

# Samenwerken in de aanpak van schulden bij dak- en thuisloze jongeren

Een kwalitatief onderzoek naar de samenwerking tussen ketenpartners in de schuldenaanpak voor dak- en thuisloze jongeren in Arnhem

**Radboud Universiteit**



Naam: Aysha Kardes  
Studentnummer: s4724291  
Begeleider: Dr. J.H.M.M. Tholen

Radboud Universiteit Nijmegen  
Faculteit der Managementwetenschappen  
Opleiding Bestuurskunde  
Master Beleidsadviesering

Opdrachtgever: Gemeente Arnhem  
Begeleider: Masja Kruse  
Stageperiode: Maart 2020-December 2020  
Datum: 17-02-2021

## Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie over de samenwerking tussen Arnhemse partijen in de schuldenaanpak voor dak- en thuisloze jongeren. Deze scriptie is geschreven ter afsluiting van de master Beleidsadvisering aan de Radboud Universiteit in Nijmegen en in opdracht van de gemeente Arnhem. Door het schrijven van deze masterthesis en het meewerken binnen het actieprogramma Dak- en Thuisloze jongeren bij de gemeente Arnhem heb ik veel geleerd over de bestuurskunde, maar ook over de problematiek dat zich afspeelt in mijn stad en over de complexiteit ervan. Dit heb ik met ontzettend veel plezier gedaan. Hoewel het onderwerp mij enthousiast maakte en mij motiveerde mijn best te doen, is het ook mijn begeleider Masja Kruse, projectleider binnen het actieprogramma, die een grote bijdrage heeft geleverd aan het succes van mijn afstudeerperiode. Ik bedank haar voor haar fijne begeleiding tijdens mijn afstudeerperiode waarin zij met geduld, een kritische blik, betrokkenheid en haar expertise mij op de best mogelijk manier heeft kunnen begeleiden. Ook wil ik ook alle respondenten bedanken voor hun tijd, betrokkenheid en eerlijkheid. Tot slot wil ik mijn scriptiebegeleider, Berry Tholen, bedanken voor zijn scherpe en snelle feedback en zijn fijne begeleiding tijdens mijn afstudeerperiode. Ik had me geen effectievere en efficiëntere scriptiebegeleider kunnen voorstellen. Dankzij jullie heeft mijn scriptie inhoud gekregen en heb ik mijzelf kunnen ontwikkelen op bestuurskundig vlak. Ik sluit deze periode voldaan af en hoop dat mijn onderzoek van waarde is in de aanpak van dak- en thuisloosheid onder jongeren.

Allemaal bedankt!

Aysha Kardes

# Inhoudsopgave

1   Inleiding .....	6
1.1 Aanleiding .....	6
1.2 Probleemstelling .....	8
1.2.1 Doelstelling.....	8
1.2.2 Hoofdvraag en deelvragen .....	8
1.3 Relevantie .....	8
1.4 Voorbeschouwing theoretisch en methodologisch kader .....	10
1.5 Leeswijzer .....	10
2   Theoretisch kader.....	11
2.1 Inleiding .....	11
2.2 Redenen voor samenwerking .....	11
2.3 Netwerk als instrument voor samenwerking.....	12
2.4 Programmatische samenwerking.....	13
2.5 Netwerkeffectiviteit .....	14
2.6 Wat leidt tot netwerkeffectiviteit? .....	15
2.6.1 Wederzijds afhankelijkheids-en urgentiebesef.....	15
2.6.2 Externe druk .....	16
2.6.3 Concretisering .....	16
2.6.4 Onderlinge verhoudingen .....	18
2.6.5 Coördinatie en bestuurlijke kracht .....	19
2.6.6 Stabiliteit .....	20
2.6.7 Randvoorwaarden .....	21
2.7 Samenvatting .....	21
2.8 Slot.....	22
3   Methodologisch kader .....	23
3.1 Onderzoeksstrategie .....	23
3.2 Methoden van dataverzameling .....	24
3.2.1 Half-gestructureerde interviews .....	24
3.2.2 Documentanalyse .....	25
3.3 Onderzoekseenheden .....	26
3.4 Operationalisatie.....	27
3.5 Methode van analyse .....	31
3.6 Betrouwbaarheid, validiteit en bruikbaarheid .....	31
3.7 Slot.....	33

4   Resultaten .....	34
4.1 Partijen in de samenwerking .....	34
4.2 Succesfactoren in de praktijk .....	37
4.2.1 Wederzijdse afhankelijkheid en urgentiebesef .....	37
4.2.2 Externe druk .....	39
4.2.3 Concretisering .....	40
4.2.4 Onderlinge verhoudingen .....	44
4.2.5 Coördinatie.....	47
4.2.6 Stabiliteit .....	49
4.2.7 Randvoorwaarden .....	51
4.3 Mogelijkheden voor het oplossen van knelpunten .....	54
4.4 Slot.....	55
5   Conclusie, aanbevelingen en reflectie .....	56
5.1 Conclusie.....	56
5.1.1 Deelvraag 1: huidige samenwerking .....	56
5.1.2 Deelvraag 2: succesfactoren uit de theorie .....	57
5.1.3 Deelvraag 3: aanwezigheid succesfactoren in de samenwerking .....	58
5.1.4 Deelvraag 4: mogelijke oplossing voor knelpunten.....	63
5.2 Aanbevelingen .....	63
5.3 Reflectie .....	66
6   Bronnen .....	69
7   Bijlagen .....	72
7.1 Interviewvragen.....	72

# 1 | Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst inzicht gegeven in de aanleiding van dit onderzoek. Hieruit volgt de probleemstelling van het onderzoek, bestaande uit de doelstelling, de hoofdvraag en de deelvragen. Vervolgens komt de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie aan bod gevolgd door een voorbeschouwing op het theoretisch en methodologisch kader. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

## 1.1 Aanleiding

In 2018 schatte het CBS (2019) dat in Nederland het aantal dak- en thuisloze jongeren tussen de 18 en 27 is verdriedubbeld naar 12.600 sinds 2009. Deze jongeren hebben vaak te maken met complexe, meervoudige problematiek wat hen extra kwetsbaar maakt. In veel gevallen ontbreekt een sociaal netwerk om op terug te vallen en hebben jongeren in het verleden te maken gehad met jeugdzorg en/of politie en justitie. Naar aanleiding hiervan startte staatssecretaris Paul Blokhuis in 2019 het Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren met de wens zoveel mogelijk jongeren van de straat te krijgen. De ambitie van deze pilot is om dak- en thuisloosheid terug te dringen naar 0%. Binnen de pilot ondersteunt het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) gemeenten en betrokken partijen om te doen wat nodig is. Via het actieprogramma wordt deelnemende gemeenten de mogelijkheid geboden om te reflecteren op knelpunten in de uitvoering, van onder andere de regels, inzicht te verkrijgen in de kosten en baten bij het nemen van maatwerkbeslissingen en gezamenlijk met de deelnemende gemeenten te werken naar structurele oplossingen. De gemeente Arnhem is een van de 14 pilot gemeenten die deelneemt aan dit actieprogramma om zoveel mogelijk jongeren van de straat te krijgen, maar ook om inzicht te krijgen in de problematiek, oorzaken van dak- en thuisloosheid en om samen met betrokkenen de integrale aanpak van dak- en thuisloze jongeren te verbeteren. Arnhem kent nog te veel jongeren die hun weg niet kunnen vinden naar een economisch zelfredzaam leven. Dit is te zien aan de hoeveelheid jongeren die zonder startkwalificatie school verlaat, werkloos is, dak- of thuisloos is, buiten beeld is omdat ze geen onderwijs genieten, geen werk hebben en geen gebruik maken van sociale voorzieningen en vanwege de stijgende vraag naar jeugdzorg. Het feit dat jongeren problemen hebben op verschillende leefgebieden maakt het extra kwetsbaar om hun weg naar economische en sociale zelfstandigheid te vinden zonder de juiste ondersteuning.

Een van de thema's binnen het actieprogramma is schulden. Dak- en thuisloze jongeren kampen bijna allemaal met (problematische) schulden. Vaak zijn schulden de oorzaak van dak- en thuisloosheid onder jongeren, maar ook een gevolg en vormen een belemmering op de weg naar een economisch en zelfstandig bestaan. Huisuitzettingen als gevolg van schulden zijn een van de meest genoemde redenen van dak- en thuisloosheid (Raad Volksgezondheid & Samenleving, 2020, p. 27-28) en een verleden met huurschulden belemmert het krijgen van een woning. Schulden belemmeren de weg naar structureel onderdak, maar gaan ook gepaard met psychische problematiek. Voor dak- en thuisloze jongeren is het van belang dat zij werken aan hun perspectief door het volgen van een opleiding of het vinden van een baan. Een jongere kan zich echter alleen focussen op het toekomstperspectief zodra er sprake is van een financiële stabiele situatie. Des te meer reden voor de gemeente Arnhem om actief in te zetten op de aanpak van schulden bij dak- en thuisloze jongeren, om hen zo sneller te leiden naar een economische zelfstandig sociaal bestaan.

Dit doet zij in samenwerking met verschillende partijen, waaronder uitvoerders van schuldhelpverlening, maar ook maatschappelijke partners die dak- en thuisloze jongeren opvangen, schulden signaleren en verwijzen naar de juiste hulpverlening. Tot op heden is er geen inzicht in de effectiviteit van dit samenwerkingsproces, alsmede in praktische mogelijkheden om de samenwerking te versterken. In het kader van het actieprogramma heeft de gemeente Arnhem behoefte aan inzicht in de effectiviteit van het samenwerkingsproces en de mogelijkheden om dit samenwerkingsverband te versterken voor de schuldenaanpak voor dak- en thuisloze jongeren. Tegelijkertijd is het verkrijgen van een overzicht van de verbetermogelijkheden voor mensen met schulden in de maatschappelijke opvang een actie in de uitvoeringsagenda 2020-2021 van de gemeente Arnhem. Dit onderzoek streeft ernaar om meer duidelijkheid te verschaffen over de effectiviteit van de samenwerking in de schuldenaanpak voor dak- en thuisloze jongeren en mogelijke verbeterpunten te bieden.

## 1.2 Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek bestaat uit een doelstelling en onderzoeksvragen. Deze worden hieronder toegelicht.

### 1.2.1 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

*Het verkrijgen van inzicht de effectiviteit van de huidige samenwerking en in de procesvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor een effectieve samenwerking tussen relevante ketenpartners in de schuldenaanpak voor dak- en thuisloze jongeren in Arnhem, ten einde een aanbeveling te doen voor een optimale samenwerking.*

### 1.2.2 Hoofdvraag en deelvragen

Vanuit bovenstaande doelstelling is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

*Hoe effectief is de samenwerking tussen ketenpartners in Arnhem rondom de schuldenaanpak voor dak- en thuisloze jongeren en hoe kan deze geoptimaliseerd worden?*

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

- 1. Hoe ziet de huidige samenwerking eruit in de schuldenaanpak voor dak- en thuisloze jongeren?*
- 2. Welke voorwaarden/succesfactoren voor effectieve samenwerking zijn er in de literatuur te onderscheiden?*
- 3. In hoeverre zijn de onderscheiden voorwaarden/succesfactoren aanwezig in de huidige samenwerking?*
- 4. Op welke wijze kan aan deze succesvoorwaarden worden voldaan?*

## 1.3 Relevantie

Nederland kende in 2018 ongeveer 12.600 jongeren in de leeftijd van 18 tot 27 jaar die dak- of thuisloos waren. In de meeste gevallen hebben de jongeren een jeugdzorg verleden, gecombineerd met psychische problematiek, verslavingsproblemen, financiële problemen en soms met een verstandelijke beperking. Ze leven op straat, in de opvang, bij vrienden of kennissen (CBS, 2019). Ze kennen geen stabiel leven en hebben ondersteuning nodig bij het vinden van werk, een opleiding of het vinden van een woning. Deze ondersteuning richt zich op verschillende leefgebieden van jongeren. Het ene leefgebied is niet meer of minder

belangrijk dan de ander, maar hebben wel invloed op elkaar. Schuldenproblematiek is, zoals eerder vermeld, vaak een reden van dak- en thuisloosheid en vrijwel altijd een gevolg van dak- en thuisloosheid onder jongeren. Het hebben van schulden staat in de weg om te werken aan een economisch zelfstandig bestaan. De schuldenaanpak vereist een intensieve samenwerking tussen betrokken partijen. In de gemeente Arnhem wordt deze complexe problematiek opgepakt door veel betrokkenen in de stad, waaronder de gemeente en verschillende maatschappelijke organisaties. De verschillende verantwoordelijke partijen en betrokken leveren hun bijdrage aan oplossingen, maar dit is niet voldoende gebleken gezien de cijfers van dak- en thuisloosheid onder jongeren (Rijksoverheid, 2019). De maatschappelijke relevantie van dit vraagstuk is de bijdrage die het levert de aanpak van schulden bij dak- en thuisloze jongeren door het creëren van een effectief samenwerkingsverband van betrokken partijen en daarmee, hopelijk, meer jongeren snel onderdak en perspectief biedt.

Dit onderzoek draagt tevens bij aan de ontwikkeling van literatuur over netwerk/samenwerkingsverbanden. De bestuurskunde kent vele onderzoeken naar samenwerking wat zich uit in talloze theorieën over samenwerking en de daarbij behorende succesvoorwaarden. In dit onderzoek is een beoordelingskader opgesteld voor samenwerking in het publieke domein dat in vervolgstudies gebruikt kan worden om de effectiviteit van samenwerking te evalueren. Dit beoordelingskader is van toegevoegde waarde omdat het succesfactoren van verschillende auteurs waar overeenstemming over bestaat samenvat en biedt daarom een overzicht van de beste succesfactoren volgens theoretische inzichten. Tegelijkertijd worden deze succesfactoren benoemd als mogelijkheden voor netwerkeffectiviteit en duiden volgens Kaats en Opheij (2012) niet wat dit concreet in de praktijk betekent. De succesfactoren zijn onvoldoende toegepast op de praktijk. Door deze succesfactoren te evalueren in de praktijk, kan er een praktische waarde worden toegekend aan de theorie over samenwerken in het publieke domein. Het gebruik van deze succesfactoren in dit onderzoek biedt inzicht in de toepasbaarheid ervan in de praktijk.

#### **1.4 Voorbeschouwing theoretisch en methodologisch kader**

In het theoretisch kader staat centraal op basis van welke wetenschappelijke inzichten het onderzoek vormt krijgt. In het theoretisch kader wordt ingegaan op recente literatuur over samenwerken, waaronder netwerken. Na een uitleg over samenwerken in de publieke dienstverlening, wordt inzicht gegeven in verschillende factoren die van invloed zijn op de effectiviteit van een samenwerking. In totaal zijn er zeven succesfactoren uit de theorie herleid die van invloed zijn op de effectiviteit van een samenwerking. Dit alles is weergegeven in een conceptueel model. De methodiek van dit onderzoek kent een kwalitatief karakter. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen worden data op verschillende manieren vergaard. Een passende onderzoeksmethode is dan een casestudie. Er zal worden getoetst of deze succesfactoren aanwezig zijn in de samenwerking. Deze toetsing maakt dat het onderzoek een evaluatieve aard kent. De effectiviteit van de samenwerking wordt namelijk aan de hand van deze factoren geëvalueerd. Het onderzoek zal uitgevoerd worden via half-gestructureerde interviews met relevante betrokken actoren in de samenwerking en via een documentanalyse van verschillende relevante documenten.

#### **1.5 Leeswijzer**

In het volgende hoofdstuk is het theoretisch kader beschreven. Hierin wordt ingegaan op wetenschappelijke literatuur over samenwerken in de publieke dienstverlening, gevolgd door een toelichting op welke factoren van invloed zijn op een effectieve samenwerking. In het derde hoofdstuk komt het methodologisch kader aan bod waarin de manier van het onderzoek wordt verantwoord. In het vierde hoofdstuk worden de resultaten, verkregen uit het uitvoeren van het kwalitatieve onderzoek, weergegeven. Vervolgens wordt in het vijfde hoofdstuk een conclusie getrokken over de resultaten en een antwoord gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek gevolgd door aanbevelingen om de samenwerking in de schuldenaanpak voor dak- en thuisloze jongeren te verbeteren. Dit hoofdstuk sluit tevens af met een reflectie op het onderzoeksproces.

## 2 | Theoretisch kader

In dit hoofdstuk staat de deelvraag ‘*Welke voorwaarden/succesfactoren voor effectieve samenwerking zijn er in de literatuur te onderscheiden?*’ centraal. Voor het beantwoorden van deze vraag wordt allereerst in paragraaf 2.1 en 2.2 ingegaan op de redenen om samen te werken, gevolgd door een toelichting op publieke samenwerking. In paragraaf 2.5 wordt uitleg gegeven over netwerkeffectiviteit gevolgd door theoretische inzichten in succesfactoren voor effectieve samenwerking. Het theoretisch kader wordt afgesloten met een samenvatting van deze factoren, alsmede een conceptueel model.

### 2.1 Inleiding

De complexiteit van maatschappelijke vraagstukken neemt toe (Haveri, 2006, p.34). Deze problemen worden vaak aangeduid als ‘*wicked problems*’ waar niet zomaar een oplossing voor is. Het gaat dan om problemen zoals werkloosheid, armoede, veiligheid of dakloosheid (Gerritsen, 2011, p.32). De problemen raken vaak meerdere leefgebieden van burgers, waardoor diensten door elkaar heen lopen en op elkaar ingrijpen. Publieke vraagstukken hebben daarom verschillende kenmerken dat hen onderscheidt van private vraagstukken. Ze zijn vaak ambigue, multidimensionaal, onvoorspelbaar en onbegrensd (Van Delden, 2009, p.13). Deze complexiteit en de omvang van publieke vraagstukken leidt tot onvermogen van organisaties om hier adequaat op te reageren, waardoor samenwerking noodzakelijk wordt (Kaats & Opheij, 2008, p.52-54). De veronderstelling is dat wanneer organisaties met elkaar worden verbonden, er een betere aanpak kan worden gerealiseerd voor complexe vraagstukken. Daarnaast zou samenwerken leiden tot een krachtenbundeling van verschillende organisaties waarin men gebruik kan maken van elkaars informatie, deskundigheid en middelen.

### 2.2 Redenen voor samenwerking

In de literatuur worden verschillende redenen genoemd om samen te werken. Kouwenhoven (1991) benoemt drie motieven voor samenwerking. Het eerste motief is vanuit financieel economisch perspectief, waarbij organisaties samenwerken omdat zij een beperkte financiële ruimte hebben. Het tweede motief is een bestuurlijk-strategisch motief waarin samenwerken zorgt voor effectiever en efficiënter beleid. Tot slot benoemt Kouwenhoven het ‘*civic culture*’

motief die is ontstaan vanuit de behoefte van ondernemingen om een bijdrage te leveren aan de oplossing van maatschappelijke problemen in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Over het algemeen werken overheidsinstanties samen voor de aanvulling van ontoereikende hulpbronnen of medewerking aan het beleid (Bruijn, 2008). Dit komt dan ook overeen met de motieven van de gemeente Arnhem om samen te werken aan de schuldenaanpak voor dak- en thuisloze jongeren. De bijdrage van betrokken partners is essentieel omdat de complexiteit van het vraagstuk vraagt om expertise en medewerking van alle partijen die elk hun eigen expertise en hulpmiddelen hebben. Een schuldenaanpak vraagt om informatie-uitwisseling, kennisdeling en uitvoering van hulpverlening dat is verspreid over verschillende actoren. Samenwerking is daarom vereist om schuldenproblematiek bij dak- en thuisloze jongeren aan te pakken.

### **2.3 Netwerk als instrument voor samenwerking**

Powell (1990) introduceerde het idee van een organisatienetwerk als coördinatievorm voor de oplossing van maatschappelijke vraagstukken, naast de markt en hiërarchie. Volgens Powell is de markt alleen geschikt om organisaties voor korte tijd aan elkaar te verbinden voor eenmalige transacties waar weinig informatie-uitwisseling voor nodig is, gezien het feit dat markten werken via contracten en alleen organisaties en mensen met elkaar verbinden. Ondanks de flexibiliteit van de markten, bieden zij geen oplossing voor meer complexe afhankelijkheden. Ook de hiërarchie, ofwel de organisatie waarbinnen uitwisselingen zich herhalen, waarin meer informatie wordt uitgewisseld en dus duurzame afstemming en taakverdeling mogelijk is, is volgens Powell niet een geschikt mechanisme voor complexe maatschappelijke vraagstukken. Deze kenmerken van de hiërarchie leiden tot formele procedures en sturingsrichtlijnen en vaste afhankelijkheidsrelaties die niet op kunnen tegen het flexibele, onvoorspelbare, ambiguë en multidimensionale karakter van complexe maatschappelijke vraagstukken. Netwerken bieden de mogelijkheid voor het aangaan van duurzame afhankelijkheden en het regelen van het informatieverkeer tussen deelnemende organisaties zonder flexibiliteit te verliezen (Powell, 1990, p.302-304).

