheid en bescheiden bestuur en is onderzoeksmatig vooral geïnteresseerd in een theoretische doordinking van wat het betekent om bestuur vorm te geven in een laatmoderne samenleving.

Robin Risselada MSc is na haar rijkstraineeship als senior onderzoeker bij de Inspectie SZW aan de slag gegaan. Zij houdt zich bezig met onderzoeken op het terrein van participatie, financiële zelfredzaamheid en de samenwerking tussen partijen in het sociaal domein. Recent deed zij onderzoek naar de aandacht voor participatie en inkomensproblematiek in integrale dienstverlening aan dak- en thuislozen en gezinnen met multiproblematiek.

Dr. Justine Ruitenbergh is hoofd van de afdeling Programmeren, signaleren en onderzoek van de Inspectie SZW. De afdeling levert inzicht in de ontwikkelingen en risico's op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid ten behoeve van een risicogerichte programmering. Dit betekent dat de Inspectie zich vooral inzet op thema's en sectoren die aandacht eisen, zoals arbeidsuitbuiting, onderbetaling en ernstige arbeidsongevallen, schijnconstructies en systeemrisico's in de sociale zekerheid. Daarnaast is zij als gastonderzoeker verbonden aan het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies van de UvA, waarvoor zij onder meer studenten begeleidt die een scriptie schrijven voor de master Comparative Organisational Labour Studies.

Ike Schagen MSc is afgestudeerd als bestuurskundige en heeft een groot deel van haar studie en vervolgonderzoek gewijd aan de integratie van de zorg en de governance hiervan. De decentralisatie van de zorg was voor haar een uitstekend startpunt om te onderzoeken hoe lokale netwerken samenwerken om hun 'gezamenlijke' doel van efficiënte, kwalitatief goede en toegankelijke zorg te realiseren. Door verschillende netwerken in alle uithoeken van het land te analyseren op hun netwerk-governance, context en effectiviteit heeft Schagen voorzichtige conclusies kunnen trekken over hoe we onze netwerken

effectief kunnen inrichten en zo gezamenlijk efficiënte, kwalitatief goede en toegankelijke zorg kunnen realiseren.

Dr. Ronald van Steden is universitair hoofddocent Bestuurswetenschappen & Politicologie aan de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam. Binnen de kenniswerkplaats Veiligheid & Veerkracht doet hij onder meer onderzoek naar de samenwerking van organisaties in zogeheten ‘veiligheidsnetwerken’. Naast politie en justitie zijn er veel organisaties bij veiligheidsnetwerken betrokken. Het blijkt in de praktijk niet zo eenvoudig om goed samen te werken vanwege botsende logica’s. Meer in het bijzonder is Van Steden geïnteresseerd in de normatieve kant van dergelijke processen. Welke culturen, normen, waarden en wereldbeelden hebben professionals? Kunnen deze worden verenigd?

Nancy Storm BSc is onderzoekscoördinator bij de Inspectie SZW. Daar heeft zij de laatste jaren projecten geleid over de rol van gemeenten in de regionale arbeidsmarkt. Hierin werd vooral gekeken naar de samenwerking tussen overheid, onderwijs en ondernemers. Ook heeft ze recent een onderzoek geleid naar de integrale dienstverlening aan dak- en thuislozen en gezinnen met multiproblematiek. Nu is zij coördinator binnen een programma dat zich richt op participatie en financiële zelfredzaamheid.

Drs. Janneke Stouten werkt als senior onderzoeker bij de Inspectie SZW. De laatste jaren heeft zij voornamelijk kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar de samenwerking van professionals op het gebied van werk en inkomen. Hierbij gaat het onder andere om samenwerking met professionals in de gezondheidszorg en samenwerking binnen en met sociale wijkteams. Daarnaast deed zij onderzoek naar de samenwerking in de arbeidsmarktregio’s tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en het UWV.