

Op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt

Een verklarend onderzoek naar succesvolle samenwerking in Regionale Werkbedrijven



Radboud University Nijmegen



Op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt

Een verklarend onderzoek naar succesvolle samenwerking in Regionale Werkbedrijven

Auteur: Jinke Akkerman S4655478
Masterthesis Bestuurskunde: specialisatie Beleid & Advies
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
Begeleider: dr. M. L. van Genugten
7 november 2017

Afstudeeronderzoek bij gemeente Arnhem: Werk & Inkomen

Omslagfoto: Bubutu/ depositphotos.com (z.j.).

Voorwoord

Voor u ligt de masterthesis ‘Op weg naar een inclusieve arbeidsmarkt’. Dit onderzoek is geschreven ter afronding van de masteropleiding Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

Drie jaar geleden kwam ik voor het eerst in aanraking met een onderwerp dat raakvlakken heeft met het maatschappelijke vraagstuk waar Regionale Werkbedrijven zich mee bezig houden. Voor een project deed ik onderzoek bij ‘Het Kopland’, een organisatie die zich inzet voor jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt. Kwetsbare jongeren die vaak voortijdig school hadden verlaten, kregen bij deze organisatie de kans om toch een startkwalificatie te behalen en door te stromen naar regulier werk. Deze ervaring maakte me bewust hoe belangrijk het is om naar de mens te kijken, in plaats van zijn of haar rugzak. Toen ik zag dat er een stageplaats was bij de gemeente Arnhem – als centrumgemeente in het Regionale Werkbedrijf Midden-Gelderland betrokken bij het stimuleren van een meer inclusieve arbeidsmarkt – was ik dan ook gelijk enthousiast. De opdracht die me werd voorgelegd was het evalueren van de samenwerking in het Regionale Werkbedrijf Midden-Gelderland, met daarbij een advies over de toekomstige rol en positie.

Alhoewel het onderwerp voor mij niet geheel nieuw was, had ik nog geen praktijkervaring met de manier van samenwerken in netwerkverbanden. Al snel ervoer ik hoe complex deze manier van samenwerken in Regionale Werkbedrijven is. In het begin was het dan ook lastig om vat te krijgen op alle betrokken partijen, hun belangen, verantwoordelijkheden en afhankelijkheden. Ondanks het feit dat het schrijven van deze masterthesis niet altijd makkelijk was, ben ik erg trots op het eindresultaat dat hier voor u ligt. Vele uren onderzoek, schrijven en herschrijven, hebben daaraan bijgedragen. Ik had dit echter niet kunnen doen zonder een aantal mensen.

Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleidster, Marieke van Genugten, ontzettend bedanken voor de fijne begeleiding, scherpe feedback en de nodige dosis vertrouwen op moeilijke momenten. Daarnaast heb ik het ontzettend getroffen met mijn stagebegeleiders, Gilles Gerth en Gerard Fidder. Bedankt dat ik zoveel van jullie mocht leren. Ook familie en vrienden ben ik erg dankbaar voor alle mentale steun. Heit, Mem en Anna, bedankt voor jullie oppeppende en motiverende woorden. In het bijzonder wil ik mijn vriend bedanken. Joost, bedankt voor al je steun, geduld en de nodige knuffels. Tenslotte wil ik graag alle respondenten bedanken voor hun medewerking en openhartigheid. Zonder hen was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Met trots en blijdschap sluit ik een belangrijk deel van mijn studietijd af. Ik wens iedereen die dit werk in handen krijgt veel leesplezier toe.

Jinke Akkerman

Nijmegen, november 2017

Samenvatting

Met de komst van Regionale Werkbedrijven zijn nieuwe samenwerkingsverbanden op het gebied van arbeidsparticipatie in het leven geroepen. Verschillende belanghebbenden werken samen – op basis van gelijkwaardigheid – om een samenleving te creëren waaraan ook arbeidsbeperkten actief deel kunnen nemen. Er is de laatste jaren een groeiend besef dat bij de aanpak van maatschappelijke problemen ook maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, inwoners en private partijen betrokken moeten worden. Door de opkomst van dit soort samenwerkingsverbanden ontstaan spannende bestuurlijke vraagstukken. In het complexe geheel van verschillende horizontale publiek-private samenwerkingsverbanden, ontbreekt het aan duidelijke inzichten over het succes van deze netwerken. Aangezien deze manier van samenwerken zich de afgelopen jaren heeft verankerd in de samenleving is het van belang dat dit inzicht er komt. Om die reden is in dit onderzoek vastgesteld welke factoren bijdragen aan succesvolle samenwerking in Regionale Werkbedrijven. Om dat vast te kunnen stellen is eerst vanuit de wetenschappelijke theorie gezocht naar aanknopingspunten, om deze vervolgens te staven met behulp van empirie. Daarbij is gebruik gemaakt van een meervoudige casestudystrategie.

Succesvolle samenwerking wordt in onderzoeken vanuit verschillende perspectieven belicht, waardoor de literatuur erg gefragmenteerd is. Publiek-private samenwerkingsverbanden werden oorspronkelijk voornamelijk beoordeeld aan de hand van de gerealiseerde output en outcomes, maar inmiddels is er steeds meer aandacht voor het idee dat het ook gaat om de kwaliteit van de samenwerking. In dit onderzoek is ervoor gekozen het succes aan de hand van beide perspectieven te beoordelen. Een soortgelijke discussie doet zich voor bij het vaststellen van factoren die bijdragen aan succesvolle samenwerking in netwerken. Ook hier is een verschuiving zichtbaar van onderzoeken die de nadruk leggen op harde, structurele succesfactoren, zoals de formele organisatievorm, naar onderzoeken die meer het belang van gedragsmatige en coördinerende factoren aantonen. In het bijzonder wordt daarbij vaak de nadruk gelegd op de coördinatie van het netwerk. Aan de hand van inzichten uit literatuur over publiek-private netwerken is in dit onderzoek ook gekeken naar het belang van de relationele en inhoudelijke verbinding die partners in een samenwerkingsverband zelf tot stand weten te brengen.

Om vast te stellen of de veronderstelde relaties zich in de praktijk voordoen zijn drie regio's – Zwolle, Midden-Gelderland en Zuidoost-Brabant – met elkaar vergeleken. Daarbij is gebruik gemaakt van een kleine documentenanalyse en 21 diepte-interviews. Op basis van de vergelijking tussen de regio's is gebleken dat het inderdaad voornamelijk de zachte, gedragsmatige factoren zijn die uiteindelijk bepalend zijn voor het succes van Regionale Werkbedrijven. Zoals verwacht is coördinatie daarbij niet voldoende gebleken en gaat het ook om de inhoudelijke en relationele verbinding die partners zelf tot stand weten te brengen. De bevindingen uit dit onderzoek hebben inzichtelijk gemaakt dat er in de toekomst meer aandacht moet zijn voor de invloed van de spontane interactie tussen partners in een samenwerkingsverband. Wanneer er alleen oog is voor coördinatie, dreigt ten onrechte een beeld te ontstaan waarbij (publiek-private) netwerkverbanden volledig te beteugelen zijn.

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Doel- en probleemstelling.....	9
1.3 Relevantie.....	10
1.4 Leeswijzer	11
2. Beleidskader	12
2.1 De participatiewet	12
2.2 De banenafpraak.....	13
2.3 Samenwerken in Regionale Werkbedrijven.....	13
2.4 Stakeholderanalyse	15
3. Theoretisch kader.....	18
3.1 Het Regionale Werkbedrijf in wetenschappelijke context.....	18
3.2 Een definitie van succes	23
3.2.1 Verschillende perspectieven	23
3.2.2 Succes in Regionale Werkbedrijven	24
3.3 Succesfactoren voor succesvolle samenwerking in netwerken	26
3.3.1 Structurele factoren.....	28
3.3.2 Functionele factoren.....	29
3.3.3 Contextuele factoren	35
3.4 Conceptueel model	36
4. Methoden.....	37
4.1 Onderzoeksstrategie.....	37
4.2 Caseselectie.....	38
4.3 Dataverzameling en respondenten	39
4.4 Operationalisatie.....	40
4.5 Data-analyse	40
4.6 Validiteit en betrouwbaarheid	41
5. Resultaten Midden-Gelderland	47
5.1 Kenmerken Regionaal Werkbedrijf Midden-Gelderland.....	47
5.2 Succes	48
5.3 Succesfactoren	53
6. Resultaten Zwolle	62
6.1 Kenmerken Regionaal Werkbedrijf Zwolle	62
6.2 Succes	62

6.3 Succesfactoren	67
7. Resultaten Zuidoost-Brabant	75
7.1 Kenmerken Regionaal Werkbedrijf Zuidoost-Brabant	75
7.2 Succes	76
7.3 Succesfactoren	80
8. Vergelijkende analyse	87
8.1 Het succes tussen regio's vergeleken	87
8.2 Het verschil in succes verklaard	88
8.2.1 Het belang van functionele factoren	91
8.2.2 Structuur: relevant, maar ook bepalend?	93
8.2.3 Contextuele stabiliteit: een minder duidelijk verband	93
8.2.4 Conclusie vergelijkende analyse	94
9. Conclusie & Discussie	95
9.1 Conclusie	95
9.1.1 Deelconclusies	95
9.1.2 Eindconclusie	97
9.2 Discussie	97
9.2.1 Interpretatie resultaten	97
9.2.2 Beperkingen: reflectie methode en theorie	99
9.2.3 Vervolgonderzoek	100
9.2.4 Implicaties voor de praktijk	101
Literatuur	103
Bijlage 1: Geïnterviewde personen	108
Bijlage 2: Operationalisatie 'kwaliteit van de samenwerking'	109
Bijlage 3: Interviewschema	110

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De drie decentralisaties binnen het sociale domein vormen één van de grootste verschuivingen in het binnenlands bestuur van de afgelopen decennia (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013). Door deze stelselwijziging op het gebied van zorg, jeugdhulp en arbeidsparticipatie zijn meer taken en verantwoordelijkheden bij gemeenten komen te liggen. Daarmee zijn een aantal wetten op bovenstaande terreinen komen te vervallen en zijn er nieuwe voor in de plaats gekomen.

Op het gebied van arbeidsparticipatie is sinds 1 januari 2015 de Participatiewet van kracht. Deze wet vervangt de *Wet werk en bijstand* (Wwb), de *Wet sociale werkvoorziening* (Wsw) en een groot deel van de *Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten* (Wajong). Het voornaamste doel van de Participatiewet is om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan een baan te helpen (Rijksoverheid, z.j.). Dit idee past bij de verschuivende visie op de functie van de verzorgingsstaat, waarin maatschappelijke participatie zoveel mogelijk moet worden gestimuleerd. Specifiek is er aandacht voor mensen met een arbeidsbeperking. Deze groep moet niet buiten de samenleving worden geplaatst, maar er actief onderdeel van uitmaken door zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers aan de slag te gaan (Van den Berg, 2013).

Door de komst van de Participatiewet is er niet langer sprake van drie aparte regelingen. Gemeenten krijgen één re-integratiebudget voor de hele doelgroep en kunnen zelf beslissen hoe dit budget wordt ingezet om zoveel mogelijk mensen bij een reguliere werkgever aan het werk te krijgen. Het weghalen van de schotten tussen doelgroepen moet leiden tot minder bureaucratie en regeldruk. Kort gezegd geeft de Participatiewet gemeenten meer vrijheid om het lokale participatiebeleid in te vullen. Daarnaast brengt het meer verantwoordelijkheid met zich mee, omdat gemeenten nu zorg moeten dragen voor een grotere doelgroep. Een doelgroep die zoveel mogelijk moet worden begeleid naar een reguliere baan (Movisie, 2015).

Om meer arbeidsbeperkten toe te kunnen leiden naar een reguliere baan, moeten er noodzakelijkerwijs ook meer banen voor deze doelgroep worden gerealiseerd. Voorafgaand aan de invoering van de Participatiewet hebben het kabinet, werkgevers- en werknemersorganisaties in het Sociaal Akkoord van 2013 afgesproken om 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking te realiseren in de periode tot 2026. Werkgevers zijn verantwoordelijk voor het realiseren van 100.000 banen in het bedrijfsleven; de overheid neemt 25.000 banen voor haar rekening. De banenafpraak is vastgelegd in de *Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten* (wet BQA) en is niet vrijblijvend. Het quotum betreft een stok achter de deur. Wanneer blijkt dat werkgevers onvoldoende extra banen hebben gerealiseerd, betalen zij een heffing voor de niet opgevulde werkplekken. Deze quotumregeling geldt alleen voor werkgevers met 25 of meer werknemers (Programmaraad, z.j.).

Om de Participatiewet te laten slagen zijn de extra banen uit de banenafpraak van groot belang. Tegelijkertijd is de Participatiewet van belang voor het nakomen van de banenafpraak. In de Participatiewet zijn namelijk regelingen opgenomen over de voorzieningen die gemeenten kunnen

verstrekken en faciliteiten die zij kunnen bieden aan werkgevers en werknemers. Voor werkgevers betreft het regelingen die het aannemen van mensen met een beperking makkelijker maken. Voor werknemers zijn er voorzieningen om de stap naar de reguliere arbeidsmarkt te verkleinen (De Werkkamer, 2014).

HET OPRICHTEN VAN REGIONALE WERKBEDRIJVEN

Om meer arbeidsbeperkten aan een reguliere baan te helpen, moeten gemeenten werkgevers zien te stimuleren en enthousiasmeren om deze doelgroep in dienst te nemen. De Participatiewet biedt hiervoor een aantal instrumenten, zoals loonkostensubsidie en jobcoaching. Deze instrumenten maken het voor werkgevers aantrekkelijker om iemand met een arbeidsbeperking in dienst te nemen (Programmaraad, z.j.). Daarnaast zijn er landelijke afspraken gemaakt over de samenwerking tussen gemeenten en sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties), in zogeheten Regionale Werkbedrijven. Deze regionale samenwerking past bij het bovenlokale karakter van de werkzaamheden. De arbeidsmarkt beperkt zich immers niet tot gemeentegrenzen. Alle 35 arbeidsmarktregio's in Nederland hebben in 2015 een Regionaal Werkbedrijf opgericht (Programmaraad, z.j.).

Regionale Werkbedrijven hebben als voornaamste doel om mensen met een arbeidsbeperking te begeleiden naar de 125.000 extra banen uit het Sociaal Akkoord (Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016). Ze hebben een rol als aanjager. Aan deze rol wordt invulling gegeven door regionale samenwerkingsafspraken te maken, alle betrokkenen aan te spreken op de vooruitgang van deze afspraken en door zorg te dragen voor de realisatie van gestelde doelen. In de *wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen* (wet SUWI) is vastgelegd dat een Regionaal Werkbedrijf in ieder geval een bestuurlijk samenwerkingsverband is tussen gemeenten, werkgevers- en werknemersorganisaties. In de praktijk blijkt dat in alle Regionale Werkbedrijven ook het UWV betrokken is. Daarnaast werkt een deel van de Regionale Werkbedrijven samen met onder andere onderwijsinstellingen, ondernemersverenigingen, Sociale Werkbedrijven (SW-bedrijven)¹ en/of uitzendbureaus (Van Belle, 2015). Gemeenten hebben door de decentralisatie van de Participatiewet een voortrekkersrol: in onderlinge samenhang (integraal) en in diverse allianties (ketens) van alle relevante publieke en private partijen moeten zij het arbeidsmarktbeleid vormgeven (Inspectie SZW, 2016; Van den Berg, 2013).

Samenwerking op het gebied van arbeidsparticipatie is niet nieuw. Al sinds de jaren negentig is er bij de overheid en andere betrokken partijen veel aandacht uitgegaan naar regionale samenwerking en samenwerking met werkgevers om arbeidsmarktvaagstukken aan te pakken. Door veranderende wetgeving blijken eerdere samenwerkingsverbanden echter niet altijd voor langere tijd stand te houden. Daarnaast bestaan er twijfels over de resultaten die deze eerdere samenwerkingsverbanden hebben opgeleverd (Inspectie SZW, 2016). De historie van samenwerking laat echter wel zijn sporen na. Uitgangspunt is namelijk om Regionale Werkbedrijven zo veel mogelijk te laten aansluiten op de bestaande regionale structuren en activiteiten. Bestaande kaders beïnvloeden zo de manier waarop de nieuw opgerichte Regionale Werkbedrijven zijn vormgegeven. Dit zorgt voor variatie in de manier waarop Regionale Werkbedrijven de samenwerking inrichten. Een belangrijke overeenkomst tussen de Regionale Werkbedrijven is de afwezigheid van een zware organisatievorm. 97% heeft gekozen voor

¹ SW-bedrijven zijn werkplaatsen voor mensen met een arbeidsbeperking of langdurig werklozen die niet terecht kunnen in een regulier bedrijf, niet te verwarren met de Regionale Werkbedrijven die centraal staan in dit onderzoek.

een licht samenwerkingsverband zonder rechtspersoonlijkheid. Alleen regionaal Werkbedrijf Noord-Holland werkt onder een stichtingsvorm (Van Belle, 2015).

Alhoewel horizontale samenwerking tussen publieke en private partijen niet nieuw is, is deze manier van samenwerken de laatste jaren wel steeds verder toegenomen. Deze toename valt mede toe te schrijven aan de decentralisaties in het sociale domein, aangezien vraagstukken daardoor steeds meer in onderlinge samenhang en in samenwerking met diverse partijen moeten worden aangepakt (Traag, 2016). Op dit moment bestaan er talrijke vormen van horizontale publiek-private samenwerking op allerlei beleidsterreinen en niveaus. Door de opkomst van dit soort samenwerkingsverbanden ontstaan spannende bestuurlijke vraagstukken (SER, 2017). In het complexe geheel van verschillende horizontale publiek-private samenwerkingsverbanden, ontbreekt het echter aan duidelijke inzichten over het succes van deze netwerken (Greve & Hodge, 2011). Aangezien deze manier van samenwerken zich de afgelopen jaren heeft verankerd in de samenleving is het van belang dat dit inzicht er komt. Voordelen van deze samenwerkingsverbanden kunnen op die manier verder worden benut en problemen en tekortkomingen kunnen worden aangepakt.

Ook Regionale Werkbedrijven kampen met deze bestuurlijke vraagstukken, waaronder de vraag hoe het succes van de samenwerking kan worden vastgesteld en welke factoren daaraan bijdragen. De vraag is hoe men zo succesvol mogelijk kan samenwerken om een inclusievere arbeidsmarkt te stimuleren. Dit vraagstuk is juist nu, twee jaar na het oprichten van de Regionale Werkbedrijven, interessant. Nu de opstartfase achter de rug is en er enkele afspraken en projecten tot stand zijn gebracht, is een eerste evaluatie mogelijk. Het achterhalen van succesfactoren is van belang voor een zo optimaal mogelijke samenwerking in de toekomst, waarbij Regionale Werkbedrijven steeds zelfstandiger moeten gaan opereren. Tijdens de opstartfase is voor elk Regionaal Werkbedrijf één miljoen euro beschikbaar gesteld vanuit de Rijksoverheid, als impuls om de regionale samenwerking te stimuleren en ondersteunen. De interventies die door de Regionale Werkbedrijven zijn ontwikkeld, dienen nu gecontinueerd te worden zonder deze extra steun (Van Belle, 2015).

1.2 Doel- en probleemstelling

In dit onderzoek staat de samenwerking in Regionale Werkbedrijven centraal. Om uitspraken te kunnen doen over een zo optimaal mogelijke samenwerking, is het nodig om inzicht te verkrijgen in de manier van samenwerken in verschillende regio's en de mate van succes. Om daarnaast grip te krijgen op het succes van de samenwerking richt dit onderzoek zich vervolgens op het blootleggen van de factoren die succesvolle samenwerking in Regionale Werkbedrijven kunnen verklaren. Dat maakt dit onderzoek verklarend van aard.

Aan de hand van het bovenstaande is voor dit onderzoek de volgende doelstelling geformuleerd:

Inzicht verkrijgen in de manier waarop publieke en private partijen samenwerken in Regionale Werkbedrijven, teneinde het succes van deze samenwerking te kunnen beoordelen en te verklaren welke factoren daarop van invloed zijn.

De bijbehorende vraagstelling luidt:

Welke factoren kunnen de mate van succesvolle samenwerking in Regionale Werkbedrijven, gericht op het stimuleren van een meer inclusieve arbeidsmarkt, verklaren?

Ter beantwoording van de hoofdvraag zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Hoe kan het succes van samenwerking in Regionale Werkbedrijven worden vastgesteld?
2. Welke factoren worden vanuit de theorie aangedragen voor een succesvolle samenwerking in regionale netwerken, waaraan zowel publieke als private partijen deelnemen?
3. Hoe is de samenwerking in verschillende arbeidsmarktregio's vormgegeven: welke partijen zijn betrokken en wat zijn hun belangen, middelen en afhankelijkheden?
4. In hoeverre is de samenwerking in Regionale Werkbedrijven succesvol in de praktijk en welke factoren kunnen de mate van succes verklaren?

Ter beantwoording van de hoofdvraag en de hierboven genoemde deelvragen wordt gebruik gemaakt van verschillende dataverzamelingsmethoden. De eerste twee deelvragen zijn aan de hand van inzichten uit bestuurskundige literatuur beantwoord. Met behulp van de brede verzameling aan netwerkliteratuur, toegespitst op regionale publiek-private samenwerking, is een theoretisch kader vastgesteld waarmee het succes van de samenwerking in Regionale Werkbedrijven kan worden verklaard. De derde deelvraag omvat een stakeholderanalyse en is hoofdzakelijk beantwoord aan de hand van het bestuderen van relevante beleidsdocumenten, die de verschillende belangen, middelen en afhankelijkheden van partijen uiteenzetten. Ter verdieping is deze stakeholderanalyse aangevuld met inzichten uit interviews. Het vaststellen en verklaren van succes in Regionale Werkbedrijven in de vierde deelvraag is tot slot volbracht aan de hand van een meervoudige casestudy. Door de informatie uit interviews en beleidsdocumenten van drie regio's met elkaar te vergelijken zijn verschillen en overeenkomsten gevonden. Op basis daarvan is vastgesteld welke succesfactoren van belang zijn.

1.3 Relevantie

MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Door de invoering van de Participatiewet en de verbintenis van werkgevers- en werknemersorganisaties aan het Sociaal Akkoord is er veel veranderd op het gebied van arbeidsparticipatie. Naast de verschuiving van verantwoordelijkheden op uitvoerend niveau, is er in elke arbeidsmarktregio een nieuw strategisch samenwerkingsverband ontstaan in de vorm van de Regionale Werkbedrijven. Nu, twee jaar na de oprichting, is het mogelijk om te kijken hoe deze samenwerking vorm heeft gekregen in de verschillende regio's en een eerste oordeel te vormen over de meerwaarde van de aanjagende en stimulerende rol van deze Regionale Werkbedrijven. Dit onderzoek draagt daaraan bij door de samenwerking van drie regio's in kaart te brengen en met elkaar te vergelijken. Door te kijken naar het succes van de samenwerking en de factoren die dit succes verklaren, kunnen inzichten worden verworven voor een zo optimaal mogelijke samenwerking in de toekomst. Deze inzichten kunnen relevant zijn voor het verder verwezenlijken van een arbeidsmarkt waaraan alle doelgroepen in de samenleving actief kunnen deelnemen. Partijen in Regionale Werkbedrijven kunnen de inzichten gebruiken om hun rol waar nodig bij te stellen.

WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Onderzoek naar samenwerking in netwerken is niet nieuw. In de afgelopen jaren is de aandacht voor deze manier van samenwerken fors toegenomen, waardoor er een uitgebreid kader aan netwerkliteratuur is ontstaan. In deze literatuur wordt echter nog onvoldoende het unieke karakter van netwerken in publiek-private samenwerking (PPS) uitgelicht. Verschillende onderzoeken benoemen al wel het bestaan van deze meer horizontale regionale samenwerking tussen publieke en private partijen. Deze onderzoeken besteden echter vooral aandacht aan de onderscheidende kenmerken van horizontale PPS ten opzichte van de meer contractuele vormen van PPS, die in de literatuur lange tijd domineerden. Daarbij wordt gewezen op de verschuiving van de meer afstandelijke, contractuele relatie tussen publieke en private partijen, waarbij vanuit het oogpunt van efficiëntie taken worden overgedragen aan private partijen, naar samenwerkingen waarbij de publieke- en private partijen gelijke partners vormen (Ham & Koppenjan, 2002; Klijn, 2010). Er is echter nog maar beperkt onderzocht wat deze veranderde relatie tussen publieke- en private partijen concreet betekent voor het functioneren van deze samenwerkingsverbanden (Greve & Hodge, 2011). In de overheersende contractuele PPS literatuur wordt het succes voornamelijk verklaard aan de hand van harde succesfactoren, zoals financiële middelen en de formele organisatievorm (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010; Sanders, 2015). Alhoewel verschillende onderzoeken in de netwerkliteratuur aantonen dat in netwerken meer zachte en coördinerende factoren een rol spelen, is er in de praktijk nog maar beperkt onderzoek gedaan naar de rol van deze factoren in publiek-private netwerken (Klijn, 2010). Daarnaast wordt succes in publiek-private samenwerking voornamelijk beoordeeld aan de hand van de gerealiseerde resultaten, terwijl in netwerksamenwerkingen ook het samenwerkingsproces van belang is voor het beoordelen van succes (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010; Greve & Hodge, 2011). Dit onderzoek is wetenschappelijk relevant, omdat het de vooral contractuele PPS literatuur aanvult met inzichten vanuit de netwerkliteratuur die meer relevant zijn voor horizontale samenwerking tussen publieke en private partijen.