Powell (1990) benoemt tevens condities waarin samenwerking in netwerken tot haar recht komt. Allereerst is er sprake van een grote kennisintensiteit in de voortbrenging van diensten

en daarmee ook professionaliteit vereist bij de uitvoerenden. Het is essentieel dat de uitvoering diepgaande kennis en ervaring heeft. Niet alleen het delen van informatie is van belang, maar ook de ontwikkeling van gezamenlijke waarden. Daarnaast dient er een noodzaak te zijn om snel te kunnen inspelen op vragen die voortdurend veranderen. Organisaties moeten hun taakverdeling direct kunnen wijzigen bij een andere vraag of externe ontwikkelingen. Omdat er binnen netwerken geen sprake is van een vaste hiërarchische relatie tussen organisaties en focus van samenwerking ligt op de uitvoering, zijn netwerken hier uitermate geschikt voor (Powell, 1990, p.324-326).

De omschrijving die Powell maakt van organisatienetwerken en de kracht ervan sluiten aan bij de kenmerken van publieke dienstverlening. Multidimensionale en ambigue vraagstukken vragen om veel informatie-uitwisseling. De onvoorspelbaarheid van vraagstukken behoeft flexibiliteit van alle betrokkenen. Dit maakt het volgens Powell aannemelijker om via organisatienetwerken grotere samenhang aan te brengen in publieke dienstverlening.

#### **2.4 Programmatische samenwerking**

Het begrip organisatienetwerken kent een brede invulling. Er bestaan verschillende vormen van netwerkenverbanden in de publieke sector, zoals beleidsafspraken of convenanten tussen overheid en verschillende maatschappelijke partners. Daarnaast zijn er ook netwerkverbanden die zich richten op het operationele gedeelte van dienstverlening zoals op de uitvoering waarin teams van professionals hun werk op elkaar afstemmen. De literatuur onderscheidt verschillende soorten netwerken. In de publieke sector komt men vaak '*joint programs*' oftewel, programmatische samenwerking, tegen waarbij actoren met elkaar samenwerken voor het plannen en uitvoeren van specifieke activiteiten (Oliver, 1990, p.249-257). Samenhang als resultaat staat centraal in programmatische samenwerking waar men publieke diensten verleent vanuit een gedeelde doelstelling. Een belangrijk kenmerk is dat actoren die deelnemen aan een netwerk in de publieke sector, zich laten leiden door een gemeenschappelijk doel, anders dan in de private sector waarin men zich laat leiden door eigen gewin. Een programmatische samenwerking is een variant van samenwerking waarin verschillende actoren zich bewegen rondom een activiteitenprogramma en waarin ze zich richten op het bereiken van het gemeenschappelijke doel. Belangrijke kenmerken zijn het aanpakken van

specifieke maatschappelijke problemen, gericht op een meer effectieve uitvoering door professionals, waarbij veel kennis moet worden uitgewisseld tussen partners, in de vorm van een duurzaam uitvoerend werkverband, tussen meerdere organisaties (van Delden, 2009, p18). Het bestaansrecht van een publiek netwerk wordt uiteindelijk bereikt door het behalen van maatschappelijke doelen. Programmatische samenwerking volgt immers uit het feit dat actoren afzonderlijk van elkaar de doelen niet behalen (Kenis & Provan, 2008, p.307).

## 2.5 Netwerkeffectiviteit

Nu er een beeld is gegeven van hoe samenwerking binnen publieke netwerken functioneert, kan ingegaan worden op hoe een netwerk effectief kan functioneren. In de literatuur worden verschillende condities benoemd die een verklaring geven voor het slagen van een netwerken in het behalen van een bepaalde *outcome*, ook wel de netwerkeffectiviteit genoemd (Provan & Kenis, 2008, p.229). De effectiviteit van publieke samenwerking onderscheidt zich van effectiviteit van private samenwerking en daarom zijn niet alle theorieën geschikt. Er zal moeten worden aangesloten bij theorieën die zich richten op netwerkeffectiviteit rondom publieke netwerken.

In de literatuur zijn echter verschillende theorieën beschikbaar die ingaan op netwerkeffectiviteit. In de theorie van Provan en Milward (2001, p. 416-422) wordt netwerkeffectiviteit vanuit drie niveaus benaderd, namelijk vanuit gemeenschapsniveau, netwerkkniveau en deelnemerniveau. De netwerkeffectiviteit op gemeenschapsniveau gaat over wat het netwerk bijdraagt aan de gemeenschap. Op het niveau van het netwerk gaat effectiviteit over het functioneren van een netwerk. Hierbij gaat het tevens om de prestaties van een netwerk als geheel die netwerkactoren afzonderlijk niet kunnen behalen. De effectiviteit op het niveau van de deelnemer gaat over het afzonderlijke succes voor netwerkactoren. In dit onderzoek wordt uitgegaan van de netwerkeffectiviteit van het netwerk op zich. De definitie van netwerkeffectiviteit in dit onderzoek wordt geformuleerd als '*het bereiken van positieve resultaten op netwerkkniveau die normaal door individuele onafhankelijke actoren niet kunnen worden bereikt*'. Dit is afhankelijk van onder andere de structurele kenmerken van een netwerk (Provan & Milward, 2001, p416-422).

## **2.6 Wat leidt tot netwerkeffectiviteit?**

Over de wijze waarop netwerkeffectiviteit bereikt kan worden bestaat discussie. Verschillende auteurs hebben een indeling gemaakt van succesfactoren voor werken binnen netwerken die elkaar overlappen, maar ook aanvullen. Van Delden (2009) heeft in zijn proefschrift uitgebreid onderzoek gedaan naar samenwerking in de publieke dienstverlening waarin hij *state of the art* literatuur over netwerkontwikkeling specificeert. Via empirisch onderzoek komt hij tot een aantal resultaatcondities die netwerkeffectiviteit per fase verklaren. De indeling per fase wordt in dit onderzoek niet aangehouden. Reden hiervoor is dat de huidige samenwerking in deze casus in ontwikkeling is en fases door elkaar heen lopen. Naast van Delden, hebben ook Klijn en Koppenjan (2001), Dozy (2011) en Kloosterman (2009) uitgebreid onderzoek verricht naar succes- en faalfactoren bij samenwerkingen. In onderstaande toelichting is een selectie gemaakt van de succesfactoren waar overeenstemming over bestaat bij de auteurs.

### **2.6.1 Wederzijds afhankelijkheids- en urgentiebesef**

Een belangrijke voorwaarde voor een goede samenwerking is het besef van overheidsmanagers en beleidsmakers dat de overheid een vraagstuk niet alleen kan oplossen en het besef dat het betrekken van andere partners het risico kan spreiden en effectievere oplossingen kan bieden. Wederzijds afhankelijkheidsbesef houdt in dat organisaties van elkaar afhankelijk zijn voor het bereiken van bepaalde doelen of middelen (Dozy 2001). Deze organisaties kunnen namelijk beschikken over aanvullende expertise, technologie, relaties en financiële middelen die ingezet kunnen worden voor een gezamenlijke inspanning. Dit noemt Dozy 'wederzijdse afhankelijkheid'. Volgens van Delden is 'urgentiebesef' belangrijk omdat dit organisaties noodzaakt samen te werken. Actoren dienen daarom in te zien dat het probleem niet alleen opgelost kan worden, maar alleen in samenwerking met actoren die beschikken over de benodigde middelen (Klijn & Koppenjan, 2001, p.189). Een belangrijke verklaring voor het niet komen tot gewenste resultaten in een netwerk, is dat actoren zich niet bewust zijn van hun externe afhankelijkheden (Klijn & Koppenjan, 2001, p.189). Dit belemmert een integrale samenwerkingsvorm waarin elke actor een gevoel van urgentie voor samenwerking heeft. Stagnaties in de samenwerking kunnen deels verklaard worden door de lage interesse van netwerkpartners in de interactieprocessen, door bijvoorbeeld de lage prioriteit van een probleem in de perceptie van een bepaalde actor.

### **2.6.2 Externe druk**

De overheid heeft een grote invloed als het gaat om samenwerking stimuleren tussen partijen. Binnen het publieke domein heerst een beeld van de overheid als actor van 'betekenis' die de belichaming is van het handelen van de samenleving. Vanwege deze symbolische lading van overheidsoptreden, wegen simpele initiatieven van overheden toch zwaar. Samenwerkingsverbanden kunnen daarom het beste worden aangezet door de overheid, in dit geval een gemeente. Het aanzetten van een samenwerking kan door middel van een impuls, maar ook dwang. Dozy geeft aan dat een samenwerking dat is opgelegd via dwang, vaak minder effectief is. Een gevolg hiervan is ceremoniële conformiteit, waarbij er op papier sprake is van samenwerking, maar in de werkelijkheid niet wordt samengewerkt (Dozy, 2011). Van Delden noemt dit schijnsamenwerking. Dit treedt vooral op wanneer de belangen, doelen en de waarden van de organisaties die samenwerken ver uit elkaar liggen (Dozy, 2011).

Dat overheidsoptreden zwaar weegt, wil niet zeggen dat ze ook gezaghebbend is. Vanwege het feit dat autonome partijen betrokken zijn, is zeggenschap tussen en over deelnemers beperkt. De sturende kracht van de overheid is vaak beperkt wanneer er ook andere partijen of overheidslagen betrokken zijn, bijvoorbeeld subsidieverstrekkers. Deze organisaties hebben vaak ook eigen handelingsvrijheid, wettelijk en/of professioneel. Dit beperkt de sturing van het netwerk vanuit de overheid en begrensd de stimulerende rol van de overheid (Van Delden, 2009, p.86).

### **2.6.3 Concretisering**

Concretisering betekent dat tussen alle partners in het netwerk duidelijkheid is over de taken en verantwoordelijkheden. De netwerkpartners hebben een bepaald beeld en verwachtingen van wat andere partners kunnen en moeten, maar deze worden niet altijd expliciet vastgelegd. Het is daarom belangrijk dat de rollen en verantwoordelijkheden van de netwerkpartners onderling worden overlegd en worden vastgelegd, al dan niet schriftelijk. Dozy (2011) definieert dit proces als het werken aan domeinconsensus. Van Delden (2009) gaat in op concretisering door het belang te benadrukken van regelmatige herziening van beleid en procedures wanneer omstandigheden of kennis verandert. Wanneer er een duidelijke formele rolverdeling is van verantwoordelijkheden en rollen, dan is de samenwerking voorspelbaar en stabiel. Het is dan voor iedere partner in een netwerk duidelijk wat zij van wie kunnen

verwachten en wie waarvoor verantwoordelijk is. Hierdoor ontstaan er minder conflicten en is er minder onzekerheid in de samenwerking. Er moet een duidelijk afgegrensd gebied zijn waarop de samenwerking zich afspeelt. Dit betekent dat het duidelijk moet zijn wie in de praktijk onder welke doelgroep valt en wie niet en waar de samenwerkingsafspraken ophouden. Dit heeft betrekking op informatie-uitwisseling, diagnoses, registraties, procedures en werkplannen. Deze vorm van concretisering dient volgens van Delden ook helder te worden gecommuniceerd met alle partners. Op deze manier ontstaat er ook draagvlak bij actoren op de manier hoe rollen en taken zijn verdeeld.

Voorafgaand aan concretisering is het belangrijk dat er een gezamenlijke visie is ontstaan. Zodra een besluit is genomen om samen te werken, is het aan de netwerkpartners om doelen te formuleren voor de samenwerking dat vaak wordt gedaan in vorm van bijeenkomsten en of workshops waarin beleidsmatige, praktische en maatschappelijke doelen worden besproken. Een gedeelde visie en een overstijgende gemeenschappelijke doelstelling dient als fundament voor alle activiteiten van de samenwerking (Smeets & Van Veen, 2018, p.9). De doelbepaling uit zich ook vaak tot praktische afspraken die in de loop van de samenwerking worden geconcretiseerd en uitgebreid. Concretisering is het ontwikkelen van een plan of procesontwerp dat een duidelijk beeld geeft van hoe samenwerking in de praktijk vorm krijgt. Het proces naar gezamenlijke doelbepaling licht van Delden niet toe. Klein & Koppenjan (2001, p.189) gaan wel in op een onderdeel van de gezamenlijke doelbepaling, namelijk de overeenstemming van doelen en belangen. Samenwerking kan worden belemmerd wanneer er uiteenlopende doelen en belangen aanwezig zijn binnen een netwerkverband. Een voorbeeld is een netwerk die zowel een wethandhavingsactor als een sociale dienstverlener bevat, waarvan de wethandhavingsactor als doel heeft misdaad te bestrijden en de sociale dienstverlener zich juist richt op behandeling (Goldsmith & Eggers, 2004, p.41). Verschillende tegenstrijdige doelen kunnen leiden tot conflicten wat de interactie binnen het netwerk blokkeert. Samenwerking zal alleen leiden tot de gewenste resultaten wanneer actoren hun doelen en belangen gemeenschappelijk op elkaar afstemmen (Klijn en Koppenjan, 2001, p.189). Procesmanagement waarin een netwerkmanager de mogelijkheid om te discussiëren en perspectief, doelen en belangen te herformuleren faciliteert, kan een uitkomst bieden om overeenstemming te bereiken over doelen. Doelen, belangen en perspectief liggen ten slotte niet vast en zijn veranderbaar.

Concretisering gaat ook over de regelmatige herziening van de samenwerking en eventuele afspraken die daarin zijn gemaakt. De uitkomsten van een samenwerking worden gebruikt voor drie zaken, namelijk evalueren, leren en verantwoorden. Het succes van een samenwerking hangt voor een deel af van duidelijkheid over doelen en voordelen van de samenwerking en het behalen van tussentijdse resultaten (Bryson et al., 2015, p.656). Deze tussentijdse resultaten kunnen zowel procesresultaten zijn als concrete output resultaten. Deze resultaten kunnen tussentijds bijdragen aan vertrouwen en betrokkenheid van de actoren. Dit wordt ook wel periodiek evalueren genoemd. Voor een periodieke evaluatie is het belangrijk dat dit zowel op netwerkniveau als op individueel casus niveau gebeurt. Een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van een netwerk is dat alle actoren samen van elkaar leren en evalueren voor het verbeteren van de samenwerking.

#### **2.6.4 Onderlinge verhoudingen**

De onderlinge verhoudingen tussen partners in een netwerk is een succesfactor dat van invloed is op andere succesfactoren. Van Delden (2009) en Dozy (2011) komen samen tot een aantal elementen die onderlinge verhoudingen op positieve wijze beïnvloeden. Het gaat hier om cultuur, vertrouwen en communicatie. Wanneer de culturen van organisaties gelijksoortig zijn, is de kans groter op beter overleg en daardoor effectievere samenwerking. Van Delden benadrukt het belang van het leren kennen van elkaars cultuur en ziet dit ook als een voorwaarde voor een goede samenwerking. Een andere belangrijke voorwaarde is elkaar vertrouwen, wat belangrijk is voor het aangaan en onderhouden van relaties in een netwerk (Van Delden, 2009). Vertrouwen wordt door van Delden omschreven als *'de overtuiging van de een dat een ander volgens de verwachtingen en eerlijk zal handelen en daarbij geen misbruik maakt van situaties die in zijn voordeel zijn.'* Dit vertrouwen bestaat uit relaties en interacties tussen netwerkpartners en zal geleidelijk ontstaan. Kloosterman omschrijft dit als betekenisvolle interactie dat bestaat uit informele, frequente en open communicatie om de samenwerking in stand te houden. Interactie biedt de mogelijkheid om activiteiten te coördineren en relaties te creëren waarin kennis gedeeld kan worden en vertrouwen vergroot kan worden. Het is belangrijk dat organisaties in een netwerk een effectieve overlegstructuur creëren waarin men elkaar op de hoogte houdt van zaken, discussieert, feedback geeft en neemt en kennis deelt. Een effectieve overlegstructuur is tevens een die rekening houdt met

het risico van wildgroei waarin overleggen steeds verder uitbreiden. Er moet uit gekeken worden voor vergaderdruk. Het risico voor vergaderdruk in netwerken is groot, omdat medewerkers ook in hun moederorganisatie overleggen voeren (Van Delden, 2009, p.103-104).

### **2.6.5 Coördinatie en bestuurlijke kracht**

De overheid fungeert als een actoren in een netwerk, maar kent wel een speciale rol. Overheden beschikken namelijk over unieke middelen en werken aan unieke doelen. De positie die zij innemen in een netwerk is vaak een positie die niet ingevuld kan worden door andere partijen. Vooral de beschikbare hulpbronnen van de overheid maakt de positie speciaal. Hierbij kan gedacht worden aan speciale bevoegdheden, geweldsmonopolie, democratische legitimering en omvangrijke begrotingen. Omdat overheden toegang hebben tot deze bronnen, hebben zij een aanzienlijke macht in een netwerk (Klijn & Koppejan, 2000, p.151-152). In de literatuur wordt regie op verschillende manieren gedefinieerd (Span et al, p.93-96). Na een inventarisatie van verschillende definities, komen een aantal duidelijke kenmerken van regievoering naar voren. Het gaat om coördineren door te sturen, monitoren, afstemmen en het scheppen van voorwaarden binnen een samenwerkingsverband waarin wordt gewerkt vanuit wederzijdse afhankelijkheid voor een gemeenschappelijk doel.

De vraag wie van de actoren in een netwerkverband de regie moet nemen, is aan discussie onderhevig in de literatuur. Wel is duidelijk dat er een proces/netwerkmanager aanwezig moet zijn in een netwerk. De afwezigheid van het faciliteren van interactieprocessen in een netwerk is vaak een belangrijke verklaring voor het optreden van knelpunten in de samenwerking. De kans op stagnaties en impassen is groter wanneer een facilitator, makelaar of conflictmanager ontbreekt (Klein & Koppenjan, 2016, p.309). Van Delden benadrukt het feit dat een effectieve coördinatie alleen mogelijk is wanneer een organisatie met een sterke positie de samenwerking stuurt.

Provan en Millward (1995) hebben onderzoek uitgevoerd naar samenwerkingsvormen. Hieruit concludeerde zij dat een effectieve samenwerking gebaat is bij federatieve structuren, waarin de overheid de leiding neemt. Een samenwerking kan het beste worden opgezet analoog aan het organisatorische model. Hiermee sluiten Provan en Millward aan bij de stelling van Beurskens en Korsten (z.d., p.9) die pleiten voor de gemeente als regievoerder. Later hebben

Provan en Kenis zich verdiept in besturingsvormen (2001). Hierin maken zij onderscheid in samen sturen in een horizontaal overlegmodel, sturing door de machtigste partner en sturing door een speciaal extern sturingsorgaan. Horizontale gezamenlijke sturing blijkt het meest geschikt bij netwerken met weinig actoren en veel vertrouwensrelaties. De andere twee sturingsvormen komen het best tot hun recht in grote netwerken met weinig vertrouwensrelaties. Provan en Kenis (2008) stellen dat een netwerk doorgaans evolueert naar een geformaliseerd netwerk met de machtigste actor als bestuurder. Die verschuiving is noodzakelijk op het moment dat veel actoren aangestuurd moeten worden en voor het verkrijgen van acceptatie van buitenstaanders voor een meer stabiel samenwerkingsverband. De formalisering van een netwerk leidt dus tot een stabiel netwerk en een grotere effectiviteit in de gezamenlijke dienstverlening.

Coördineren en sturen wil ook zeggen dat er duidelijke besluiten worden genomen over knelpunten die zich voordoen in de samenwerking, ook al heeft dit het doorbreken van bestaande routines en belangen als gevolg. Professionals die praktisch inhoud geven aan de samenwerking benadrukken dat dit vaak wordt vermeden op het dat moment werkprocessen en diensten gestalte krijgen en de professionals in de uitvoering knelpunten tegenkomen, zoals niet op elkaar passende systemen, privacy, verschillende opvattingen etc. Het wegnemen van deze knelpunten vereist ingrijpen in routines en gaat gepaard met bestuurlijke bereidheid en kracht. De vraag is dan of de bestuurder voldoende bereid is om in het eigen vlees te snijden (Van Delden, 2009, p.92).

### **2.6.6 Stabiliteit**

Stabiliteit in een netwerk is een belangrijke factor voor het slagen van een netwerk. Van Delden maakt onderscheidt tussen twee vormen van stabiliteit, namelijk die rond een samenwerking zelf en die rondom de omgeving (Van Delden, 2009). Een samenwerking hoeft minder in te spelen op ontwikkelingen en veranderingen in de omgeving wanneer deze stabiel is. Hierdoor is er meer aandacht voor de samenwerking. De samenwerking zelf dient ook stabiel te zijn. Personele wisselingen en reorganisaties hebben een negatieve invloed op deze stabiliteit. Van Delden benadrukt het belang van vaste medewerkers die met elkaar samenwerken. Continue wisselingen van medewerkers belemmeren namelijk de persoonlijke banden, gaan ten koste van onderling vertrouwen en laat kennis en ervaring verdwijnen.

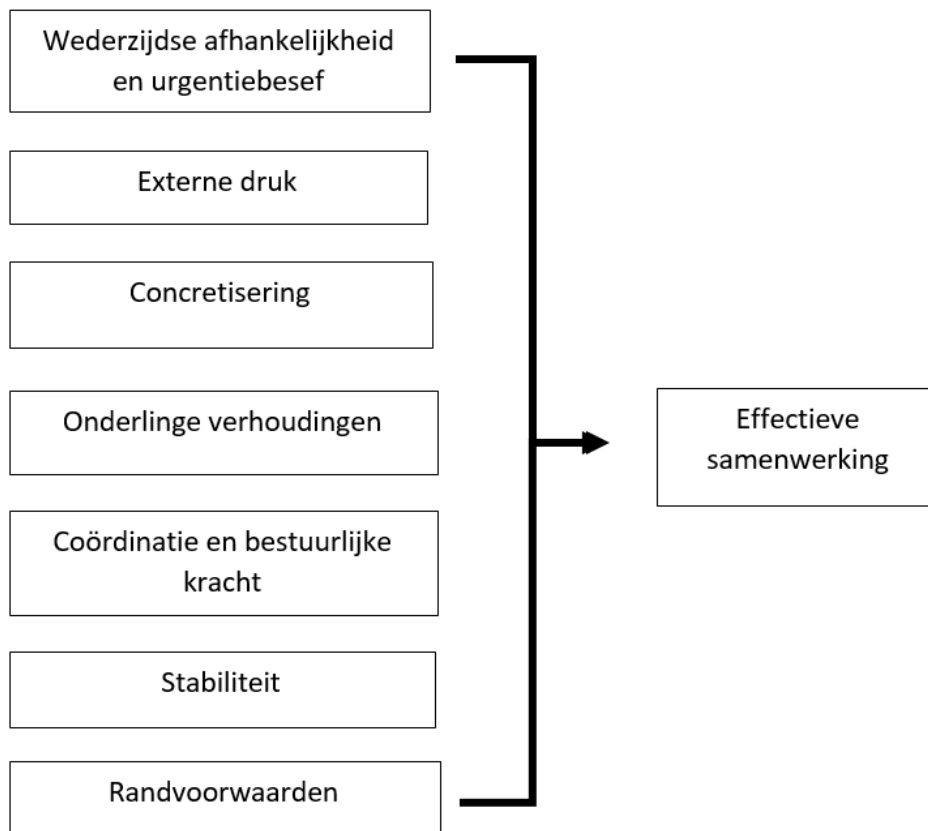
### 2.6.7 Randvoorwaarden

De randvoorwaarden van een samenwerking zijn externe faciliterende condities en gaan niet in op het samenwerkingsproces, maar zijn wel van invloed op de effectiviteit ervan. Het gaat om kaders die gevormd worden door kennis, capaciteit en middelen. Van Delden gaat in op deze randvoorwaarden en benadrukt het belang van beschikbare middelen, voorzieningen ter ondersteuning en personele capaciteit ter verruiming van de samenwerking. Als voorbeeld gaat van Delden specifiek in op vervlechting (2009). In de cases die van Delden onderzocht bleek dat in cases waarin er sprake was van matige effectiviteit er weinig aandacht was voor vervlechting, ofwel procesintegratie. Van Delden maakt onderscheid tussen een samenwerkingsverband waarin de afgesproken activiteiten gecombineerd worden uitgevoerd en een samenwerkingsverband tussen netwerkpartners waarin verschillende werkprocessen en procedures op elkaar zijn afgestemd. Dit laatste noemt hij vervlechting. Het betreft geen fusie, maar een afstemming van werkprocessen, methoden en organisatie. De netwerkpartners gaan voor langere tijd een relatie met elkaar aan, maar houden hun manier in bedrijfsvoering.

### 2.7 Samenvatting

De aanpak van schulden bij dak- en thuisloze jongeren vraagt om een intensieve samenwerking tussen verschillende betrokken actoren. Dit kan enkel vanuit een netwerk worden gerealiseerd en sluit aan bij een bredere ontwikkeling binnen de overheid dat behoefte heeft aan het leveren van publieke diensten vanuit een netwerk. Deelnemende netwerkactoren zijn gezamenlijk afhankelijk van elkaar voor het creëren van effectieve dienstverlening, omdat zij afhankelijk zijn van elkaars kennis, expertise, vaardigheden, financiële middelen en andere hulpbronnen. De theoretische vraagstelling van dit onderzoek is het inzichtelijk maken van de succesvoorwaarden voor een effectief netwerk. Netwerkeffectiviteit wordt in dit onderzoek omschreven als *'de meerwaarde van samenwerken, die normaal door individuele onafhankelijke actoren niet kan worden bereikt.'* In het theoretisch kader staan de succesfactoren van Delden en Dozy centraal, aangevuld met theorieën over netwerken van andere auteurs. In totaal zijn zeven succesfactoren geformuleerd, te weten wederzijdse afhankelijkheid en urgentiebesef, externe druk, concretisering, onderlinge verhoudingen, coördinatie en bestuurlijke kracht, stabiliteit en randvoorwaarden. Aan de hand van deze succesfactoren en de kernbegrippen is het volgende conceptueel model in figuur 1 ontwikkeld.

Figuur 1: conceptueel model



## 2.8 Slot

In deelvraag 2 werd de vraag gesteld welke factoren in de literatuur succes van een samenwerking kunnen verklaren. In dit hoofdstuk is een antwoord gegeven op deze deelvraag. In het volgende hoofdstuk, het methodologische kader, wordt ingegaan op de onderzoeksmethode en de keuzes met betrekking tot de dataverzameling en analyse toegelicht, alsmede een operationalisatie van de onderscheiden succesfactoren.

### 3 | Methodologisch kader

In het methodologisch kader worden de methoden van onderzoek toegelicht. Allereerst komt de onderzoeksstrategie ter sprake, waarbij wordt ingegaan op de keuze voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering in vorm van een casestudie. Vervolgens worden de methoden om data te verzamelen toegelicht. Daarna worden de onderzoekseenheden beschreven. Ook worden de factoren die uit wetenschappelijke literatuur zijn herleid geoperationaliseerd en schematisch weergegeven. Hierna wordt toegelicht hoe de data geanalyseerd zal worden. Afsluitend zal een toelichting gegeven worden op de betrouwbaarheid, validiteit en bruikbaarheid van het onderzoek.

#### 3.1 Onderzoeksstrategie

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de procesvoorwaarden die noodzakelijk zijn voor een effectieve samenwerking in de schuldenaanpak bij dak- en thuisloze jongeren. Afhankelijk van de soort data die hiervoor verzameld moet worden, kan gekozen worden voor een kwantitatieve of kwalitatieve onderzoeksstrategie. De samenwerking wordt onderzocht door inzicht te verkrijgen in de interpretaties en ervaringen van betrokkenen over de samenwerking. Om uitspraken te doen over de samenwerking, is talig materiaal nodig en daarom is kwalitatief onderzoek de geschikte onderzoeksmethode (Bleijenberg, 2013, p.10).

In dit onderzoek is gekozen voor een casestudie met de samenwerking rondom schulden bij dak- en thuisloze jongeren als onderzoeksobject. Bij het verrichten van een casestudie probeert een onderzoeker inzicht te krijgen in processen of objecten door het verzamelen van kwalitatieve gegevens uit verschillende vormen van databronnen, waarbij maar enkele onderzoekseenheden worden gebruikt (Baarda, de Goede en Teunissen, 2009). Een casestudie biedt de mogelijkheid om feitelijk gedragingen als interacties en handelingen te onderzoeken in de praktijk en is daarom een effectieve strategie voor het onderzoeken van een samenwerkingsverband en hierover aanbevelingen te doen. Ook wordt er gebruik gemaakt van verschillende methoden om data te verzamelen. Dit komt de kwaliteit van het onderzoek ten goede, omdat op deze manier vanuit verschillende waarnemingen de case onderzocht kan worden (Bleijenberg, 2013 p.32).

Het onderzoek is evaluatief omdat er een oordeel gegeven moet worden over hoe het ervoor staat met de effectiviteit van de samenwerking in het netwerk. Deze evaluatie is een procesevaluatie, waarbij de interventies tijdens de uitvoering van de samenwerking worden geanalyseerd (Swanborn, 2007, p.191). De interventie wordt gedefinieerd als de activiteiten die worden verricht bij het samenwerken.

### **3.2 Methoden van dataverzameling**

De methode van dataverzameling houdt in op welke wijze data uit de praktijk wordt vergaard. In dit onderzoek is gekozen voor half-gestructureerde diepte-interviews en documentanalyse om inzichtelijk te maken in hoeverre er sprake is van een effectieve samenwerking aan de hand van de succesvoorwaarden die zijn vergaard uit wetenschappelijke literatuur. Er is gekozen voor een bronnen triangulatie, waarbij meerdere bronnen van data worden gecombineerd om een compleet overzicht te krijgen (Boeije, 2005, p.152). In de onderstaande paragrafen worden deze twee methoden toegelicht.

#### **3.2.1 Half-gestructureerde interviews**

Volgens Bleijenberg (2013, p61) zijn interviews met medewerkers in een organisatie de beste vorm om data te verzamelen. Interviewen als methoden wordt veel toegepast. Het stellen van open vragen zorgt er namelijk voor dat informatie in eigen woorden vergaard wordt van respondenten en het verschijnsel dat onderzocht wordt begrepen kan worden vanuit de kennis die respondenten erover hebben. Dit is van toegevoegde waarde in dit onderzoek. Er wordt namelijk gezocht naar een antwoord op de vraag hoe effectief de samenwerking is en hoe het beter kan. De methode interviewen kent ook nadelen. Bij het ondervragen van respondenten heeft men soms de neiging sociaal wenselijke antwoorden te geven. Om dit zoveel mogelijk te voorkomen en ervoor te zorgen dat men zo open en eerlijk mogelijk de vragen beantwoordt, worden de interviews zoveel mogelijk een-op-een gehouden. Tevens zal voorafgaand aan het interview duidelijk aangegeven worden dat de antwoorden anoniem blijven. Daarnaast is het geheugen van een mens maar beperkt en kunnen zaken vergeten worden om te melden of verkeerd uitgelegd worden (Bleijenberg, 2013, p.61). Om dit te voorkomen wordt informatie gecheckt bij andere respondenten.

In dit onderzoek is gekozen voor het afnemen van half-gestructureerde open interviews. Open omdat respondenten op deze manier zelf hun antwoorden kunnen formuleren, in plaats van

het kiezen van een antwoord uit verschillende opties. Op deze manier wordt er informatie vergaard vanuit de praktijk en vanuit het perspectief van de respondenten over de samenwerking. Dit levert een grote bijdrage aan het onderzoek, omdat de redeneringen van respondenten en hun denkwijzen in de context kunnen worden achterhaald (Plochg & Van Zwieten, 2007, p.82-83). De interviewvragen van dit onderzoek zijn terug te vinden in bijlage 7.1.

Een half-gestructureerd interview is een interview waarbij de vragen van tevoren zijn vastgelegd. Het voordeel hiervan is dat tijdens het onderzoek belangrijke onderwerpen aan bod komen en de onderzoeker hierop kan sturen. Een ander voordeel is dat tijdens elk interview dezelfde vragen worden gesteld wat de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot. Resultaten kunnen op deze manier systematisch en betrouwbaar met elkaar worden vergeleken. Het nadeel van voorstructurering is dat een gesprek een bepaalde richting opgestuurd wordt en er een kans bestaat dat belangrijke onderwerpen niet aan bod komen. Dit heeft een negatieve invloed op de validiteit van het onderzoek. In paragraaf 3.6 komt de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek aan bod.

### **3.2.2 Documentanalyse**

In dit onderzoek is het afnemen van interviews de belangrijkste methode. Naast deze methode worden ook documenten bestudeerd om data te vergaren. In dit onderzoek dient een documentanalyse vooral om formele zaken inzichtelijk te maken en als aanvulling op de interviews om informatie te bevestigen, versterken of ontkrachten. Taken, verantwoordelijkheden, afspraken en dergelijke zaken zijn essentieel in de samenwerking en zijn vaak vindbaar in documentatie. Door ook deze documenten te bestuderen kan worden achterhaald hoe de samenwerking is vormgegeven en worden vergeleken met de uitspraken van respondenten over deze samenwerking. De documentanalyse is echter beperkt ingezet voor het achterhalen van de aanwezigheid van de succesfactoren. De geselecteerde documenten bevatte vooral informatie over praktische zaken, zoals taken, verantwoordelijkheden, werkafspraken. Informatie over de overige succesfactoren werden beperkt gevonden in de documenten.

### 3.3 Onderzoekseenheden

Zoals beschreven in paragraaf 3.1 kent een kwalitatieve casestudie relatief weinig onderzoekseenheden. In dit onderzoek zijn deze eenheden selectief gekozen, omdat een andere selectie niet mogelijk is gezien het om maar één casus gaat. Ter beantwoording van de onderzoeksvraag is het belangrijk dat de onderzoekseenheden het te bestuderen verschijnsel representeren. Daarom worden uit alle betrokken organisaties in het netwerk de personen geselecteerd die direct betrokken zijn bij de aanpak van schulden onder dak- en thuisloze jongeren. Zowel medewerkers op bestuurlijk en managementniveau, als medewerkers in de uitvoering zijn geselecteerd voor deelname aan het onderzoek. Reden hiervoor is dat de samenwerking op al deze lagen plaatsvindt. De organisaties in het netwerk zijn de gemeente Arnhem, het daklozenteam van de gemeente Arnhem, de wijkteams, Plangroep, Oprécht en het Jonahuis. In totaal zijn er 11 respondenten bevroegd. In onderstaande schema zijn de respondenten van dit onderzoek weergegeven.

Gemeente Arnhem	Twee bestuursadviseurs schulden en de projectleider actieprogramma dak- en thuisloze jongeren
Daklozenteam	Twee consultants binnen het daklozenteam
Wijkteam	Een teamleider van het wijkteam centrum en twee wijkcoaches
Plangroep	Teamleider
Oprecht	Twee medewerkers, alsmede buddy, van Oprécht

Figuur 2: respondenten interviews

Bovenstaande actoren zijn om twee redenen geselecteerd voor dit onderzoek. De eerste reden is dat deze organisaties onderdeel zijn van de schuldhulproutes in Arnhem en altijd betrokken bij dak- en thuisloze jongeren met schulden. De tweede reden is dat sinds de ingang van het actieprogramma er vanuit de praktijk signalen zijn ontvangen over de samenwerking. Deze signalen raken deze organisaties.

Naast de onderzoekseenheden van de interviews, kent de documentanalyse ook onderzoekseenheden. De volgende documenten zijn voor het onderzoek gebruikt:

1. Dienstverleningsovereenkomst schulddienstverlening
2. Afsprakenlijst Wijkteams (o.a. regiefunctie inzake schulddienstverlening)

3. Interventiebeschrijving Oprécht
4. Notulen overleggen

### **3.4 Operationalisatie**

Bij de operationalisatie van de succesfactoren staat de theorie besproken in het theoretisch kader centraal. Het operationaliseren van de variabelen in het onderzoek zorgt ervoor dat het duidelijk is wat er precies wordt verstaan onder de afhankelijke variabelen, te weten de succesfactoren. In deze paragraaf worden alle succesfactoren geoperationaliseerd. Dit alles wordt weergegeven in figuur 3, met in de eerste kolom de succesfactor afkomstig uit de theorie en in de tweede kolom de indicatoren die bij de succesfactor horen. In de laatste kolom is toegelicht hoe de factor gemeten wordt.

Tijdens de interviews is geprobeerd zoveel mogelijk uitleg te verschaffen over het te meten begrip om ervoor te zorgen dat de respondenten begrijpen wat er wordt gevraagd. Bij sommige succesfactoren is het subjectieve antwoord van de respondent van belang. Hierbij wordt gezocht naar een antwoord vanuit de persoonlijke ervaring van een respondent ten opzichte van de succesfactor. Het kan voorkomen dat bij de succesfactoren waarbij wordt gezocht naar feiten, respondenten uiteenlopende antwoorden geven en daardoor geen concreet antwoord gegeven kan worden op de aanwezigheid van de succesfactor. Om de aanwezigheid van de succesfactor dan toch te kunnen bepalen, is allereerst gebruik gemaakt van documentanalyse om feiten boven tafel te krijgen. Wanneer dit onvoldoende bleek, is na de analyse geprobeerd de informatie te achterhalen bij personen die beschikken over deze informatie. In de meeste gevallen bleek dit de bestuursadviseur schulden te zijn.

Figuur 3: operationalisatie

Variabele	Subvariabele	Indicator	Meetbaarheid
Wederzijdse afhankelijkheids- en urgentiebesef	Wederzijds afhankelijkheidsbesef	Organisaties beseffen hun wederzijdse afhankelijkheid voor werven van middelen	Interviews: Respondenten geven aan afhankelijk te zijn van de overige partijen in het oplossen van het vraagstuk
	Urgentiebesef	Organisaties beseffen urgentie van oplossen vraagstuk	Interviews: Respondenten geven aan dat samenwerken urgent is
Externe druk	Initiatief vanuit de overheid	Overheid stimuleert de samenwerking	Interviews: Respondenten geven aan dat de samenwerking op initiatief van de overheid tot stand is gekomen Documentanalyse: de samenwerking is op initiatief van de overheid tot stand gekomen
	Vrijwillige samenwerking	De samenwerking is op vrijwillige basis	Interviews: Respondenten geven aan dat zij de keuze hadden om deel te nemen aan de samenwerking
Concretisering	Duidelijke taken en verantwoordelijkheden	Er is duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden van organisaties/medewerkers	Interviews: Respondenten geven aan dat het duidelijk is welke taken en verantwoordelijkheden zij als persoon/organisatie hebben Documentanalyse: taken en verantwoordelijkheden zijn duidelijk geformuleerd
	Werkafspraken	Er zijn duidelijke en functionerende werkafspraken gemaakt	Interviews: respondenten geven aan dat er duidelijke werkafspraken zijn gemaakt Documentanalyse: er zijn werkafspraken gemaakt en duidelijk geformuleerd
	Formalisering	Doelen, taken, verantwoordelijkheden, werkafspraken en werkprocessen zijn vastgelegd	Documentanalyse: doelen, taken, verantwoordelijkheden en werkprocessen zijn vastgelegd in documenten

	Doelconsensus	Organisaties hebben een gezamenlijke visie ontwikkeld en consensus over doelen	Interviews: respondenten geven aan dat er sprake is geweest van het ontwikkelen van een gezamenlijke visie en doelen van respondenten sluiten op elkaar aan Documentanalyse: doelen van respondenten sluiten op elkaar aan
	Evalueren	Er is sprake van periodieke evaluaties tussen organisaties in de samenwerking	Interviews: respondenten geven aan dat zij periodiek evalueren met samenwerkingspartners Documentanalyse: evaluaties vinden periodiek plaats
Onderlinge verhoudingen	Gelijksoortige cultuur	Organisaties gebruiken gemeenschappelijke termen en definities en kennen dezelfde waarden	Interviews: respondenten spreken van een gelijksoortige cultuur met gemeenschappelijke termen, definities en waarden
	Effectieve overlegstructuur	Overleggen worden tijdig, voldoende, niet te veel gepland en in aanwezigheid van alle lagen in de samenwerking	Interviews: respondenten geven aan dat er regelmatige overleggen plaatsvinden en er geen sprake is van vergaderdruk. Documentanalyse: overleggen vinden regelmatig plaats
	Vertrouwen	Organisaties hebben de overtuiging dat de ander volgens verwachtingen handelt.	Interviews: respondenten geven aan dat zij erop vertrouwen dat anderen in het netwerk doen wat ze moeten of horen te doen.
	Informeel en open communicatie	Personen communiceren open en ook informeel. Men is in staat conflict en onenigheid via communicatie op te lossen. Er zijn korte lijnen tussen organisaties	Interviews: respondenten geven aan dat er sprake is van informele en open communicatie.
Coördinatie, regie en bestuurlijke kracht	Aanwezigheid netwerkmanager	Er is een netwerkmanager aanwezig	Interviews: respondenten geven aan dat er een persoon is die het netwerk managet Documentanalyse: een netwerkmanager is aangesteld
	Bestuurlijke bereidheid en kracht	Bestuurders zijn bereid tijdig knopen door te hakken	Interviews: respondenten geven aan dat wanneer veranderingen nodig zijn in de uitvoering, het bestuur deze verandering tijdig doorvoert.