1.4 Leeswijzer

Om de samenwerking in Regionale Werkbedrijven beter te kunnen begrijpen, wordt in hoofdstuk 2 aandacht besteed aan de relevante wetgeving en het beleid omtrent arbeidsparticipatie. In hoofdstuk 3 staat het theoretisch kader centraal. Aan de hand van een brede verzameling aan netwerkliteratuur, toegespitst op regionale publiek-private samenwerking, is een conceptueel model tot stand gekomen voor het verklaren van succes. In hoofdstuk 4 worden de methodologische keuzes voor dit onderzoek uiteengezet en verantwoord. De hoofdstukken die daarna volgen presenteren de resultaten uit dit onderzoek. Daarbij gaat het om de concrete bevindingen per regio: hoofdstuk 5 (Midden-Gelderland), hoofdstuk 6 (Zwolle) en hoofdstuk 7 (Zuidoost-Brabant). Op basis daarvan is in hoofdstuk 8 een vergelijkende analyse uitgevoerd om relevante patronen te kunnen ontdekken. Tot slot wordt in hoofdstuk 9 antwoord gegeven op de deelvragen en hoofdvraag van dit onderzoek, gevolgd door een kritische reflectie.

2. Beleidskader

In dit hoofdstuk wordt de relevante wetgeving en het beleid omtrent arbeidsparticipatie uitgewerkt. Om de samenwerking in Regionale Werkbedrijven te begrijpen, wordt eerst aandacht besteed aan de onderliggende wetgeving. De Participatiewet (§2.1) heeft gemeenten verantwoordelijk gemaakt voor een grotere doelgroep. Een doelgroep die met behulp van de banenafspraken (§2.2) zoveel mogelijk naar reguliere arbeidsplekken moet worden begeleid. Samenwerking in Regionale Werkbedrijven moet die beweging stimuleren. In de paragraaf erna zal daarom worden ingegaan op de rol die Regionale Werkbedrijven daarin kunnen vervullen en hoe deze netwerkverbanden zich verhouden tot het geheel van betrokken organisaties bij dit vraagstuk (§2.3). Het hoofdstuk sluit af met een stakeholderanalyse, om inzicht te krijgen in de betrokken partners bij de samenwerking.

2.1 De participatiewet

Zoals al benoemd in de inleiding is de Participatiewet een samenvoeging van drie voorgaande wetten (Rijksoverheid, z.j.):

1. *De Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong):*

Jonggehandicapten konden via de Wajong aanspraak maken op een uitkering en begeleiding via het UWV. Door de Participatiewet verdwijnt deze mogelijkheid en wordt er actief ingezet op regulier werk voor deze doelgroep. Alleen voor jonggehandicapten die volledig en duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, blijft de Wajong bestaan. De mensen die al een uitkering hadden, behouden deze en blijven vallen onder de verantwoordelijkheid van het UWV. Deze groep is opnieuw beoordeeld op arbeidsvermogen.

2. *Wet sociale werkvoorziening (Wsw):*

De Wsw is een vangnet voor mensen die door een lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap alleen maar in een beschutte omgeving kunnen werken. SW-bedrijven bieden deze beschutte werkomgeving. Door de Participatiewet is nieuwe instroom in de Wsw echter stopgezet. Dat betekent dat de SW-bedrijven zoals we die nu kennen langzaam zullen uitsterven. De mensen die voorheen voor de Wsw in aanmerking kwamen, moeten nu zoveel mogelijk bij reguliere werkgevers worden geplaatst. Vanuit de gemeenten moet daarbij de juiste ondersteuning worden geboden. SW-bedrijven fungeren daarom steeds meer als bedrijven waarin arbeidsontwikkeling centraal staat, als 'trampoline' naar regulier werk. Evengoed blijven er echter mensen die zoveel begeleiding of aanpassingen op de werkplek nodig hebben, dat het lastig is om ze bij reguliere werkgevers te plaatsen. Voor hen moeten gemeenten nog wel 'beschutte werkplekken' blijven creëren (Movisie, 2015).

3. *Wet werk en bijstand (Wwb):*

Een wet die de sociale zekerheid waarborgt, door middel van een bijstandsuitkering voor mensen die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien.

Gemeenten krijgen nu één re-integratiebudget voor de hele doelgroep en kunnen zelf beslissen hoe dit budget wordt ingezet om zoveel mogelijk mensen bij een reguliere werkgever aan het werk te krijgen. Voor iedereen die niet aan een baan geholpen kan worden, is er een bijstandsuitkering (Rijksoverheid, z.j.).

2.2 De banenafspraken

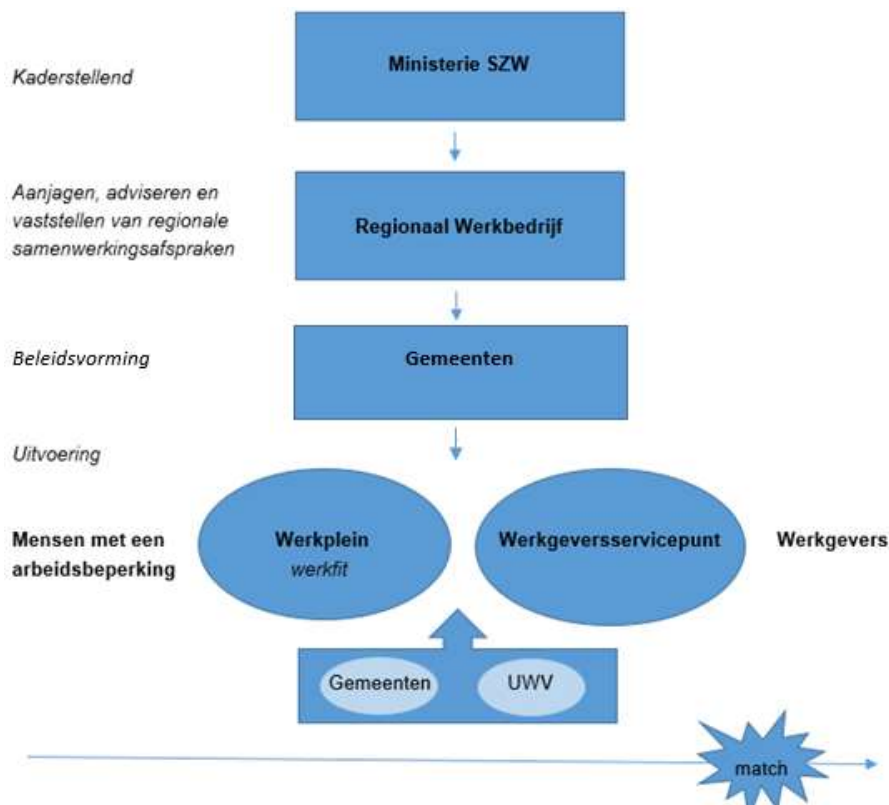
Om mensen met een arbeidsbeperking bij reguliere werkgevers te kunnen plaatsen, zijn er afspraken gemaakt in het Sociaal Akkoord om meer banen voor deze doelgroep te realiseren: de banenafspraken. Waar de Participatiewet zich richt op de volledige doelgroep van werkzoekenden is de banenafspraken er specifiek voor mensen met een arbeidsbeperking. Dat betekent dat de volgende doelgroepen in aanmerking komen voor de extra banen uit het Sociaal Akkoord (Programmaraad, z.j.):

- Mensen die onder de Participatiewet vallen en niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen
- Mensen met een Wsw-indicatie
- Wajongers met arbeidsvermogen
- (Ex) Leerlingen uit het Voortgezet Speciaal Onderwijs en Praktijk Onderwijs (VSO-PrO)
- Mensen met een Wiw-baan of ID-baan²

Bovenstaande doelgroepen zijn opgenomen in het doelgroepregister, dat door het UWV wordt beheerd. Het doelgroepregister is een landelijk register, waarin alle mensen staan die vallen onder de banenafspraken (Programmaraad, z.j.).

2.3 Samenwerken in Regionale Werkbedrijven

Regionale Werkbedrijven vormen de schakel tussen de landelijke kaders vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de uitvoering op lokaal en regionaal niveau. De positie van Regionale Werkbedrijven is grafisch weergegeven in figuur 2.1.



Figuur 2.1: Positionering van het Regionale Werkbedrijf in het geheel van betrokken organisaties

² De Wiw- of ID-banen zijn regelingen uit voorgaande wetgeving, voor uitkeringsgerechtigden met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

MINISTERIE VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID (SZW)

Door de decentralisaties in 2015 zijn diverse taken van de Rijksoverheid overgeheveld naar gemeenten. Gemeenten hebben daarmee een integrale, bestuurlijke, beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid om de ondersteuning aan kwetsbare burgers vorm te geven (Movisie, 2015). De Rijksoverheid geeft gemeenten enerzijds de vrijheid om eigen beleidskeuzes te maken. Gemeenten kunnen namelijk zelf bepalen voor wie en op welke wijze zij hun schaarse financiële middelen in willen zetten. Anderzijds stimuleert het ministerie van SZW gemeenten, met het oprichten van Regionale Werkbedrijven, om de maatschappelijke opgave die zij hebben breder te delen, door op regionaal niveau samen te werken en afspraken te maken met sociale partners en andere partners, zoals scholen. Het ministerie van SZW stelt daarmee kaders op waarbinnen gemeenten moeten opereren. Dit doet zij daarnaast ook door de wettelijke kaders te bepalen waaraan gemeenten zich moeten houden en door afspraken, zoals de realisatie van de banenafpraak, te monitoren en eventueel in te grijpen door middel van de quotumwet (De Werkkamer, 2014).

REGIONALE WERKBEDRIJVEN

De samenwerking in Regionale Werkbedrijven moet bijdragen aan een samenhangende integrale aanpak op het gebied van arbeidsmarktvraagstukken; meer specifiek aan de banenafpraak. Ongeveer 60% van de Regionale Werkbedrijven richt zich op de *brede doelgroep* van werkzoekenden in de regio. De overige 40% richt zich alleen op de *prioriteit doelgroep* van de banenafpraak (Van Belle, 2015). Het Regionale Werkbedrijf heeft de rol van aanjagen, elkaar aanspreken en monitoren van de voortgang van regionale samenwerkingsafspraken, betreffende:

- Acties rondom het organiseren van bijeenkomsten voor werkgevers en relatiebeheer met werkgevers
- Activiteiten voor werkzoekenden
- Communicatieactiviteiten
- Kennis delen en/of experimenteren
- Het opzetten van een systeem om zicht te krijgen op de doelgroep (één bestand waarin alle werkzoekenden staan, inclusief relevante kenmerken zoals opleidingsniveau, leeftijd, beroepsaffiniteiten en competenties)
- Het harmoniseren van de werkgeversdienstverlening, door werkgevers één centraal aanspreekpunt te bieden en regionaal een eenduidig pakket aan instrumenten op te zetten, die het aannemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt makkelijker maken (zoals, een no-risk polis, loonkostensubsidie, jobcoaching, functiecreatie, werkplekaanpassing, proefplaatsing, loonwaardebepaling en de begeleiding naar en tijdens werk)
- Het matchen van vraag en aanbod (Van Belle, 2015)

Concrete activiteiten en projecten van Regionale Werkbedrijven concentreren zich voornamelijk op bijeenkomsten voor werkzoekenden of werkgevers, communicatieactiviteiten om de banenafpraak onder de aandacht te brengen of experimenten (Van Belle, 2015). De daadwerkelijke dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers, zoals het in beeld brengen van de doelgroep, het harmoniseren van de werkgeversdienstverlening en het matchen van vraag en aanbod blijft uiteindelijk de verantwoordelijkheid van gemeenten en UWV. Regionale werkbedrijven vervullen daarbij voornamelijk een adviserende en aanjagende rol, om regionale samenwerkingsafspraken tussen gemeenten te stimuleren (De Werkkamer, 2014).

BELEIDSVORMING EN UITVOERING

Gemeenten hebben door de decentralisaties de vrijheid gekregen om eigen beleidskeuzes te maken en zelf te besluiten op welke wijze de ondersteuning aan kwetsbare burgers wordt vormgegeven (Movisie, 2015). Ook op uitvoerend niveau dragen zij een grote verantwoordelijkheid. Het daadwerkelijk uitvoeren van de dienstverlening aan werkzoekenden en werkgevers gebeurt in uitvoeringsorganisaties (zie *uitvoering*, figuur 2.1). Werkzoekenden kunnen zich melden bij het Werkplein, waar de gemeente en UWV samenwerken. Het werkplein zorgt ervoor dat de mensen die in aanmerking komen voor de banen uit de banenafspraken in het doelgroepenregister worden opgenomen, dat door het UWV wordt beheerd. Ook worden de capaciteiten van hen in kaart gebracht en is er aandacht voor het versterken van werknemersvaardigheden, om de arbeidsbeperkte *werkfit* te maken (Programmaraad, z.j.). Waar het UWV en de gemeente in het Werkplein vooral bezig zijn met het in kaart brengen van de aanbodzijde, is men in het werkgeversservicepunt (WSP) juist gericht op de vraagzijde. Het WSP draagt zorg voor de werkgeversdienstverlening, door één vast aanspreekpunt voor werkgevers te creëren. Een team van accountmanagers is verantwoordelijk voor deze opgave. Ze leggen lokaal en regionaal contact met werkgevers, brengen vacatures in kaart en zorgen voor de match tussen werkgevers en werkzoekenden uit het klantenbestand (Inspectie SZW, 2016). Daarnaast kunnen werkgevers advies en ondersteuning krijgen bij het creëren van mogelijkheden om mensen met een arbeidsbeperking in hun bedrijf aan de slag te krijgen (Van Belle, 2015). Werkzaamheden in een bedrijf kunnen bijvoorbeeld op een andere manier georganiseerd worden, waardoor er een geschikte functie ontstaat (functiecreatie).

2.4 Stakeholderanalyse

In deze paragraaf zal een algeheel beeld worden geschetst van de betrokken partijen en hun belangen, middelen en afhankelijkheden³. Hierbij zal door middel van een globale schets de complexiteit van de samenwerking in beeld worden gebracht. Eventuele nuances krijgen een plek in de beschrijvingen per regio.

Tabel 2.1 geeft een samenvattend overzicht van de verschillende partijen die betrokken zijn bij Regionale Werkbedrijven en hun belangen, middelen en afhankelijkheden. Aan de hand van de bevindingen uit deze tabel wordt duidelijk dat samenwerken in Regionale Werkbedrijven geen gemakkelijke opgave is. Alhoewel de rol van Regionale Werkbedrijven voornamelijk aanjagend, adviserend en stimulerend is, kan de samenwerking niet geheel los worden gezien van de operationele taken van overheidspartijen op uitvoerend niveau (Cedris, z.j.). Veel van de initiatieven, projecten en onderwerpen die in het Regionale Werkbedrijf centraal staan, zijn op enige wijze verbonden met het uitvoerende niveau waar de directe plaatsingen tot stand komen. Dat maakt de positie van de overheidspartijen een ingewikkelde. De samenwerking vraagt enerzijds van gemeenten dat zij politieke keuzes en beleid afstemmen met andere partijen in het Regionale Werkbedrijf, anderzijds willen zij vanwege van de grote beleidsmatige en financiële verantwoordelijkheid eigen keuzes maken (zie tabel 2.1).

³ De informatie voor de stakeholderanalyse is niet alleen afkomstig uit beleidsrapporten, maar ook gedeeltelijk gebaseerd op uitspraken uit interviews met respondenten. Alhoewel resultaten uit interviews normaal gesproken meer thuishoren in een resultatenhoofdstuk, is daar wat betreft deze informatie niet voor gekozen vanwege de inhoudelijke aansluiting bij het beleidskader.

Waar in Regionale Werkbedrijven met verschillende partijen vanuit regionaal oogpunt naar vraagstukken wordt gekeken – de arbeidsmarkt beperkt zich immers niet tot gemeentegrenzen – blijkt dat gemeenten in de praktische uitvoering vooral oog hebben voor de doelgroep die binnen de eigen gemeentegrenzen valt (R1, R6, R8, R9, R13, R14, R17, R21; Inspectie SZW, 2016). Gemeenten hebben namelijk een groot financieel belang om hun eigen uitkeringsgerechtigden te laten uitstromen naar werk. Wat de samenwerking extra ingewikkeld maakt is het feit dat de doelgroep gedeeltelijk onder de verantwoordelijkheid van gemeenten valt en gedeeltelijk onder de verantwoordelijkheid van het UWV. Het UWV is een centraal aangestuurde uitvoeringsorganisatie van het ministerie van SZW (De Werkkamer, 2014). De gedeelde verantwoordelijkheidsconstructie en de wrijving tussen lokale belangen van gemeenten en de landelijke blauwdruk die het UWV meekrijgt, zorgen ervoor dat de communicatie tussen gemeenten en UWV niet altijd optimaal is (R1, R15, R20; Inspectie SZW, 2016).

Naast de spanning die er bestaat tussen lokale en regionale belangen, kunnen er ook verschillen bestaan tussen partijen in de doelgroep die zij belangrijk achten (tabel 2.1). Gemeenten zijn vanuit de Participatiewet verantwoordelijk voor een brede doelgroep. Zij kijken daarom over het algemeen breder dan de doelgroep die onder de banenafpraak valt (R1, R2, R8, R9, R15, R16, R17). Alhoewel werkgevers over het algemeen ook naar een brede doelgroep kijken voor het invullen van vacatures, worden zij vanuit de dreiging van de quotumwet nu extra aangespoord om mensen uit de doelgroep banenafpraak aan te nemen. Dat daaruit spanningen kunnen voortkomen zal duidelijk worden in hoofdstuk 7. Voor vakbonden geldt dat zij veel aandacht vragen voor de kwetsbare groepen uit de banenafpraak, maar ook opkomen voor een bredere doelgroep om bijvoorbeeld verdringing te voorkomen (R4, R11, R18). Wat hun positie ingewikkeld maakt, is dat zij voornamelijk de belangen van vakbondsleden vertegenwoordigen (R7, R14, R21).

Al met al kan geconcludeerd worden dat de onderlinge samenwerking in Regionale Werkbedrijven ingewikkeld is. Het feit dat partijen formeel gezien grotendeels onafhankelijk van elkaar zijn, maakt dat de samenwerking op vrijwillige basis tot stand moet komen. In het volgende hoofdstuk zal uitgebreid aan bod komen hoe deze manier van samenwerken kan worden gepositioneerd in de wetenschappelijke literatuur.

Tabel 2.1: Stakeholderanalyse

Stakeholder	Verantwoordelijkheden	Hoofdzakelijk belang	Middelen	Mate van autonomie
MINISTERIE VAN SZW	Monitoren en bewaken van voortgang in arbeidsmarktregio's	Eenduidige regionale aanpak in alle arbeidsmarktregio's; behalen banenafspraken	Rijksmiddelen (1 miljoen per arbeidsmarktregio + aanvullende subsidies)	Hoog: stelt kaders op waarbinnen gemeenten moeten opereren
GEMEENTEN	Verantwoordelijk voor gehele populatie werkzoekenden (Participatiewet)	Gehele doelgroep Participatiewet begeleiden naar werk	Participatiebudget vanuit gemeentefonds	Hoog: door decentralisaties hebben gemeenten vrijheid om eigen beleidskeuzes te maken
UWV	Verantwoordelijk voor huidige Wajong populatie	Huidige Wajong populatie begeleiden naar werk	Re-integratie budget vanuit ministerie	Matig: Zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) - uitvoeringsorgaan van Ministerie van SZW
WERKGEVERS	Verantwoordelijk voor realiseren van plaatsingen banenafpraak en bewaken van werkgeversbelangen	Behalen banenafpraak	Connecties met (lokale) bedrijven	Hoog: de samenwerking in Regionale werkbedrijven berust op vrijwillige samenwerking tussen onafhankelijke organisaties (netwerksamenwerking)
VAKBONDEN	Verantwoordelijk voor bewaken van werknemersbelangen	Bevorderen van situatie voor gehele populatie werknemers/werkzoekenden (in het bijzonder: vakbondsleden)	Connecties met leden vakbonden / cliëntenparticipatie	Hoog: de samenwerking in Regionale werkbedrijven berust op vrijwillige samenwerking tussen onafhankelijke organisaties (netwerksamenwerking)
ONDERWIJS	Opleiden en voorbereiden van leerlingen op de arbeidsmarkt	Voor leerlingen een zo drempelloos mogelijke overgang realiseren van onderwijs naar werk	Connecties met en kennis over toekomstige doelgroep	Hoog: de samenwerking in Regionale werkbedrijven berust op vrijwillige samenwerking tussen onafhankelijke organisaties (netwerksamenwerking)
SW-BEDRIJVEN	Daadwerkelijke bemiddeling; Dienstverlening huidige SW-personeel; stimuleren arbeidsontwikkeling nieuwe doelgroep	Voortbestaan van SW-bedrijven, zodat bestaande kennis- en infrastructuur niet verloren gaat	Kennis en expertise over condities waaronder plaatsing succesvol is	Matig: uitvoeringsorgaan van gemeenten

Opmerking: gegevens afkomstig uit rapport Inspectie SZW (2016) en uit interviews met respondenten.

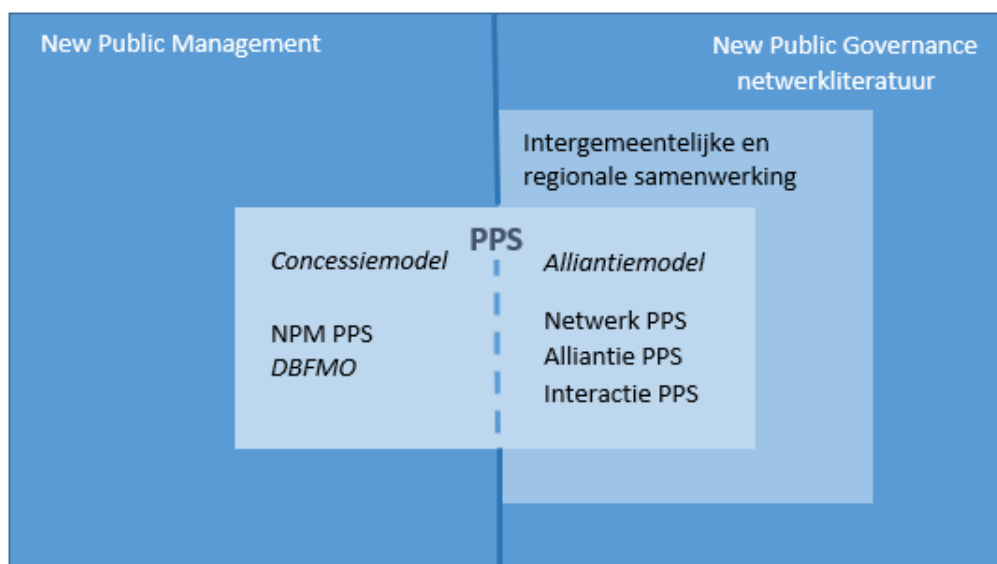
3. Theoretisch kader

De afgelopen jaren is er steeds meer aandacht voor gelijkwaardige samenwerking van de overheid met betrokkenen uit de maatschappij. Daar is een breed scala aan strategische regionale samenwerkingsverbanden uit voortgekomen. Door Regionale Werkbedrijven te positioneren in de brede netwerkliteratuur is getracht duidelijk te maken welke unieke kenmerken voor Regionale Werkbedrijven relevant zijn om de samenwerking te kunnen beoordelen (§3.1). In de rest van dit hoofdstuk zal duidelijk worden dat deze specifieke kenmerken bepalend zijn voor de manier waarop het succes van dit soort samenwerkingsverbanden het best kan worden vastgesteld (§3.2). Langzamerhand ontstaat steeds meer het besef dat deze samenwerkingsverbanden niet geschikt zijn om enkel aan de hand van traditionele succescriteria te beoordelen. Daarna zal inzichtelijk worden gemaakt welke factoren vanuit de literatuur van belang worden geacht voor het tot stand komen van succesvolle samenwerking (§3.3). Ten slotte zal het conceptueel kader worden gepresenteerd (§3.4).

3.1 Het Regionale Werkbedrijf in wetenschappelijke context

Met de komst van Regionale Werkbedrijven zijn, zoals besproken in het vorige hoofdstuk, nieuwe horizontale samenwerkingsverbanden op het gebied van arbeidsparticipatie in het leven geroepen. Verschillende belanghebbenden werken samen om een samenleving te creëren waaraan ook arbeidsbeperkten actief deel kunnen nemen. Bestaande gemeentegrenzen en de scheiding tussen publiek en privaat worden losgelaten om vanuit een gezamenlijke visie te werken aan een meer inclusieve arbeidsmarkt. Door het loslaten van bestaande kaders komt het maatschappelijke probleem meer centraal te staan, waardoor er ruimte ontstaat om op een gelijkwaardige wijze met diverse partijen samen te werken (Monfort, 2008).

Onderzoek naar de horizontale samenwerking van de overheid met andere partijen is een bekend onderzoeksterrein, waar de afgelopen jaren veel over is geschreven. Door het grensoverschrijdende karakter worden Regionale Werkbedrijven daarbij enerzijds gekenmerkt door het intergemeentelijke en regionale karakter van de samenwerking en anderzijds door de samenwerking met private partijen en andere maatschappelijke organisaties. Binnen het bredere kader van netwerkliteratuur sluiten Regionale Werkbedrijven daarom zowel aan bij literatuur over intergemeentelijke en regionale samenwerking (Van de Laar, 2010; Klaster, 2017) als literatuur over publiek-private samenwerking (Klijn, 2010; Hueskes, Koppenjan & Verweij, 2016). Dit is schematisch weergegeven in figuur (3.1). De samenwerking in Regionale Werkbedrijven past bij de rechterhelft van het figuur. Dat zal in de komende alinea's nader worden toegelicht.



Figuur 3.1: het Regionaal Werkbedrijf in de wetenschappelijke context

PUBLIJK-PRIVATE SAMENWERKING

Publiek-private samenwerking (PPS) is een verzamelnaam voor diverse samenwerkingsverbanden tussen overheid, maatschappelijke organisaties en private partijen. Het is een containerbegrip, zonder scherp afgebakende betekenis. In onderzoeken wordt het begrip dan ook op uiteenlopende manieren toegepast. Zo is publiek-private samenwerking zowel te plaatsen binnen de stroming van *New Public Management* als *New Public Governance* (Klijn, 2010).