	Regie door overheid	Overheid neemt de regie in de samenwerking	Interviews: respondenten geven aan dat regie vanuit de gemeente plaatsvindt en zijn daar tevreden over. Documentanalyse: de overheid neemt regie over de samenwerking
Stabiliteit	Stabiliteit omgeving	Er zijn weinig veranderingen m.b.t. overheidsbeleid, wetgeving, subsidie en technologie	Interviews: respondenten geven aan dat ontwikkelingen in overheidsbeleid, wetgeving, subsidie en technologie geen belemmering vormen voor de samenwerking en weinig voorkomen
	Stabiliteit samenwerking	Er zijn weinig wisselingen van medewerkers	Interviews: respondenten geven aan dat er weinig wisselingen zijn van medewerkers
Randvoorwaarden	Beschikbaarheid middelen	Er is voldoende geld, informatie, tijd en personeel beschikbaar	Interviews: respondenten geven aan dat zij voldoende geld, informatie, tijd en personeel beschikbaar hebben voor de samenwerking Documentanalyse: er is geld, tijd, informatie en personeel beschikbaar voor de samenwerking

### **3.5 Methode van analyse**

Bij kwalitatief onderzoek is de kern het analyseren van talig materiaal (Bleijenberg, 2013, p.91). In dit onderzoek bevat dit talig materiaal de uitgeschreven antwoorden van de respondenten en de teksten in de geanalyseerde documenten. Om de antwoorden van respondenten zo bruikbaar mogelijk te maken, is het belangrijk dat deze zo gedetailleerd mogelijk worden vastgelegd. Hiervoor zijn de interviews opgenomen en zo gedetailleerd mogelijk uitgeschreven.

Tijdens het onderzoek is toestemming gevraagd aan de respondenten om het interview op te nemen. Na het uitvoeren van alle interviews, zijn deze letterlijk uitgeschreven. Wanneer alle interviews waren uitgeschreven, startte het coderingsproces. Allereerst is er open gecodeerd. Dit betekent dat elke tekstfragment een code krijgt dat onderwerp van het tekstfragment aanduidt. Vervolgens is er axiaal gecodeerd. Bij axiaal coderen worden tekstfragmenten met dezelfde code op verschillen en overeenkomsten vergeleken. Hierna is er selectief gecodeerd. Dit houdt in dat de tekstfragmenten verder gestructureerd zijn aan de hand van de variabelen die in de operationalisatie zijn weergegeven. Elk tekstfragment is ondergebracht bij de juiste variabele. Zo ontstaat er een lijst aan tekstfragmenten per variabele. Per variabele zijn de tekstfragmenten met elkaar vergeleken en geanalyseerd op patronen tot er een concreet beeld ontstond over de mate van aanwezigheid van de variabele in de samenwerking. Dit allen wordt in het resultatenhoofdstuk uitgebreid toegelicht.

### **3.6 Betrouwbaarheid, validiteit en bruikbaarheid**

Naast de resultaten van een onderzoek, is ook de methodologische kwaliteit van een onderzoek van belang. De criteria om de methodologische kwaliteit te beoordelen zijn de validiteit en de betrouwbaarheid van een onderzoek. Naast deze twee criteria is ook de bruikbaarheid van een onderzoek van belang (Bleijenberg, 2013, p.111).

De validiteit van een onderzoek bestaat uit de interne en externe validiteit. Bij een intern valide onderzoek wordt door de onderzoeker gemeten wat daadwerkelijk gemeten moet worden (Bleijenberg, 2013, p.110). Om dit te bereiken is het allereerst belangrijk dat er in het onderzoek een valide meetinstrument wordt gebruikt. Dit is afhankelijk of de operationalisatie een goede weergave geeft van de theorie. Het is belangrijk dat de operationalisatie eenduidig en

uitsluitend is. Door theoretische kennis over samenwerken in netwerken te vergaren, is een poging gedaan om bij te dragen aan de validiteit van een meetinstrument. Het meetinstrument is gebaseerd op de vergaarde theorie. Het meetinstrument is tevens beoordeeld door zowel de stagebegeleider als de thesisbegeleider. Dit verhoogt de nauwkeurigheid van het meetinstrument (Prooijen, 2014). De operationalisatie van de theorie dient als leidraad voor de interviews. Het risico bestaat dat respondenten de interviewvragen verkeerd interpreteren. Om dit te voorkomen is tijdens de interviews uitleggeven over de gebruikte termen. Daarnaast is er tijdens de interviews een membercheck uitgevoerd om ervoor te zorgen dat de onderzoeker de antwoorden goed interpreteert. Bij een membercheck vraagt de onderzoeker een bevestiging aan de respondent voor de geïnterpreteerde informatie. Deze handelingen dragen bij aan de validiteit van het onderzoek. Een methodische zwakte van dit onderzoek is dat er tijdens interviews gevraagd is naar de inschatting van de respondenten wat kan zorgen voor uiteenlopende antwoorden. Het is hierdoor lastig om harde conclusies te trekken. Dit is geprobeerd om op te vangen door het gebruik bronnentriangulatie via documentanalyse. Helaas was het niet mogelijk om op alle punten triangulatie uit te voeren, omdat er beperkte informatie beschikbaar was in de documenten.

Externe validiteit houdt in dat de resultaten van het onderzoek generaliseerbaar zijn. Dit heeft echter een beperkte betekenis in dit onderzoek, omdat er sprake is van slechts een waarnemingsobject, te weten de samenwerking rondom de aanpak van schulden bij dak- en thuisloze jongeren in de gemeente Arnhem. Representativiteit is daarentegen wel van belang. Het gaat dan niet om een juiste numerieke afspiegeling, maar het verkrijgen van een volledig beeld van alle meningen en inschattingen van betrokkenen. Het is praktisch onmogelijk om alle betrokkenen te selecteren. Daarom is er gekozen voor minimaal twee respondenten per organisatie, verdeeld over verschillende organisatorische lagen om een zo representatief mogelijk beeld te verkrijgen.

De betrouwbaarheid houdt in dat de resultaten van het onderzoek niet veranderen bij een herhaalde meting (Bleijenberg, 2013, p.111). Nauwkeurigheid en consistentie van het onderzoek zijn hierbij van belang. In dit onderzoek zal via standaardisatie van de methode om data te verzamelen getracht worden om deze betrouwbaarheid te waarborgen. Er is gekozen voor eenzelfde interview voor alle respondenten. Ook is door het opnemen van vele vragen

per theoretisch concept geprobeerd de concepten zo nauwkeurig en uitgebreid mogelijk te bevragen.

Tot slot benoemt Bleijenberg (2013, p.111) de bruikbaarheid van een onderzoek ook relevant voor de methodologische kwaliteit. Bruikbaarheid houdt in dat de resultaten begrijpelijk worden weergegeven aan degenen die gebruik zullen maken van de resultaten. Door kort en bondig te rapporteren over de resultaten en aanbevelingen zo concreet mogelijk te formuleren, wordt getracht de bruikbaarheid van het onderzoek te vergroten.

### **3.7 Slot**

In dit hoofdstuk is een toelichting gegeven op de methodologie van dit onderzoek. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de resultaten van dit onderzoek.

## 4 | Resultaten

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de informatie die is verkregen uit de interviews en documenten een antwoord gegeven op de deelvragen van dit onderzoek. Allereerst wordt de eerste deelvraag beantwoord, namelijk de vraag: *‘Hoe ziet de huidige samenwerking eruit in de schuldenaanpak voor dak- en thuisloze jongeren’*. Hierna wordt een antwoord gegeven op de deelvraag: *‘In hoeverre zijn de onderscheidde succesfactoren aanwezig in de huidige samenwerking?’*. Elke succesfactor sluit af met een korte samenvatting. Tot slot wordt een antwoord gegeven op de laatste deelvraag, namelijk: *‘Op welke wijze kan aan deze succesvoorwaarden worden voldaan?’*.

### 4.1 Partijen in de samenwerking

Voordat er kan worden ingegaan op de samenwerking is het belangrijk om overzicht te hebben van de partijen in de samenwerking. In de schuldenaanpak voor dak- en thuisloze jongeren zijn enkele partijen direct betrokken en tevens onderdeel van de schuldenroutes in Arnhem. In het kader van het actieprogramma dak- en thuisloze jongeren is gekeken naar partijen die directe betrokkenheid hebben in deze schuldenaanpak. Deze partijen en de wijze van samenwerking worden hieronder toegelicht.

#### De gemeente Arnhem

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor armoedebelief en schuldhulpverlening voor hun inwoners. De gemeente Arnhem heeft daarom een wettelijke taak om inwoners met schulden te helpen, wat staat vastgelegd in de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening. De wet omschrijft wat gemeenten moeten realiseren, maar niet hoe. Deze ‘hoe’ is aanbesteed aan de partij Plangroep, de uitvoerder van schulddienstverlening in Arnhem. De gemeente Arnhem houdt regie over dit proces, stuurt aan en past waar nodig beleid en afspraken aan. Specifiek voor de doelgroep jongeren zet Arnhem in op preventie, signalering en hulpverlening voor jongeren met schulden. Hierin werken ze nauw samen met het buddynetwerk voor jongeren Oprécht, onderwijs, de rechtbank en zorgverzekeraars.

#### Plangroep

Plangroep is sinds dit jaar de verantwoordelijke partij voor de uitvoering van schulddienstverlening in Arnhem. Dit bestaat uit het uitvoeren van een intake,

schulddienstverlening, werkzaamheden binnen het Jongeren Perspectief fonds en budgetondersteuning. De ingang naar Plangroep verloopt via de sociale wijkteams en Oprécht.

### **Het Jonahuis**

Het Jonahuis is een maatschappelijke opvangvoorziening voor jongeren tussen de 18 en 27 jaar die dakloos of dreigend dakloos zijn. Het Jonahuis biedt jongeren opvang, professionele hulp, advies, informatie en ondersteuning op de leefgebieden waarin jongeren problemen hebben. Jongeren die terecht komen bij het Jonahuis worden in eerste instantie geholpen bij belangrijke zaken, zoals een slaappleaats, het vinden van een woning, het genereren van een inkomen en schuldhulpverlening. Zodra deze basisvoorzieningen op orde zijn richt begeleiding zich in een later stadium op het volgen van een opleiding, vinden van een baan en creëren van een sociaal netwerk.

### **Daklozenteam gemeente Arnhem**

Het daklozenteam van de gemeente Arnhem is een team binnen de afdeling Werk en Inkomen dat zich bezighoudt met dak- en thuislozen en hen ondersteunt, begeleid en verwijst op het gebied van werk en inkomen. Dak- en thuisloze jongeren hebben in de meeste gevallen geen inkomen. Het daklozenteam zorgt voor dit inkomen, in vorm van een uitkering. Verschillende instellingen en wijkteams doen een aanvraag bij dit team voor een uitkering van hun cliënten. Deze afdeling onderzoekt of de persoon recht heeft op een uitkering en verstrekt deze, maar maakt ook afspraken met schuldeisers of Plangroep over inhoudingen op de uitkering om schulden af te lossen. Afhankelijk van de begeleiding die een cliënt al ontvangt, ondersteunt dit team ook bij het vinden van werk. Het daklozenteam onderzoekt de gehele situatie van een cliënt en zet begeleiding of ondersteuning in op gebieden waar het nodig is.

### **Wijkteams**

De wijkteams in Arnhem zijn de uitvoeringsorganisatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, de Jeugdwet, vervoer, een deel van de Wet Gemeentelijke Schuldhulpverlening en voert enkele taken binnen de Participatiewet uit. Wijkteams ondersteunen inwoners op verschillende leefgebieden. Inwoners met problemen kunnen terecht bij het Wijkteam of worden hiernaar doorverwezen. De wijkcoaches bevragen een inwoner op alle leefgebieden en bieden passende hulp of ondersteuning, of verwijzen door. Met betrekking tot schulden zijn de

wijkteams samen met Oprécht de toegang naar schuldhulpverlening. Ze informeren en adviseren over schulden en verwijzen door naar Plangroep wanneer schuldhulpverlening nodig is. Ze verzorgen een deel van de intake voor schuldhulpverlening, dat bestaat uit een globaal overzicht van inkomsten en uitgaven, vermogen en schuldenpositie, de hulpvragen en persoonlijke omstandigheden en problematiek. De inwoner, het wijkteam en een specialist van Plangroep gaan in gesprek voor een goede overdracht en samenwerking. Na overdracht heeft het wijkteam regie over het proces.

### **Oprécht**

Oprécht is een buddynetwerk, bestaande uit de organisaties Stichting Jam, Presikhaaf University en AM-support, waarbij jongeren andere jongeren begeleiden naar bestaande schuldhulpverlening. Net als de wijkteams, is Oprécht een ingang naar schuldhulpverlening bij Plangroep. Zij zetten buddy's in om jongeren te helpen met schulden en zorgen dat ze op de juiste plek terecht komen. De partijen binnen Oprécht hebben veel ervaring met en kennis van de doelgroep jongeren. In Arnhem is er een groot aanbod aan hulpverlening en jongeren ervaren veel drempels in de weg naar hulpverlening. Oprécht begeleidt jongeren in dit proces door het gesprek aan te gaan met jongeren, het creëren van een vertrouwensband, het ordenen van administratie en aan te melden bij hulpverlening. Gedurende het proces blijft een buddy betrokken en gaat de buddy mee naar afspraken tot ondersteuning niet meer nodig is.

Bovenstaande organisaties zijn allen onderdeel van schuldhulproutes in Arnhem. Het Jonahuis en het daklozenteam signaleren schuldenproblematiek bij dak- en thuisloze jongeren. Zij inventariseren de situatie van de jongere en de schuldenproblematiek. Wanneer hulp of ondersteuning nodig, verwijzen zij door naar het wijkteam. Bij het wijkteam wordt breed gekeken naar de situatie van de jongere en wordt gepaste hulp ingeschakeld. In geval van schuldhulpverlening wordt er doorverwezen naar Plangroep. De beleidsmedewerkers bij de gemeente Arnhem houden toezicht op deze keten, het beleid en de samenwerking hierin.

## 4.2 Succesfactoren in de praktijk

In de volgende paragrafen wordt op basis van de uitspraken van respondenten toegelicht in hoeverre de succesfactoren aanwezig zijn in de samenwerking en welke knelpunten men ziet met betrekking tot de succesfactoren.

### 4.2.1 Wederzijdse afhankelijkheid en urgentiebesef

Om een indruk te krijgen van de wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen en het urgentiebesef van de samenwerking bij de partijen, is expliciet gevraagd naar de partijen waarmee wordt samengewerkt, welke partijen worden gezien als relevant en de bijdrage die de partijen leveren in de schuldenaanpak bij dak- en thuisloze jongeren.

Uit de interviews kwamen uiteenlopende antwoorden naar voren. De professionals in de uitvoering, waaronder medewerkers bij het Jonahuis, het daklozenteam en Oprécht, gaven aan vooral samen te werken met Plangroep, de uitvoerder van schulddienstverlening en de wijkteams die verwijzen naar Plangroep. Deze samenwerking krijgt vorm in de overdracht van cliënten en informatie-uitwisseling over cliënten tussen deze partijen. Een medewerker van de afdeling werk en inkomen zei hierover: *'Ik heb nauw contact met de partijen waar onze cliënten vandaan komen om het volledige verhaal van iemand te achterhalen. Daar heb je ze namelijk bij nodig, bij de informatie-uitwisseling. Ik heb cliënten met een verslaving en die liegen wel eens, niet allemaal natuurlijk. Maar hoor en wederhoor is erg belangrijk om het dossier compleet en kloppend te maken.'* Partijen waar cliënten naar toe worden overgedragen of vandaan komen en waar informatie-uitwisseling bij nodig is, worden door respondenten gezien als directe samenwerkingspartner en daarom ook als relevant beschouwd. Deze samenwerking vindt volgens de professionals dagelijks plaats.

Met betrekking tot de afhankelijkheid werden een aantal organisaties benoemd als partij waar men afhankelijk van is. De partijen het Jonahuis, Oprécht en de gemeente worden in eerste instantie niet aangewezen als samenwerkingspartner of bestempeld als relevant door Plangroep en de wijkteams. Hoewel in de gesprekken met Plangroep en het wijkteam deze partijen ter sprake kwamen, gaven zij niet de indruk zich afhankelijk te voelen van deze partijen. Alleen Plangroep gaf aan afhankelijk te zijn van Oprécht voor het helpen van jongeren aangezien zij jongeren aanleveren bij Plangroep. Tegelijkertijd bleek dat enkele professionals

bij het Jonahuis en het wijkteam niet of nauwelijks bekend waren met Oprécht. Vlak voor corona zijn de nieuwe schuldenroutes ingegaan. Het idee van de gemeente was om alle relevante partijen in de schuldenaanpak bij elkaar te brengen om de nieuwe routes te introduceren en de samenwerking tussen partijen te versterken. Vanwege corona is de bijeenkomst voor de introductie en bespreking van de nieuwe schuldenroutes niet doorgegaan en heeft het tot op heden geen vervolg gekregen. Daarnaast heeft Oprécht bezoeken uitgevoerd bij verschillende ketenpartners ter kennismaking. Dit heeft er echter niet voor gezorgd dat het Jonahuis en de wijkteams op de hoogte zijn van Oprécht.

Professionals bij het Jonahuis zien Plangroep als een relevante partij voor het helpen van hun jongeren bij schulden, maar op basis van de ervaringen die zij hebben met Plangroep hebben zij niet het gevoel afhankelijk te zijn van deze partij. Dit heeft de maken met de manier waarop Plangroep volgens het Jonahuis hun taken uitvoert en het aanbod dat er is voor dak- en thuisloze jongeren met problematische schulden, waardoor Plangroep voor hun jongeren niks kan betekenen. Een professional bij Plangroep zei: *‘Plangroep kan nagenoeg niks betekenen voor de schulden die onze jongeren hebben’.*

Op het niveau van management en bestuur binnen de gemeente worden meerdere partijen genoemd als onderdeel van de samenwerking. Management en (beleids)medewerkers die aansturen op de schuldenaanpak zijn zich bewust van de partijen waarmee wordt samengewerkt en de afhankelijkheid onderling. Deze samenwerking is volgens hen noodzakelijk, omdat alle partijen nodig zijn in de aanpak van schuldenproblematiek bij dak- en thuisloze jongeren. De afhankelijkheid werd door hen vooral omschreven door de bijdrage per partij toe te lichten in de gehele keten. Het werd dan ook ervaren als een teleurstelling om te horen dat partijen in de uitvoering elkaar niet voldoende kennen en daardoor elkaar ook niet opzoeken. Een respondent zei daarover het volgende: *‘Ik denk dat een aantal partijen elkaar wel heel erg opzoeken, maar ik ben geschrokken van de afstand die er is tussen het Jonahuis en onze nieuwe werkwijze. Dat komt deels doordat wij niet genoeg verteld hebben over wat er veranderd is. Maar de beelden dat jongeren en Plangroep niet samengaan, dat vind ik erg schokkend.’.* Tegelijkertijd zegt men op dit niveau dat beleidsmatig de schuldenaanpak goed op papier staat, maar dat in de praktijk nog verbetermogelijkheden zijn als het gaat om de samenwerking tussen partijen.

## Samenvatting

Over het algemeen vindt elke partij in de samenwerking het belangrijk dat partijen met elkaar samenwerken, maar is niet elke partij zich bewust van de onderlinge afhankelijkheid. Dit betreft vooral de partijen in de uitvoering. Reden hiervoor is dat sommige partijen, waaronder het Jonahuis en de wijkteams onvoldoende bekend zijn met Oprécht en daarom ook niet kunnen spreken van samenwerking en omdat het Jonahuis geen positieve ervaring heeft met Plangroep. De samenwerking wordt door respondenten vooral gedefinieerd als informatie-uitwisseling en deelname aan overleg. Omdat informatie-uitwisseling tussen sommige partijen beperkt is en er geen overleg bestaat tussen de partijen, ervaren die partijen geen onderlinge afhankelijkheid. Op het niveau van management en bestuur is men zich bewust van de onderlinge afhankelijkheid tussen de samenwerkende partijen.

### 4.2.2 Externe druk

Aan respondenten is gevraagd of er sprake is van externe druk om de samenwerking met partijen aan te gaan. Alle respondenten gaven aan dat de samenwerking geïnitieerd wordt door de gemeente en de gemeente ook actief de samenwerking stimuleert. Dit vinden zij dan ook logisch, omdat het noodzakelijk is dat er wordt samengewerkt in de aanpak van schulden. Als het gaat om de samenwerking voor de groep dak- en thuisloze jongeren, gaven respondenten aan dat er de laatste tijd veel aandacht is voor deze samenwerking. Een respondent van het wijkteam zei hierover het volgende: *'Dak- en thuisloze jongeren zijn altijd wel een groep van aandacht geweest. Maar nu sinds het actieprogramma merk ik dat er vanuit de gemeente meer aandacht aan wordt gegeven. Dat is een goede ontwikkeling. Dat is waarschijnlijk ook de reden waarom je dit onderzoek uitvoert.* Een respondent van het Jonahuis zei het volgende: *'Sinds het actieprogramma zitten we wel vaker met de gemeente aan tafel. We zijn natuurlijk een belangrijke partner als het gaat om deze groep. Ik merk wel dat er nu echt stappen worden gezet om beter samen te werken, maar ook om onze dienstverlening te verbeteren.'* Respondenten zijn zich er allen van bewust dat het actieprogramma ertoe heeft geleid dat de samenwerking tussen partijen meer aandacht krijgt. Dit wordt niet ervaren als dwang, maar meer als een stimulans.

Bij de vraag of de samenwerking vrijwillig of gedwongen is, konden respondenten niet zeggen of er sprake was van dwang. Een respondent van het wijkteam zei hierover het volgende: *'Een*

*van onze taken, maar ook de afspraak die we hebben gemaakt is dat we samenwerking waar nodig op zoeken. En als we het hebben over nodig, dan is dat in dit geval zeker nodig'. Een medewerker van Plangroep zei hierover het volgende: 'Het is voor ons meer dan logisch om samen te werken. Ik denk dat je niet kunt spreken van dwang. We hebben elkaar nodig.'*

## **Samenvatting**

Geen van de partijen ervaart een druk vanuit een externe partij om samen te werken. In plaats van 'druk' noemde respondenten het 'stimulans'. Men heeft het idee dat sinds het actieprogramma de gemeente de partijen meer stimuleert om de samenwerking op te zoeken. Dit wordt niet ervaren als druk, omdat men inziet dat een samenwerking noodzakelijk is in de aanpak van schulden bij dak- en thuisloze jongeren. Er kan daarom gesproken worden van een vrijwillige samenwerking, ondanks dat het opzoeken van samenwerking in afspraken of overeenkomsten een belangrijk onderdeel is.

### **4.2.3 Concretisering**

Concretisering gaat over de duidelijkheid rondom taken en verantwoordelijkheden, alsmede de vastlegging daarvan en de regelmatige herziening van beleid en procedures als omstandigheden of kennis verandert naar aanleiding van evaluaties en monitoring. In de interviews met de respondenten is gevraagd naar de mate van duidelijkheid van taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen, in hoeverre zaken zijn vastgelegd en of en hoe er sprake is van evaluatie en monitoring.

Uit de interviews met professionals in de uitvoering komt naar voren dat zij allemaal over het algemeen op de hoogte zijn van de taken en verantwoordelijkheden van betrokken partijen. Iedereen kan tot op zekere hoogte toelichten wat welke organisatie of persoon doet binnen de keten. Dit geldt overigens niet voor partijen die onbekend zijn voor professionals, bijvoorbeeld het Wijkteam en het Jonahuis die niet bekend zijn met Oprécht. Ondanks het feit dat de professionals aangeven over het algemeen bekend te zijn met de taken en verantwoordelijkheden, bestaan er ook onduidelijkheden over bepaalde zaken. Een van die zaken waar men tegen aanloopt is het maken van een schuldenoverzicht voordat een jongere wordt aangemeld bij Plangroep. Het Jonahuis draagt regelmatig jongeren voor bij het wijkteam voor een aanmelding bij Plangroep. Het wijkteam vraagt dan onder andere een

schuldenoverzicht van de cliënt. Het maken van dit schuldenoverzicht is volgens professionals problematisch bij deze groep. Jongeren hebben vaak geen idee waar ze schulden hebben lopen en hebben hun administratie in veel gevallen niet op orde. Volgens de professionals kost het uitzoekwerk veel tijd en is volgens hen niet een taak van een begeleider, maar die van een schuldhulpverlener. Een professional bij Oprécht zei dan ook het volgende: *‘Er wordt wel veel van je gevraagd als je iemand aanmeldt. De jongeren kunnen dat vaak allemaal niet zelf. En dan moeten wij dat regelen voor een jongere. We doen het echt alleen als een jongere het zelf niet kan, anders ga je het werk overnemen van een schuldhulpverlener. En dat wil je niet.’* In dit geval sprak een professional over het maken van schuldenoverzichten en een inkomsten-uitgaven overzicht. Ondanks dat in de taakbeschrijving van Oprécht onder andere het creëren van een schuldenoverzicht en een budgetoverzicht staat vermeld, blijkt deze professional hier niet goed van op de hoogte.

Vanuit Plangroep werd hierop het volgende gereageerd: *‘Een overzicht moeten we hoe dan ook hebben. Over het algemeen wordt dat nu gedaan door een wijkcoach. Die zorgt ervoor dat er in ieder geval een inkomsten-uitgaven overzicht is en ze maken ook al een start bij het opstellen van een schuldenlijst. Voor ons moet dat kloppend zijn. We werken alleen met schulden die aangeleverd worden bij ons. We moeten wel weten waar die schulden liggen. Het is niet aan ons om dit uit te zoeken’*. Behalve Plangroep, kon geen van de respondenten benoemen welke partij verantwoordelijk is voor het creëren van een compleet schuldenoverzicht. Deze onduidelijkheid zorgt voor frustratie bij enkele professionals en het gevoel dat ze de taak van een ander over nemen. Tegelijkertijd wordt toegegeven dat het soms noodzakelijk is het werk van een ander over te nemen, omdat het in dat specifieke geval het beste is om te doen voor een cliënt.

Een ander punt waar onduidelijkheid over bestaat is de regiefunctie van de sociale wijkteams in de schulddienstverlening. In een beschrijving van de regiefunctie van de sociale wijkteams staat onder andere dat het ervoor zorgen dat een inwoner afspraken nakomt, spullen en dergelijke op tijd aanlevert bij Plangroep niet onder de regiefunctie vallen. Uit een gesprek met Plangroep blijkt dat zij hier moeite mee hebben of wellicht de regiefunctie niet duidelijk hebben. Een medewerker bij Plangroep geeft het volgende aan: *‘Het is best lastig om af te stemmen op het moment dat iemand bij schuldhulpverlening is aangemeld. De wijkcoach trekt*

*dan de handen ervan af en dan moeten wij het verder oppakken. Wij kunnen het niet alleen. In heel veel gevallen lopen we vast en moeten we echt terugkomen op de wijkcoach omdat een cliënt niet in staat is stukken aan te leveren, afspraken niet nakomt of niet bereikbaar is. Voor hun is het lastig daar regie over te nemen en zijn wij aan zet. Dat verloopt nog niet altijd even soepel.'.*

Een medewerker van het daklozenteam ging vooral in op de wijze waarop taken en verantwoordelijkheden worden gecommuniceerd. Dit blijkt volgens de respondenten niet altijd even effectief gedaan te worden. Hierover werd het volgende gezegd: *'We hebben als gemeente goed op papier staan hoe alles werkt en wie welke taak uitvoert, maar in de praktijk gaat het er anders aan toe. De implementatie van beleid is onvoldoende uitgevoerd. Als er zaken veranderen of als je met een partij aan de slag gaat, is het ook heel belangrijk beleid of afspraken goed te communiceren en ook nagaan of het duidelijk is voor iedereen. Je kan het niet over de schutting gooien en er niet naar om kijken.*

Op het niveau van management en bestuur van de partijen, zijn taken en verantwoordelijkheden duidelijk, gezien het feit zij degene zijn die deze taken en verantwoordelijkheden hebben toebedeeld en/of afgesproken. De bestuursadviseurs van uit de gemeente gaven wel aan dat er nog veel kansen liggen op het gebied van duidelijkheid rondom taken en verantwoordelijkheden. Zij gaven aan dat ze zich bewust zijn van de signalen uit te praktijk die uitwijzen dat er nog steeds onduidelijkheid bestaat over de taakverdeling binnen de schuldenroutes, maar ook de nieuwe werkwijze. De reden die zij hiervoor benoemen is dat er onvoldoende gecommuniceerd is over de nieuwe werkwijze, als gevolg van de coronacrisis waardoor veel bijeenkomsten niet door zijn gegaan. Een van de geannuleerde bijeenkomsten was een bijeenkomst met alle ketenpartners rondom schulden om de nieuwe werkwijze te bespreken en partijen bij elkaar te brengen. Deze bijeenkomst heeft tot op heden niet plaatsgevonden.

Een gezamenlijke visie ontwikkelen met betrekking tot schulden en dak- en thuisloze jongeren is volgens respondenten nog niet aan de orde gekomen. Een verklaring hiervoor is dat betrokken partijen nog onvoldoende bij elkaar zijn gebracht om de aanpak van schulden bij dak- en thuisloze jongeren te bespreken. Hoewel er geen gezamenlijke bijeenkomst is geweest,

hebben partijen onderling elkaar wel opgezocht naar aanleiding van signalen over de effectiviteit van de dienstverlening, zoals eerder beschreven. Een respondent zei hierover het volgende: *‘Een gezamenlijke visie is eigenlijk vanzelfsprekend. Als je het over de partijen die betrokken zijn bij deze doelgroep, dan kan ik zeggen dat we allemaal willen dat deze jongeren worden geholpen. De cliënt centraal, dat is denk ik waar iedereen voor staat.* Een andere respondent zei hierover het volgende: *‘We willen allemaal het beste voor deze groep, maar ze hebben gewoon meer aandacht nodig en vragen meer. Niet elke partij is op de hoogte van de drempels waar deze jongeren tegenaanlopen. We moeten met z’n alle deze groep leren kennen en op basis daarvan met elkaar zitten en kijken hoe we het gaan aanpakken’.*

Vrijwel alle respondenten gaven aan dat het belangrijk is regelmatig na te gaan hoe de samenwerking verloopt. De meeste respondenten gaven aan dat het regelmatig een onderwerp van gesprek is in de overleggen die zij hebben, maar zien dit meer incidenteel gebeuren dan structureel. Daarnaast gaf een respondent het volgende aan: *‘De overleggen die er zijn worden vaak afzonderlijk van elkaar gehouden. Ik bedoel daarmee dat het bijna niet voorkomt, of misschien wel helemaal niet, dat al deze partijen bij elkaar komen en met elkaar bespreken hoe ze samenwerken, waar ze tegenaanlopen en wat beter kan.’* Uit de interviews blijkt dat het evalueren van de samenwerking vooral wordt gedaan tussen de gemeente en de partijen afzonderlijk van elkaar. Volgens enkele respondenten zou het goed zijn voor de samenwerking om structureel de samenwerking te evalueren met alle partijen die betrokken zijn bij deze doelgroep en een rol spelen in het oplossen van schulden.

### **Samenvatting**

Concretisering bestaat uit een drietal zaken, namelijk duidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden, de vastlegging daarvan en de regelmatige herziening van die taken, verantwoordelijkheden en beleid. Een belangrijk onderdeel van deze herziening is het regelmatig monitoren en evalueren van taken, verantwoordelijkheden en beleid.

Over het algemeen blijkt dat de partijen in het netwerk op de hoogte zijn van elkaars taken en verantwoordelijkheden, maar dat er in de praktijk wel een aantal onduidelijkheden zijn met betrekking tot taken en verantwoordelijkheden. Dit betreft vooral de taakverdeling in de voorbereiding van de toeleiding naar schulddienstverlening en de regiefunctie van de partij die de persoon overdraagt naar schulddienstverlening. Er bestaat onduidelijkheid bij vrijwel alle

partijen hierover. Het gevolg van deze onduidelijkheid bemoeilijkt de samenwerking, omdat het partijen frustreert op het moment dat ze taken uitvoeren die volgens hen niet tot hun takenpakket behoren. De oorzaak hiervan volgens respondenten is het feit dat de nieuwe schuldenroutes, alsmede Plangroep als nieuwe uitvoerder, onvoldoende is geïmplementeerd als gevolg van de coronacrisis. De evaluatie van deze taken, verantwoordelijkheden en beleid blijkt deels te ontbreken. Er blijkt voldoende afzonderlijk met partijen geëvalueerd te worden, maar een onderlinge evaluatie tussen alle partijen ontbreekt.

#### 4.2.4 Onderlinge verhoudingen

Aan alle respondenten is gevraagd in hoeverre zij vertrouwen hebben in de ketenpartners. Het gaat er dan vooral om of de ketenpartner doet wat het hoort te doen. Vrijwel alle respondenten gaven aan vertrouwen te hebben in de betrokken partijen. De respondenten zijn zich ervan bewust dat alle partijen specialist zijn in hun werk en dit ook goed uitvoeren. De respondenten in de uitvoering van het Jonahuis en Opr€cht gaven echter aan dat ze niet het idee hebben dat andere partijen aansluiting hebben met de doelgroep. Hierover zei een respondent het volgende: *‘Bij plangroep zie ik geen aansluiting met de doelgroep. Zij zijn schuldhulpverleners. Het is dan belangrijk dat je kijkt wie je tegenover je hebt zitten. Zij zijn experts op het gebied van schulden, maar niet in het contact met mensen. Ik denk dat het soms goed is als ze meer op de vertrouwensband gaan zitten. Het is nu zakelijk en erg technisch, soms is het goed wat meer aansluiting te vinden’*. Deze respondenten gaven aan dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de kenmerken van de doelgroep. Niet alleen bij Plangroep, maar ook bij de gemeente en de sociale wijkteams. Het gevolg hiervan is dat vertrouwen in de ander vermindert en het voor professionals soms lastig is de regie uit handen te geven wanneer nodig. Dit belemmert volgens de respondenten ook een goede samenwerking. Plangroep geeft echter aan wel degelijk kennis te hebben van deze groep, omdat zij medewerkers in dienst hebben met een aandachtsgebied jongeren. Zoals eerder vermeld vinden professionals bij het Jonahuis dat Plangroep meer aandacht moet hebben voor de doelgroep dak- en thuisloze jongeren, omdat volgens hen Plangroep weinig kan betekenen voor hun jongeren. Het gevolg hiervan is dat zij huiverig zijn in het aanmelden van jongeren bij Plangroep en schuldhulpverleningstaken en het treffen van betalingsregelingen met schuldeisers, zelf uitvoeren.

De communicatie tussen partijen vindt op verschillende manieren plaats. Partijen communiceren vooral met elkaar in overleggen en wanneer er sprake is van informatie-uitwisseling. Een overlegstructuur ontbreekt echter. Zoals eerder vermeld, is er geen overleg in de aanwezigheid van alle betrokken partijen. Bij de vraag of het gewenst of noodzakelijk is dat deze partijen periodiek gezamenlijk met elkaar overleggen, beantwoorde alle respondenten dat het goed zou zijn voor de samenwerking. Een medewerker van de gemeente zei het volgende hierover: *‘Er is genoeg bewijs voor dat dat nodig is. We zien in de praktijk dat partijen van elkaar niet weten hoe het werkt, wat mogelijkheden zijn en soms überhaupt waar we tegen aanlopen. Het feit dat iedereen afzonderlijk met elkaar spreekt, zorgt niet voor een goede samenwerking. We werken in een keten. We hebben allemaal invloed op een oplossing, dus we moeten allemaal betrokken worden.’* Wat een effectieve overlegstructuur is konden respondenten niet zeggen. Waar ze het allemaal over eens waren, is dat de partijen dichter bij elkaar moeten komen. Een medewerker van het wijkteam zei hierover het volgende: *‘We hebben te maken met ontzettend veel partijen en we kunnen niet continu met iedereen aan tafel. Daar is weinig tijd voor. Maar voor specifiek de groep dak- en thuisloze jongeren denk ik dat het goed is om de direct betrokken partijen bij elkaar te brengen. We merken dat daar nog veel knelpunten zitten. Daar lopen wij ook tegenaan.’*

Over de frequentie van de communicatie in vorm van overleg gaven alle respondenten aan dat ze hier tevreden over zijn. De meeste overleggen vinden periodiek plaats, maar enkele ook, naar aanleiding van bijvoorbeeld een nieuwe ontwikkeling of knelpunt dat besproken moet worden. Hier is men tevreden over. De openheid van de communicatie wordt door alle respondenten ervaren als positief. Respondenten gaven aan de mogelijkheid te hebben transparant te kunnen communiceren over knelpunten en ook het gevoel hebben dat er een cultuur heerst waarin dit mogelijk wordt gemaakt. Men heeft het idee dat er een cultuur is waarin transparantie over zaken wordt geaccepteerd en gewaardeerd. Zowel de professionals in de uitvoering als op het niveau van management en bestuur delen deze mening.

De communicatie in vorm van informatie-uitwisseling vindt volgens respondenten vrijwel dagelijks plaats, met name in de uitvoering. Dit gaat vooral over professionals die informatie vragen van andere partijen omtrent cliënten of dossiers, maar ook advies. De manier waarop wordt gecommuniceerd is vooral telefonisch of via de mail. Deze communicatie wordt door de

uitvoering over het algemeen positief ervaren. Waar veel professionals tegen aanlopen is de bereikbaarheid van sommigen. Een respondent zei hierover het volgende: *‘Soms ben ik bezig met een dossier dat is overgedragen vanuit het wijkteam en dan heb vragen. Wanneer ik contact opneem met het wijkteam dan blijkt de contactpersoon op vakantie. Vervolgens krijg ik geen vraag op mijn antwoord, omdat diegene geen goede overdracht heeft gedaan. Het gevolg daarvan is dat ik niet verder kan met de aanvraag van een uitkering. Dan stagneert het proces’.* Over Plangroep werd het volgende gezegd: *‘De communicatie met plangroep gaat niet goed. Ze geven bijvoorbeeld aanpassingen van een rekeningnummer niet door, wat ik dan moet gaan uitzoeken. Maar om ze te bereiken is erg lastig. Je krijgt dan wel standaard een mailadres van je contactpersoon, maar even bellen zit er niet in. Die korte lijntjes zijn er niet. Het voordeel is dat ik sommige mensen ken bij Plangroep en die direct kan bereiken. Dan leg ik niet de formele weg af.* Ook professionals bij het Jonahuis gaven aan dat de bereikbaarheid van Plangroep te wensen overlaat. Een manager bij Plangroep zei het volgende: *‘Het is soms lastig om in contact te komen met een wijkcoach. Dan blijven dossiers hangen en komen we niet verder’.*

### **Samenvatting**

Er is geen sprake van een onwerkbaar samenwerking, maar men loopt wel tegen enkele belemmeringen aan. Over het algemeen geeft men aan elkaar te vertrouwen, als het gaat om doen wat een partij hoort te doen. Wat opvalt is dat de partijen die dicht bij de doelgroep staan, zoals het Jonahuis en Opr€cht, mogelijkheden voor verbetering zien in dienstverlening vanuit Plangroep, omdat ze vinden dat er bij Plangroep geen aansluiting is met de doelgroep. Dit belemmert een goede samenwerking, omdat deze partijen de regie niet uit handen durven geven bij een overdracht naar Plangroep, ondanks dat Plangroep aangeeft die expertise in huis te hebben. Tegelijkertijd is het Jonahuis huiverig om jongeren over te dragen aan Plangroep, omdat zij op basis van ervaringen niet het idee hebben dat zij wat kunnen betekenen voor hun jongeren. Volgens hen sluit het aanbod van Plangroep niet aan op wat nodig is voor de jongeren.

Over het algemeen is men tevreden over de onderlinge communicatie, maar loopt men aan tegen het feit dat er weinig communicatie is tussen partijen onderling om knelpunten te bespreken. Zoals eerder vermeld ontbreekt een onderlinge evaluatie. Waar men ontevreden

over is en volgens hen het proces door stagneert is de slechte bereikbaarheid van professionals bij Plangroep en een slechte overdracht van dossiers bij afwezigheid van wijkcoaches.