Van oorsprong is publiek-private samenwerking voornamelijk bekend uit onderzoek waarbij het gedachtegoed van New Public Management (NPM) centraal staat (Ham & Koppenjan, 2002). New Public Management (NPM) is een stroming die in de jaren '80 is opgekomen als reactie op de toenemende kritiek op het functioneren van de overheid. Vanuit het NPM heerst de gedachte dat private betrokkenheid bij overheidsbeleid leidt tot meer efficiëntie en doelgerichtheid (Wiesel & Modell, 2014; Traag, 2016). De overheid zou zich puur moeten richten op het vormen van beleid en de uitvoering vervolgens moeten overlaten aan private partijen. Samenwerking vindt in dat geval plaats op contractuele basis als een vorm van uitbesteding. Daarbij is sprake van een duidelijke opdrachtgever (de overheid) en opdrachtnemer (private partijen). Het contract wordt gebruikt om private partijen vast te leggen op de realisatie van concrete onderdelen van een project (Ham & Koppenjan, 2002). Een veelvoorkomende contractuele samenwerking is het *DBFMO* contract, dat staat voor ontwerp (*Design*), realisatie (*Build*), financiering (*Finance*), onderhoud (*Maintenance*) en exploitatie (*Operate*), waarbij marktpartijen verantwoordelijk dragen in de financiering, het ontwerp en de bouw van een object (Ham & Koppenjan, 2002; Klijn, 2010). De contractuele samenwerking, waarbij de overheid op afstand blijft van marktpartijen, wordt ook wel het concessiemodel genoemd (tabel 3.1). Deze vorm van PPS staat ver af van de manier van samenwerken in Regionale Werkbedrijven, waar het meer draait om horizontale en gelijkwaardige samenwerking met private partijen.

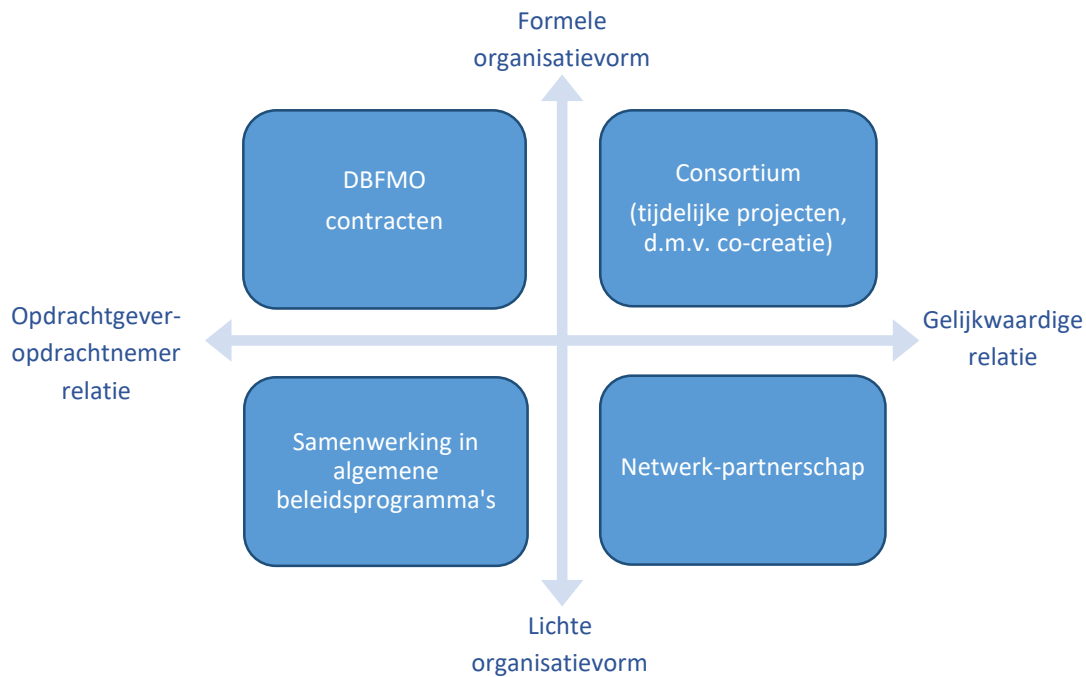
De samenwerking in Regionale Werkbedrijven is gebaseerd op de publiek-private samenwerking die aansluit bij de stroming van New Public Governance (NPG). Vanaf de jaren '90 groeit het besef dat de overheid onderdeel uitmaakt van een netwerk van actoren. Door de toegenomen complexiteit van maatschappelijke vraagstukken overheerst steeds meer de gedachte dat de overheid andere partijen nodig heeft om deze vraagstukken op te lossen. De stroming benadrukt daarmee de afhankelijkheid van de overheid ten opzichte van diverse maatschappelijke actoren, zoals private partijen, maatschappelijke instellingen en burgers (Koppenjan & Klijn, 2004; Klijn, 2010). De rol van de overheid is niet langer hiërarchisch of afstandelijk. Op basis van gelijkwaardige samenwerking (*partnership*) proberen partijen bepaalde projecten te realiseren en tot innovatieve oplossingen te komen (Klijn, 2010; Traag, 2016). Door de complexiteit van de vraagstukken en de verschillende belangen die ermee gemoeid zijn, is het niet mogelijk om doelstellingen en randvoorwaarden vooraf eenzijdig op te leggen. Risico's en verantwoordelijkheden worden gedeeld, waardoor partijen afhankelijk van elkaar zijn in het bereiken van doelstellingen. De meerwaarde ontstaat door synergie: het effect van samenwerken is groter dan dat partijen apart van elkaar bereikt zouden hebben (Ham & Koppenjan, 2002; Sanders, 2015). Deze meer horizontale samenwerking wordt ook wel het alliantiemodel genoemd (tabel 3.1).

Tabel 3.1: twee vormen van PPS

Concessiemodel	Alliantiemodel
Overheid en private partijen onderhouden een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie	Overheid en private partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het opzetten van een project en wederzijds afhankelijk in de realisatie ervan
Private betrokkenheid vanwege efficiëntie (sneller en goedkoper)	Samenwerking tussen overheid en private partijen voor effectiviteit en synergie
Contractuele helderheid over regels en producten	Samenwerken op basis van vertrouwen
Belang van heldere doelen, regels en afspraken	Belang van vervlechten van doelen en commitment

Opmerking: aangepast overgenomen uit boek van Sanders (2015, p. 196).

Klijn (2010) maakt op basis van twee dimensies nog een diepgaander onderscheid tussen de verschillende vormen van PPS (zie figuur 3.2). De eerste dimensie betreft de hierboven beschreven relatie tussen publieke en private partijen: gelijkwaardig of een meer hiërarchische opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. De tweede dimensie betreft de organisatievorm van de samenwerking: geformaliseerd en contractueel vastgelegd of een lichte organisatievorm. De samenwerkingsvorm op basis van het *DBFMO contract*, linksboven in figuur 3.2, komt overeen met het eerder besproken concessiemodel. De samenwerkingsvorm op basis van *netwerk-partnerschap*, rechtsonder in figuur 3.2, is gebaseerd op het alliantiemodel, maar legt daarbij meer specifiek de nadruk op de lichte organisatievorm van het netwerk. Waar het alliantiemodel ruimte laat voor netwerksamenwerkingen met een formele juridische vorm, richt netwerk-partnerschap zich nadrukkelijk op lichte vormen van samenwerking. Bijvoorbeeld op basis van een convenant, intentieverklaring of bestuursafspraken (Klijn, 2010; Traag, 2016).



Figuur 3.2: verschillende vormen van publiek-private samenwerking⁴

Opmerking: overgenomen uit Klijn (2010, p. 74).

Netwerk-partnerschap, gebaseerd op horizontale samenwerking in combinatie met het ontbreken van een zware organisatievorm wordt ook wel aangeduid als *Netwerk-PPS*, *Alliantie-PPS* of *Interactie-PPS* (Everdsdijk, 2013). De Regionale Werkbedrijven zijn een goed praktijkvoorbeeld van deze specifieke vorm van PPS (Klijn, 2010). Bijna alle Regionale Werkbedrijven hebben afspraken vastgelegd in een convenant, zonder formele juridische grondslag (Van Belle, 2015). Regionale Werkbedrijven proberen op basis van gelijkwaardige samenwerking de vraagstukken aan te pakken die naar aanleiding van de Participatiewet zijn ontstaan. Deze manier van samenwerken komt steeds meer voor. Waar publiek-private samenwerking aanvankelijk nog vooral terug was te zien in de infrastructuur, vastgoed en bouw op basis van contractuele samenwerking, wint de samenwerking in netwerken tegenwoordig steeds meer terrein in ruimtelijk-economisch beleid, het onderwijs, de zorg en het sociaal domein (Traag, 2016). Door de sterke focus op contractuele vormen van PPS is het wetenschappelijke discours over de samenwerking in publiek-private netwerken echter nog relatief jong. De meeste onderzoeken naar PPS baseren zich dan ook op samenwerkingsverbanden met DBFMO contracten in de bouw, vastgoed en infrastructuur (Sanders, 2015). Voor het bestuderen van de samenwerking in Regionale Werkbedrijven is het daarom nodig om deels terug te grijpen op de bredere netwerk-literatuur.

⁴ De samenwerkingsvormen linksonder en rechtsboven in het figuur worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

REGIONALE SAMENWERKING

Door het regionale karakter van Regionale Werkbedrijven, sluiten Regionale Werkbedrijven niet alleen aan bij literatuur over publiek-private samenwerking, maar ook bij de literatuur over regionale samenwerking. Onderlinge samenwerking tussen gemeenten op regionaal niveau is een vraagstuk dat al lange tijd speelt. Al sinds de oprichting van het huidig bestuurlijk stelsel in 1848 speelt de vraag hoe gemeenten optimaal invulling kunnen geven aan maatschappelijke belangen die het lokale niveau overstijgen (Van de Laar, 2010). Decentralisatieopgaven en de toenemende complexiteit van taken hebben intergemeentelijke samenwerking de afgelopen jaren een sterke impuls gegeven. Het gaat daarbij vaak om de gezamenlijke uitvoering van gemeentelijke dienstverlening om de bestuurskracht te vergroten. Verscheidene onderzoeken besteden aandacht aan het succes van dit soort samenwerkingsverbanden (Van der Laar, 2010; Heuvel & De Wit, 2009). Met de komst van het gedachtegoed van New Public Governance is er een groeiend besef dat de aanpak van maatschappelijke problemen niet alleen een intergemeentelijke kwestie is, maar dat bij dit soort problemen ook maatschappelijke organisaties, kennisinstellingen, inwoners en private partijen betrokken moeten worden. Zodoende is er de afgelopen jaren een verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden ontstaan op regionaal niveau. De meeste van deze samenwerkingsverbanden houden zich bezig met taken op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, sociale zaken en werkgelegenheid (SER, 2017). Voorbeelden zijn Economic Boards (ook wel bekend als Triple-Helix verbanden), Regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's), Sociaal-Economische Raden, Regionale Strategische Netwerken en arbeidsmarktregio's. Allemaal bestuurlijke platformen waarin verschillende partijen bij elkaar komen om de economie in de regio te versterken. Alhoewel deze samenwerkingsverbanden allemaal net een andere insteek hebben en zich op verschillende thematiek focussen, vertonen ze deels ook overlap. Met de komst van Regionale Werkbedrijven is er nog een nieuwe variant aan bovenstaand rijtje van regionale samenwerkingsverbanden toegevoegd.

In dit onderzoek zullen inzichten worden gebruikt uit de literatuur van Netwerk PPS en regionale samenwerking in publiek-private context (zoals Triple Helix en Regionale Strategische Netwerken). Waar nodig zal terug worden gegrepen naar het bredere kader van netwerk-literatuur. Daarbij zal rekening worden gehouden met unieke kenmerken van Regionale Werkbedrijven. Het verklaren van succes in deze strategische allianties is alleen mogelijk door de specifieke kenmerken van dit soort samenwerkingen mee te nemen. Er bestaat geen *one size fits all* evaluatiemodel voor netwerksamenwerkingen (Montfort, 2008; Sorensen & Torfing, 2009). In de uitgebreide netwerk-literatuur zullen de volgende kenmerken constant als zoeklicht worden gebruikt bij het selecteren van relevante succesfactoren:

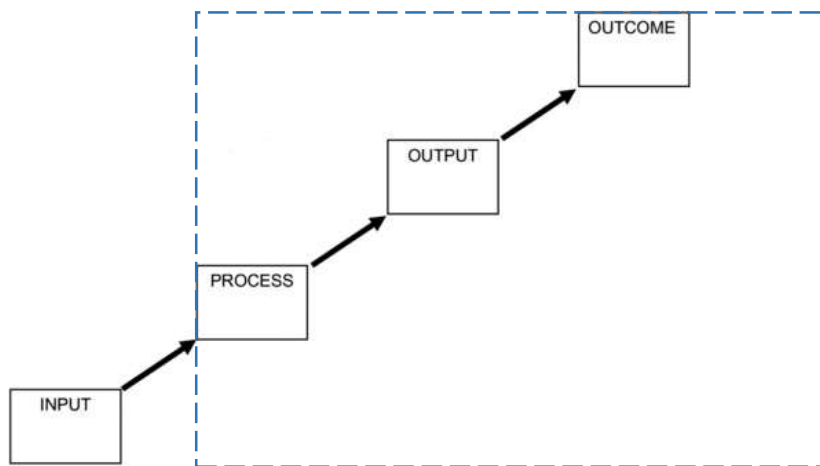
1. De landelijke sturing & financiering waarmee regionale werkbedrijven te maken hebben
2. De publiek-private samenwerking en bijbehorende cultuurverschillen
3. De lichte organisatievorm
4. De grote onderlinge afhankelijkheid van partijen in het realiseren van meer duurzame arbeidsplaatsingen van arbeidsbeperkten: private partijen hebben de publieke partijen nodig voor faciliterende regelingen, die het aannemen van deze doelgroep vergemakkelijkt; publieke partijen hebben de private partijen nodig om werkgevers te bereiken en enthousiast te maken

3.2 Een definitie van succes

3.2.1 Verschillende perspectieven

Er bestaat in de wetenschappelijke literatuur discussie over de betekenis van succes in netwerksamenwerking. Succes wordt vanuit verschillende perspectieven belicht, waardoor de literatuur erg gefragmenteerd is. Succes in netwerken, ook wel netwerkeffectiviteit, kan grofweg op drie manieren worden gedefinieerd (Klaster, 2017, p. 25). Dit is grafisch weergegeven in figuur 3.3.

1. **Gerealiseerde output/outcomes:** traditionele succescriteria, om te bepalen of vooraf gestelde doelstellingen worden gehaald. Van oorsprong is evaluatieonderzoek bij overheidsinstanties gericht op het beoordelen van de verdienste en de waarde van beleid op basis van output en outcomes (Vedung, 1997). *Output* is het geheel aan interventies dat voortkomt uit de samenwerking. Het zijn de concrete afspraken, activiteiten en projecten die in gang worden gezet om een doelstelling te realiseren. *Outcomes* zijn de uiteindelijk beoogde maatschappelijke effecten die worden bewerkstelligd (Vedung, 1997).
2. **Kwaliteit van het proces:** de kwaliteit van de interactie en samenwerking tussen partijen.
3. **Een combinatie van beide**



Figuur 3.3: de betekenis van succes in netwerksamenwerking

Aanhangers van succes als kwaliteit van het proces stellen dat traditionele output- en outcome criteria niet opgaan voor samenwerkingsverbanden in netwerken. Netwerken hebben het voornaamste doel om verschillende partijen en hun middelen bij elkaar te brengen. Door het faciliteren van interactie kunnen zo nieuwe inzichten worden opgedaan voor het aanpakken van een maatschappelijk probleem. Succes is volgens deze redenering de kwaliteit van de samenwerking (Mandell & Keast, 2008). Het meten van output en outcomes is daarnaast problematisch, omdat partijen verschillende doelen hebben die aan verandering onderhevig zijn. Verder bestaat de output van netwerksamenwerking in veel gevallen uit meerdere projecten of activiteiten, waarvan het lastig is vast te stellen in hoeverre die uiteindelijk bijdragen aan het uiteindelijke doel. De vraag blijft daardoor altijd of outcomes echt zijn toe te schrijven aan de samenwerking en de activiteiten die daaruit voortkomen (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010). Aanhangers van de traditionele definitie van succes stellen anderzijds dat netwerken ten onrechte als succesvol worden bestempeld wanneer er goed wordt samengewerkt (Kenis & Provan, 2009). Tot slot zijn er onderzoeken die deze twee perspectieven combineren om succes te duiden (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010). Het combineren van meerdere succescriteria is volgens deze

onderzoekers noodzakelijk, aangezien er geen wetenschappelijke methode bestaat die kan beoordelen of het ene criterium voor succes beter is dan een ander criterium. De manier waarop succes wordt gedefinieerd, blijft een normatieve keuze. Het is daarom arbitrair om één criterium als hét criterium voor succes te bestempelen. Meerdere criteria voor succes verkleinen daarnaast het risico op problematische conclusies (Kenis & Provan, 2009).

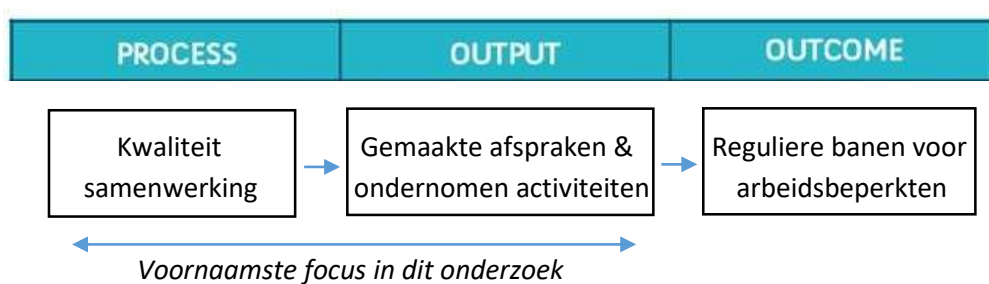
Alhoewel het definiëren van succes een normatieve keuze blijft, kunnen de specifieke kenmerken van een netwerk wel bepalend zijn voor de geschiktheid van bepaalde criteria (Kenis & Provan, 2009). Zo zullen relatief jonge netwerken nog niet hoog scoren op doelbereiking. Een lage score is in dat geval niet toe te schrijven aan slechte prestaties, maar aan de ontwikkelingsfase van het netwerk. Bij het definiëren van succes is daarom belangrijk om rekening te houden met de kenmerken van Regionale Werkbedrijven en wat ze op basis daarvan realistisch gezien kunnen bewerkstelligen.

3.2.2 Succes in Regionale Werkbedrijven

Over het algemeen wordt succes in publiek-private samenwerkingen gedefinieerd als de gerealiseerde output en outcomes (Sanders, 2015; Ham & Koppenjan, 2002). De focus op traditionele succescriteria past bij het contractuele karakter van deze samenwerkingsverbanden. Het gaat vaak om infrastructurele en ruimtelijke ontwikkelingsprojecten die een concreet product of project realiseren. Een duidelijke verdeling van taken, contractuele helderheid over regels en het makkelijk definieerbare einddoel zorgen ervoor dat succes in de vorm van output en outcomes goed zijn te meten aan de hand van criteria zoals effectiviteit, efficiëntie en doelbereiking (Sanders, 2015). Er komt echter steeds meer aandacht voor het idee dat een eenzijdige focus op deze traditionele criteria minder geschikt is in publiek-private samenwerkingen met een alliantievorm. Bij samenwerking in allianties en netwerken, zoals de Regionale Werkbedrijven, gaat het niet alleen maar om het realiseren van harde output en outcomes, maar staat ook de logica van verbinden centraal. Door een wisselwerking tussen publieke en private partners wordt gezocht naar kansen. Vanuit dit perspectief is ook het vermogen tot samenwerken een belangrijke vorm van succes. De ontwikkeling van een goede, vertrouwensvolle relatie tussen de samenwerkingspartners blijkt cruciaal voor het succes en het resultaat van de PPS (Sanders, 2015). Waar dit inzicht in de PPS-literatuur nog in de kinderschoenen staat, is er in de algemene netwerkliteratuur al langer aandacht voor (Mandell & Keast, 2008; McGuire & Agranoff, 2011).

Aangezien de Regionale Werkbedrijven ook een vorm van alliantie-PPS zijn, richt dit onderzoek zich niet alleen op traditionele succescriteria, maar ook op de kwaliteit van de samenwerking. Daarbij wordt rekening gehouden met een aantal specifieke kenmerken van Regionale Werkbedrijven. Ten eerste is het van belang dat Regionale Werkbedrijven top-down zijn ontstaan, op basis van een landelijk initiatief. Dit maakt uit voor de wijze waarop het succes van de samenwerking moet worden beoordeeld (Kenis & Provan, 2009). Zo is het bijvoorbeeld niet realistisch om Regionale Werkbedrijven te beoordelen op zelf-activerend vermogen of volledige toewijding aan het netwerk. Partijen zullen worstelen met het vinden van de balans tussen doelen van de eigen organisatie en die van het netwerk. Succescriteria moeten daarom gebaseerd worden op het vermogen van het netwerk om verschillende belangen zoveel mogelijk te harmoniseren, met voldoende respect en begrip voor elkaars eigenheid (Sanders, 2015). Ten tweede zorgt de meer strategische positie van het Regionale Werkbedrijf voor een hoofdzakelijk stimulerende en adviserende rol. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering – het daadwerkelijk realiseren van de match tussen werkgevers en arbeidsbepoortenden – ligt meer bij

uitvoerende partijen zoals het Werkplein en Werkgeversservicepunt (zoals beschreven in §2.3). Regionale Werkbedrijven kunnen hierdoor wel goed worden beoordeeld op output, zoals het regionaal afstemmen van instrumenten om arbeidsparticipatie te stimuleren of communicatietrajecten om werkgevers te enthousiasmeren. Maar het beoordelen op outcomes – het daadwerkelijk realiseren van meer banen voor arbeidsbeperkten – is lastig aangezien het meer de uitvoerende partijen zijn die hier direct invloed op hebben. Het is moeilijk aan te tonen in hoeverre de stimulerende activiteiten van het Regionale Werkbedrijf ook concreet voor meer banen zorgen. Daarbij komt dat ook contextuele factoren een rol kunnen spelen, zoals de aantrekkende economie (Mandell & Keast, 2008). De focus zal daarom voornamelijk liggen op het beoordelen van de kwaliteit van de samenwerking en de gerealiseerde output: activiteiten en projecten die een meer inclusieve arbeidsmarkt stimuleren (zie figuur 3.4). De outcomes worden echter niet volledig buiten beschouwing gelaten, vanwege het feit dat Regionale Werkbedrijven door middel van de quotumwet uiteindelijk wel gedeeltelijk worden afgerekend op het aantal gerealiseerde plaatsingen.



Figuur 3.4: verschillende niveaus van succes voor Regionale Werkbedrijven

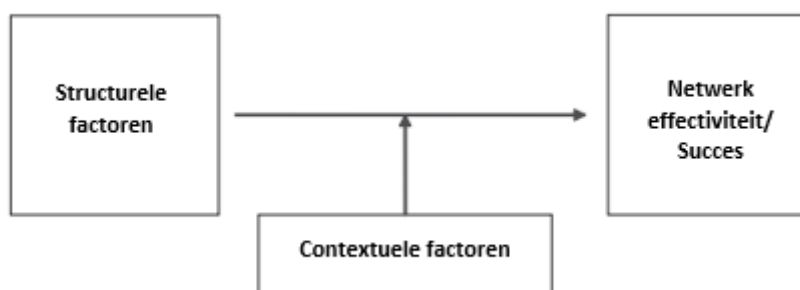
Op basis van inzichten uit onderzoeken naar het samenwerken in alliantie- en netwerkverband is duidelijk geworden dat succes in publiek-private netwerken meer is dan alleen output en outcomes (Mandell & Keast, 2008; Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010; Greve & Hodge, 2011; Klaster, 2017). Het gaat ook om de kwaliteit van de samenwerking zelf. Ondanks de recente toename aan onderzoeken die zich toeleggen op deze vorm van succes in netwerken, ontbreekt het aan overeenstemming over wat de 'kwaliteit van de samenwerking' dan precies behelst. In de praktijk zorgt dat ervoor dat diverse criteria worden aangewend voor het vaststellen van de kwaliteit van de samenwerking (Mandell & Keast, 2008; Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010; Greve & Hodge, 2011). Alleen al in het artikel van Greve & Hodge (2011) worden diverse auteurs aangehaald en tientallen criteria genoemd voor het vaststellen van de kwaliteit van de samenwerking in publiek-private netwerken. Zo onderscheiden Jeffares, Sullivan & Bovaird (2009) diverse prestatiedomeinen, waaronder de democratische legitimiteit van de samenwerking, doelvervlochten tussen partijen, verbondenheid tussen actoren, de stabiliteit van de interactie, vertrouwen, de aanwezigheid van een heldere rolverdeling en de mate waarin kennis en middelen worden uitgewisseld. Deze kleine greep uit de verschillende determinanten voor het vaststellen van de kwaliteit van de samenwerking geeft aan hoe complex het is om deze vorm van succes te duiden. Naast dat deze enorme variëteit onoverzichtelijk is, brengt het nog een ander probleem met zich mee. Veel determinanten worden in de praktijk niet alleen gebruikt voor het vaststellen van succes, maar ook voor het verklaren van succes. Waar in het ene onderzoek vertrouwen en doelvervlochten worden gezien als onafhankelijke variabelen om succes te verklaren (Turrini et al., 2010; Andresen, 2011; Sanders, 2015), worden ze in andere onderzoeken gebruikt als meetinstrument van de afhankelijke variabele succes (Mandell & Keast, 2008; Jeffares, Sullivan & Bovaird, 2009).

In dit onderzoek is ervoor gekozen om aan te sluiten bij een indeling van Klijn, Steijn & Edelenbos (2010, p. 1066), die al in meerdere internationale onderzoeken is gebruikt om de kwaliteit van de samenwerking meetbaar te maken. De indeling van Klijn, Steijn & Edelenbos (2010) bestaat uit zes elementen voor het vaststellen van procesmatige uitkomsten, waaronder de mate van conflictbeheersing, de tevredenheid van partners over de mate van het onderling contact en het gebruik van elkaars verschillen in expertise en kennis. Deze elementen maken het mogelijk om vast te stellen hoe partijen op basis van positieve interactie, diverse hulpbronnen en kennis weten uit te wisselen om een bepaald probleem aan te pakken – het doel dat in publiek-private netwerken centraal staat (Klijn, 2010).