#### 4.2.5 Coördinatie

Aan respondenten is gevraagd welke partij een dominante rol heeft in de samenwerking. Vrijwel alle respondenten wezen naar de gemeente, als opdrachtgever van schulddienstverlening en opvang. De respondenten gaven aan dat de gemeente bepaald met wie zij in zee gaan en wat er verwacht mag worden van elkaar. Aan respondenten is tevens gevraagd wie de coördinerende partij is in de samenwerking. Omdat de samenwerking vanzelfsprekend is, hebben zij het gevoel hier gezamenlijk in te coördineren, maar stellen wel de gemeente verantwoordelijk voor de aansturing van die samenwerking. Reden hiervoor is dat sinds het actieprogramma de samenwerking meer aandacht krijgt vanuit de gemeente en respondenten het idee hebben dat de gemeente verwachtingen heeft met betrekking tot de samenwerking. Een respondent zei hierover het volgende: *'We werken samen en ieder levert zijn bijdrage. Het is onze taak de verbinding te zoeken met partijen. Vanuit de gemeente wordt dit aangejaagd. In de gesprekken die we voeren met de gemeente merken we op dat ze dit erg belangrijk vinden en hier ook naar wordt gevraagd. Maar nogmaals, sinds het actieprogramma is dit meer dan voorheen.'*

Aan respondenten is tevens gevraagd hoe men omgaat met knelpunten in de praktijk en de bereidheid van bestuurders om hier wat mee te doen. De respondenten in de uitvoering gaven aan dat wanneer zich knelpunten voordoen in de praktijk de uitvoering zelf zoekt naar een oplossing en wanneer dit niet lukt de gemeente wordt betrokken. In veel gevallen gaven respondenten aan het contact op de zoeken met de partij die betrokken is bij een knelpunt. Enkele respondenten gaven aan dat ze het gevoel hebben dat er vanuit de gemeente wordt verwacht dat problemen onderling opgelost worden, zoals in het bovenstaande geval. Dat is volgens hen logisch, maar ze verwachten wel een mediërende rol vanuit de gemeente wanneer partijen samen een conflict moeten oplossen.

In de afgelopen tijd is door het Jonahuis meerdere keren de gemeente betrokken, omdat met vastliep met verschillende casussen. Een respondent zie hierover het volgende: *'In een casus is*

*twee maanden borg voor de huur voorgeschoten voor een jongere. Een hele normale zaak want de businesscase is overduidelijk. Als vanuit afdeling invorderingen dan wordt gevraagd die huur terug te betalen, terwijl we weten dat die jongere dat niet kan is dat vreemd. De opvang kosten zouden in dit geval veel hoger uitvallen dan alles gewoon kwijtschelden. Als dit wordt aangekaart bij de verantwoordelijke persoon over dit beleidsterrein, dan wordt verwacht dat je zelf in gesprek gaat met invorderingen. De regie wordt dan niet genomen'. Een verklaring hiervoor is volgens een respondent dat het systeem waarop de gemeente is ingericht niet past bij het leveren van maatwerk. Een respondent zei hierover het volgende: 'Maatwerk is nadenken, afwijken van regels, verantwoordelijkheid kunnen nemen als je afwijkt. Als iemand vraagt waarom je iets hebt gedaan, dan kost dat veel tijd. Het is makkelijker om af te wijzen dan toe te kennen. Dan ben je ervan af.'*

Een aantal respondenten gaf voorbeelden van zaken die zijn aangekaart bij managers of bestuursadviseurs. Bij de vraag hoe dit is afgelopen gaven respondenten in de uitvoering aan dit niet te weten. Een terugkoppeling naar de uitvoering blijkt volgens hen te ontbreken. Volgens hen wordt er veel besproken op bestuurlijk en managementniveau, maar blijft het daar ook hangen. Een respondent zei hierover het volgende: *'Er gaat was mis in de communicatie van management en bestuur naar de werkvloer.'*

## **Samenvatting**

In de coördinatie van een samenwerking zijn enkele punten van belang, namelijk de aanwezigheid van een dominante partij die deze samenwerking aanstuurt en bereidheid van deze partijen om te zoeken naar oplossingen voor knelpunten in de samenwerking. De gemeente wordt door partijen niet gezien als coördinator van de samenwerking, maar respondenten gaven wel aan dat de gemeente een aanjagende rol heeft. Dit wordt ook zo ervaren, omdat men sinds het actieprogramma vanuit de gemeente stimulans ervaart om meer en beter samen te werken. Als het gaat om de rol die de gemeente moet hebben in de samenwerking, gaven respondenten aan er sprake moet zijn van een mediërende rol. Wanneer men knelpunten tegenkomt in de praktijk of in de samenwerking, blijkt dat er niet voldoende gezocht wordt naar een oplossing vanuit zowel de gemeente als de partij betrokken bij het knelpunt. Op basis van ervaringen gaven respondenten aan dat er weinig gehoor wordt gegeven aan knelpunten die worden aangekaart bij een samenwerkingspartner. Om deze

reden verwacht men een mediërende rol van de gemeente op het moment dat de samenwerking stroef loopt, omdat de gemeente volgens respondenten een bepaalde mate van macht kan uitoefenen op de partijen om knelpunten op te lossen.

#### 4.2.6 Stabiliteit

De medewerkers in de uitvoering gaven aan over het algemeen te vinden dat er niet veel veranderingen plaatsvinden in de context van hun werkzaamheden. Bij de vraag of zij veel veranderingen ervaren, gaven vrijwel alle respondenten aan dat er sprake is van een relatief stabiele omgeving. Wel hebben er de afgelopen jaar een aantal veranderingen plaatsgevonden. Een van die veranderingen is de overdracht van uitvoering van schulddienstverlening van de organisatie Rijnstad naar Plangroep. Het gevolg van deze verandering is dat Plangroep de afgelopen periode druk is geweest met de overdracht van cliënten. Alleen het Jonahuis gaf aan deze verandering niet positief te vinden, omdat zij het idee hebben dat sommige nuttige dienstverlening van Rijnstad niet is overgenomen door Plangroep. Bijvoorbeeld activerend beheer. Tijdens de interviews werd ook regelmatig verwezen naar de reorganisatie binnen de afdeling werk en inkomen van de gemeente. Mede door deze reorganisatie is er geen mogelijkheid geweest deze afdeling actief te betrekken bij de nieuwe schuldhulproutes. Hoe andere partijen deze reorganisatie ervaren, was onduidelijk. Men heeft niet het idee nu anders te werken of rekening te moeten houden met zaken als gevolg van de reorganisatie. Reden hiervoor is dat de reorganisatie nog gaande is en het afwachten is wat dit voor andere partijen gaat betekenen.

Tegelijkertijd gaven respondenten aan dat er een zekere mate van flexibiliteit aanwezig is in alle partijen en men makkelijk omschakelt wanneer nodig. Een respondent zei hierover het volgende: *'De veranderingen in regels, wetten en dergelijke zijn voor ons geen probleem. We zijn ons bewust van het feit dat om de vier jaar zaken kunnen veranderen. Het gaat erom dat zaken uitvoerbaar zijn. Zolang wat van ons gevraagd wordt uitvoerbaar is, vinden wij deze veranderingen geen probleem.'* Een respondent van de gemeente zei hierover het volgende: *'Alle partijen weten dat je flexibel moet zijn. Anders moet je niet in een politieke omgeving gaan werken. Het moet wel en dat weten die partijen ook. Ze weten dat ook wij het niet altijd voor het zeggen hebben en wetten en regels gewoon moeten uitvoeren. Zij weten dat het elke 4 jaar anders kan zijn waardoor je toch afspraken weer moet veranderen.'*

Een ontwikkeling die volgens alle respondenten van invloed is geweest op ook de samenwerking is de coronacrisis. Door de coronacrisis zijn veel bijeenkomsten en overleggen afgelast en is de werkdruk van verschillende partijen gestegen als gevolg van aanpassingen die gedaan moesten worden of door de toename van instroom. Een respondent zei hierover het volgende: *‘Door de coronacrisis werkt iedereen nu thuis. Het is dan erg lastig om collega’s of iemand van een andere organisatie snel te bereiken wanneer nodig’.* Een andere respondent zei hierover het volgende: *‘Plangroep zou aan het begin van het jaar bijeenkomsten organiseren om partners bij elkaar te krijgen. Daar waren we vorig jaar al mee begonnen, met een grote ketenpartner bijeenkomst. Maar door corona is dat allemaal niet doorgegaan. Mede daardoor is die informatievoorziening naar ketenpartners tot nu toe niet in orde.’.*

Over de stabiliteit van de samenwerking zelf gaven respondenten tevens aan dat deze redelijk stabiel is. Men heeft niet het gevoel dat er veel wisselingen zijn in partijen als onderdeel van de samenwerking. Tevens gaven respondenten aan dat er niet veel wisselingen van medewerkers zijn in hun eigen organisatie en dit ook niet te ervaren bij andere organisaties. De meeste respondenten gaven aan vaste contactpersonen te hebben bij de organisaties waarmee zij samenwerken. In sommige gevallen, zoals bij Plangroep en de wijkteams, is de contactpersoon per dossier wisselend. Respondenten ervaren niet veel verloop in personen, maar vinden het soms een knelpunt om elke keer een andere contactpersoon toegewezen te krijgen bij soortgelijke casussen. Ze ervaren namelijk een verschil in kennis tussen medewerkers van dezelfde organisatie en verschillende werkwijzen.

### **Samenvatting**

Over het algemeen blijkt de stabiliteit van de samenwerking en de samenstelling van de samenwerking redelijk stabiel. Het afgelopen jaar hebben een aantal veranderingen en ontwikkelingen plaatsgevonden die volgens respondenten niet veel van invloed zijn geweest op de samenwerking, behalve dat Plangroep een directe samenwerkingspartner is geworden. Alleen de coronacrisis is van invloed geweest op de samenwerking. Dit heeft invloed gehad op de bereikbaarheid van professionals, maar heeft er ook toe geleid dat kennismakingen tussen Plangroep en andere partijen niet hebben plaatsgevonden en daarmee de samenwerking weinig tot geen aandacht heeft gekregen. Respondenten waren wel tevreden over de stabiliteit

van de samenwerking, in de zin dat er weinig wisselingen van medewerker zijn bij verschillende partijen. Wat als vervelend wordt ervaren is dat men wel wisselende contactpersonen heeft. Respondenten gaven aan dat niet iedereen dezelfde kennis en werkwijzen heeft wat ertoe leidt dat het met de een lastiger samenwerken is dan met de ander.

#### 4.2.7 Randvoorwaarden

Bij de vraag of er voldoende budget beschikbaar is voor de samenwerking gaven vrijwel alle respondenten aan dat dat niet van toepassing is. Zij zien samenwerking als onderdeel van hun takenpakket. Wat enkele respondenten wel belangrijk vonden, waaronder professionals bij het wijkteam en het Jonahuis, is dat er wel voldoende tijd beschikbaar moet zijn om samen te werken. Ze hadden het dan niet zozeer over de onderlinge samenwerking tussen professionals, maar de betrokkenheid die wordt gevraagd in het kader van het actieprogramma. Een medewerker van het wijkteam zei hierover het volgende: *'Als wijkteam hebben we een enorme caseload en vanuit alle kanten krijgen wij vragen om deel te nemen aan een project of een pilot. Ik wil niet zeggen dat we dat niet belangrijk vinden, maar het is soms onmogelijk tijd vrij te maken om deel te nemen aan dat soort projecten. Het moet ook niet aan ons zijn om hierin keuzes te maken. We vinden alles belangrijk. Soms zijn het ook gemiste kansen als we niet meedoen. In geval van het actieprogramma doen we wel mee, maar het zit niet in mijn takenpakket. Ik moet het doen in de uren die ik heb voor mijn eigen werkzaamheden.* Een collega van deze medewerker antwoorde: *'We zijn bezig met hoe we dat anders kunnen doen. We hebben als wijkteam een opdracht en bestuur ondersteuners komen met verschillende initiatieven die niet is afgestemd op onze opdracht. We hebben bedacht dat we bij een volgende opdrachtverstrekking een gedeelte van het project erbij krijgen uit een potje. Zo kunnen we gemakkelijker meedoen en organiseren als wij zien dat het nodig is.'* Professionals bij het Jonahuis hebben een soort gelijke ervaring. Een professional gaf aan dat het soms veel is om ook naast de eigen werkzaamheden bezig te zijn voor het actieprogramma, maar dat dit noodzakelijk is en ten goede komt van de jongeren. Ook de coronacrisis heeft er volgens respondenten toe geleid dat stilstaan bij de samenwerking in mindere mate wordt gedaan. Tijdens de interviews kwamen enkele knelpunten naar boven als het gaat om informatievoorziening als randvoorwaarde. Het eerste knelpunt is de kennis die men heeft met betrekking tot de taken en verantwoordelijkheden, zoals eerder vermeld. De meeste respondenten gaven aan dat dit niet goed wordt gecommuniceerd. Een respondent zei

hierover het volgende: *'Het is dan misschien niet de gemeente die niet goed communiceert, maar het kan ook zijn dat intern in onze organisatie niet goed wordt gecommuniceerd. Alles wat op het niveau van management wordt besproken met de gemeente kan misschien niet goed doorkomen naar de medewerkers in de uitvoering. Of het wordt gecommuniceerd met een beperkt aantal mensen. Hoe zorg je ervoor dat dat wat wordt bepaald of afspraken die zijn gemaakt ook terecht komt bij de mensen in de uitvoering?'*. In gesprek met professionals van het wijkteam kwam naar voren dat zij onbekend waren met Oprécht. Zij waren er niet van op de hoogte dat Oprécht net als het wijkteam een toegang is naar Plangroep. Een medewerker van het wijkteam zei hierover het volgende: *'Het is erg vreemd dat een voorliggende voorziening rechtstreeks kan aanmelden bij Plangroep en dat wij daar niet van de op de hoogte zijn. Tegelijkertijd vind ik het een gemiste kans. Er is niet goed nagedacht over een effectieve inbedding. Dat is ook erg vervelend voor een inwoner. Omdat wij niet goed op de hoogte zijn van mogelijkheden, gaan er ook mogelijkheden verloren voor de inwoner. Hoe jij Oprécht omschrijft, dan zou ik zeggen dat ze veel voor ook onze jongeren kunnen betekenen.'* In dit geval heeft een gebrek aan kennis van Oprécht er volgens deze professionals toe geleid dat ze niet kunnen samenwerken terwijl dat wel van toegevoegde waarde zou zijn. Hetzelfde geldt voor het Jonahuis. De professionals van het Jonahuis waren ook niet goed op de hoogte van wat Oprécht doet en dat zij ook een toegang zijn naar Plangroep. Uit gesprekken tussen Plangroep en het Jonahuis bleek dat Oprécht van toegevoegde waarde kan zijn in de knelpunten die het Jonahuis ervaart in de weg naar Plangroep. Oprécht is dit jaar bij het Jonahuis op bezoek geweest ter kennismaking. Desondanks, heeft dit er niet toe geleid dat alle professionals van het Jonahuis op de hoogte zijn van Oprécht.

Een tweede knelpunt wat door meerdere respondenten werd aangekaart is de kennis die andere partijen hebben van specifiek dak- en thuisloze jongeren. Zij gaven aan dat het belangrijk is dat in de schuldhulpverlening rekening wordt gehouden met de kenmerken en behoeften van deze doelgroep en dat dat tot nu toe onvoldoende wordt gedaan. Vooral Plangroep blijkt volgens respondenten deze aansluiting te missen. Respondenten gaven aan dat Plangroep erg zakelijk is en dat er vanuit hulpverlening weinig aandacht is voor het creëren van een vertrouwensband, wat volgens hen erg belangrijk is bij deze groep. Plangroep geeft aan deze kennis in huis te hebben. Ze hebben medewerkers in dienst die specifieke op die doelgroep zitten en ook nauw contact hebben met Oprécht.

Een knelpunt dat Plangroep aankaartte met betrekking tot informatie en benodigde kennis voor een goede samenwerking, is de beperkte kennis over schulddienstverlening bij sommige wijkcoaches die cliënten aanmelden bij Plangroep. Wat zij regelmatig constateren is aangedragen cliënten niet schuldregeling klaar zijn, maar wel worden aangedragen bij Plangroep. Reden hiervoor is volgens Plangroep dat sommige wijkcoaches niet voldoende kennis hebben over schulddienstverlening en wat daarbij komt kijken. Voor Plangroep is dat erg lastig werken. Een medewerker zei hierover het volgende: *‘Een wijkcoach gaat meer naar de achtergrond zodra cliënten bij ons zijn aangemeld. Als een wijkcoach eruit stapt bij een cliënt die niet schuldregeling klaar is, dan komen wij niet verder.’*

Uit de interviews blijkt dat de gemeente ervan bewust is van de hoeveelheid informatie dat rondgaat rondom schulden en niet iedereen op de hoogte is van de routes, maar ook inhoudelijke kennis met betrekking tot regels. Om deze reden is de gemeente bezig met het ontwikkelen van een toolbox, in vorm van een online platform waar al deze informatie wordt gebundeld en toegankelijk is voor professionals.

Als het gaat om vervlechting van werkprocessen, dan is daar volgens professionals beperkt sprake van. Van geïntegreerde werk- of behandelplannen is geen sprake. Professionals werken met hun eigen plannen, die indien nodig worden gedeeld met een andere partij. Maar van integratie is geen sprake. Ook een gekoppeld of gedeeld cliëntinformatiesysteem ontbreekt. Over het afstemmen van werkprocessen konden respondenten weinig over zeggen. In de huidige samenwerking is er wel sprake van gezamenlijke probleemanalyses en diagnoses. Bij overdracht van cliënten vindt er altijd een gesprek of mailwisseling plaats over dossiers en cliënten. Dit wordt door respondenten ook als positief ervaren.

### **Samenvatting**

Over het algemeen blijkt dat er voldoende randvoorwaarden aanwezig zijn in de samenwerking. Waar enkele respondenten tegenaanlopen is de betrokkenheid die van hen wordt gevraagd bij het actieprogramma. De werkzaamheden in het kader van het actieprogramma worden namelijk verricht in de tijd van hun eigen werkzaamheden. Dit is voor sommige respondenten lastig in verband met hun hoge caseload. Hoewel dit voor hen lastig is, gaven ze ook aan dat ze het noodzakelijk vinden en belangrijk voor hun doelgroep. Uit de

interviews blijkt tevens dat sommige respondenten vinden dat er niet genoeg informatie beschikbaar is over taken en verantwoordelijkheden, maar ook de kennis over schuldhulpverlening. In sommige gevallen blijkt dat verwijzers naar schuldhulpverlening volgens respondenten onvoldoende op de hoogte zijn van de inhoud, criteria en voorwaarden van schuldhulpverlening. Tijd voor betrokkenheid bij het actieprogramma en kennis over schuldhulpverlening en de taken en verantwoordelijkheden daarin blijkt bij sommige professionals te ontbreken.

### **4.3 Mogelijkheden voor het oplossen van knelpunten**

Met betrekking tot wederzijdse afhankelijkheid is geconcludeerd dat partijen onvoldoende de onderlinge afhankelijkheid beseffen. Verbeteringen die hiervoor zijn aangedragen zijn vooral afkomstig van het niveau van management en bestuur. De onderlinge afhankelijkheid is volgens hen onvoldoende, omdat een gezamenlijke bijeenkomst voor de nieuwe schuldenaanpak niet heeft plaatsgevonden door corona. Dit heeft er volgens de meeste respondenten ook toe geleid dat er onvoldoende mogelijkheid is geweest om zaken te concretiseren, zoals het maken van werkafspraken tussen de organisaties over hoe en wanneer samen te werken. Het gevolg hiervan is weer dat men onduidelijkheden ervaart in de samenwerking, omdat er onvoldoende sprake is van concretisering. Mogelijkheden voor verbeteringen die hiervoor werden genoemd is het met elkaar aan tafel zitten in aanwezigheid van de betrokken partijen en waar nodig deze afspraken maken. Dit biedt volgens respondenten houvast en creëert duidelijkheid binnen de samenwerking. Tegelijkertijd biedt dit ook mogelijkheid om de samenwerking te evalueren, omdat de samenwerking in afspraken wordt vastgelegd en die afspraken grondslag bieden voor een evaluatie.

Met betrekking tot de factor onderlinge verhoudingen bleek dat deze onvoldoende aanwezig is, omdat partijen in de uitvoering niet het idee hebben dat de dienstverlening van Plangroep aansluit bij de doelgroep dak- en thuisloze jongeren. De professionals in de uitvoering, waaronder het Jonahuis en Oprécht lijkt het daarom een goed idee om vaker met Plangroep aan tafel te zitten om deze doelgroep te bespreken zodat Plangroep kennis kan nemen van de behoefte van deze groep, maar ook om als Jonahuis en Oprécht meer te leren over de mogelijkheden in hulpverlening bij schulden van Plangroep voor deze doelgroep. Dit komt ook ten goede van de factor randvoorwaarden, waaruit is gebleken dat een beperkte kennis over

de doelgroep, taken en verantwoordelijkheden en schuldhulpverlening voor stagnaties in de samenwerking zorgt.