3.3 Succesfactoren voor succesvolle samenwerking in netwerken

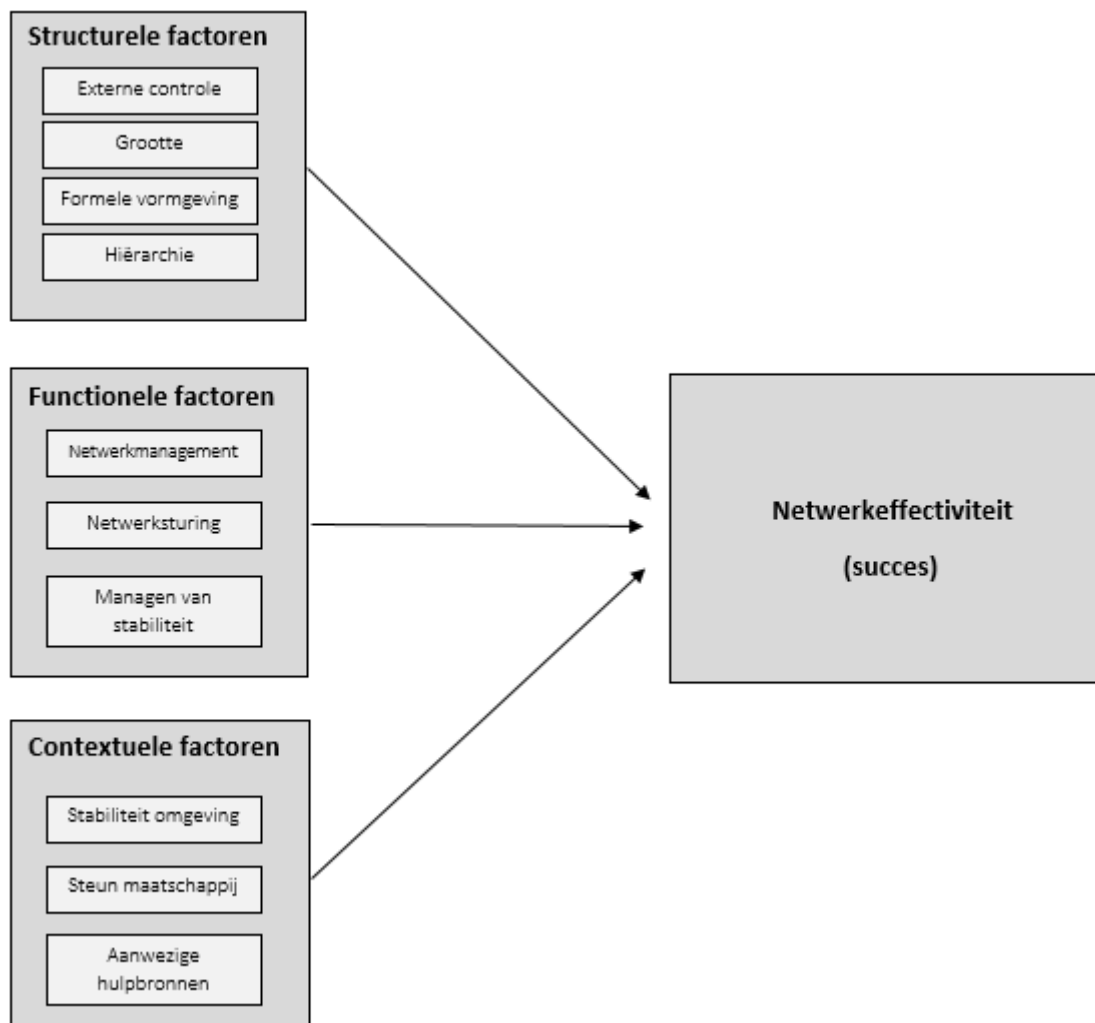
In de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat er verschillende opvattingen bestaan over de effectiviteit en het succes van netwerken. Een soortgelijke discussie doet zich voor bij het vaststellen van factoren die het succes in netwerken kunnen verklaren. Ook hier zien we een verschuiving plaatsvinden van onderzoeken die sterk de nadruk leggen op harde, structurele succesfactoren (Provan & Milward, 1995), naar onderzoeken die ook het belang van meer zachte en procesuele factoren benadrukken (Turrini, Cristofoli, Frosini & Nasi, 2010; Verweij, Klijn, Edelenbos & Van Buuren, 2013).

De eerste onderzoeken naar succesfactoren sluiten aan bij de opvatting dat voornamelijk harde, structurele factoren het succes van een netwerk bepalen. Op basis van traditionele inzichten uit contractuele samenwerkingsverbanden wordt daarbij sterk de nadruk gelegd op het belang van een formele organisatievorm en externe controle (Mulford & Rogers, 1982; Ham & Koppenjan, 2002; Sanders, 2015). De overheersende opvatting is dat een zware organisatievorm tot betere resultaten leidt. Het biedt partijen, die in een samenwerkingsverband wederzijds afhankelijk van elkaar worden, de zekerheid dat er maatregelen kunnen worden getroffen tegen partijen die zich niet aan de afspraak houden (Twist & Klijn, 2007; Klijn, 2010). Provan & Milward (1995, p. 24) hebben op basis van deze overheersende inzichten een theoretisch model ontwikkeld voor netwerkeffectiviteit (figuur 3.5). Succes kan volgens dit model worden verklaard aan de hand van twee categorieën factoren. Enerzijds de structurele kenmerken van het netwerk (zoals de mate van formalisatie, externe controle en omvang van het samenwerkingsverband) en anderzijds de contextuele kenmerken (zoals de stabiliteit van het netwerk en steun vanuit de maatschappij).



Figuur 3.5: succesfactoren volgens Provan & Milward (1995)

De afgelopen jaren is er steeds meer aandacht gekomen voor de specifieke kenmerken van netwerksamenwerking. Steeds meer onderzoekers stellen vast dat de eenzijdige focus op harde, structurele factoren te beperkt is voor het vaststellen van succes in netwerken (Turrini et al., 2010; Steijn, Klijn & Edelenbos, 2011; Parker & Vaidya, 2001). Op basis van een meta-analyse naar netwerkliteratuur hebben Turrini et al. (2010) het theoretisch model van Provan & Milward (1995) weten uit te breiden. Diverse onderzoeken uit de meta-analyse tonen aan dat niet alleen structurele en contextuele factoren het succes van netwerken beïnvloeden, maar dat ook het functioneren van het netwerk bepalend is. Het functioneren van het netwerk verwijst naar 'alle gedragsmatige factoren die invloed uitoefenen op de kwaliteit van de interactie tussen actoren' (Turrini et al., 2010, p. 534). In het bijzonder wordt daarbij de nadruk gelegd op het managen van het netwerk door een netwerkmanager. Netwermanagement, ook wel netwerkcoördinatie, verwijst naar de activiteiten en strategieën die iemand kan toepassen om de interacties tussen actoren in een netwerk te sturen (Turrini et al., 2010; Da Molin & Masella, 2015). Op basis van bovenstaand inzicht hebben Turrini et al. (2010, p. 546) een categorie toegevoegd aan het model van Provan & Milward (zie figuur 3.6). Dit model doet meer recht aan de zachte factoren die van belang zijn bij horizontale samenwerking in netwerken.



Figuur 3.6: succesfactoren volgens Turrini et al. (2010)

Het model van Turrini et al. (2010) geeft houvast voor het verklaren van succesvolle samenwerking in Regionale Werkbedrijven, maar is niet rechtstreeks toepasbaar. Turrini et al. (2010) hebben bij het opstellen van het model namelijk gefocust op cliëntgerichte netwerken uit de zorgsector, die bij het leveren van publieke diensten in direct contact staan met burgers. Deze inzichten moeten worden vertaald naar een causaal model dat past bij regionale publiek-private netwerken. In de rest van het hoofdstuk zal worden beschreven op welke manier de categorieën toepasbaar zijn voor het verklaren van succes in Regionale Werkbedrijven (aan de hand van inzichten uit de literatuur van alliantie-PPS en regionale samenwerking).

3.3.1 Structurele factoren

Structurele factoren hebben enerzijds betrekking op de formele structuren, procedures en mechanismen in een netwerk en anderzijds op de samenstelling van het netwerk (de omvang en heterogeniteit van het netwerk). Niet alle structurele succesfactoren die Turrini et al. (2010) benoemen zijn relevant voor het verklaren van succes in Regionale Werkbedrijven. Sinds er meer aandacht is gekomen voor alliantie-PPS, is er vanuit verschillende onderzoeken kritiek geuit op het belang van de formele organisatievorm voor succes (Williamson, 1996; Parker & Vaidya, 2001; Steijn, Klijn & Edelenbos, 2011). Steijn, Klijn & Edelenbos (2011) stellen dat een formele organisatievorm niet per definitie leidt tot goede uitkomsten van het netwerk. Een te zware organisatievorm kan juist belemmerend werken in alliantie-PPS. Het beperkt partijen in de bewegingsruimte die ze hebben om gezamenlijk tot nieuwe innovatieve ideeën en oplossingen te komen (Twist & Klijn, 2007). Daarnaast is het een gegeven dat de samenwerking in Regionale Werkbedrijven berust op lichte organisatievormen. Het is daarom interessanter om vanuit dat oogpunt te kijken welke factoren bijdragen aan succesvolle samenwerking. Om die reden worden de structurele factoren die betrekking hebben op de formele structuren, procedures en mechanismen buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek. De focus zal liggen op de samenstelling van het netwerk, zoals het aantal partijen en de aard van deze partijen. De betrokkenheid van bepaalde partijen beïnvloedt het soort activiteiten en afspraken die voortkomen uit de samenwerking (Andresen, 2011; Kenis & Provan, 2009).

SAMENSTELLING VAN HET NETWERK

Meerdere onderzoeken bevestigen de invloed die de samenstelling van een netwerk heeft op het succes van de samenwerking (Provan & Kenis, 2008; Turrini et al., 2010; Andresen, 2011; Sanders, 2015). De samenstelling van het netwerk kan zowel betrekking hebben op het aantal actoren als welk soort actoren (de heterogeniteit of homogeniteit van het netwerk). Een heterogeen netwerk, met veel verschillende soorten partijen is bevorderlijk voor de informatie-uitwisseling in een netwerk (Turrini et al., 2010; Andresen, 2011). Partijen zien kansen om van elkaar te leren en samen tot innovatieve oplossingen te komen (Andresen, 2011). Anderzijds zorgt heterogeniteit in een netwerk er ook voor dat partijen meer moeite moeten doen om van elkaar te kunnen leren. De verschillen tussen partijen kunnen zorgen voor onderling onbegrip en cultuurverschillen (Twist & Klijn, 2007). Partijen in homogene netwerken zullen elkaar makkelijker begrijpen, maar lopen het risico op een tunnelvisie, waarbij het eigen functioneren niet meer kritisch tegen het licht wordt gehouden (Andresen, 2011). Naast de heterogeniteit en homogeniteit van een netwerk is ook het aantal betrokken actoren van belang. Hoe meer actoren betrokken worden in een samenwerkingsverband, hoe groter het aantal verbindingen dat tussen actoren kan ontstaan. Aangezien elke actor eigen middelen en connecties heeft, is een groot aantal actoren bevorderlijk voor de samenwerking (Granovetter, 1973; Andresen, 2011). Echter, een groot aantal actoren kan ook een negatieve impact hebben. Netwerken met een

groot aantal actoren zijn namelijk lastig te coördineren. Het creëren van een gevoel van onderlinge verbondenheid en het ontwikkelen van een gezamenlijke visie wordt moeilijker. Afstemmings- en communicatiekosten nemen daardoor toe. Daarnaast verliezen actoren eerder het overzicht over ieders bijdrage en de taakverdeling (Turrini et al., 2010; Andresen, 2011). Tot slot brengt het ook praktische belemmeringen met zich mee, zoals het vinden van geschikte vergadermomenten. Hoe meer partners in de regio samenwerken en hoe meer ze van elkaar verschillen in macht en middelen, hoe lastiger het daarom zal zijn om resultaten te boeken (Turrini et al., 2010). Een ander aspect dat van belang is bij het samenstellen van het netwerk, is draagvlak (Kaats & Opheij, 2012). De partijen die aan tafel zitten in een samenwerkingsverband moeten op een goede manier hun achterban kunnen vertegenwoordigen. Zonder de steun van de achterban zullen afspraken in de praktijk niet landen. De uitvoering en invulling van gemaakte afspraken ligt namelijk vaak in hun handen. Wanneer er enthousiasme ontstaat aan de bestuurlijke tafel, betekent dit nog niet dat de achterban deze ook zonder meer overneemt (Kaats & Opheij, 2012). Bovenstaande bevindingen laten zien dat het voor de prestatie van een netwerk belangrijk is om goed na te denken over de samenstelling ervan. Daarbij moet een afweging worden gemaakt tussen de extra kennis, ervaring en connecties die een actor kan inbrengen en de extra transactiekosten die het met zich meebrengt om het netwerk te coördineren (Andresen, 2011).

3.3.2 Functionele factoren

Volgens het model van Turrini et al. (2010) hebben functionele factoren voornamelijk te maken met de activiteiten en strategieën om het netwerk te coördineren. Door het ontbreken van formele structuren en procedures die het netwerk bij elkaar houden, is het van belang dat een coördinator hierop aanstuurt. Echter, diverse onderzoeken benadrukken dat niet alleen de aanwezigheid van een coördinator ervoor zorgt dat een netwerk bijeen blijft (Andresen, 2011; Kaats & Opheij, 2012; Verweij, Klijn, Edelenbos & Van Buuren, 2013). Voor een goede interactie tussen actoren in een netwerk is de relatie onderling ook van cruciaal belang. Het gaat om het creëren van onderling vertrouwen en een gevoel van verbondenheid (Lane & Bachmann, 1998; Nooteboom, 2002; Twist & Klijn, 2007). Om elkaar te begrijpen is het daarnaast belangrijk dat actoren elkaars taal spreken en cultuurverschillen overwinnen (Twist & Klijn, 2007; Jacobs, 1992). Ook inhoudelijk zullen partijen op één lijn moeten komen. Ze moeten openstaan voor het nastreven van een gezamenlijke visie en hun eigen belangen daarvoor deels opzij kunnen zetten. Dat kan alleen als partijen zelf de wil hebben om zich te verplaatsen in de ambities en belangen van andere actoren (Teisman, 1998; Andresen, 2011; Verweij et al., 2013). Alhoewel een coördinator de interactie tussen actoren wel kan stimuleren, is het de vraag of het functioneren van het netwerk daar volledig aan toe te schrijven is. Om die reden is de categorie van functionele factoren in dit onderzoek breder gedefinieerd. Daarbij is gekozen voor een indeling op basis van drie elementen: 1) relationele verbinding 2) inhoudelijke afstemming en 3) coördinatie.

Relationele verbinding

Relationele verbinding is noodzakelijk voor het creëren van een goede groepsdynamiek (Kaats & Opheij, 2012). Voor een gevoel van verbondenheid en het voorkomen van spraakverwarring is het van belang dat partijen elkaar vertrouwen en onderlinge cultuurverschillen overwinnen.

VERTROUWEN

Vertrouwen wordt in de literatuur benoemd als één van de belangrijkste factoren om innovatieve resultaten te behalen en succes te boeken. In de toegenomen horizontale netwerksamenwerking blijkt steeds vaker dat regels en contractuele organisatievormen ongeschikt zijn. Partijen moeten in dit soort samenwerkingen op elkaar kunnen vertrouwen om de samenwerking te laten slagen (Lane & Bachmann, 1998; Ham & Koppenjan, 2002; Edelenbos & Klijn, 2007; Boogers, 2013). Vertrouwen is gestoeld op de verwachting dat partijen rekening zullen houden met elkaars belangen en dat iedereen zich optimaal inzet voor de samenwerking (Lane & Bachmann, 1998; Nooteboom, 2002). Vertrouwen in een netwerk uit zich door de aanwezigheid van stabiele, positieve verwachtingen van partijen onderling. Of zoals Rodriguez & Wilson (2002, pp. 56-57) het omschrijven: 'vertrouwen is de *chemie* tussen partners die ervoor zorgt dat ze zich *kwetsbaar* durven opstellen, gebaseerd op *positieve verwachtingen* over elkaars intenties en gedrag'. Wanneer dit onderling vertrouwen ontbreekt, zullen partijen in samenwerkingen weinig initiatief tonen (Provan & Milward, 2001; Edelenbos & Klijn, 2007). In lijn met de omschrijving van Rodriguez & Wilson, benoemen Wesselink & Paul (2010) transparantie en betrouwbaarheid als cruciale ingrediënten voor vertrouwen. Transparantie betekent dat partijen zich kwetsbaar opstellen door openlijk informatie met elkaar te delen. De betrouwbaarheid van partijen is gebaseerd op de mate waarin afspraken worden nagekomen. Tot slot zorgt chemie tussen partners voor goede onderlinge verhoudingen. Het belang van chemie wordt bevestigd in een onderzoek van Krackhardt (2003). Er moet sprake zijn van affectie, een persoonlijke klik, om partijen gemotiveerd te houden zich in te zetten voor de samenwerking. Voor vertrouwen moet daarom worden geïnvesteerd in onderlinge (informele) relaties, communicatie, teamwork en een open werksfeer. Dat zorgt ervoor dat het opbouwen van vertrouwen de nodige tijd kost (Krackhardt, 2003; Boogers, 2013). Er zijn verschillende verklaringen voor het belang van vertrouwen in netwerksamenwerking. Ten eerste faciliteert het onderlinge samenwerking, omdat vertrouwen de onzekerheid wegneemt tussen actoren. Zodra partijen weten wat ze van elkaar kunnen verwachten zal de samenwerking soepeler verlopen. Vertrouwen kan er daarom ook voor zorgen dat partijen sneller tot overeenstemming komen. Ten tweede zorgt vertrouwen voor duurzame, stabiele samenwerking. Partijen die elkaar vertrouwen, kunnen beter omgaan met moeilijke issues en conflicten binnen de samenwerking. Door onderling vertrouwen durven partijen te investeren in de samenwerking, waardoor de samenwerking langer in stand kan worden gehouden. Tot slot draagt vertrouwen bij aan het resultaat van de samenwerking. Partijen zullen makkelijker informatie delen met elkaar, waardoor het probleemoplossend vermogen van het netwerk toeneemt (Lane & Bachmann, 1998; Edelenbos & Klijn, 2007).

HET OVERWINNEN VAN CULTUURVERSCHILLEN

Er bestaan fundamentele verschillen in de cultuur en waarden van publieke en private partijen, die de samenwerking kunnen belemmeren. PPS vermengt twee verschillende waardepatronen, die van nature lastig zijn te combineren (Ham & Koppenjan, 2002; Mandell & Steelman, 2003; Skelcher, 2010). Ham & Koppenjan (2002) spreken daarbij over een onderscheid dat door Jacobs (1992) wordt gemaakt tussen twee ethische systemen (*moral syndroms*). In het publieke domein overheerst het *guardian syndrom* dat wordt gekenmerkt door het afwijzen van marktgerichte waarden, het nastreven van loyaliteit en respect voor traditie en hiërarchie. In het private domein overheerst het *commercial syndrom* waarin het nemen van initiatief wordt gewaardeerd en eerlijkheid en competitiviteit centraal staan. Sanders (2015) benoemt drie cruciale verschillen die kunnen zorgen voor spanning in PPS. Ten eerste verschilt de basisstrategie van publieke en private actoren. Publieke partijen stellen het algemeen belang voorop, terwijl private partijen belang hechten aan efficiëntie en groei. Ten tweede is er een verschil in de beheersmechanismen. Publieke partijen houden vaak vast aan procedures, terwijl private partijen het belang van een snelle doorlooptijd voorop stellen. Ten derde worden publieke en private partijen gekenmerkt door een andere organisatievorm. Bij publieke organisaties is het gebruikelijk om voorafgaand aan een keuze toestemming te vragen. In het bedrijfsleven wacht men de toestemming niet af, maar wordt de keuze achteraf verantwoord. De verschillen laten zien dat publieke en private partijen elkaars taal niet altijd spreken. Dit kan leiden tot onderlinge conflicten en onbegrip (Skelcher, 2010). Juist omdat iedere partij een verschillende achtergrond heeft en andere belangen, ligt spraakverwarring voortdurend op de loer. De waardesystemen staan zo ver van elkaar af dat sommige auteurs stellen dat ze eigenlijk niet verenigbaar zijn (Ham & Koppenjan, 2002). Publiek-private samenwerkingen staan voor de uitdaging om toch een manier te vinden om met de verschillen om te gaan. Dat betekent niet dat gepoogd moet worden de verschillen op te heffen. De verschillen tussen de publieke en private partijen bieden juist kansen voor innovatie oplossingen, door het bijeenbrengen van verschillende inzichten. Er moet alleen voorkomen worden dat partijen door cultuurverschillen langs elkaar heen blijven praten, waardoor onderlinge conflicten kunnen ontstaan. Om regionale publiek-private samenwerking te laten slagen zullen partijen daarom begrip moeten opbrengen voor elkaars waarden en cultuur (Mandell & Steelman, 2003; Twist & Klijn, 2007).

Inhoudelijke afstemming

Inhoudelijke afstemming maakt duidelijk waar de samenwerking over gaat. Om de verschillende belangen van partijen op één lijn te krijgen is een gedeeld gevoel van urgentie noodzakelijk. Daarbij is zowel het overeenkomen van een gezamenlijke doelstelling van belang, als een visie voor de lange termijn.

GEDEELD GEVOEL VAN URGENTIE

Voor succesvolle regionale samenwerking in netwerken is een gedeeld gevoel van urgentie cruciaal. Onderzoek naar eerdere regionale samenwerkingsverbanden laat zien dat betrokkenen het nut en de noodzaak van samenwerken moeten inzien om een samenwerking niet te laten stranden (Laar, 2010). Partijen moeten het besef hebben dat er sprake is van een regionaal probleem, dat door middel van onderlinge samenwerking opgelost kan worden (Boogers, 2013; SER, 2017). Een gedeeld urgentiebesef kan partijen doordringen van de gedachte dat nietsdoen geen optie is. Het kan ervoor zorgen dat partijen sneller een gedeeld belang vinden en in beweging komen om het probleem op te lossen (Mattessich, Murray-Close & Monsey, 2001). Het is enerzijds belangrijk dat partijen een bepaald probleem ervaren, maar bovenal moet het besef heersen dat men elkaars inhoudelijke

professionaliteit en kennis nodig heeft om doelstellingen te behalen. Dit besef van onderlinge afhankelijkheid zorgt voor druk om de samenwerking te laten slagen (Mattessich, Murray-Close & Monsey, 2001; Klaster, 2017). Bij het ontbreken van urgentiebesef zullen partijen zich niet volledig geven en ontbreekt het aan motivatie om verschillende belangen op elkaar af te stemmen. Een gedeeld gevoel van urgentie in Regionale Werkbedrijven is niet vanzelfsprekend, vanwege het feit dat het oprichten van de Regionale Werkbedrijven landelijk is geïnitieerd. Dat het Rijk een bepaald thema belangrijk acht, betekent nog niet dat de urgentie ook in iedere regio wordt gevoeld (Klaster, 2017). Zo is het bijvoorbeeld de vraag in hoeverre lokale partijen, zoals gemeenten, hun autonomie willen opgeven om beleid meer regionaal te kunnen afstemmen. Daarnaast kunnen partijen het idee hebben dat er in de regio andere vraagstukken spelen die meer aandacht behoeven (Laar, 2010). Externe druk vanuit de Rijksoverheid kan de samenwerking tussen partijen wel stimuleren, maar interne motivatie van partijen is nodig om de samenwerking ook echt te laten slagen (Mattessich, Murray-Close & Monsey, 2001). Zonder interne motivatie neemt het risico toe dat er een schijnsamenwerking ontstaat: de samenwerking bestaat wél op papier, maar in de praktijk komt er weinig van de grond. Regio's waarin alle partijen het nut en de noodzaak van de samenwerking volmondig beamen, zullen meer gedreven zijn om echt iets te bereiken.

CONGRUENTIE VAN DOELEN

In veel literatuur wordt het belang onderstreept van het harmoniseren van de betrokken belangen en het realiseren van een duidelijke, gezamenlijke doelstelling (Mandell & Steelman, 2003; Eversdijk & Korsten, 2008; Provan & Kenis, 2008; Verweij et al., 2013). Gedeelde beeldvorming en doelvervlechting zijn belangrijk voor de kwaliteit van de samenwerking en beïnvloeden uiteindelijk ook welke resultaten tot stand komen (Ham & Koppenjan, 2002). Door een helder samenwerkingsverhaal ontstaat draagvlak onder partijen om een actieve bijdrage te leveren aan de samenwerking. Zo wordt voorkomen dat benodigde investeringen in de samenwerking steeds weer ter discussie worden gesteld. Daarbij is het zowel belangrijk dat er een duidelijk gezamenlijk einddoel is, als overeenstemming over de manier waarop dit doel bereikt kan worden (Provan & Kenis, 2008). Dat is niet eenvoudig, omdat er altijd bepaalde verschillen blijven bestaan tussen de belangen van partijen. Elke partij heeft eigen persoonlijke en sectorspecifieke belangen die af kunnen wijken van de gezamenlijke doelstelling. Het is belangrijk om in de samenwerking een balans te vinden tussen de individuele belangen en de gezamenlijke doelstelling. Het gaat om het vinden van een gezamenlijke doelstelling, met voldoende aandacht en respect voor elkaars eigenheid (Sanders, 2015). Dit betekent enerzijds dat inzichtelijk moet worden gemaakt welke voordelen elke partij beoogt te halen uit de samenwerking en anderzijds welke doelen de partijen gezamenlijk nastreven. Om te voorkomen dat partijen zich opportunistisch opstellen en laten leiden door eigenbelang is onderling vertrouwen en coördinatie van het netwerk belangrijk (Ham & Koppenjan, 2002). Dit onderstreept nogmaals het belang van deze succesfactoren (Ham & Koppenjan, 2002).

FOCUS OP LANGE TERMIJN

Hoewel de stimuleringsmiddelen vanuit het Rijk tijdelijk zijn, is het de bedoeling dat de samenwerking wordt gecontinueerd. De problemen die netwerken proberen te tackelen zijn immers niet tijdelijk. Zo ook in het geval van het faciliteren van een inclusieve arbeidsmarkt. Het is daarom belangrijk dat er in de samenwerking ook wordt nagedacht over de lange termijn visie (Mattessich, Murray-Close & Monsey, 2001; Klaster, 2017). De interventies die door de netwerken ontwikkeld worden dienen verankerd en gecontinueerd te worden, ook nadat de tijdelijke subsidie voor het netwerk stopt. Als

hier niet over wordt nagedacht, vallen netwerken vaak uit elkaar zodra de financieringsmiddelen vanuit het Rijk op zijn of komt men alleen nog symbolisch bij elkaar. Netwerken hebben daarnaast tijd nodig om zich te ontwikkelen en te werken aan een duidelijke identiteit, waardoor korte impulsen op de lange termijn weinig meerwaarde bieden (Mattessich, Murray-Close & Monsey, 2001; Klaster; 2017). Een voorwaarde voor het ontwikkelen van een lange termijn visie en het continueren van de samenwerkingsrelaties zonder externe financiële stimulans is dat de samenwerking door partijen positief wordt beleefd. Dat geeft de energie en wil om de samenwerking ook in de toekomst voort te zetten (Klaster, 2017).

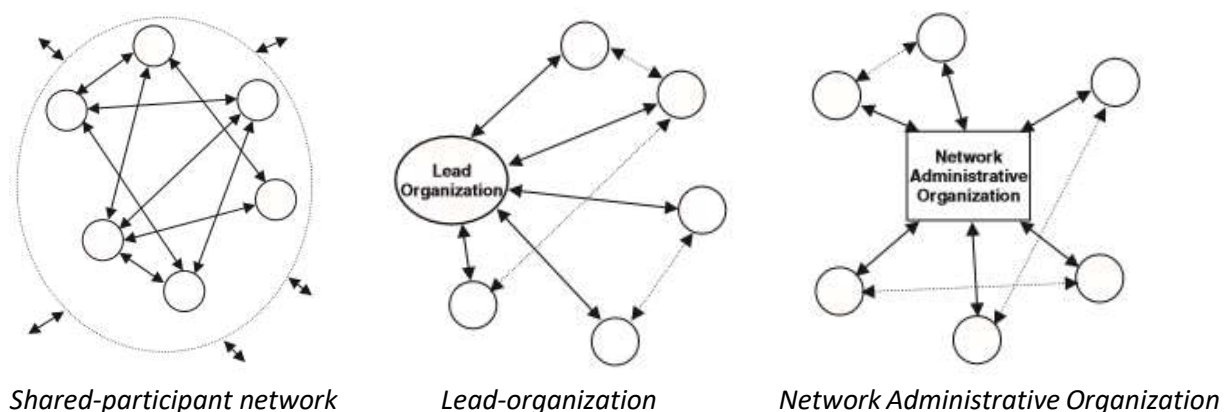
Coördinatie

In netwerken worden maatschappelijke problemen opgelost in een web aan relaties tussen verschillende publieke, private en maatschappelijke partijen. Vanwege dit complexe geheel aan interacties is het niet vanzelfsprekend dat men een gezamenlijke doelstelling weet te verwezenlijken. Het probleem van netwerken zonder formele organisatievorm is dat ze vaak kwetsbaarder en instabieler zijn dan meer formele vormen van samenwerking (Agranoff & McGuire, 2001; Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010). Zoals eerder genoemd is dit tegelijkertijd ook een kracht van netwerken, omdat het bewegingsruimte creëert om gezamenlijk tot nieuwe innovatieve ideeën en oplossingen te komen (Twist & Klijn, 2007). Deze meerwaarde van netwerken kan alleen tot stand komen als partijen onderlinge verbondenheid voelen en een gezamenlijke visie ontwikkelen. In complexe netwerken met een grote diversiteit aan partijen is dat niet vanzelfsprekend. Tussen actoren kunnen gemakkelijk onenigheid en conflicten ontstaan (Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010). Uit diverse onderzoeken blijkt dan ook dat het voor succesvolle samenwerking in netwerken cruciaal is dat er een coördinerende partij of persoon aanwezig is die de interactie tussen partijen bevordert, zich actief inzet voor het creëren van een gezamenlijke visie en de voortgang van de samenwerking bewaakt (Agranoff & McGuire, 2001; Steijn et al., 2011; Dal Molin & Masella, 2015). Dit wordt ook wel gedeut als netwerkcoördinatie. Manieren van netwerkcoördinatie kunnen variëren. Ten eerste zijn er verschillende partijen die de coördinerende rol op zich kunnen nemen. Daarnaast kan de coördinerende rol op verschillende manieren worden ingevuld.

DE POSITIE VAN DE COÖRDINERENDE PARTIJ IN EEN NETWERK

Het coördineren, van een netwerk wordt in veel gevallen door een overheidspartij gedaan. Het feit dat overheidspartijen beschikken over formele autoriteit en democratische legitimiteit maakt ze geschikt voor de rol als coördinator van de samenwerking (Klijn & Koppenjan, 2000; Dal Molin & Masella, 2015). Er zijn echter ook andere partijen binnen een samenwerkingsverband die deze taak kunnen vervullen. Daarnaast kan de coördinerende taak worden overgedragen aan een onafhankelijke actor of organisatie die nadrukkelijk geen onderdeel uitmaakt van een van de partijen (Kenis & Provan, 2009). Kenis & Provan (2009, pp. 233-236) onderscheiden drie vormen waarop de rol van de netwerkmanager kan worden ingevuld, namelijk het *shared-participant network*, de *lead-organization* en de *Network Administrative Organization (NAO)*. In een *shared-participant network* neemt niet één partij de coördinerende taak op zich, maar wordt deze rol gezamenlijk door alle partijen ingevuld. Alle partijen zijn in deze vorm van netwerkcoördinatie in gelijke mate betrokken en zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het stimuleren van onderling contact (Kenis & Provan, 2009). In de *lead organization* daarentegen heeft één van de partijen juist nadrukkelijk de leidende en trekkende rol. De leidende partij coördineert de interactie tussen verschillende partijen en stimuleert de partijen om zich in te spannen voor een gezamenlijke doelstelling (Kenis & Provan, 2009). Zoals hierboven besproken

wordt deze rol vaak ingevuld door een overheidspartij, maar kunnen ook andere partijen deze taak op zich nemen (Klijn & Koppenjan, 2000; Dal Molin & Masella, 2015). Tot slot bestaat de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het netwerk buiten de partijen te leggen, door middel van een *Network Administrative Organization (NAO)*. Een externe of onafhankelijke partij draagt in dit geval zorg voor de coördinatie. Een NAO kan een formele organisatie zijn, maar vaak is het een extern ingehuurd individu die als netwerkcoördinator optreedt (Kenis & Provan, 2009; Klaster, 2017). In figuur 3.7 worden de drie vormen waarop netwerkcoördinatie kan worden ingevuld schematisch weergegeven.



Figuur 3.7: vormen van coördinatie

Over het algemeen wordt de indeling van Kenis & Provan (2009) aangehaald in onderzoeken over de formele vormgeving van samenwerkingsverbanden. Echter, de indeling van Kenis & Provan (2009) laat ook zien hoe de positie van een coördinator van invloed kan zijn op de neutraliteit die hij of zij uitstraalt. De aanwezigheid van een NAO-achtige vorm van netwerkcoördinatie is over het algemeen de meest effectieve vorm van de drie. Een onafhankelijke coördinator kan namelijk – zonder ‘voorgeschiedenis’ en boven de partijen staand – de neutraliteit bewaken en verschillende belangen afwegen met het gezamenlijke doel voor ogen (Kenis & Provan, 2009). Dat is belangrijk aangezien partijen het vertrouwen in een netwerk kunnen verliezen wanneer ze het idee hebben dat de belangen van een bepaalde partij zwaarder wegen (Klaster, 2017). Daarnaast kan een onafhankelijke coördinator fungeren als verbindende schakel en zo het communicatie- en besluitvormingsproces bevorderen (Klaster, 2017; Inspectie SZW, 2016).

DE ROL VAN DE COÖRDINERENDE PARTIJ

Naast de positie van de coördinator in een netwerk, maakt het uit welke specifieke rol een coördinator inneemt. Enerzijds benadrukken onderzoekers het belang van de faciliterende en ondersteunende rol van een coördinator (Turrini et al., 2010; Verweij et al., 2013; Agranoff & McGuire, 2001). Belangrijk daarbij is het bewaken van een gelijkwaardige inbreng door partijen en het bijeenbrengen van partners om onderlinge communicatie te bevorderen. Andere onderzoekers benadrukken het belang van sterk leiderschap, door het uitdragen van een duidelijke visie en het ontwikkelen van een duidelijke strategie (Lasker, Weiss & Miller, 2001; Turrini et al., 2010). Echter, vermeden moet worden dat de coördinator een te sterk sturende of uitvoerende rol op zich neemt. Netwerken met een te dominante netwerkcoördinator scoren lager op zowel resultaten als onderlinge relaties (Klaster, 2017). Sterke sturing door een coördinator is vaak goed bedoeld als reactie op een initieel gebrek aan actiebereidheid van andere netwerkpartners, maar zorgt er op de lange termijn voor dat

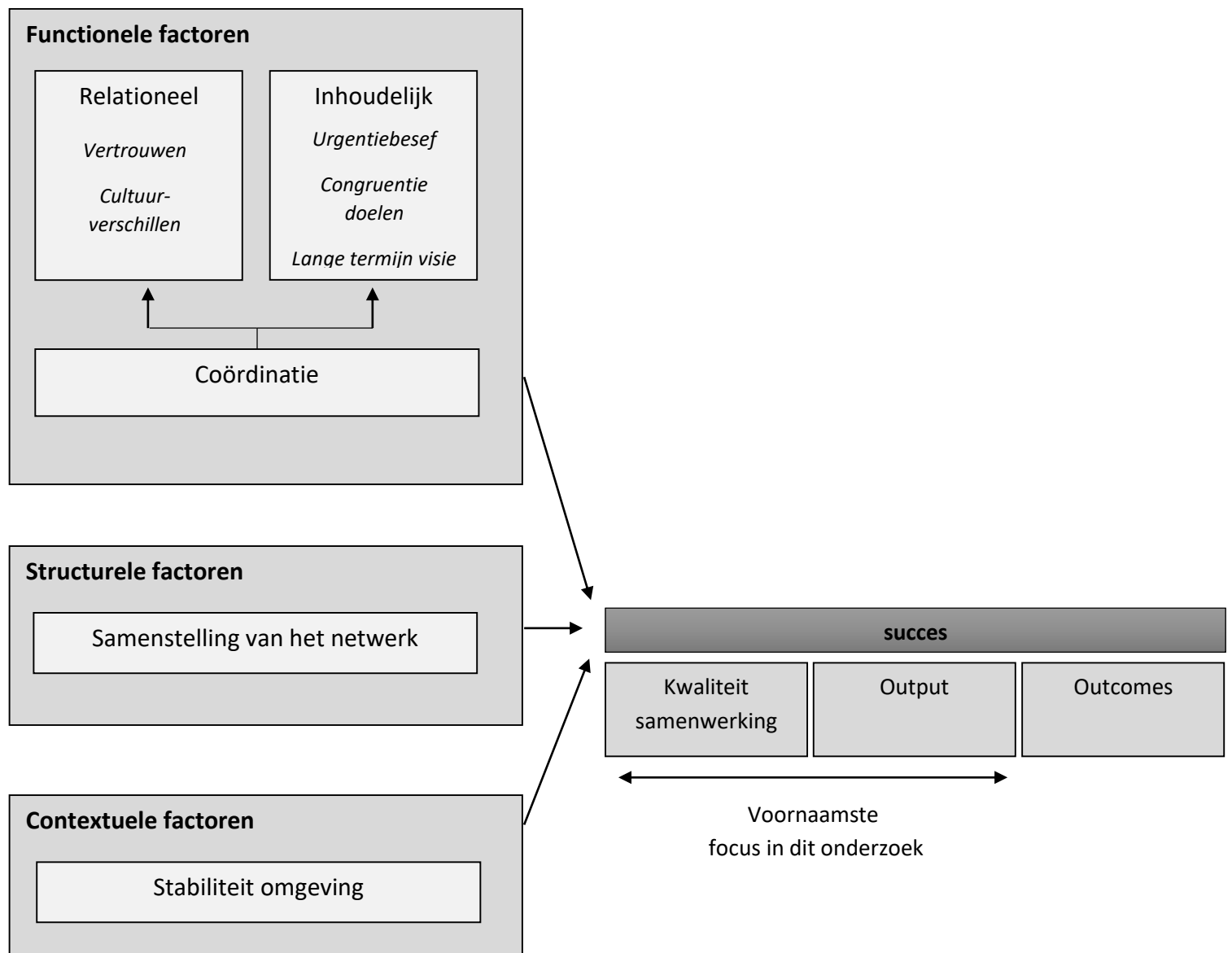
netwerkpactijen zich onvoldoende verantwoordelijk voelen voor het netwerk (Klaster, 2017). De netwerkcoördinator moet daarom niet alleen initiatief tonen, maar vooral zorgen dat alle partijen zich betrokken voelen bij het netwerk en verantwoordelijkheid voelen naar elkaar (Turrini et al., 2010). Niet hiërarchisch leiderschap moet het uitgangspunt zijn, maar verbindend leiderschap (Huxham & Vangen, 2004; Kaats & Opheij, 2012). Verbindend leiderschap is 'het vermogen tot het verbinden van een individu of groep individuen om in omgevingen van tegengestelde belangen voortgang te boeken en resultaten te bereiken' (Kaats & Opheij, 2012, p. 187). Daarvoor zijn zowel ondersteunende als sturende activiteiten van belang. Dat betekent dat naast de verbindende rol van een coördinator ook het belang van executiekracht en doorzettingsvermogen moet worden erkend. De coördinator kan de agenda beïnvloeden en richting geven. Belangrijk daarbij is dat de coördinator enthousiasme uitstraalt en partijen het vertrouwen geeft dat de samenwerking gaat slagen. Door het uitstralen van vertrouwen zullen andere partijen volgen en ontstaat een overheersend gevoel van vertrouwen in het gehele netwerk (Agranoff & McGuire, 2001; Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010).

3.3.3 Contextuele factoren

Contextuele factoren zijn de externe factoren uit de omgeving die invloed hebben op de vormgeving en prestaties van het netwerk (Turrini et al., 2010). Over het algemeen draagt een stabiele omgeving bij aan het succes van een netwerk. Al zal teveel stabiliteit juist leiden tot starheid (Provan & Milward, 1995). Twee elementen dragen bij aan de stabiliteit van een netwerk: de beschikbare hulpbronnen in de omgeving en de steun voor het netwerk vanuit de samenleving. In regio's met een lange historie aan samenwerking, met al bestaande structuren en connecties tussen partijen, is het makkelijker om netwerksamenwerking tot stand te brengen dan in regio's waar deze historie ontbreekt of waar kortstondige initiatieven herhaaldelijk sneuvelen omdat ze te weinig concrete resultaten opleveren (Turrini et al., 2010; Inspectie SZW, 2016). Positieve ervaringen uit eerdere samenwerkingsverbanden zorgen voor meer steun voor het netwerk, omdat partijen sneller de meerwaarde zien van samenwerken. Ook is het vanuit bestaande connecties makkelijker om hulpbronnen bij elkaar te brengen (Turrini et al., 2010). De historie aan samenwerking is ook voor Regionale Werkbedrijven relevant. Al in de inleiding is benoemd dat publiek-private samenwerking op het gebied van arbeids-participatie niet nieuw is. De bestaande kaders aan eerdere regionale samenwerkingsverbanden en activiteiten in de regio beïnvloeden de manier waarop de Regionale Werkbedrijven zijn vormgegeven. Elke regio wordt gekenmerkt door een eigen context waarbij Regionale Werkbedrijven aansluiting moeten vinden. Het bepaalt daarnaast de startpositie van waaruit ze moeten worden opgebouwd. Deze startpositie is makkelijker wanneer er al connecties bestaan tussen partijen en eerdere samenwerking positief is ervaren (Mandell & Steelman, 2003; Andresen, 2011; Turrini et al., 2010).

3.4 Conceptueel model

Vanuit het theoretisch kader is duidelijk geworden dat de samenwerking in publiek-private netwerken, zoals Regionale Werkbedrijven, niet enkel beoordeeld kan worden aan de hand van de gerealiseerde output en outcomes. Het gaat ook om de kwaliteit van de samenwerking, waarbij partijen op basis van positieve interactie gebruik maken van elkaars kennis, expertise en inzichten om gezamenlijk een bepaald vraagstuk aan te pakken. Een soortgelijke discussie doet zich voor bij het vaststellen van factoren die het succes in netwerken kunnen verklaren. Ook hier is een verschuiving zichtbaar van onderzoeken die sterk de nadruk leggen op structurele en contextuele succesfactoren naar onderzoeken die meer het belang van gedragsmatige factoren onderschrijven. Daarbij is de verwachting dat de rol van coördinatie niet voldoende is. Diverse onderzoeken benadrukken ook het belang van de relationele en inhoudelijke verbinding die partners in een samenwerkingsverband zelf tot stand weten te brengen. Op basis daarvan is onderstaand conceptueel model tot stand gekomen (figuur 3.8). In het volgende hoofdstuk worden de concepten uit dit model meetbaar gemaakt, zodat de invloed van de factoren empirisch kan worden vastgesteld.



Figuur 3.8: conceptueel model

4. Methoden

In dit hoofdstuk worden de methodologische keuzes voor dit onderzoek uiteengezet en verantwoord. Allereerst zal worden ingegaan op het soort onderzoek en de onderzoeksstrategie (§4.1). Hierbij wordt aandacht besteed aan het onderzoek als kwalitatieve meervoudige casestudy. In de volgende paragraaf wordt uiteengezet welke cases zijn geselecteerd en op basis van welke criteria (§4.2). Vervolgens zal worden besproken welke methoden voor dataverzameling zijn gebruikt (§4.3) en hoe de belangrijkste theoretische concepten uit het theoretisch kader zijn geoperationaliseerd (§4.4). Om de verzamelde data te kunnen interpreteren wordt er daarna aandacht besteed aan de wijze waarop de data is geanalyseerd (§4.5). Tot slot zal er aandacht zijn voor de validiteit en betrouwbaarheid van de methoden in dit onderzoek (§4.6).

4.1 Onderzoeksstrategie

Om de hoofdvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden is vastgesteld of de veronderstelde relaties die in het theoretisch kader zijn gevonden zich ook in de praktijk voordoen. Deze methode wordt ook wel aangemerkt als de deductieve benadering. Het onderzoeksobject wordt benaderd vanuit een duidelijk gedefinieerd theoretisch raamwerk (Bleijenbergh, 2013). De verwachtingen over de empirische werkelijkheid zijn uitgebreid besproken in hoofdstuk 3. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag is gekozen voor kwalitatief onderzoek. Specifiek gaat het daarbij om een meervoudige casestudy. Het vergelijken van casussen maakt het mogelijk om meer zicht te krijgen op de patronen die samenhangen met succesvolle samenwerking in Regionale Werkbedrijven. Op die manier is vastgesteld welke factoren het succes verklaren (Bleijenbergh, 2013). De keuze voor kwalitatief casestudyonderzoek berust op meerdere argumenten.

Casestudyonderzoek wordt in de bestuurskunde vaak gebruikt, vanwege de praktijkgerichte onderzoeksvragen waar bestuurskundigen zich mee bezig houden. Het gaat om actuele onderwerpen die zich in de dagelijkse praktijk afspelen (Van Thiel, 2015). Onderzoek naar dit soort vraagstukken kan eigenlijk niet los worden gezien van de context, omdat de grenzen tussen het te bestuderen verschijnsel en de context vaak niet duidelijk zijn. Specifiek in dit onderzoek staat het fenomeen van Regionale Werkbedrijven centraal. Dit zijn samenwerkingsverbanden die in het leven zijn geroepen om concreet iets te doen aan de positie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het succes van de samenwerking in Regionale Werkbedrijven kan niet los worden gezien van de bestaande kaders waarin deze samenwerkingsverbanden door de jaren heen tot stand zijn gekomen. Daarmee zou belangrijke informatie verloren gaan (Bleijenbergh, 2013). Daarnaast wordt elke regio gekenmerkt door uitdagingen en maatschappelijke ontwikkelingen die specifiek zijn voor die regio. Door middel van casestudyonderzoek kunnen deze contextuele kenmerken worden meegenomen, waardoor het risico op het verkeerd interpreteren van informatie afneemt (Van Thiel, 2015).

Een andere reden voor casestudyonderzoek is het feit dat deze methode geschikt is voor verklarend onderzoek (Saunders, Lewis & Thernhill, 2004; Van Thiel, 2015). De focus ligt op het verkrijgen van gedetailleerde interpretaties, beschrijvingen en verklaringen (Saunders, Lewis & Thernhill, 2004). Dat maakt dat met kwalitatief casestudyonderzoek rijkere informatie kan worden verkregen dan door middel van kwantitatieve methoden. Op basis daarvan is een meer gedetailleerde interpretatie mogelijk over hoe bepaalde factoren van invloed zijn op het succes van de samenwerking.

Ten slotte berust de keuze voor kwalitatief onderzoek op het feit dat kwalitatief onderzoek geschikt is om het gedrag en de overtuigingen vanuit het perspectief van de participanten zelf te begrijpen (Hennink, Hutter & Bailey, 2011). Het geeft inzichten over de beleving van de onderzochte (Bleijenbergh, 2013). Die informatie is voor dit onderzoek van toegevoegde waarde geweest. Voor het doorgronden van een samenwerkingsverband is het namelijk noodzakelijk om inzicht te krijgen in de respondenten die er onderdeel van uitmaken. Hoe de verschillende partijen de samenwerking ervaren is immers bepalend voor de kwaliteit van de samenwerking. Het beïnvloedt op wat voor manier mensen handelen in de samenwerking. Wanneer de samenwerking positief wordt ervaren, zullen mensen meer inzet en commitment tonen (Klaster, 2017). De beleving van deelnemende partijen is daardoor mede bepalend voor het slagen van de samenwerking.

4.2 Caseselectie

Dit onderzoek maakt deel uit van een afstudeeropdracht bij de gemeente Arnhem. Als centrumgemeente in het Werkbedrijf Midden-Gelderland wilden zij inzicht krijgen in het succes van de samenwerking en advies inwinnen over de toekomstige positie van het Regionale Werkbedrijf. Voor de caseselectie is de regio Midden-Gelderland daarom als uitgangspunt genomen. Om het succes van de samenwerking in Regionale Werkbedrijven te kunnen verklaren, is geselecteerd op regio's die qua grootte en onderlinge verhouding vergelijkbaar zijn aan Midden-Gelderland. Het gaat om regio's die gekenmerkt worden door een middelgrote centrumgemeente, met daaromheen een aantal kleinere gemeenten. Regio's met een veel grotere centrumgemeente, zoals Amsterdam en Rotterdam, hebben door hun omvang al op voorhand een meer dominante positie in de regionale samenwerking. Dat maakt het lastig om de samenwerking in deze regio's te vergelijken met de op voorhand meer horizontale verhouding in Regionale Werkbedrijven met een middelgrote centrumgemeente. Een vergelijking met regio's in de Randstad is daardoor ongeschikt bevonden. Een ander uiterste betreft de regio's Friesland, Groningen en Drenthe en de provincie Zeeland. Deze regio's omvatten een hele provincie en werken dus vanuit een provinciale visie. Ook dat maakt deze regio's lastig vergelijkbaar. Daarnaast verschillen de Randstad en de bovengenoemde provincies sterk qua economische structuur en spelen er andere contextuele vraagstukken (zoals krimp in de Friesland, Groningen, Drenthe, Zeeland en Limburg). Dit soort contextuele factoren dienen voor een optimale vergelijking juist zoveel mogelijk overeen te stemmen. Op die manier kunnen de factoren die in de theorie zijn vastgesteld optimaal worden bestudeerd, zonder dat relevante patronen worden overschaduwd door de contextuele verschillen (Bleijenbergh, 2013). Op basis van bovenstaande criteria is uiteindelijk gekozen voor drie regio's, weergegeven in tabel 4.1.

Tabel 4.1: geselecteerde regio's voor meervoudige casestudy

Regio (centrumgemeente)	Partijen
Midden-Gelderland (Arnhem)	10 gemeenten, UWV, werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties, onderwijs*
Zwolle (Zwolle)	14 gemeenten, UWV, werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties en onderwijs
Zuidoost-Brabant (Eindhoven)	14 gemeenten, werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties, UWV, SW-bedrijven en onderwijs

* het onderwijs is pas zeer recentelijk toegevoegd aan het samenwerkingsverband van Midden-Gelderland

4.3 Dataverzameling en respondenten

In dit onderzoek is gebruikt gemaakt van twee manieren van dataverzameling: semi-gestructureerde interviews en een documentenanalyse.

SEMI-GESTRUCTUREERDE INTERVIEWS

Om vast te stellen of de verwachtingen uit de theorie zich in de praktijk ook voordoen, is gebruik gemaakt van interviews. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Deze methode past het best bij het deductieve karakter van het onderzoek (Bleijenbergh, 2013). Zo is het mogelijk om de theoretische verwachtingen op een systematische manier te bevragen, maar is er ook de ruimte om inzichten op te doen die op voorhand niet in de theorie zijn vastgelegd. De interviews zijn afgenomen op voorwaarde van anonimiteit. Dat wil zeggen dat aan de wens van respondenten is voldaan ervoor te zorgen dat uitspraken niet direct herleidbaar zijn tot personen⁵. Wel is in Bijlage 1 een lijst opgenomen met alle gesproken personen.