De respondenten zien in dat veel van de knelpunten worden veroorzaakt door eenzelfde reden wat vaker is genoemd als oplossing voor de knelpunten, namelijk het gebrek aan gezamenlijk overleg tussen de relevante partijen en netwerk als geheel. Een dergelijke periodieke bijeenkomst zorgt volgens respondenten ervoor dat de knelpunten opgelost kunnen worden.

#### **4.4 Slot**

In dit hoofdstuk is per succesfactor de bevindingen uit de interviews en documentanalyse weergegeven. Op basis deze bovenstaande bevindingen, wordt in het volgende hoofdstuk een antwoord gegeven op de onderzoeksvragen.

## 5 | Conclusie, aanbevelingen en reflectie

In dit hoofdstuk worden de conclusie en aanbevelingen van dit onderzoek toegelicht. Het hoofdstuk begint met een antwoord op de onderzoeksvraag op basis van de resultaten in het voorgaande hoofdstuk. Aan de hand van deze conclusie worden aanbevelingen gedaan om de samenwerking in de schuldenaanpak voor dak- en thuisloze jongeren te optimaliseren. Het hoofdstuk sluit af met een reflectie op het onderzoek.

### 5.1 Conclusie

De onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt: *'Hoe kan de effectiviteit van de samenwerking tussen ketenpartners in de schuldenaanpak voor dak- en thuisloze jongeren geoptimaliseerd worden?'.* Deze onderzoeksvraag bestaat uit vier deelvragen die in dit hoofdstuk worden beantwoord.

#### 5.1.1 Deelvraag 1: huidige samenwerking

De eerste deelvraag in dit onderzoek gaat over hoe de samenwerking in de schuldenaanpak voor dak- en thuisloze jongeren eruit ziet. De samenwerking vindt plaats in een keten waarin de organisaties opeenvolgend hulpverlening bieden aan jongeren met schuldenproblematiek. In de praktijk is deze samenwerking vooral gericht op overdracht van dossiers, gezamenlijke diagnoses van de problematiek en informatieoverdracht met betrekking tot problematiek, afstemming en mogelijkheden voor maatwerk tussen de partijen.

De huidige samenwerking in de schuldenaanpak voor dak- en thuisloze betreft de organisaties in de schuldenroutes binnen de gemeente Arnhem, te weten de gemeente Arnhem, het Jonahuis, Plangroep, de wijkteams, het daklozenteam en Oprécht. De rollen van deze partijen in de schuldenaanpak voor dak- en thuisloze jongeren zijn als volgt:

**De gemeente Arnhem:** de gemeente Arnhem is opdrachtgever voor de schuldenaanpak in Arnhem en voert regie over het proces in de schuldenaanpak door te sturen, monitoren en waar nodig beleid en afspraken te herzien

**Plangroep:** Plangroep is in Arnhem de uitvoerder van schulddienstverlening en is verantwoordelijk voor de intakes, schulddienstverlening, werkzaamheden binnen het Jongeren

Perspectief Fonds en budgetondersteuning. Jongeren worden vanuit de wijkteams en Oprécht doorverwezen naar Plangroep wanneer een schuldhulpverlening noodzakelijk is.

Het Jonahuis: Het Jonahuis is een opvangvoorziening voor jongeren tussen de 18 en 27 jaar voor jongeren die dakloos of dreigend dakloos zijn. Het Jonahuis begeleidt en ondersteunt jongeren op verschillende leefgebieden. Wanneer een jongere problematische schulden heeft, meldt een trajectbegeleider de jongere aan bij het wijkteam waar wordt gezocht naar passende hulpverlening.

Daklozenteam gemeente Arnhem: Het daklozenteam van de gemeente Arnhem begeleidt, verwijst en ondersteunt daklozen op het gebied van werk en inkomen.

Wijkteams: De wijkteams in Arnhem ondersteunen inwoners op verschillende leefgebieden. Inwoners met problemen of hulpvragen worden uitgevraagd op alle leefgebieden en wijkcoaches ondersteunen waar nodig, begeleiden en/of verwijzen door naar hulpverlening, waaronder ook schuldhulpverlening.

Oprécht: Oprécht is een buddynetwerk met veel kennis over jongeren en financiën. Deze expertise zetten zij bij het begeleiden van jongeren in de weg naar schuldhulpverlening. Jongeren kunnen zichzelf aanmelden bij Oprécht, maar ook door organisaties worden doorverwezen naar Oprécht. Oprécht inventariseert de behoefte van de jongeren en ondersteunt daar waar nodig om het schuldentraject zo succesvol mogelijk te laten verlopen.

### **5.1.2 Deelvraag 2: succesfactoren uit de theorie**

Deelvraag twee in dit onderzoek gaat over welke succesfactoren over effectieve samenwerking er in de literatuur te onderscheiden zijn. In de literatuur hebben verschillende auteurs indelingen gemaakt van succesfactoren voor effectieve samenwerking. Op basis van de literatuur van Van Delden, Klijn en Koppenjan, Dozy en Kloosterman is een overzicht gecreëerd van succesfactoren voor een effectieve samenwerking. Deze auteurs zijn geselecteerd omdat hun succesfactoren elkaar voor een groot deel overlappen en van toepassing zijn op samenwerken in het publiek domein. De succesfactoren die uit de theorie zijn herleid zijn:

1. Wederzijdse afhankelijkheid en urgentiebesef: er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen voor het bereiken van doelen en partijen ervaren samenwerken als noodzakelijk om doelen te bereiken
2. Externe druk: deelname aan de samenwerking is vrijwillig en niet door een externe partij opgelegd
3. Concretisering: partijen hebben een gezamenlijke visie ontwikkeld en de taken en verantwoordelijkheden van partijen zijn duidelijk voor iedereen en expliciet vastgelegd. Taken, verantwoordelijkheden en afspraken worden regelmatig geëvalueerd en herzien als omstandigheden of beleid verandert.
4. Onderlinge verhoudingen: partijen hebben vertrouwen in elkaar, kennen elkaars cultuur en communiceren open, eerlijk in de juiste frequentie.
5. Coördinatie en bestuurlijke kracht: de samenwerking wordt aangestuurd door een dominante partij die voldoende bereid is om bij knelpunten in de praktijk of samenwerking duidelijke beslissingen te nemen.
6. Stabiliteit: de samenwerking kent weinig veranderingen of ontwikkelingen in de omgeving die flexibiliteit vragen van de samenwerking. Er is tevens weinig sprake van wisselingen van medewerkers.
7. Randvoorwaarden: faciliterende condities, zoals geld, tijd en kennis/informatie zijn voldoende beschikbaar

### **5.1.3 Deelvraag 3: aanwezigheid succesfactoren in de samenwerking**

In dit onderzoek is onderzocht in hoeverre de bovenstaande succesfactoren aanwezig zijn in de samenwerking. De conclusie is dat de factoren niet voldoende aanwezig zijn in de samenwerking. Deze worden hieronder toegelicht.

#### **Wederzijdse afhankelijkheid en urgentiebesef.**

Het besef van wederzijdse afhankelijkheid en noodzaak om samen te werken wordt vanuit de gemeente zo ervaren, maar in de uitvoering is niet elke partij hiervan bewust. Reden hiervoor is dat sommige partijen onbekend zijn met Oprécht of beperkt met elkaar samenwerken. In die gevallen kon er dus geen uitspraak gedaan worden over het afhankelijkheidsbesef. Daarnaast er geen sprake van afhankelijkheid tussen het Jonahuis en Plangroep volgens de professionals

van het Jonahuis, omdat zij het idee hebben dat Plangroep weinig voor hen kan betekenen. Vooral Plangroep en de wijkteams worden gezien als een noodzakelijke samenwerkingspartner.

### **Concretisering**

De succesfactor concretisering blijkt niet optimaal aanwezig in de samenwerking. Taken en verantwoordelijkheden van verschillende partijen blijken voldoende expliciet gemaakt in dienstverleningsovereenkomsten en samenwerkingsafspraken. De meeste partijen zijn hiervan ook op de hoogte. Hoewel partijen redelijk op de hoogte zijn van taken en verantwoordelijkheden, blijken er een aantal onduidelijkheden te bestaan over taken en verantwoordelijkheden in de toeleiding naar schuldhulpverlening en de regiefunctie van de verwijzer naar schuldhulpverlening. In de uitvoering zorgt dit voor frustratie bij professionals wat processen in de schuldenaanpak stagneert. Een oorzaak die werd genoemd voor de onduidelijkheid is de coronacrisis, die ervoor heeft gezorgd dat de implementatie van de nieuwe schuldenroutes niet volledig uitgevoerd kon worden, omdat bijeenkomsten en kennismakingen niet werden gepland of geannuleerd. Het ontwikkelen van een gezamenlijke visie met betrekking tot het vraagstuk van dak- en thuisloze jongeren en schulden heeft niet plaatsgevonden.

Het evalueren van de taken, verantwoordelijkheden en gemaakte afspraken wordt regelmatig gedaan. Er wordt voldoende afzonderlijk met de gemeente geëvalueerd, maar een onderlinge evaluatie van de samenwerking ontbreekt. Alleen de wijkteams en Plangroep blijken regelmatig met elkaar te evalueren.

Hoewel het evalueren van afspraken tussen gemeente en de partijen wordt gedaan, is er onvoldoende sprake van concretisering. Werkafspraken voor de samenwerking of het netwerk als geheel blijken namelijk te ontbreken. Er staat niet op papier hoe men samenwerkt en op basis van welke criteria de samenwerking wordt geëvalueerd.

### **Externe druk**

Geen van de partijen blijkt de samenwerking als onvrijwillig te ervaren. Alle partijen zien in dat samenwerken vanzelfsprekend is en onderdeel is van hun taakomschrijving. Wel merken zij op dat sinds het actieprogramma vanuit de gemeente meer aandacht is voor de samenwerking. Dit werd door iedereen als positief ervaren.

## **Onderlinge verhoudingen**

Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat de factor onderlinge verhoudingen door partijen als positief worden ervaren, op een paar punten na. Als het gaat om vertrouwen dan blijkt dat partijen vertrouwen hebben in elkaar als het gaat om kennis en kunde dat nodig is om het vraagstuk op te lossen. Echter het vertrouwen vanuit de partijen die naast de jongeren staan in Plangroep is minder aanwezig. Deze partijen hebben niet het idee dat er kennis is van de doelgroep bij Plangroep en Plangroep geen aansluiting heeft met de doelgroep. Dienstverlening wordt door hen ervaren als zakelijk en niet passend bij de doelgroep. Dit laatste concludeert het Jonahuis op basis van ervaringen die het heeft met Plangroep, hoewel Plangroep aangeeft deze expertise in huis te hebben. De oorzaak van hiervan blijkt te liggen in de twee werelden die bij elkaar komen, namelijk de wereld van professionals die naast een cliënt staan en hun willen helpen en de wereld van Plangroep waar professionals zakelijk moeten zijn om te onderhandelen met schuldeisers. Bij de vraag hoe men ervoor kan zorgen dat er meer aansluiting is met de doelgroep, werd als antwoord gegeven dat Plangroep en de partijen die dicht bij de doelgroep staan vaker met elkaar om tafel moeten zitten om van elkaar te leren over de doelgroep, maar ook de mogelijkheden voor de doelgroep.

Over de communicatie onderling is een zekere mate van tevredenheid. Men heeft het gevoel open en eerlijk te kunnen communiceren met elkaar en er een cultuur heerst waarin dit wordt geaccepteerd en gewaardeerd. Over de frequentie van de communicatie is men niet volledig tevreden. De ervaring is dat er onvoldoende communicatiemomenten in vorm van overleg is tussen partijen onderling. Alle partijen gaven aan dat het wenselijk is om vaker met elkaar aan tafel te zitten, juist om de knelpunten die tijdens dit onderzoek naar voren zijn gekomen te bespreken.

## **Coördinatie en bestuurlijke kracht**

In de samenwerking is er duidelijk sprake van een dominante actor die de samenwerking coördineert. Door alle respondenten wordt de gemeente aangewezen als dominant in de samenwerking en de aangewezen partij voor het aansturen van de samenwerking. De manier waarop de gemeente samenwerking stimuleert en aanstuurt wordt door partijen als positief ervaren, maar ontbreekt volgens de partijen aan een mediërende rol bij knelpunten in de uitvoering of samenwerking. In de praktijk komen professionals regelmatig knelpunten tegen

die bij de betrokken partij worden aangegeven, maar niet verder worden opgepakt. Een reden die hiervoor werd gegeven is dat partijen onvoldoende om tafel zitten om dit soort zaken te bespreken. Betrokkenheid vanuit de gemeente bij knelpunten in de praktijk of samenwerken zou er volgens respondenten toe leiden dat de noodzaak naar het vinden van een oplossing groter is en het vinden van oplossingen niet meer vrijblijvend is.

### **Stabiliteit**

De stabiliteit is volgens respondenten voldoende gewaarborgd in de samenwerking. Ondanks er een aantal grote veranderingen hebben plaatsgevonden, zoals de reorganisatie van de afdeling Werk in inkomen, de nieuwe schuldenroutes en een nieuwe schulddienstverlening, gaven respondenten aan dat deze veranderingen niet veel teweeg hebben gebracht in de samenwerking. Tegelijkertijd gaven respondenten aan niet het idee te hebben dat er veel veranderingen en ontwikkelingen gaande zijn. De samenwerking wordt daarom als stabiel ervaren. Wel blijkt de coronacrisis veel gevraagd te hebben van de flexibiliteit van de partijen, maar er ook voor gezorgd te hebben dat aandacht voor de samenwerking tijdelijk is verminderd. De coronacrisis overlapt met de implementatie van de nieuwe schuldenroutes.

### **Randvoorwaarden**

Over het algemeen blijkt dat geld, tijd en kennis/informatie voldoende beschikbaar zijn om te kunnen samenwerken. Waar enkele professionals wel tegen aanlopen is de betrokkenheid die wordt gevraagd van hen in het kader van het actieprogramma waardoor men in de tijd van hun eigen werkzaamheden tijd vrij moet maken voor het actieprogramma. Sommige professionals vinden dit lastig in combinatie met een hoge caseload, maar gaven tegelijkertijd aan dit wel noodzakelijk te vinden en van toegevoegde waarde voor hun werkzaamheden.

Uit het onderzoek blijkt tevens dat de benodigde informatie en kennis om goed samen te werken in sommige gevallen ontbreekt. Dit betreft kennis over taken en verantwoordelijkheden, zoals eerder vermeld, maar ook kennis over schuldhelpverlening. Verwijzers naar schuldhelpverlening blijken in sommige gevallen niet goed op de hoogte wat schuldhelpverlening inhoudt, waardoor Plangroep casussen toegewezen krijgt waarin ze vastlopen, omdat cliënten bijvoorbeeld niet schuldregeling klaar zijn. Maar ook de kennis van het Jonahuis over de mogelijkheden voor dak- en thuisloze jongeren die Plangroep kan bieden

in complexe situaties is beperkt. Deze beperkte kennis heeft er ook toe geleid dat het Jonahuis soms huiverig is in het aanmelden van jongeren bij Plangroep.

### **Aanwezigheid van de succesfactoren in de samenwerking**

Uit bovenstaande toelichting blijkt dat de aanwezigheid van de volgende factoren onvoldoende is in de samenwerking: wederzijdse afhankelijkheid en urgentie besef, concretisering, onderlinge verhoudingen, coördinatie en bestuurlijke kracht en randvoorwaarden. Volgens theoretische inzichten zou niet gesproken kunnen worden van een optimale samenwerking, omdat niet alle succesfactoren aanwezig zijn in de samenwerking. Op basis van de resultaten van de interviews heeft de onderzoeker een aantal mogelijke verklaringen herleid uit de uitspraken respondenten en de context van de samenwerking. Ten eerste blijkt de implementatie van de schuldenroutes niet afgerond te zijn. Reden hiervoor is onder andere corona waardoor acties, zoals ketenpartnerbijeenkomsten en het maken van werkafspraken tussen partijen, niet zijn doorgegaan. Dit kan ervoor hebben gezorgd dat er onduidelijkheden bestaan over taken en verantwoordelijkheden in deze nieuwe schuldenaanpak. Een verklaring voor het feit dat urgentiebesef voor samenwerking en het afhankelijkheidsbesef in het vraagstuk van dak- en thuisloze jongeren bij sommige organisaties ontbreekt is dat er weinig aandacht is geweest voor het ontwikkelen van een gezamenlijke visie en doelen omtrent dit vraagstuk bij betrokken partijen. In de aanpak van schulden bij dak- en thuisloze jongeren zijn het Jonahuis, de gemeente en wijkteams nauw betrokken in het kader van het actieprogramma, maar de overige partijen in mindere mate hoewel deze een belangrijke rol hebben in het vraagstuk en onderdeel zijn van de praktische samenwerking. Daarnaast is sinds de ingang van het actieprogramma dak- en thuisloze jongeren veel aandacht geweest voor dit vraagstuk binnen de gemeente en betrokken partners. Dit heeft ertoe geleid dat de knelpunten in de praktijk die al langer spelen aan het licht zijn gekomen. De wijze waarop men knelpunten aankaart, bespreekbaar maakt en zoekt naar een oplossing blijkt ook knelpunten te bevatten. Er wordt regelmatig geëvalueerd tussen de gemeente en de partijen in de samenwerking. Veel van de zaken waar men tegen aanloopt gaan echter over de samenwerking in de uitvoering tussen partijen onderling. Evalueren van de samenwerking tussen partijen onderling in de uitvoering is echter beperkt, maar blijkt wel zeer wenselijk om de reden dat de meeste knelpunten tussen partijen onderling worden ervaren. Tegelijkertijd is het onduidelijk waarom knelpunten soms blijven hangen in de praktijk. Respondenten blijken knelpunten aan te kaarten

bij de ander, maar niet het idee te hebben dat er een oplossing komt of er actief gezocht wordt naar een oplossing. De vrijblijvendheid van het vinden naar een oplossing is een knelpunt in het proces van knelpunten aankaarten, bespreken en oplossen.

Tot slot is het belangrijk om te melden dat de samenwerking in de schuldenaanpak bij dak- en thuisloze jongeren zich nog in een beginfase bevindt en de samenwerking zich daarom nog niet volledig heeft ontwikkeld tot een duurzame samenwerking. Binnen de gemeente Arnhem wordt op het gebied van schulden veel samengewerkt met verschillende partijen in de stad voor verschillende doelgroepen. Deze samenwerking gaat specifiek over de groep dak- en thuisloze jongeren, waarin enkele van die partijen in de stad direct betrokken zijn bij dit vraagstuk en sinds het actieprogramma dichterbij elkaar zijn gebracht om intensiever samen te werken. De aanbevelingen in dit onderzoek gaan dus vooral over de ontwikkeling van deze samenwerking en het bereiken van een structurele, duurzame en effectieve samenwerking.

#### **5.1.4 Deelvraag 4: mogelijke oplossing voor knelpunten**

Tijdens interviews is gevraagd naar mogelijke oplossingen voor de knelpunten die respondenten benoemen. In de meeste gevallen wijzen de respondenten naar het ontbreken van overlegmomenten tussen de organisaties en de samenwerking als geheel. De afwezigheid van structureel overleg tussen partijen zorgt volgens respondenten ervoor dat er weinig mogelijkheid is om elkaar te leren kennen, kennis te nemen van elkaars taken, verantwoordelijkheden en rollen, afspraken te maken en er daardoor geen grondslag is voor evaluatie en verdere verbetering van de samenwerking. Organisaties staan volgens het niveau van management en bestuur soms te ver uit elkaar en moeten bij elkaar gebracht worden.

## **5.2 Aanbevelingen**

Om te beginnen is het belangrijk om toe te lichten welke stappen er intussen al zijn gezet om effectiever samen te werken. Dit onderzoek liep parallel aan het actieprogramma waarin verschillende acties zijn uitgevoerd voor onder andere het thema schulden die ook de samenwerking omtrent schulden treffen. Op basis van de signalen uit de praktijk over de samenwerking zijn de partijen het Jonahuis, Opr€cht en Plangroep onlangs bij elkaar gebracht

om knelpunten te bespreken. In dit overleg was aandacht voor de onduidelijkheden die aanwezig zijn bij het Jonahuis, maar ook de mogelijkheden voor dak- en thuisloze jongeren met problematische schulden. Dit gesprek mondde uit in vervolgfafspraken met het Jonahuis en teamleiders van Plangroep om samen te verkennen welke mogelijkheden er zijn om beter samen te werken. Tijdens het overleg is ook kennis gemaakt tussen het Jonahuis en Oprécht, omdat zij onvoldoende op de hoogte zijn van elkaar. Dit heeft ertoe geleid dat Oprécht voorlopig een aantal uur per week structureel aanwezig is bij het Jonahuis om te kijken wat ze voor elkaar kunnen betekenen voor dak- en thuisloze jongeren met financiële problemen.