Bij het selecteren van respondenten voor de interviews is gebruik gemaakt van doelgerichte selectie (*purposive sampling*). Het selecteren van respondenten met specifieke kenmerken en ervaringen dragen bij aan het begrijpen van het fenomeen (Hennink, Hutter & Bailey, 2011). In dit onderzoek is deze doelgerichte selectie gebaseerd op het spreken van een bestuurder uit elke geleding die in de samenwerking aan tafel zit (tabel 4.2). Op die manier is informatie verzameld over hoe de diverse partijen de samenwerking in het Regionale Werkbedrijven ervaren. Door een aantal bestuurders te spreken die zowel onderdeel uitmaken van het bestuurlijk overleg als het onderliggende partneroverleg op ambtelijke niveau, is ook op dat niveau inzicht verkregen. Daarnaast is bij een aantal interviews een gezamenlijk gesprek gevoerd met de bestuurder en ambtelijk vertegenwoordiger (zie bijlage 1).

Tabel 4.2: geïnterviewde partijen per regio

Midden-Gelderland	Zwolle	Zuidoost-Brabant
1. Secretaris (coördinator)	1. Secretaris (coördinator)	1. Secretaris (coördinator)
2. Wethouder namens de centrumgemeente	2. Wethouder namens de centrumgemeente	2. Wethouder namens de centrumgemeente
3. Wethouder namens een andere gemeente	3. Wethouder namens een andere gemeente	3. Wethouder namens een andere gemeente
4. Bestuurder werkgeversorganisatie	4. Bestuurder werkgeversorganisatie	4. Bestuurder werkgeversorganisatie
5. Bestuurder werknemersorganisatie	5. Bestuurder werknemersorganisatie	5. Bestuurder werknemersorganisatie
6. UWV	6. UWV	6. UWV
7. Onderwijs	7. Onderwijs	7. Onderwijs
Totaal: 21 interviews		

⁵ Om deze reden is de bronvermelding in de resultatenhoofdstukken geanonimiseerd. Daarbij is gebruik gemaakt van cijfermatige verwijzingen (R1, R2, R3... etc), waarbij de 'R' staat voor respondent.

DOCUMENTENANALYSE

Voor deze analyse is gebruik gemaakt van een aantal openbaar toegankelijke documenten en interne (beleids)documenten. Het betreft een kleine documentenanalyse die voornamelijk is gebruikt om inzicht te krijgen in de samenwerking en de drie verschillende regio's. Door middel van het bestuderen van de startdocumenten zijn de verschillende betrokkenen bij de samenwerking in kaart gebracht, inclusief hun belangen, middelen en afhankelijkheden. Daarnaast is gebruik gemaakt van documenten om de data uit de interviews aan te vullen, te ondersteunen en van context te voorzien. Vooral bij het vaststellen van de concrete output en outcomes is gebruik gemaakt van ondersteunende documenten. Bij output betreft het notities van vastgelegde activiteiten en voortgangsrapportages. Voor het vaststellen van de outcomes is gekeken naar trendrapportages, die cijfermatig weergeven of regio's het beoogde aantal plaatsingen behalen. Ook bij het interpreteren van de contextuele factor, stabiliteit, is gebruik gemaakt van aanvullende documenten. Om op die manier een volledig beeld te kunnen krijgen van eerdere samenwerkingsverbanden die in de interviews zijn genoemd. Met behulp van dit soort aanvullende inzichten uit (beleids)documenten, is gepoogd om een zo accuraat beeld te krijgen van de succesfactoren en het succes van de samenwerking.

4.4 Operationalisatie

Om de drie geselecteerde casussen met elkaar te kunnen vergelijken, zijn de concepten uit het theoretisch kader meetbaar gemaakt (zie tabel 4.3, p. 43). Daarbij is gebruik gemaakt van een boomstructuur: definities zijn uitgesplitst naar verschillende dimensies, waarna voor elk van deze dimensies een indicator is vastgesteld (Bleijenbergh, 2013). Door ten slotte waarden toe te kennen aan alle indicatoren, is het mogelijk geworden om de resultaten uit de verschillende regio's met elkaar te vergelijken.

De operationalisatie van de succesfactoren berust op de beschrijvingen in de theorie (§3.3.2 t/m §3.3.4). Het meetbaar maken van het succes is gebaseerd op de indeling in procesuitkomsten (kwaliteit van de samenwerking: bijlage 2), output en in mindere mate de outcomes. Alhoewel Regionale Werkbedrijven niet direct invloed uitoefenen op het realiseren van de plaatsingen, wordt de samenwerking er wel gedeeltelijk op afgerekend door middel van de quotumwet. Daarom zijn de cijfers over de gerealiseerde plaatsingen wel meegenomen. Daarnaast is naar de perceptie van de respondenten gevraagd over de gerealiseerde output en outcomes. Volgens Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010, p. 1067) is het succes namelijk ook te beoordelen aan de hand van de tevredenheid van de partners met de gerealiseerde uitkomsten. Aan de hand van de operationalisaties in tabel 4.3, is een interviewschema opgesteld (zie bijlage 3). Daarbij is elke indicator omgezet naar een interviewvraag.

4.5 Data-analyse

Om de data op een systematische en overzichtelijke manier te kunnen analyseren is gebruik gemaakt van het programma Atlas.ti. Daarvoor zijn alle interviews uitgewerkt in transcripten. Bij het analyseren van de data zijn de centrale concepten uit het theoretisch kader gecodeerd. Daarbij is tabel 4.3 gebruikt als codeerschema. Aan de hand van de boomstructuur is de data eerst globaal geanalyseerd en daarna steeds gedetailleerder, om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen en geen belangrijke informatie te missen. Deze methode sluit aan bij de wijze van deductief coderen (Hennink, Hutter & Bailey, 2011). Belangrijke inzichten uit de interviews, die niet direct waren te plaatsen binnen het theoretisch kader, zijn daarnaast op inductieve wijze gecodeerd. Om de resultaten uit de regio's met

elkaar te kunnen vergelijken, zijn waarden toegekend aan de concepten. Deze 'scores' zijn een optelsom van wat respondenten in interviews hebben verteld, op basis van een interpretatie door de onderzoeker. Daarbij is als volgt te werk gegaan: om patronen te herkennen in de gecodeerde data is voor alle regio's een overzicht opgevraagd met alle relevante quotes per concept. Aan de hand van deze quotes heeft de onderzoeker aan elk concept een waardeoordeel toegekend. Dit algehele oordeel is vervolgens gebruikt om de mate van succes en de succesfactoren in de regio's met elkaar te kunnen vergelijken. Daar zijn tot slot conclusies aan verbonden.

4.6 Validiteit en betrouwbaarheid

De verschillende methodologische keuzes die in dit onderzoek zijn gemaakt, hebben hun weerslag op de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. In kwalitatief onderzoek wordt daarbij meestal niet gesproken over validiteit en betrouwbaarheid in strikte zin (Shenton, 2004), maar in termen van aannemelijkheid (interne validiteit), navolgbaarheid (betrouwbaarheid) en overdraagbaarheid (externe validiteit).

De aannemelijkheid van conclusies wordt bepaald door de mate waarin het onderzoek in staat is gebleken de juiste dingen te meten (interne validiteit). Voor het verkrijgen van juiste, valide informatie is ten eerste een gedegen operationalisatie van belang. Theoretische concepten moeten op een correcte manier meetbaar zijn gemaakt (Shenton, 2004). Om dat te waarborgen is gebruik gemaakt van meerdere operationalisaties per theoretisch concept (§4.4). Daarnaast is het van belang dat informatie op een juiste manier wordt geïnterpreteerd. Een risico in kwalitatief onderzoek, omdat de achtergrond en (voor)oordelen van de onderzoeker mogelijk de interpretatie van de data beïnvloeden. Daarnaast kan langdurig contact met onderzoekseenheden ervoor zorgen dat een onderzoeker te sterk betrokken raakt, waardoor er geen objectieve conclusies meer worden getrokken (Van Thiel, 2015). Om verkeerde interpretaties te voorkomen is het onderzoek daarom regelmatig voorgelegd aan andere onderzoekers om er met een kritische en frisse blik naar te kijken. Tot slot is de interne validiteit tijdens de interviews bewaakt door goed door te vragen en te letten op de lichaamstaal van respondenten. Op die manier is gepoogd om sociaalwenselijke antwoorden van respondenten zoveel mogelijk te tackelen. Daarnaast zijn de interviews op voorwaarde van anonimiteit afgenomen, om een zo open mogelijk gesprek tot stand te brengen.

Een andere eis voor goed kwalitatief onderzoek is dat de betrouwbaarheid (navolgbaarheid) moet worden gewaarborgd. Wanneer iemand anders het onderzoek in dezelfde context, met dezelfde methoden en met dezelfde participanten zou uitvoeren, moet dit dezelfde resultaten opleveren (Shenton, 2004). Om dit zoveel mogelijk te bewaken zijn alle gemaakte keuzen en stappen in het onderzoek uitgebreid omschreven en toegelicht. Dat geeft toekomstige onderzoekers handvatten om het onderzoek, zo goed als mogelijk is in kwalitatief onderzoek, te herhalen. In dit onderzoek is geprobeerd de betrouwbaarheid zoveel mogelijk te bewaken door middel van een duidelijke omschrijving van de onderzoeksopzet en de methode voor dataverzameling. Daarnaast is de data zo systematisch mogelijk verzameld door gebruik te maken van semigestructureerde interviews. Door bij elke respondent de vragen ongeveer op dezelfde manier te formuleren, is de betrouwbaarheid vergroot. Het levert meer consistente informatie op. Daarnaast zijn alle interviews getranscribeerd, om de volledigheid van informatie te waarborgen en selectieve dataverzameling te voorkomen. Ten slotte is ook bij het analyseren van de data rekening gehouden met de betrouwbaarheid, door voornamelijk deductief te coderen.

Tot slot is de overdraagbaarheid (externe validiteit) van resultaten van belang. De mate waarin resultaten en conclusies uit kwalitatief casestudyonderzoek ook geldig zijn voor andere situaties en gevallen is over het algemeen beperkt. Dit wordt veroorzaakt door het geringe aantal onderzoekseenheden en de contextgebondenheid van casestudyonderzoek (Shenton, 2004). De resultaten uit dit onderzoek zijn daarom niet zonder meer geldig voor alle Regionale Werkbedrijven en kunnen niet zomaar worden toegepast op andere bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Echter, door het bestuderen van meerdere casussen is het wel mogelijk om bepaalde patronen te ontdekken. De meerwaarde van een casestudy ligt dan ook niet in directe overdraagbaarheid, maar in de rijke empirische informatie die ermee wordt verworven. Die informatie kan worden gebruikt voor het verfijnen en uitbreiden van de bestaande theorie (Van Thiel, 2015). Dit wordt ook wel analytische generaliseerbaarheid genoemd. Op die manier worden diepgaande inzichten verkregen over de factoren die het succes van samenwerking in Regionale Werkbedrijven beïnvloeden.

In dit hoofdstuk is beschreven hoe de belangrijkste concepten uit het theoretisch kader meetbaar zijn gemaakt. Om de theoretische concepten in de praktijk te onderzoeken zijn drie regio's geselecteerd. De resultaten uit deze regio's zullen in de volgende hoofdstukken uiteen worden gezet.

Tabel 4.3: Operationalisatie variabelen

Onafhankelijke variabelen (Structurele factoren)	Definitie	Dimensies	Indicatoren [interviewvraag]	Waarden
Samenstelling van netwerk	Het vinden van de juiste balans tussen de omvang van het netwerk en de heterogeniteit van het netwerk	Balans: enerzijds voldoende verschillende partijen aan tafel, maar anderzijds voorkomen dat de omvang van het netwerk een belemmering vormt voor de coördinatie	De mate waarin partijen het idee hebben dat men met het huidige aantal en de heterogeniteit van de partijen voldoende reikwijdte heeft om gestelde doelen te bereiken (voldoende connecties, middelen, nieuwe inzichten en kennis) [1a]	-/-, -, +/-, +, +/+
			De omvang van het netwerk vormt geen belemmering voor de coördinatie ervan [1b]	-/-, -, +/-, +, +/+
		Draagvlak	De mate waarin partijen hun achterban weten te bereiken / vertegenwoordigen [1c]	-/-, -, +/-, +, +/+
Onafhankelijke variabelen (Functionele factoren)	Definitie	Dimensies	Indicatoren	Waarden
<i>Relationele verbinding</i>				
Vertrouwen	Partijen durven zich open en kwetsbaar op te stellen en hebben stabiele, positieve verwachtingen over de intenties van andere partijen	Betrouwbaarheid	De mate waarin partijen positieve verwachtingen hebben over de intenties en de inzet van andere partijen [4a]	-/-, -, +/-, +, +/+
		Transparantie en open communicatie	De mate waarin partijen aangeven openlijk informatie te delen met anderen en geen dingen achterhouden [4b]	-/-, -, +/-, +, +/+
		Chemie / Affectie	De mate waarin er sprake is van positieve verhoudingen onderling [4c]	-/-, -, +/-, +, +/+
Overwinnen van cultuurverschillen	Het afstemmen van de verschillende waardepatronen van partijen, die voortkomen uit de eigen cultuur	De aanwezigheid van botsende waarden tussen partijen in Regionale Werkbedrijven	De verschillen die worden genoemd tussen de waarden die partijen aanhangen, voortkomend uit cultuurverschillen [5a]	Open
		Begrip voor elkaars waarden en cultuur	De mate waarin partijen voorkomen dat cultuurverschillen een belemmering vormen voor de samenwerking [5b]	-/-, -, +/-, +, +/+

Inhoudelijke afstemming				
Urgentiebesef	Het besef dat onderlinge samenwerking noodzakelijk is om een vraagstuk op te lossen	Partijen onderschrijven het belang van samenwerken op regionaal niveau	De mate waarin partijen op regionaal niveau belang hechten aan het landelijke initiatief van Regionale Werkbedrijven [2a]	-/-, -, +/-, +, +/+
			De mate waarin partijen onderlinge samenwerking noodzakelijk achten [2b]	-/-, -, +/-, +, +/+
Congruentie van doelen	Het harmoniseren van de betrokken belangen en het realiseren van een duidelijke, gezamenlijke doelstelling en samenwerkingsverhaal	Gezamenlijke doelstelling	De aanwezigheid van een duidelijk doel/heldere visie voor het samenwerkingsverband [3a]	-/-, -, +/-, +, +/+
			De mate waarin alle partijen het gemeenschappelijk doel/belang onderschrijven [3b]	-/-, -, +/-, +, +/+
			Duidelijk samenwerkingsverhaal: overeenstemming over de manier waarop de gezamenlijke doelstelling bereikt kan worden [3c]	-/-, -, +/-, +, +/+
		Interne/externe gerichtheid van partijen	De mate waarin partijen een balans weten te vinden tussen sectorspecifieke/ persoonlijke belangen en de gezamenlijke doelstelling [3d]	-/-, -, +/-, +, +/+
Focus op lange termijn	Focus op het continueren en verankeren van interventies die door het netwerk zijn ontwikkeld	Meerjarige afspraken en visie	De mate waarin er in de regio meerjarige afspraken zijn gemaakt / er een meerjarige visie is opgesteld [10a]	-/-, -, +/-, +, +/+
		Voldoende middelen voor de lange termijn	De mate waarin is nagedacht over het voortzetten van de samenwerking nadat de financieringsmiddelen vanuit het Rijk opgebruikt zijn [10b]	-/-, -, +/-, +, +/+
Coördinatie				
Coördinatie	Activiteiten en strategieën die een coördinerende partij kan toepassen om de interacties tussen actoren in een netwerk te sturen	De coördinerende partij	De partij die de coördinerende taak uitvoert [6a]	Één van de partijen/ een onafhankelijke partij
			De mate waarin partijen het idee hebben dat de coördinerende partij onafhankelijk is [6b]	-/-, -, +/-, +, +/+
		De rol van de coördinerende partij: ondersteunend of dominant	De mate waarin partijen aangeven dat de coördinerende partij een faciliterende en ondersteunende rol heeft [6c]	-/-, -, +/-, +, +/+

Onafhankelijke variabelen (Contextuele factoren)	Definitie	Dimensies	Indicatoren	Waarden
Stabiliteit	De stabiliteit van de omgeving waarin Regionale Werkbedrijven opereren	Het kader van al bestaande structuren en connecties tussen partijen dat is ontstaan door eerdere samenwerkingsverbanden	De mate waarin Regionale Werkbedrijven aansluiting vinden bij al bestaande regionale structuren en activiteiten [7a]	-/-, -, +/-, +, +/+
			De mate waarin partijen aangeven dat Regionale Werkbedrijven voortbouwen op eerdere samenwerkingsverbanden in de regio die positief zijn ervaren [7b]	-/-, -, +/-, +, +/+

Afhankelijke variabelen (netwerkeffectiviteit/succes)	Definitie	Dimensies	Indicatoren	Waarden
Kwaliteit van de samenwerking	Procesmatige uitkomsten: de manier waarop partijen met elkaar samenwerken	Conflictbeheersing	Mate waarin partijen aangeven dat er conflicten bestaan tussen partijen [8a]	-/-, -, +/-, +, +/+
			Mate waarin het netwerk erin slaagt om onenigheden op te lossen [8a]	-/-, -, +/-, +, +/+
		Frequentie van contact	Tevredenheid van partijen over de frequentie van het contact [8b]	-/-, -, +/-, +, +/+
		Uitwisselen van kennis/expertise	Mate waarin partijen gebruik maken van elkaars verschillen (wat betreft inzichten, expertise en ervaring) [8c]	-/-, -, +/-, +, +/+
Output	Activiteiten en afspraken die voortkomen uit de samenwerking	Activiteiten en afspraken gericht op werkgevers	Gemaakte afspraken en ondernomen activiteiten gericht op werkgevers (zoals bijeenkomsten voor werkgevers, relatiebeheer met werkgevers, communicatiecampagne) [9a]	Open
		Activiteiten en afspraken gericht op werkzoekenden	Gemaakte afspraken en ondernomen activiteiten gericht op werkzoekenden (zoals het in kaart brengen van het aanbod & de competenties van kandidaten of arbeidsfit maken van de doelgroep) [9a]	Open
		Activiteiten en afspraken gericht op regionale afstemming	Gemaakte afspraken en ondernomen activiteiten gericht op een eenduidige werkgeversdienstverlening en het harmoniseren van gemeentelijke instrumenten [9a]	Open
		Tevredenheid over gerealiseerde afspraken en activiteiten	Mate waarin partijen aangeven tevreden te zijn over de gerealiseerde activiteiten en afspraken [9b]	-/-, -, +/-, +, +/+
			Thema's waar volgens de partijen nog meer aandacht aan zou kunnen worden besteed [9c]	Open

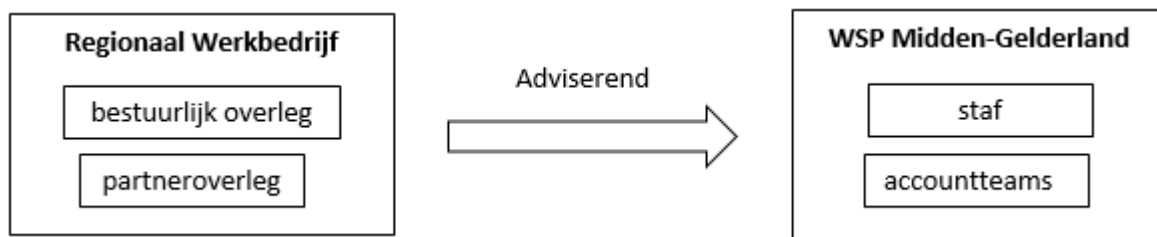
Outcomes	De mate waarin de output bijdraagt aan een meer inclusieve arbeidsmarkt / banen voor arbeidsbeperkten	Doorwerking van gemaakte afspraken en ondernomen activiteiten in de dagelijkse uitvoeringspraktijk	Perceptie van partijen van de mate waarin afspraken en activiteiten zorgen voor een inclusievere arbeidsmarkt / meer banen voor arbeidsbeperkten [11]	-/-, -, +/-, +, ++
			Tendrapportage banenafpraak: cijfers over het aantal gerealiseerde plaatsingen	Open

5. Resultaten Midden-Gelderland

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd voor de regio Midden-Gelderland. Allereerst zal in §5.1 worden ingegaan op de specifieke kenmerken van het samenwerkingsverband. Vervolgens zal in §5.2 worden beschreven hoe succesvol de regio is, aan de hand van de indicatoren die daarvoor zijn vastgesteld in hoofdstuk 4: de kwaliteit van de samenwerking (§5.2.1), output (§5.2.2) en outcomes (§5.2.3). De paragraaf sluit af met een samenvattende tabel, waarin de mate van succes in één oogopslag duidelijk wordt (§5.2.4). Na het beschrijven van de mate van succes, zullen in §5.3 de succesfactoren worden besproken die vanuit de theorie belangrijk worden geacht voor succesvolle publiek-private samenwerking. Daarbij is vastgehouden aan de indeling in structurele factoren (de samenstelling, §5.3.1), functionele factoren (inhoudelijk, §5.3.2; relationeel, §5.3.3; coördinatie, §5.3.4) en contextuele factoren (stabiliteit, §5.3.5). Aan het eind van de paragraaf volgt weer een samenvattende tabel, met een algehele beoordeling van de verschillende succesfactoren (§5.3.6).

5.1 Kenmerken Regionaal Werkbedrijf Midden-Gelderland

Het Regionale Werkbedrijf Midden-Gelderland is een samenwerkingsverband tussen diverse partijen. Vanaf de start is in beginsel gekozen voor de basisvorm die vanuit de wet SUWI wordt voorgeschreven: een samenwerkingsverband met gemeenten (Arnhem, Duiven, Overbetuwe, Rijnwaarden, Westervoort, Doesburg, Lingewaard, Rheden, Rozendaal en Zevenaar), UWV, werkgevers en vakbonden. Recentelijk is daar het onderwijs aan toegevoegd. Met die partijen geeft de regio Midden-Gelderland op regionaal niveau invulling aan de banenafspraken. De vertaling van de landelijke opgave naar regionaal niveau heeft eind 2014 geresulteerd in een startdocument, waarin de rol van het Werkbedrijf als volgt wordt omschreven: *het aanjagen van, elkaar aanspreken op en monitoren van regionale samenwerkingsafspraken voor het matchen van werkzoekenden uit de doelgroepen van UWV en gemeenten, met daarin een specifieke opgave om de baanafspraken uit het Sociaal Akkoord te realiseren* (Regionaal Werkbedrijf Midden-Gelderland, 2014). De rol van het Regionale Werkbedrijf is voor een groot deel adviserend, aangezien het op operationeel niveau realiseren van de plaatsingen de voornaamste verantwoordelijkheid is van gemeenten en UWV. In Midden-Gelderland werken gemeenten, UWV en het SW-bedrijf daarvoor samen in het Regionaal Werkgeversservicepunt (WSP). Het WSP realiseert plaatsingen voor de hele regio om op die manier één duidelijk aanspreekpunt voor werkgevers te creëren (Werkgeversservicepunt Midden-Gelderland, 2016). Naast de adviesrol neemt het Regionale Werkbedrijf besluiten over de inzet van de rijksmiddelen om regionale samenwerking te stimuleren en concrete projecten of activiteiten op te zetten. De samenwerking in het Regionale Werkbedrijf concentreert zich rond twee overlegstructuren: het bestuurlijk overleg en het partneroverleg. Het bestuurlijk overleg komt vier keer per jaar bijeen om te sturen op hoofdlijnen en besluiten te nemen. Daarnaast vervullen de bestuurders in Midden-Gelderland een ambassadeursrol, waarbij ze de banenafspraken op diverse bijeenkomsten in de regio onder de aandacht brengen. Het partneroverleg is een overleg op ambtelijk niveau dat één keer per maand bijeen komt. Het bereidt besluiten voor en zorgt dat er concrete acties worden ondernomen op de activiteiten en projecten die op bestuurlijk niveau zijn overeengekomen (Regionaal Werkbedrijf Midden-Gelderland, 2014). De structuur van het Regionaal Werkbedrijf Midden-Gelderland is grafisch weergegeven in figuur 5.1.



Figuur 5.1: structuur van Regionaal Werkbedrijf Midden-Gelderland

5.2 Succes

5.2.1 Kwaliteit van de samenwerking

De kwaliteit van de samenwerking is in dit onderzoek gedefinieerd als de mate waarin men in staat is om conflicten te beheersen en tevreden is over de mate van het onderling contact. Uit interviews is naar voren gekomen dat de verhouding tussen het partneroverleg en het bestuurlijk overleg ook van invloed is op de tevredenheid van het contact. Daarnaast is gekeken naar de mate waarin partijen gebruik maken van elkaars verschillen door expertise en kennis uit te wisselen. Respondenten geven aan zeer tevreden te zijn over de manier waarop er met elkaar wordt samengewerkt (R1, R2, R3, R4, R5, R6, R7). De samenwerking is constructief en men gaat op harmonieuze wijze met elkaar om. Op niveau van het partneroverleg zijn discussies hier en daar wel wat scherper, omdat daar de afspraken concreet moeten worden gemaakt (R2, R4, R7) en het in het begin nog zoeken is naar de rol en verantwoordelijkheden van een ieder (R1). Maar doordat er vrij snel duidelijkheid is ontstaan over de gezamenlijke visie en het belang van de gezamenlijke doelstelling, zijn er geen grote onenigheden ontstaan (R1, R2, R3, R4, R6). Ook geven respondenten aan dat door de positieve relaties die onderling zijn opgebouwd, het makkelijker is om met spanningen om te gaan (R3, R4, R6). *‘Je ziet aan tafel geen vingerwijzen. Dan heb je een basis voor goede samenwerking’* (R3).

Wat betreft de mate van het onderling contact geven de meeste respondenten aan tevreden te zijn. Op bestuurlijk niveau is de intensiteit van bijeenkomsten laag (vier keer per jaar), maar veel bestuurders geven aan dit niet als een probleem te ervaren (R1, R2, R3, R5, R6). De reden daarvoor is dat zij elkaar ook vaak buiten vergaderingen nog treffen, vooral vanuit de ambassadeursrol die bestuurders vervullen:

‘Het is een vrij informeel netwerk, waar je elkaar ook nog weer treft op andere momenten en andere hoedanigheden. Of dat nu een georganiseerde meeting is vanuit de communicatie-campagne ‘staan voor een baan’ of op bijeenkomsten met een aantal grote ondernemingen in de regio, daar zie je toch een heleboel mensen op afkomen vanuit het werkbedrijf’ (R2).