### **Aanbeveling 1: vergroot het gevoel van samenwerken**

Om de samenwerking te optimaliseren, is het nodig dat partijen zich beseffen dat ze afhankelijk van elkaar zijn in het oplossen van het vraagstuk en dat het noodzakelijk is om samen te werken. Dit besef is nog niet aanwezig bij alle partijen in de samenwerking. Het advies is om als eerste de afhankelijkheid en urgentiebesef bij alle partijen te vergroten. Dit kan worden gedaan door het organiseren van een eenmalige bijeenkomst/overleg in de aanwezigheid van alle partijen binnen de samenwerking in het kader van het actieprogramma dak- en thuisloze jongeren. Hierbij is het belangrijk dat het voor iedereen duidelijk is welke rol zijn of haar organisatie heeft in de aanpak van schulden bij dak- en thuisloze jongeren en dat er sprake is van een keten waarin dienstverlening vanuit verschillende partijen op elkaar aansluit of parallel loopt met die van een ander. Bij het vergroten van dit besef kan het handig zijn om vanuit het perspectief van dak- en thuisloze jongeren de hulpverleningslijnen toe te lichten of weer te geven of gebruik te maken van casusvoorbeelden. In deze bijeenkomst kunnen partijen kennismaken met elkaar, het vraagstuk, de doelgroep, kennismaken van elkaars rollen en wat nodig is voor een betere schuldenaanpak voor dak- en thuisloze jongeren.

### **Aanbeveling 2: bespreek verwachtingen, taken en verantwoordelijkheden en leg ze vast**

In de samenwerking blijken partijen verwachtingen te hebben van elkaar. Deze verwachtingen gaan vooral over de rol van de gemeente in de samenwerking, de uitvoering van bepaalde taken en regiefunctie van een partij wanneer een cliënt wordt overgedragen naar Plangroep. Hoewel deze taken en verantwoordelijkheden grotendeels zijn vastgelegd, is het nog onduidelijk en zorgt het voor frustratie in de samenwerking. Reden hiervoor is dat de implementatie van de nieuwe routes is gestagneerd als gevolg van corona. Het is daarom belangrijk dat partijen

gezamenlijk met elkaar in gesprek gaan over deze verwachtingen, de taken en verantwoordelijkheden zodat iedereen op de hoogte is van wat er is afgesproken, maar ook zodat men afzonderlijke afspraken kan maken waar nodig. Hierbij is het belangrijk dat dergelijke afspraken worden vastgelegd en gedeeld met alle betrokkenen. Het advies is om dit in navolging te doen van de eerste aanbeveling.

### **Aanbeveling 3: Stimuleer kennisdeling**

In de samenwerking blijkt een beperkte of onvoldoende kennis te zijn over een aantal zaken. Zo blijkt het Jonahuis beperkte kennis te hebben van het aanbod van Plangroep voor hun jongeren en Plangroep onvoldoende kennis te hebben van de doelgroep dak- en thuisloze jongeren, waardoor een aansluiting met deze doelgroep mist. Tegelijkertijd blijken wijkcoaches niet voldoende kennis te hebben van schuldhulpverlening. Het advies is om deze partijen bij elkaar te brengen om kennisdeling mogelijk te maken voor een goede samenwerking, maar ook een goede uitvoering van hulpverlening. Belangrijk hierbij is ook dat partijen kennis maken met elkaars bedrijfsculturen. Een van de punten waar het Jonahuis, Opr€cht en wijkteams tegenaan liepen is het zakelijk communiceren en handelen van Plangroep. Dit blijkt nodig, omdat Plangroep te maken heeft met schuldeisers waar zakelijk communiceren en handelen nodig is. Deze aanbeveling is al deels opgepakt. Het is daarbij wel van belang dat dit niet een eenmalig proces is. Hulpverlening kan namelijk veranderen en medewerkers kunnen organisaties verlaten waardoor kennis verandert of verloren gaat. Daarnaast is het ook belangrijk dat kennis wordt gedeeld met alle lagen in de organisaties. Niet alleen op het niveau van management, maar ook in de uitvoering bij professionals. Dit kan in vorm van een jaarlijkse training of presentatie voor managers, teamleiders en professionals in de uitvoering.

### **Aanbeveling 4: Evalueer de samenwerking**

Tijdens het actieprogramma dak- en thuisloze jongeren is er veel aandacht voor de samenwerking tussen partijen waardoor knelpunten aan het licht zijn gekomen die eerder onbekend waren of niet besproken. Door de overleggen die er zijn geweest met partijen in het kader van het actieprogramma zijn deze aangekaart en worden er acties gezet op het vinden van een oplossing. Dit is echter incidenteel en naar aanleiding van het actieprogramma. Voor een goede en duurzame samenwerking moet dit proces regelmatig herhaald worden door continu te evalueren, inventariseren van knelpunten, bespreken en handelen. Een dergelijke

evaluatie ontbreekt. Het advies is om een overlegstructuur te creëren voor de samenwerking in de schuldenaanpak bij dak- en thuisloze jongeren waarin de samenwerking wordt geëvalueerd. Belangrijk is de aanwezigheid van alle betrokken partijen, omdat er sprake is van een onderlinge afhankelijkheid tussen partijen in de schuldenaanpak en omdat de praktijk heeft uitgewezen dat knelpunten invloed hebben op meerdere partijen en daarom gezamenlijk besproken moeten worden. Omdat de samenwerking zich nog in een eerste fase bevindt, is het nog te bepalen in welke frequentie de overleggen moeten plaatsvinden. De frequentie zal in de eerste periode wat hoger liggen.

#### **Aanbeveling 5: houdt regie over het samenwerkingsproces**

Een goede samenwerking vereist continue monitoring en bijsturing waar nodig. Een dergelijke monitoring bestaat tussen de gemeente en de partijen afzonderlijk, maar niet voor de samenwerking. Deze rol is belegd bij de gemeente als opdrachtgever van schulddienstverlening en regievoerder van het schuldenbeleid. Het advies is daarom om als gemeente regie te houden over de samenwerking. Concreet houdt dat in dat de gemeente het voortouw neemt in de overleggen die er zijn voor de samenwerking, toezicht houdt op de gemaakte afspraken en het functioneren van de samenwerking en waar nodig zaken bijstuurt of partijen wijst op hun verantwoordelijkheden.

### **5.3 Reflectie**

In de literatuur over samenwerken bestaan er veel lijstjes met succesfactoren voor een effectieve samenwerking. In dit onderzoek is specifiek gekozen voor de succesfactoren van Van Delden, Klijn en Koppejan, Dozy en Kloosterman, omdat deze succesfactoren gaan over samenwerken in publieke netwerken en daarom aansluiten op het vraagstuk van dit onderzoek. De succesfactoren waar overeenstemming over is tussen auteurs zijn in dit onderzoek gebruikt. Deze succesfactoren blijken bruikbaar, omdat de resultaten van dit onderzoek hebben uitgewezen dat het ontbreken van deze factoren leidt tot knelpunten in de samenwerking. Een kanttekening die gemaakt kan worden bij de theorie is dat het onduidelijk is of de geselecteerde succesfactoren uitputtend zijn. Gezien de hoeveelheid succesfactoren die in de literatuur worden benoemd, is het nog maar de vraag of er niet nog meer factoren zijn die van invloed zijn op de samenwerking. Tegelijkertijd is de hoeveelheid succesfactoren dat is gebruikt groot

te noemen. Hoewel het logisch is om zoveel mogelijk succesfactoren te onderzoeken, had het van meerwaarde kunnen zijn een kleinere selectie te maken om zo meer diepgang te creëren. In de operationalisering van de theoretische succesfactoren had achteraf meer rekening gehouden kunnen worden met de formulering ervan. De succesfactoren uit de theorie zijn bijna letterlijk over genomen en daarmee bestond de kans dat het voor respondenten onduidelijk was waar de interviewvragen over gingen. Tijdens de interviews bleek dat dit voor onduidelijkheden zorgde. Dit zorgde ervoor dat er vaak uitleg gegeven moest worden over de vraag die gesteld werd. Ondanks het bijna letterlijk overnemen van de theoretische succesfactoren, hebben respondenten, na uitleg, de vragen juist geïnterpreteerd en begrepen.

Over de gekozen onderzoeksmethode kan achteraf gesteld worden dat dit een goede keuze is geweest. Het gebruik van een kwalitatieve methoden in vorm van interviews heeft ervoor gezorgd dat de juiste informatie is vergaard. Er moeten echter wel een paar kritisch kanttekeningen gemaakt worden bij de methode. De eerste kanttekening betreft de selectie van respondenten voor de interviews. Van elke betrokken organisatie zijn één of twee personen geïnterviewd. Gezien de grootte van de betrokken organisaties kan dit ervoor hebben gezorgd dat er niet een volledig beeld is verkregen van de mate waarin succesfactoren aanwezig zijn. De resultaten zijn namelijk gebaseerd op uitspraken van één of twee respondenten per organisatie, terwijl sommige van deze organisaties een groot aantal medewerkers heeft. In de interviews is geprobeerd hier rekening mee te houden door ook expliciet te vragen naar hoe collega's denken over het besproken onderwerp. Hoewel dit door iedereen werd beantwoord, kan er niet met zekerheid geconcludeerd worden dat de uitspraken van de respondent representatief zijn voor de gehele organisatie. Achteraf gezien zou dit opgevangen kunnen worden door het gebruik van zowel een kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethode waarbij overige medewerkers van de organisaties een vragenlijst kunnen invullen wat de uitspraken van de geïnterviewde respondenten kon bevestigen of ontkrachten.

Daarnaast bleek tijdens de interviews dat er regelmatig tijd te kort was. Hoewel alle interviewvragen zijn beantwoord door respondenten, is er soms geen ruimte geweest voor diepgang. Een oorzaak hiervan is dat tijdens interviews regelmatig werd afgeweken van het onderwerp door respondenten. Hier is goed mee omgegaan door tijdig in te breken, hoewel

dit niet heeft voorkomen dat er tijd verloren is gegaan. Tegelijkertijd werden de interviews regelmatig verstoord. In verband met corona hebben de interviews digitaal plaatsgevonden via video. Er was regelmatig een slechte verbinding waardoor overgeschakeld moest worden naar bellen en tegelijkertijd blokkeerden inkomende oproepen op de telefoon van de respondent regelmatig de verbinding. Hoewel dit geen gevolgen had voor de kwaliteit van de resultaten, was dit afleidend en kostte dit interviewtijd.

Tot slot is het belangrijk om te melden dat het onderzoek parallel liep aan het actieprogramma dak- en thuisloze jongeren. Dit betekent dat gedurende het onderzoek men op verschillende terreinen bezig was met het inventariseren van problematiek en het doorvoeren van verbeteringen op het gebied van schulden. De invloed hiervan op het onderzoek is minimaal. Wat echter opviel is dat men goed op de hoogte was van het actieprogramma en de signalen uit de praktijk over de samenwerking. Het voordeel hiervan is dat tijdens de interviews weinig uitleg gegeven hoefde te worden over de context van het onderzoek.

## 6 | Bronnen

Ansell, C., and Gash, A. (2008). *Collaborative governance in theory and practice*, Journal of Public Administration Research and Theory, 18(4): 543-571.

Baarda, D.B., De Goede, M.P.M. & Teunissen, J. (2009). *Hoe rapporteer en evalueer ik mijn onderzoek? Basisboek kwalitatief onderzoek*. Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.

Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Bruijn, de, T.J.N.M. (2008). *Samenwerken in beleidsnetwerken*. In Hoogerwerf, A. & Herwijer, M. (Eds.), *Overheidsbeleid* (p 299-319). Alphen aan de Rijn: Kluwer.

Bryson, J., Crosby, B., and Stone, M.M. (2015, 9 augustus). *Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging*. Public Administration Review, Volume 75, Issue 5, pp. 647–663.

CBS. (2019). *Factsheet dak-en thuisloze jongeren in Nederland*. Geraadpleegd op 2 mei 2020, van [https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2019-10/20191003\\_SZN\\_Factsheet\\_Zwerfjongeren.pdf](https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2019-10/20191003_SZN_Factsheet_Zwerfjongeren.pdf)

Delden, P.J. van. (2009). *Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverloop en resultaten*. Delft: Eburon

Dozy, M. (2011). *Interorganisationeel samenwerken*. In G. van den Brink & M. Bruinsma (Eds.), *De aanhouder wint. Samenwerken aan veilige krachtwijken*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. p. 13-23.

Gerritsen, E. (2011). *De slimme gemeente nader beschouwd. Hoe de lokale overheid kan bijdragen aan ongetemde problemen*. Amsterdam: Amsterdam University Press

Goldsmith, S., Eggers, W. (2004). *Governing by network : The new shape of the public sector*. Brookings Institution Press.

Haveri, A. (2006). *Complexity in local government change*. Public Management Review, 8(1), 31-46.

Kaats, E., Opheij, W. (2008). *Bestuurders zijn van betekenis. Allianties en netwerken vanuit bestuurlijk perspectief*. Maarssen: Reed Business

- Kenis, P.N., Provan, K.G. (2008). *Het network-governance-perspectief*. In Wenting, T. (red.). Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat. P. 296-312. Boom Academic.
- Klijn, E., Koppenjan, J. (2000). *Public Management and Policy Networks*. Public Management and International Journal of Research and Theory. 2(2), 135-15
- Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2001). *Besluitvorming en management in netwerken: een Multi-actor perspectief op sturing*. In Abma, T. & In 't Veld, R. (Eds.), Handboek beleidswetenschap: perspectieven, thema's en praktijkvoorbeelden (pp.183-196). Amsterdam: Boom
- Klijn, E., Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. New York: Routledge
- Klijn, E., Teisman, G. (1997). *Strategies and Games in Networks*. In: Kickert, W., Klijn, E. & Koppenjan, J. (eds.) (pp.110-128). *Managing Complex Networks*. Strategies for the Public Sector.
- Kloosterman, A. (2009). *Een visie uit de praktijk. in: Integraal Veiligheidsbeleid regionaliseert*. Dordrecht. p. 31-34
- Koppenjan, J., Klijn, E. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: Public Private Controversies*. Londen, Verenigd Koninkrijk: Routledge.
- Kouwenhoven, V.P. (1991). *Publiek-Private Samenwerking, mode of model?*. PhD Series in General Management nr. 2, Erasmus Universiteit
- Oliver, C. (1990). *Determinants of interorganizational relationships: integration and future directions*. The academy of Management Review 1990; 15; 2; 241-265
- Plochg, T., & Van Zwieten, M.C.B. (2007). *Kwalitatief onderzoek*. In T. Plochg, R.E. Juttman, N.S. Klazinga & J.P. Mackenbach (Eds.), Handboek Gezondheidszorgonderzoek. p. 77-93.
- Powell, W.W. (1990), *Neither market nor hierarchy: network forms of organization, in: Research in Organizational Behavior*, vol.12 (1990), p.295-336
- Prooijen, C. (2011). *Bereidbaarheid tot samenwerken in het VSV Arnhem- De Liemers*. (masterscriptie). Master Bestuurskunde, Radboud Universiteit, Nijmegen.
- Provan, K., Milward, H. (2001). *Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks*. Public Administration Review, 61(4), 414-423.

Provan, K.G., P. Kenis (2008), *Modes of network governance: Structure, Management, and Effectiveness*, in: *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Acces*, vol.18, no.2 (april 2008), p.229-252

Raad van Volksgezondheid & Samenleving. (2020). *Herstel begint met een huis*. Geraadpleegd op 28 juli 2020, van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/22/herstel-begint-met-een-huis>

Smeets, E. & Veen, D., van. (2018). *Samenwerking tussen onderwijs, gemeenten en jeugdhulp. Onderzoek naar succesfactoren in praktijkvoorbeelden*. KBA Nijmegen/Hogeschool Windesheim/NCJOI:

Thiel van, S. (2010). *Bestuurskundig Onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Countinho.

## 7 | Bijlagen

### 7.1 Interviewvragen

#### Introductie

1. Zou u uw eigen functie willen omschrijven?
2. Kunt u toelichten wat uw rol is in de aanpak van schulden bij dak- en thuisloze jongeren?

#### Wederzijdse afhankelijkheid en urgentiebesef

1. Met welke partijen werkt u samen in de aanpak van schulden bij dak- en thuisloze jongeren?
2. Hoe belangrijk acht u die partijen en waarom?
3. Welke bijdrage leveren die partijen aan de schulden aanpak bij dak- en thuisloze jongeren volgens u?

#### Concretisering

1. Is het voor u duidelijk wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft in de samenwerking?
  - a. Zo ja, kunt u ze noemen?
  - b. Zo ja, zijn deze vastgelegd?
2. Wordt de samenwerking geëvalueerd?
  - a. Zo ja, in welke mate en met wie?
3. Wat zijn uw doelen met betrekking tot dit vraagstuk?
4. Heeft u het idee dat iedereen dezelfde doelen nastreeft?
5. In hoeverre is er aandacht geweest voor het ontwikkelen van gezamenlijke doelen of een visie met betrekking tot de samenwerking binnen dit vraagstuk?

#### Onderlinge verhoudingen

1. In hoeverre vertrouwt u andere partijen in dat ze doen wat ze moeten doen? Of: voldoen partijen aan uw verwachtingen en wat zijn uw verwachtingen?
2. Hoe communiceert u met andere organisaties en wat vindt u van de manier waarop wordt gecommuniceerd? (snelheid, conflicten en problemen, informaliteit, openheid)
3. Hoe vaak vinden overleggen plaats en wie zijn daarbij aanwezig?
4. Wat vindt u van deze overleggen? (effectiviteit, frequentie, aanwezige of ontbrekende personen)
5. In hoeverre heeft u het idee dat de culturen van organisaties op elkaar aansluiten? (vaktaal, jargon, handelingswaarden).

#### Coördinatie

1. Is het voor u duidelijk wie de regie neemt in de aanpak van schulden bij dak- en thuisloze jongeren?
2. Hoe ervaart u de manier waarop de activiteiten rondom de schuldenaanpak worden geïmplementeerd, gecoördineerd, uitgevoerd en gemanaged?
3. Heeft u het idee dat wanneer er problemen zijn in de uitvoering het bestuur/de stuurgroep duidelijke beslissingen neemt en/of ingrijpt in bestaande routines/regels etc die in de weg staan?

4. Welke stappen onderneemt u bij een vastgelopen casus en wie betreft u hierbij? Kunt u voorbeelden noemen?

#### Stabiliteit

1. In hoeverre heeft u vaste contactpersonen bij verschillende organisaties?
2. Heeft u het idee dat er veel wisselingen van medewerkers plaatsvinden in zowel uw als andere organisaties?
  - a. Zo ja, heeft dat gevolgen voor het werk wat u doet?
3. Ervaart u veel veranderingen in de context van uw werk, zoals beleid, wetgeving, structuur en informatie?
  - a. Zo ja, welke veranderingen en welke impact heeft dit op uw werk?

#### Externe druk:

1. Is de samenwerking vrijwillig of opgelegd?
2. Ervaart u verwachtingen als het gaat om samen te werken?

#### Randvoorwaarden

1. Ervaart u dat u voldoende personeel, tijd en financiële middelen hebt om samen te werken met andere organisaties in de aanpak van schulden?
2. Bent u van mening dat u voldoende kennis heeft van schuldenproblematiek bij dak- en thuisloze en de routes naar en mogelijkheden voor oplossingen? O.a. ook kennis van aanbod hulp in de gemeente.
3. In hoeverre worden medewerkers van andere organisaties betrokken bij een probleemanalyse of diagnose van de situatie van een cliënt?
4. Werkt u met geïntegreerde werk/behandelplannen of toekomstplannen of heeft iedere organisatie een eigen plan voor een cliënt en wat is uw ervaring hiermee?
5. Heeft u makkelijke ingangen bij andere betrokken organisaties?
  - a. Zo niet, ervaart u dit als een belemmering en waarom?

#### Afronding

1. Kunt u aangeven op welke punten in de samenwerking verbetering mogelijk is en waarom?
2. Welke oplossingen ziet u voor de knelpunten die zich voordoen in de praktijk van de samenwerking?
3. Wilt u nog iets toevoegen?