Vanuit de vakbonden is men minder tevreden. Buiten de bestuursvergaderingen is er wel contact tussen de vakbondsvertegenwoordigers onderling, maar minimaal contact met de andere partijen. *‘Mijn wens is om tussen bestuurlijke overleggen door nog meer contact met elkaar te hebben en samen op te trekken.’* Naast het bestuurlijk overleg is er maandelijks contact op ambtelijk niveau in het partneroverleg. Dit maandelijks contact wordt positief ervaren, om op operationeel niveau ook echt stappen te zetten (R1, R2, R4, R6). Door de gedeeltelijke overlap in het bestuurlijke overleg en partneroverleg, blijft ook het overzicht op operationeel niveau behouden.

Het uitwisselen van kennis en expertise is iets waar respondenten aangeven tevreden over te zijn, maar zij plaatsen daarbij ook kanttekeningen. Enerzijds is het uitwisselen van kennis en expertise de kracht van de samenwerking in het regionale werkbedrijf (R1, R2, R3, R5):

‘Dat je inzicht krijgt in elkaars dilemma’s is goed voor ons als overheden, maar ook goed voor de werkgevers, vakbonden en het onderwijs [...] dat we van elkaar weten, waar lopen we nou tegenaan, waarin kunnen we elkaar helpen versterken. Bewustwording over elkaars dilemma’s helpt enorm in de samenwerking’ (R1).

Zo kunnen gemeenten en UWV in de uitvoering rekening houden met de kritische geluiden die de sociale partners leveren (R2, R6, R7). Daarnaast is er gebruik gemaakt van de expertise vanuit VNO-NCW over marketingstrategieën (R2). De werkgeverspartijen maken op hun beurt weer gebruik van de expertise van het onderwijs, die zicht kunnen geven op de doelgroep (R3). Zo weten werkgevers beter wat ze kunnen verwachten als ze iemand met een beperking aannemen. Bovenstaande voorbeelden geven weer dat van het uitwisselen van expertise en kennis zeker sprake is. Anderzijds geven respondenten aan dat hier nog wel meer gebruik van zou kunnen worden gemaakt. Voornamelijk op bestuurlijk niveau, waar men vier keer per jaar maar zo’n anderhalf uur effectieve vergadertijd heeft, is het lastig om een diepgaande dialoog aan te gaan (R4, R7). Het bestuurlijk overleg heeft ook meer het doel om van bovenaf, vanuit een soort *helikopterview* te kijken of er structurele problemen zijn waar het Regionale Werkbedrijf een rol in kan spelen. Uiteindelijk is het meer het niveau dat eronder ligt, in het partneroverleg en de concrete uitvoering vanuit het WSP, UWV en gemeenten waar echt informatie naar boven komt op dossierniveau. Het bestuurlijk overleg zit voornamelijk op hoofdlijnen. Dat is geen probleem, maar respondenten geven wel aan dat men moet oppassen dat het overleg op bestuurlijk niveau niet te oppervlakkig wordt. Contact tussen de bestuursvergaderingen door is daarvoor erg belangrijk en zou nog beter benut kunnen worden (R1, R3, R4, R6).

5.2.2 Output

De Regionale Werkbedrijven hebben een rol als aanjager en bewaker van regionale samenwerkingsafspraken. Daarnaast vervullen ze een rol in het opzetten van concrete activiteiten en projecten gericht op werkzoekenden of werkgevers (Regionaal Werkbedrijf Midden-Gelderland, 2014).

OUTPUT GERICHT OP WERKGEVERS

Het Regionale Werkbedrijf Midden-Gelderland heeft sterk ingezet op een communicatiecampagne richting werkgevers: ‘staan voor een baan’. De campagne inspireert en informeert regionale werkgevers over de banenafpraak. Op die manier wordt gepoogd om betrokkenen in de regio te prikkelen om arbeidsplaatsen voor de doelgroep te realiseren (Regionaal Werkbedrijf Midden-Gelderland, 2014). Met de aantrekkende economie wordt nu een accentverschuiving gelegd. Werkgevers worden aangesproken op hun motivatie om groei te realiseren, waarbij ook mensen uit de doelgroep banenafpraak hard nodig zijn om voldoende personeel te vinden (R1, R2, R3, R6, R7). Bestuursleden uit het Regionale Werkbedrijf worden actief ingezet als ambassadeur voor de campagne. Respondenten zijn unaniem positief over de communicatiecampagne. Er staat een goede, stevige campagne die nog lang meekan (R1, R2, R3, R6; Regionaal Werkbedrijf Midden-Gelderland, 2017b):

‘Ik vind dat we een leuke campagne hebben staan, op alle events staan die banners, we hangen het daaraan op [...]. Het is een gezichtje geworden, wat enorm ondersteunt. Het WSP is daaraan verbonden. Die krijgt ook een vlieg wiel mee om het aan de gang te krijgen’ (R6).

Sommige respondenten plaatsen wel een kanttekening bij de praktische uitvoering (R2, R4, R7). Soms loopt men enigszins achter de feiten aan. *‘We hadden een prachtig idee met oud en nieuw, waarbij ik op nieuwjaarsrecepties allerlei dingen zou kunnen uitdelen, maar datgene wat ik uit kon delen kwam pas toen ik de helft van de nieuwjaarsrecepties al achter de rug had’ (R2).* Naast de communicatiecampagne ondersteunt het Regionale Werkbedrijf een initiatief van een aantal grote bedrijven in de regio, die zich willen inzetten voor de banenafpraak. Het is een platform waarin werkgevers elkaar stimuleren om zo veel mogelijk werk te bieden aan mensen uit de doelgroep banenafpraak, ervaringen met elkaar delen en met elkaar meedenken bij het oplossen van eventuele knelpunten daarbij (Regionaal Werkbedrijf Midden-Gelderland, 2017a).

OUTPUT GERICHT OP WERKZOEKENDEN

Over activiteiten gericht op werkzoekenden geven respondenten aan minder positief te zijn (R1, R2, R3, R4, R6). Een aantal benoemt dat vanuit de CNV koker wel een mooi concreet product is ontstaan, de *harrie-voucher* (R4, R6, R7). De harrie-voucher is een tweedaagse training voor bedrijven waarin werkgevers leren om werknemers met een arbeidsbeperking zelf te begeleiden, zonder externe coaching. Door de doelgroep goed op te vangen binnen de organisatie wordt aangestuurd op duurzame arbeidsrelaties. Maar over het geheel genomen is er nog te weinig aandacht uitgegaan naar activiteiten gericht op werkzoekenden (Regionaal Werkbedrijf Midden-Gelderland, 2017b). Respondenten geven aan dat voornamelijk het transparant en werkfit maken van de doelgroep nog een uitdaging is (R1, R3, R4, R5, R6):

‘Toen ik hieraan begon dacht ik dat de uitdaging zou zitten in het overhalen van ondernemers om hieraan mee te doen. En inmiddels weet ik dat daar de uitdaging niet zit. De uitdaging zit in: weten we wie in die doelgroep zit? En kunnen we vacatures met kandidaten matchen? Dat hebben we nog niet helemaal rechtgetrokken’ (R3).

Volgens respondenten moet het werkbedrijf in de toekomst meer investeren in activiteiten die de arbeidsfitheid van de doelgroep kan verhogen, bijvoorbeeld doormiddel van leer-werktrajecten. Daarnaast moet het Werkbedrijf meer activiteiten stimuleren om effectief werkgevers en werkzoekenden met elkaar te matchen (R3, R4, R5, R6).

OUTPUT GERICHT OP REGIONALE AFSTEMMING

Respondenten geven unaniem aan tevreden te zijn over de vorderingen die de afgelopen jaren zijn gemaakt op het gebied van regionale samenwerking. Het werkbedrijf vervult de rol om iedereen daar ook scherp op te houden. Respondenten geven aan dat het eenduidige regionale WSP een belangrijke speler is die vanuit de regionale visie te werk gaat en daar ook waakzaam op is (R2, R3, R6, R7). Wel blijft het een uitdaging om alle gemeenten betrokken te houden bij de regionale visie en te zorgen dat men niet alleen kijkt naar de doelgroep die binnen de eigen gemeentegrenzen valt (R1, R6). Naast het opbouwen van een regionaal WSP is ook de harmonisering van instrumenten uit de Participatiewet snel gerealiseerd, zoals de loonkostensubsidies, jobcoaching, het inzetten van proefplaatsingen en kosten voor werkplekaanpassingen (Regionaal Werkbedrijf Midden-Gelderland, 2017b). Er is sprake

van een regionaal eenduidig arrangement. Om een extra slag met elkaar te kunnen maken, onderzoekt men op dit moment ook of het regionale arrangement in de praktijk goed werkt. Zo kan waar nodig bijgestuurd worden. Alhoewel men tevreden is over de harmonisatie van instrumenten hebben werkgevers nog wel nadrukkelijk de wens om ook het Social Return On Investment beleid van gemeenten te harmoniseren.

5.2.3 Outcomes

Respondenten geven aan zeer tevreden te zijn over het gerealiseerde aantal plaatsingen (R1, R2, R3, R5, R6, R7). De doelstelling van 555 banen voor de jaren 2014 tot en met 2016 is met 903 banen ruimschoots gehaald (UWV, 2017). Alhoewel het WSP uiteindelijk operationeel verantwoordelijk is voor het tot stand brengen van de match tussen werkgever en werknemer, overheerst het idee dat de samenwerking in het Regionale Werkbedrijf ook van positieve invloed is geweest op de gerealiseerde plaatsingen (R1, R2, R3, R6). Wetenschappelijk gezien is het verband niet hard te maken, maar de samenwerking in het Regionale Werkbedrijf heeft volgens respondenten gezorgd voor een stukje bewustwording:

‘We hebben het verhaal verteld en mensen positief gemaakt en gehouden over het onderwerp. Daar waar er eerst best wel wat scepsis was van ‘ik kan er niks mee’, ‘het werkt niet’ [...] dat hebben we grotendeels weggehaald’ (R3). ‘Ik merk in mijn bedrijfsbezoeken die ik elke maand doe met het WSP en de gesprekken die ik voer met ondernemers dat maatschappelijk verantwoord ondernemen steeds meer een issue wordt. Ik ondervind steeds meer goodwill als ik over dit onderwerp wil praten met ondernemingen. Het zal best ook een maatschappelijke trend zijn, maar ik denk dat wij die versterken door wat wij doen’ (R2).

Een thema dat volgens meerdere respondenten nog wel aandacht behoeft is de duurzaamheid van de gerealiseerde plaatsingen (R2, R4, R6). Het gaat om een kwetsbare doelgroep, die daardoor nog wel eens uitvalt. Het is daarom zaak om te kijken hoe activiteiten vanuit het Regionale Werkbedrijf de duurzaamheid van plaatsingen kunnen verbeteren.

5.2.4 Algehele oordeel succes

De bevindingen over de kwaliteit van de samenwerking, de gerealiseerde output en outcomes zijn samengevat in onderstaande tabel (tabel 5.1). Over het geheel genomen zijn respondenten positief over de samenwerking en kan het Regionaal Werkbedrijf als succesvol worden bestempeld.

Tabel 5.1: beoordeling van het succes in Midden-Gelderland

Succes	Beoordeling					Toelichting
	-/-	-	+/-	+	+/+	
Kwaliteit samenwerking						
Conflictbeheersing				X		Geen conflicten; constructieve samenwerking
Frequentie van contact				X		Voldoende, o.a. vanwege contact buiten vergaderingen en juiste balans tussen bestuurlijk overleg en partneroverleg
Uitwisselen van expertise/kennis			X			Aanwezig, maar kan nog meer benut worden
Output						
Gericht op werkgevers				X		Communicatiecampagne, ondersteunen van initiatiefgroep van werkgevers
Gericht op werkzoekenden			X			Harrie-vouchers, maar werkzoekenden nog te weinig transparant en werkfit
Gericht op regionale afstemming				X		Investerings- en aansturing op eenduidig regionaal WSP, met een gezamenlijk pakket aan instrumenten
Outcomes						
Aantal plaatsingen					X	Doelstelling: 555 Aantal plaatsingen: 903
Toegevoegde waarde van RWB				X		Bewustwording en bekendheid rondom het thema

5.3 Succesfactoren

5.3.1 Structureel: de samenstelling

Zoals eerder omschreven bestaat het Regionaal Werkbedrijf uit twee overlegstructuren, het bestuurlijk overleg op bestuurlijk niveau en het partneroverleg op ambtelijk niveau. Figuur 5.2 geeft weer welke vertegenwoordigers onderdeel uitmaken van de overlegstructuren (Werkbedrijf Midden-Gelderland, 2014).

Midden-Gelderland	Bestuurlijk overleg	Partneroverleg	
Gemeenten			
UWV			
Werkgevers			
Vakbonden			
Onderwijs			
Coördinatie			

Lid
 Lid bestuur & lid partneroverleg
 Lid partneroverleg & (regelmatig) aanwezig bij bestuurlijk overleg

	Bestuurlijk overleg	Partneroverleg
Gemeenten	Arnhem, Lingewaard, Zevenaar en Doesburg	Beleidsadviseur Arnhem
UWV	Regiomanager	Regiomanager
Werkgevers	Essilor, Lindus, , AWWN, 50 Company en Dirkzwager/ Voorzitter VNO-NCW	Projectleider VNO-NCW
Vakbonden	FNV, CNV	FNV
Onderwijs	De onderwijsspecialisten, koepelorganisatie van scholen voor voortgezet speciaal onderwijs (VSO)	Teamleider onderwijsspecialisten

Figuur 5.2: vertegenwoordigers van partijen op bestuurlijk en ambtelijk niveau

Alhoewel partijen hebben aangegeven positief te zijn over de samenstelling (R1, R2, R3, R4, R5, R6, R7), is de recente toevoeging van het onderwijs aan het netwerk door alle partijen genoemd als belangrijke stap voorwaarts. De expertise van het onderwijs is van groot belang, omdat men vanuit het onderwijs zicht heeft op een belangrijk deel van de (toekomstige) doelgroep die naar werk moet worden begeleid. Het onderwijs weet welke begeleiding kwetsbare jongeren nodig hebben om de overstap naar de arbeidsmarkt te kunnen maken. Met de toevoeging van het onderwijs geven respondenten aan het idee te hebben de juiste partijen aan tafel te hebben (R1, R2, R3, R4, R5, R6, R7). Waar in sommige andere regio's is gekozen om ook een vertegenwoordiger namens SW-bedrijven te laten aanschuiven, is er in Midden-Gelderland bewust voor gekozen om dat niet te doen. Als uitvoeringsorganisatie van gemeenten zou er op die manier alleen maar een extra overheidspartij worden toegevoegd, is het idee. Vanuit de vakbonden is wel de behoefte uitgesproken om meer verbinding te leggen met het SW-bedrijf.

Het aan tafel hebben van de juiste partijen is één ding. Daarnaast is het ook van belang dat de personen die per geleding aan tafel zitten voldoende connecties hebben om hun achterban op een juiste manier te kunnen vertegenwoordigen. De vertegenwoordigers aan tafel moeten in staat zijn om geluiden uit hun achterban op te halen en terug te koppelen wat er op bestuurlijk niveau wordt overeengekomen. Gemeenten hebben dit georganiseerd in het zogenoemde 'klaverbladmodel'. Vier wethouders vertegenwoordigen op die manier de tien gemeenten uit de regio. Geluiden uit de andere gemeenten worden opgehaald in het portefeuillehoudersoverleg, een overleg van wethouders uit alle tien gemeenten op het gebied van arbeidsmarktbeleid. Een van de wethouders geeft daarover aan: *'Daar proberen we wel de dingen goed kort te sluiten met elkaar. Het lukt alleen niet altijd om dat in een goed evenwicht te krijgen [...], er spelen soms ook andere thema's die dan alle bestuurlijke overlegtijd opslokken'*.

Het vertegenwoordigen van de werkgevers is ingewikkeld. Het is onmogelijk om alle werkgevers te bereiken, maar om werkgevers te informeren en enthousiasmeren over het in dienst nemen van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is wel een zo groot mogelijk bereik nodig. Met vertegenwoordigers vanuit VNO-NCW wordt een grote groep bereikt, maar de verfijning wordt gemist (R2, R7). Vanuit de werkgevers geeft men aan inderdaad niet iedereen te kunnen bereiken. *'Wat we nog meer zouden kunnen verkennen is het MKB in dit verhaal. Die vind ik nog te weinig vertegenwoordigd. Het is de vraag of we daar een aparte vertegenwoordiger voor aan tafel moeten hebben of dat de ondernemingen die er nu zitten die groep nog beter zou kunnen bereiken. Volgens mij zouden we daar nog wel iets mee kunnen.'*

Waar vertegenwoordigers van werkgevers vooral aanlopen tegen de omvang van hun achterban, is het bij vakbonden bij voorbaat lastig om te spreken van een duidelijke achterban (R1, R4, R6, R7). Vakbonden zitten in principe aan tafel ter vertegenwoordiging van het belang van de doelgroep, maar die doelgroep is vaak niet aangesloten bij vakbonden. Wel geeft men vanuit de vakbonden aan de terugkoppeling te zoeken tijdens onderhandelingen op de cao-tafel.

De recente toevoeging van het onderwijs wordt door alle respondenten als zeer positief ervaren. Vanuit beleidsambtenaren van de gemeente Arnhem en omliggende gemeenten is er al langer intensief contact met het onderwijs om jongeren naar werk te begeleiden (R5), maar een schakel met het Regionaal Werkbedrijf ontbrak. Die schakel is recentelijk toegevoegd met vertegenwoordigers van een koepelorganisatie van VSO-scholen. Wel is het de vraag of één bestuurder vanuit het VSO-onderwijs het onderwijsveld voldoende kan overzien. Naast het VSO-onderwijs is ook het praktijkonderwijs een belangrijke vorm van onderwijs voor de doelgroep. Een ander deel van de jongeren stroomt door naar entree-onderwijs (MBO) en is dan niet meer in beeld bij het VSO-onderwijs. *'Het lijkt me goed om ook (op afroep) entree-onderwijs te laten aanschuiven, omdat een deel van de doelgroep doorschuift naar entree, maar daar ook nog wel regelmatig uitvalt'* (R5). Vanuit het onderwijs wordt aangegeven dat zij niet altijd de expertise in huis hebben die vanaf daar komt.

Waar er vanuit het onderwijs nog kansen liggen om het netwerk uit te breiden, benoemen diverse respondenten dat het netwerk ook niet veel groter moet worden om het een werkend geheel te laten blijven (R1, R4, R5, R6). Het moet geen overkoepelend praatprogramma worden. Een grotere groep mensen betekent daarnaast niet automatisch dat er dan ook meer input is tijdens vergaderingen. *'Je zit er wel met veel mensen maar uiteindelijk doet de helft actief mee in de discussie [...]. Het zou ook*

met twee mensen van de gemeenten kunnen en twee mensen vanuit de werkgevers in plaats van vier' (R3). Om slagvaardig te kunnen blijven, wordt veelvuldig het belang van het onderliggende partneroverleg benoemd: een ambtelijke voorbereidingsgroep naast het bestuurlijk overleg.

'Dat clubje is wat kleiner. Volgens mij is dat wel een mooi formaat om onderling dingen uit te wisselen met elkaar en slagvaardig te kunnen zijn. Op bestuurlijk niveau kan niet iedereen altijd aanwezig zijn... maar ik zie daarin geen belemmeringen, omdat er nog een laag onder zit' (R2).

Opvallend aan het partneroverleg is dat er een overlap bestaat met het bestuurlijk overleg. Een aantal van de deelnemers in het partneroverleg schuift ook (regelmatig) aan bij het bestuurlijk overleg.

5.3.2 Functioneel: inhoudelijke afstemming

URGENTIEBESEF

Alle respondenten geven aan dat het belang van regionale samenwerking zeker door iedereen wordt gevoeld, in ieder geval op het niveau van het Regionaal Werkbedrijf. Alhoewel er met de samenwerking in eerste instantie gewoon gevolg wordt gegeven aan de landelijke verplichting die partijen in het Sociale Akkoord zijn aangegaan, geven respondenten aan ook intrinsiek gemotiveerd te zijn. Iedereen met een eigen motivatie, maar allemaal vanuit het oogpunt iets te willen betekenen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Diverse respondenten geven aan dat persoonlijke motivatie veel verschil kan maken (R1, R3, R6, R7). Sommigen zijn erg betrokken vanuit zichzelf, omdat ze bijvoorbeeld iemand kennen uit de doelgroep of anderzijds heel gemotiveerd zijn. Respondenten geven aan dat het belang van de samenwerking vanaf het begin ook heel duidelijk is gepositioneerd door de voorzitter (R1, R2, R3, R4). Bij de aftrap is bijvoorbeeld een praatje gegeven door Maurits Hendriks, de chef de mission van NOC*NSF, over het belang van werken in teamverband. Daarbij is de ambitie uitgesproken om het beste team van Nederland te worden. Daarnaast is bewustzijn en verbondenheid met de maatschappelijke opgave gecreëerd door niet alleen in standaard-vergaderzalen bijeen te komen, maar regelmatig bedrijven te bezoeken die invulling hebben gegeven aan de banenafpraak:

'Het succes van dit Regionaal Werkbedrijf heeft echt te maken met de mensen die zich erachter hebben geschaard. Mensen die hebben gezegd, wij gaan dit gewoon doen en vinden dit belangrijk' (R3). Daar is aan de voorkant wel tijd en energie in gestopt, om het Regionaal Werkbedrijf ook echt neer te zetten als belangrijk instrument. Ik denk dat dat ons echt heeft geholpen om in de arbeidsmarktregio te kunnen opereren' (R2).

De vraag of partijen ook echt de intrinsieke motivatie hebben om op *regionaal* niveau samen te werken en daarbij over gemeentegrenzen heen te stappen, ligt ingewikkelder. Vooral bij gemeenten. Alhoewel er zeker bewustwording is dat de arbeidsmarkt niet ophoudt bij de eigen gemeentegrenzen, blijkt de praktijk weerbarstiger. Respondenten geven aan die discussie in het bestuurlijk overleg en partneroverleg niet zozeer te merken. Daar is juist wel die constructieve houding. Maar daaronder op het niveau waar kandidaten geplaatst moeten worden, wordt het krachtenveld zichtbaarder: *'Dan gaat het opeens weer over 'mijn kandidaat' en vinden gemeenten het uiteindelijk het belangrijkste om te investeren in de doelgroep die binnen de eigen gemeentegrenzen valt' (R6).* De kracht van deze regio ten opzichte van sommige andere regio's is wel dat er een regionaal werkgeversservicepunt tot stand

is gekomen, waarbij werkgevers één aanspreekpunt in de regio hebben. Daaruit blijkt dat gemeenten over hun gemeentegrenzen heen kunnen en willen stappen. In die zin is het urgentiebesef om regionaal samen te werken dus wel aanwezig. Wanneer gemeenten toch zelf werkgevers benaderen om mensen uit hun eigen gemeentebestand te plaatsen, kunnen zij daarop worden aangesproken en wordt er actie op ondernomen.

CONGRUENTIE VAN DOELEN

Onder respondenten bestaat een eenduidig beeld over het doel van de samenwerking. Alhoewel dit doel op diverse manieren is verwoord komt het op het volgende neer: ervoor zorgen dat een zo groot mogelijk aandeel van de werkzoekenden uiteindelijk een kans op de arbeidsmarkt krijgt. Daarbij is er specifieke aandacht voor de doelgroep van de banenafpraak. Het feit dat er vanuit één gezamenlijk doel wordt samengewerkt, laat zien dat het is gelukt om een collectief belang te vinden. Hoewel werkgevers vanuit de dreiging van de quotumwet vooral belang hebben bij het realiseren van plaatsingen uit de doelgroep banenafpraak, hebben zij zich ook verbonden aan de visie gericht op de bredere doelgroep (R1, R2, R3, R6). Daarnaast is er in Midden-Gelderland ook een duidelijk samenwerkingsverhaal ontstaan, waarbij de focus in eerste instantie voornamelijk is gelegd op het aanjagen, informeren en bereiken van werkgevers door middel van een communicatiecampagne en door te investeren en te sturen op een eenduidige regionale werkgeversbenadering vanuit het werkgeversservicepunt (WSP). Dit vanuit de gezamenlijke verwachting dat het enthousiasmeren van werkgevers het meeste aandacht zou vragen (R1, R2, R3, R4, R6, R7). Het bestuur heeft zichzelf daarbij actief het doel gesteld om op te treden als ambassadeurs van de banenafpraak, door te spreken op verschillende bijeenkomsten. Het op één lijn komen over de investering in het WSP heeft wat meer tijd gevraagd. Een respondent geeft daarover aan:

‘Volgens mij hebben we daar in het begin wel even over gestoeid. Werkgevers hebben aan het begin gezegd: dat is een overheidsinstrument en niet meer dan dat. Dus overheid, het is aan jullie om daarin te investeren. Maar gaandeweg het proces hebben we gezien dat daar een kanteling aan het ontstaan is. Nu is het echt een instrument van ons allen om de arbeidsmarkt te bewerken’ (R2).

Het feit dat alle respondenten dezelfde visie op het samenwerkingsverband hebben en er een gezamenlijk gedragen focus is ontstaan, geeft aan dat partijen goed in staat zijn gebleken om vanuit het collectieve belang naar de samenwerking te kijken. De gezamenlijke visie van partijen wordt daarnaast waar nodig bijgestuurd. Op dit moment blijkt de grootste uitdaging namelijk niet om werkgevers bereid te vinden om de doelgroep aan te nemen, maar om vanuit de overheidskant de plaatsbare kandidaten goed in beeld te krijgen en werkfit te maken. Daarnaast is de economie enorm aangetrokken, waardoor er een kanteling nodig is: *‘Daar waar we begonnen, waren er bij werkgevers allemaal vacaturestops, en je ziet nu dat we enorme kanteling moeten maken om snel vacatures te kunnen vullen’ (R1).* Om die kanteling te kunnen maken is de visie op de samenwerking recentelijk verschoven naar het goed in kaart brengen van de doelgroep: wat zijn de competenties en interesses van deze mensen, hoe krijg je ze werkfit en wat is ervoor nodig om de match met werkgevers tot stand te brengen (R1, R6, R7). Ook in de communicatie naar werkgevers toe vraagt dat om een andere boodschap, waarbij werkgevers bereid moeten worden gevonden om te kijken hoe functies zo kunnen worden aangepast dat ook de moeilijker te plaatsen mensen aan de slag kunnen.

LANGE TERMIJN VISIE

Alle respondenten hebben aangegeven dat er (te) weinig aandacht is voor een visie op de lange termijn. Er wordt voornamelijk op jaarkalender niveau gekeken. Respondenten geven daarover aan dat dat wel een probleem zou kunnen worden, omdat er een risico bestaat dat de energie weglekt. Meerdere respondenten geven aan sterk behoefte te hebben aan een meerjarige visie (R1, R4, R6, R7).

‘Een meerjarige visie is wel heel erg welkom, dat is er in mijn beleving te weinig. Het zou er in ieder geval toe kunnen leiden dat je behalve het operationele proces waar natuurlijk altijd nog aan gesleuteld moet worden, dat je ook op een paar thema’s of grote doelstellingen elkaar steeds kunt vinden op de bestuurlijke tafel. Dat zou heel goed zijn’ (R4). ‘We zijn nu aan het denken, hoe gaan we verder. Maar daar mag wel wat meer visie achter zitten van, wat willen we nu bereiken met elkaar los van de verplichte aantallen plaatsingen die in het schema staan tot 2024. En hoe gaan we dat dan realiseren met elkaar en waar hebben we dan het Regionaal Werkbedrijf voor nodig?’ (R6). Daarbij is het van belang dat er ook ruimte blijft voor flexibiliteit: ‘Je ziet hoe snel het ook verandert, dus voor je het weet is een beleidsagenda alweer achterhaald’ (R1).

Wat betreft financiering in de toekomst geven respondenten aan dat dat wel iets is waar nu over wordt nagedacht, maar dat er nog geen concrete acties worden ondernomen (R1, R2, R3, R4, R6, R7). Men is nog enigszins afwachtend vanwege het feit dat de koers voor de toekomst nog bepaald moet worden.

‘We hebben wel steeds gekeken van, hebben we nog voldoende geld om dit jaar door te komen. Het antwoord is ja, maar voor 2018 ligt het wel ingewikkelder. We zijn in ieder geval een discussie gestart. Maar, nogmaals, omdat we ons nog echt moeten beraden over de koers, dat zullen we de tweede helft van dit jaar doen, gaan we dan ook pas echt nadenken over bijvoorbeeld het structureel financieren van het werkbedrijf’ (R7).

Voor de toekomst verwachten de respondenten minder geld nodig te hebben dan voorheen, omdat de één miljoen vooral heeft gediend als soort aanjaaggeld en grotendeels is gebruikt voor eenmalige projecten (R1, R3, R4). Echter, enige bron van financiering in de toekomst is wel nodig om nog leuke events te kunnen organiseren en de overlegvorm in stand te houden (R6). Daarvoor moet men op zoek naar creatieve bronnen van financiering, bijvoorbeeld uit subsidiepotjes. Meerdere respondenten geven daarnaast aan ook te hopen op extra financiering vanuit het Rijk (R3, R4, R6).

5.3.3 Functioneel: relationele verbinding

VERTROUWEN

In alle interviews is benoemd dat vertrouwen cruciaal is voor het welslagen van de samenwerking. Tegelijkertijd is het complex en moeilijk grijpbaar. Voornamelijk de persoonlijke klik met elkaar is bepalend volgens respondenten: *‘Van belang is dat er personen zitten die gewoon een goede relatie hebben met elkaar. Waardoor je dat ook versterkt. Ik vind dat we dat hier echt goed doen’ (R1).* Veelvuldig is aangegeven dat samenwerken mensenwerk is. Dat doe je niet met organisaties of partijen, maar met mensen. Investeren in onderlinge relaties is daarom cruciaal (R1, R2, R3, R4, R6). *‘Alleen dan neem je elkaar serieus, durf je je kwetsbaar naar elkaar op te stellen en accepteer je de kennis van een ander’ (R6).* De kwetsbare en open opstelling van partijen is volgens respondenten sterk

aanwezig (R1, R2, R3, R4, R5, R6, R7). Discussies worden op een constructieve manier met elkaar gevoerd. Nooit op een verwijtende manier. Dilemma's worden met elkaar gedeeld, waardoor mensen empathie krijgen voor waar een ander mee speelt. Vanuit daar wordt geprobeerd om samen tot een oplossing te komen. Het belang van onderlinge relaties en vertrouwen zorgt er wel voor dat samenwerken een kwetsbare aangelegenheid is. Vooral wanneer er veel persoonlijke wisselingen zijn. Vertrouwen tussen partijen is iets dat moet groeien. Een van de respondenten geeft aan daarin wel een risico voor de toekomst te zien. Samenwerken heeft tijd nodig, om een goed beeld te krijgen van elkaar en op elkaar ingespeeld te raken. *'Bestuurlijk heb je bij gemeenten iedere vier jaar een wissel. Bij de volgende gemeenteraadsverkiezingen kan het zomaar zo zijn dat er opeens een nieuwe setting zit. Dan moet iedereen weer aan elkaar wennen'* (R1). Om het vertrouwen in de samenwerking op pijl te houden, is het belangrijk om daar bewust van te zijn en tijdig na te denken over een zo warm mogelijke overdracht.

OVERWINNEN VAN CULTUURVERSCHILLEN

Dat er cultuurverschillen bestaan tussen partijen is evident. Voornamelijk tussen overheidspartijen en ondernemers. Het grootste cultuurverschil zit in de stroperigheid van processen en procedures bij de overheid en de slagvaardigheid van waaruit ondernemers opereren (R1, R2, R3, R6, R7). Door de komst van de participatiewet moeten gemeenten een enorme omslag maken in hun dagelijkse manier van werken. Waar het voorheen voldoende was om alleen te beoordelen of iemand recht had op een uitkering, is het nu de taak van overheidspartijen om ook in kaart te brengen wat mensen kunnen en interesseert:

'Die cultuuromslag is enorm. Die zit in onze mensen, die het moeten uitvoeren... maar het zit ook in onze systemen. Deze wetgeving heeft enorm veel gevraagd van onze organisaties. Dat zijn gewoon lange processen. Maar wij moeten realiseren dat we daar veel te lang over doen' (R1).

Alhoewel de sociale partners aangeven best weleens irritaties te hebben gehad over het stroperige proces bij de overheid, overheerst het onderlinge begrip voor elkaar. Er is vertrouwen dat overheidspartijen zich volledig inzetten en partijen begrijpen dat de omslag die gemeenten moeten maken een bepaald pad moet doorlopen (R3, R4, R6).

Naast de grote verschillen tussen ondernemers en de overheid, bestaat er ook een groot verschil tussen gemeenten en UWV. Waar de organisatiecultuur van gemeenten voornamelijk lokaal gericht is, is die van het UWV meer landelijk georiënteerd (R1, R6). Dat maakt samenwerken complex, omdat een deel van de doelgroep banenafpraak onder verantwoordelijkheid van het UWV valt en een deel onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Wanneer UWV en gemeenten hun regelingen onvoldoende op elkaar afstemmen, zorgt dat voor veel verwarring, voornamelijk bij werkgevers:

'Je ziet in de uitvoering dat het voor werkgevers bijna niet te volgen is. Het UWV krijgt een landelijke blauwdruk mee, terwijl je hier op regionaal niveau je eigen signatuur eraan wilt geven. Dat gaat scheef lopen. Wij boffen in deze regio enorm met het UWV, die zich heel coöperatief en flexibel opstelt' (R1).

Buiten de kleine irritaties die cultuurverschillen met zich meebrengen, heerst bij alle respondenten vooral het gevoel dat cultuurverschillen juist positief zijn voor de samenwerking. Inzicht in elkaars cultuur zorgt ervoor dat partijen onderling waardering en respect voor elkaar krijgen en van elkaar kunnen leren. Een voorbeeld daarvan blijkt uit een banenmarkt die wordt georganiseerd gericht op het speciaal onderwijs. Een respondent vanuit het onderwijs geeft daarover aan:

‘De vorige keer dacht ik ook van, oh, wij zijn echt nog zo’n onderwijscultuur. Ik denk ook echt vanuit scholen en begin ook allemaal dingen te roepen waarvan wij denken dat wij onze jongeren bereiken. En werkgevers zeggen dan, ja luister, ondernemers die gaan echt niet overdag voor jou van alles betekenen, als je iets wilt dan moet je met die leerlingen ’s avonds komen. Dat ik denk, o ja, misschien is dat ook wel zo’.

Meerdere respondenten geven aan dat het heeft geholpen om cultuurverschillen vanaf het begin van de samenwerking bespreekbaar te maken. Tijdens de oprichtingssessie is daar aandacht aan besteed door iedereen met elkaar te laten delen waar men voor staat en hoe men dingen aanvliegt (R2, R3, R4). *‘Er is toen inzichtelijk gemaakt dat je jouw manier van doen niet direct als vaststaand feit op tafel moet gooien, maar verschillen juist moet gebruiken om van elkaar te leren’* (R2). Waar cultuurverschillen in beginsel zouden kunnen leiden tot onderlinge irritaties en spraakverwarring, overheerst vooral het begrip voor elkaar en blijkt men in staat om juist van elkaar te leren.

5.3.4 Functioneel: coördinatie

In Midden-Gelderland is een onafhankelijke coördinator aangesteld die twee dagen per week is vrijgemaakt voor het coördineren van de samenwerking. Respondenten geven aan dat deze coördinatie cruciaal is geweest in het verbinden van partijen en boeken van progressie (R1, R2, R3, R4, R6). De onafhankelijke positie van de coördinator zorgt er binnen de samenwerking voor dat partijen een vertrouwenspersoon hebben om dilemma’s of onvrede mee te delen:

‘Het is niet iets wat je heel expliciet vraagt, van wil jij onze ontevredenheid melden bij... maar de coördinator maakt wel regelmatig een rondje langs alle partijen en ik weet bijna wel zeker dat hij bepaalde signalen van partijen wel in zijn achterhoofd houdt en dat op een goede manier weer met andere partijen bespreekt’ (R4).

Op die manier vervult de coördinator een belangrijke brugfunctie tussen partijen. Naast de verbindende factor is de coördinator volgens de respondenten dé schakel die ervoor zorgt dat er actie wordt ondernomen en er progressie wordt geboekt (R1, R2, R3, R6). Door partijen bij elkaar te zetten en te zorgen dat er concrete acties worden uitgezet: *‘Hij zorgt ervoor dat de afspraken rond komen en hij trekt daaraan. Hij belt mensen ook nog eens op van, goh, die actie stond bij jou uit. Dus hij is ook een beetje een aanjager die de voortgang bewaakt’* (R6).

Ook op uitvoerend niveau speelt de coördinator een rol, in het oppikken van bepaalde initiatieven. Zo heeft de coördinator een initiatief van twintig grote werkgevers in de regio opgepikt die zich willen organiseren rondom het vraagstuk van de banenafspraken. De coördinator geeft aan dat het soms wel zoeken is naar de juiste rol: *‘Als ik teveel doe en alles overneem is dat niet goed, want dan creëer je geen eigenaarschap. Maar soms helpt het ook gewoon, als er niemand anders voorhanden is die het kan doen. Als ik dan niks zou doen, gebeurt er niks.’* Daarin moet de juiste balans worden gevonden.

5.3.5 Contextueel: stabiliteit

Er zijn de afgelopen decennia veel beleidswijzigingen geweest in de keten van werk en inkomen en de verdeling van verantwoordelijkheden. Dat heeft negatieve invloed gehad op de continuïteit en effectiviteit van regionale samenwerking (SER, 2017). Door de jaren heen zijn er in het hele land diverse samenwerkingsverbanden ontstaan (en weer afgebroken) met wisselende partners zoals gemeenten, de provincie, werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties en kennisinstellingen. Vanaf 1991 heeft regionale samenwerking meer voeten in de aarde gekregen met het oprichten van arbeidsbureaus. Een samenwerkingsverband tussen gemeenten, werkgevers- en werknemersorganisaties over arbeidsmarktbeleid, vertegenwoordigd in 28 regionale besturen (SER, 2017). Na het afschaffen van deze arbeidsbureaus zijn werknemersorganisaties lange tijd niet meer betrokken geweest bij regionale samenwerkingsverbanden. Een van de vakbondsvertegenwoordigers geeft hierover aan: *‘Wegens centralisatie van de vakbonden is iedereen daar toen teruggetrokken. Het tripartiet maken van het Regionale Werkbedrijf was dus echt wel weer even nieuw [...] het kost veel tijd om dat weer tot een soepel geheel te maken is mijn indruk.’* Na de arbeidsbureaus zijn er nog wel samenwerkingsverbanden opgericht met werkgeversorganisaties en/of kennisinstellingen. In Midden-Gelderland de zogenoemde Platformen Onderwijs en Arbeidsmarkt (POA's) in de regio Arnhem (2012) en de Liemers (2007). Het POA Arnhem is inmiddels opgeheven vanwege te weinig concrete resultaten (R2, R3, R6, R7). Een respondent geeft daarover aan: *‘Mijn historie hier is nog niet zo lang, maar het POA is hier afgeschaft en dat schaf je niet af als het goed loopt. Het was veel praten en weinig doen’* (R6). Het POA in de Liemers is nog steeds operationeel en wordt wel goed gewaardeerd (R2). Het Regionale Werkbedrijf staat volgens de respondenten los van de samenwerking in POA's (R1, R2, R6, R7). Er is gekozen voor een nieuwe identiteit.

Samen met de opkomst van de arbeidsmarktregio's en Regionale Werkbedrijven, zijn in veel regio's Economic Boards opgericht. In Midden-Gelderland is er het Economic Board Arnhem-Nijmegen. Het Economic Board is een samenwerkingsverband met gemeenten, werkgeversorganisaties en kennisinstellingen (ook wel triple helix verband genoemd). Het doel van Economic Boards is om de economie in de regio te versterken. Waar Regionale Werkbedrijven voornamelijk gericht zijn op het arbeidsmarktbeleid voor kwetsbare doelgroepen, houden Economic Boards zich meer bezig met innovatie (SER, 2017). Het Regionale Werkbedrijf en het Economic Board Arnhem-Nijmegen staan volgens respondenten (nog) niet met elkaar in verbinding, maar er is wel de behoefte om te onderzoeken of dat van toegevoegde zou kunnen zijn (R1, R2, R3, R6). Onlangs is er een kennismakingsgesprek geweest om te kijken naar mogelijkheden. Alhoewel er dus wel ambitie is om verbinding te leggen met andere programma's voor economische stimulering, is dit nog niet van de grond gekomen. Een bredere arbeidsmarktagenda is nog weinig concreet voor Midden-Gelderland.

5.3.6 Algehele oordeel succesfactoren

De bevindingen over de succesfactoren zijn samengevat in onderstaande tabel (tabel 5.2).

Tabel 5.2: beoordeling van succesfactoren Midden-Gelderland

Succesfactoren	Beoordeling					Toelichting
	-/-	-	+/-	+	+/+	
Structureel: samenstelling						
			X			Over het geheel genomen positief, maar vertegenwoordiging achterban is een issue
Functioneel: inhoudelijke afstemming						
Urgentiebesef				X		Belang van samenwerking duidelijk gepositioneerd; men houdt elkaar scherp m.b.t. regionale opgave
Congruentie van doelen				X		Duidelijke doelstelling en samenwerkingsverhaal
Lange termijn visie			X			De wil is er om de samenwerking in stand te houden, maar concrete visie ontbreekt
Functioneel: relationele verbinding						
Vertrouwen				X		Gevoel dat iedereen zich naar beste vermogen inzet; open communicatie; onderlinge affiniteit
Overwinnen van cultuurverschillen				X		Onderling begrip en in staat om van elkaar te leren
Functioneel: coördinatie						
				X		Onafhankelijke coördinator: verbindend, aanjaagrol en leiderschap
Context: stabiliteit						
		X				Werkbedrijf bouwt niet voort op eerdere initiatieven; geen koppeling met andere programma's voor economische stimulering

6. Resultaten Zwolle

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd voor de regio Zwolle. Daarbij is dezelfde opbouw gebruikt als in het voorgaande hoofdstuk.

6.1 Kenmerken Regionaal Werkbedrijf Zwolle

Het Regionale Werkbedrijf Zwolle is een samenwerkingsverband tussen veertien gemeenten, UWV, werkgevers, vakbonden en onderwijs. De veertien samenwerkende gemeenten (Dalfsen, Hardenberg, Hattem, Heerde, Kampen, Meppel, Oldebroek, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland, Westerveld, Zwartewaterland en Zwolle) liggen verspreid over de provincies Overijssel, Drenthe en Gelderland. Met bovengenoemde partijen geeft de arbeidsmarktregio Zwolle op regionaal niveau invulling aan de banenafpraak en het oplossen van bredere arbeidsmarktproblemen. Het Regionale Werkbedrijf Zwolle werkt daarbij vanuit meerdere actielijnen: 1) een eenduidige werkgeversdienstverlening; 2) het transparant maken van werkzoekenden, met specifieke aandacht voor kwetsbare jongeren tot 27 jaar en 50-plussers; 3) het harmoniseren van instrumenten; 4) experimenten en projecten; 5) een communicatiecampagne; 6) een lange termijn visie; 7) en het monitoren van de voortgang (Werkbedrijf Regio Zwolle, 2015). Net als het Regionale Werkbedrijf Midden-Gelderland bestaat de samenwerking uit zowel een bestuurlijke overlegstructuur die vier keer per jaar bijeen komt, als een maandelijks partneroverleg op ambtelijk niveau. Daarnaast worden voor de uitvoering van initiatieven van het Regionaal Werkbedrijf vaak nog onderliggende projectteams opgericht (zie figuur 6.1). Het partneroverleg zorgt voor afstemming en aansturing van deze projectteams op operationeel niveau (Werkbedrijf Regio Zwolle, 2015). In de regio Zwolle is nog geen eenduidig regionaal WSP actief (R8, R9, R11, R13, R14).



Figuur 6.1: structuur van Regionaal Werkbedrijf Zwolle

6.2 Succes

6.2.1 Kwaliteit van de samenwerking

Respondenten geven aan positief te zijn over de manier waarop in het Regionale Werkbedrijf wordt samengewerkt. Van onenigheden of conflicten is geen sprake, men gaat op harmonieuze wijze met elkaar om en er heerst een cultuur waarin partijen elkaar wat gunnen (R8, R9, R10, R11, R13, R14). Alhoewel deze respectvolle manier van samenwerken belangrijk is om met elkaar stappen te kunnen maken, heeft het ook een keerzijde. Het zorgt er af en toe voor dat discussies tijdens vergaderingen aan scherpte missen, omdat meningsverschillen niet altijd aan de oppervlakte komen (R10, R11, R13, R14). Een respondent geeft daarover aan:

‘Als er geen aanvaringen zijn of interacties die een beetje spannend zijn omdat je je gezamenlijke visie zo helder hebt dat je ook allemaal kunt instemmen daarmee, is dat een andere dan dat je denkt, nou, deze anderhalf uur gaan vanzelf ook weer voorbij en als ik niks vreselijks voorbij hoor komen dan is er ook geen schade te verwachten. Dat is heel anders. Dan gebeurt er misschien wel hetzelfde aan tafel, maar ja, het effect ervan is wel een andere’ (R13).

De behoefte bestaat om moeilijke discussies minder uit de weg te gaan (R8, R10, R11, R13, R14). *‘We kunnen dat op onze eigen zachte manier blijven doen, dat hoeft helemaal niet met naming en shaming’ (R8).* Respondenten geven aan dat die omslag inmiddels gemaakt wordt, omdat er recentelijk veel aandacht is geweest voor evaluatie en zelfreflectie. Discussiepunten worden nu op een constructieve manier besproken (R8, R10, R11, R14).

De mate van het onderling contact op bestuurlijk niveau is laag (vier keer per jaar). In het partneroverleg komt men maandelijks bijeen. Een respondent geeft daarover aan: *‘De mate van contact op bestuurlijk niveau is minimaal, maar dat kan eigenlijk ook niet anders. Daarom heb je er iets omheen nodig... het partneroverleg’ (R11).* Dit onderliggende overleg wordt echter nog onvoldoende verweven met het bestuurlijk overleg (R10, R11, R12, R13, R14). *‘Bestuurders krijgen nog te weinig beeld en geluid vanuit partners in het partneroverleg’ (R13).* Door de grote hoeveelheid lopende projecten in het partneroverleg is het daarnaast moeilijk om op bestuurlijk niveau het overzicht te behouden. Voornamelijk voor de sociale partners, voor wie de werkzaamheden geen onderdeel uitmaken van hun dagelijkse werkzaamheden. Respondenten geven aan dat het bestuur nog beter voorbereid kan worden vanuit het partneroverleg (R8, R10, R11, R12, R14):

‘Omdat je elkaar op bestuurlijk niveau maar weinig ziet, moeten de vergaderingen wel goed voorbereid zijn’ (R8). *‘Daarbij moet in het BO [bestuurlijk overleg] ook de ruimte zijn om dialogen te voeren en thema’s inhoudelijk te verdiepen, in plaats van alleen de papiermolen af te draaien. Daarvoor is het noodzakelijk om het bestuur beter te voeden’ (R12).*

Het uitwisselen van kennis en expertise wordt op bestuurlijk niveau gemist (R8, R9, R10, R11, R12, R13, R14). Doordat het bestuur moet worden geïnformeerd over de voortgang van de diverse projecten en initiatieven blijft daar weinig ruimte voor over. *‘We hebben regelmatig vergaderingen gehad met acht tot tien agendapunten met overal een onderliggend stuk van minimaal zo’n 4, 5 of 6 pagina’s’ (R10).* Meerdere respondenten geven aan dat het wenselijker zou zijn om per vergadering één thema ter inspiratie en verdieping op te pakken, zodat er echt een dialoog tot stand kan komen en er vanuit meerdere invalshoeken aandacht aan wordt besteed (R10, R11, R12, R14). Tussen gemeenten onderling is er wel geïnvesteerd in het uitwisselen van kennis en expertise vanuit het Werkbedrijf. Op het gebied van Social Return on Investment (SROI) en ‘beschut werk’ zijn expertisecentra opgericht. Gemeenten kunnen op die manier van elkaar leren en het beleid meer regionaal afstemmen. Daarnaast wordt er een website bijgehouden met een overzicht van alle initiatieven gerelateerd aan het Werkbedrijf en de voortgang daarvan. Maar respondenten zijn het er unaniem over eens dat er nog meer aandacht moet worden besteed aan de vraag hoe de kennis en expertise van partners optimaal benut kan worden.

6.2.2 Output

OUTPUT GERICHT OP WERKGEVERS

Het Regionale Werkbedrijf Zwolle heeft ingezet op een communicatiecampagne rond het motto: 'Iedereen een baan, daar werken we aan'. Met een campagnebus is in het voorjaar van 2016 een maand lang actie gevoerd in de hele regio Zwolle, waarbij in totaal 895 werkgevers zijn bezocht. Enerzijds om de dialoog te starten met werkgevers om arbeidsplaatsen te creëren voor kwetsbare doelgroepen en anderzijds om informatie te verstrekken over de Banenafpraak en het Sociaal Akkoord. In het najaar van 2016 is er nog een tweede actieperiode geweest (Werkbedrijf Regio Zwolle, 2016). Naast de fysieke campagne is er een online kennis- en communicatieplatform gelanceerd. Hier worden praktische tips, hulpmiddelen en de laatste ontwikkelingen gedeeld omtrent de inclusieve arbeidsmarkt. Voor professionals een manier om ervaringen met elkaar te delen en voor werkgevers een plek waar ze terecht kunnen voor informatie over onder meer de Banenafpraak, de doelgroep en de Participatiewet (Werkbedrijf Regio Zwolle, 2016). Meerdere respondenten geven aan dat de campagne over het algemeen positief wordt ervaren (R8, R11, R14). Wél zou er nog meer geïnvesteerd kunnen worden in persoonlijk contact met werkgevers: *'Eén op één ondernemers enthousiast maken en zeggen van, doe er wat mee. Dat werkt'* (R10). Naast de communicatiecampagne ondersteunt het Regionaal Werkbedrijf Zwolle projecten vanuit werkgevers. Zo is er een pilot opgezet met de belastingdienst om 40 garantiebanen te realiseren. Daarnaast is een Logistiek Expertisecentrum van start gegaan (LEC), waarin diverse bedrijven binnen de branche onder andere samenwerken om 650 banen te creëren binnen de Transport en Logistieke sector (Werkbedrijf Regio Zwolle, 2016).

OUTPUT GERICHT OP WERKZOEKENDEN

Het Regionale Werkbedrijf Zwolle heeft sterk ingezet op activiteiten en projecten gericht op werkzoekenden. Veel aandacht is uitgegaan naar het transparant maken van de doelgroep. Om werknemers te kunnen matchen met werkgevers is inzicht nodig in capaciteiten en interesses. Veel klantvolgsystemen van gemeenten zijn daar onvoldoende op ingericht. Vanuit het Werkbedrijf is daarom actief ingezet op het in kaart brengen van de doelgroep in één gezamenlijk systeem: Sonar (het klantvolgsysteem van het UWV). Daarin kunnen gegevens worden vastgelegd over de opleiding, vaardigheden, competenties, affiniteiten en de geschikte beroepssectoren of taaksoorten (Werkbedrijf Regio Zwolle, 2016). Alle gemeenten zijn vanuit een projectteam van het Werkbedrijf persoonlijk benaderd en ondersteund om klantprofielen in te voeren en zichtbaar te maken. De regio Zwolle is landelijk koploper in het in transparant maken van de doelgroep in Sonar (Regionaal Werkbedrijf Zwolle, 2016). Respondenten geven dan ook aan erg tevreden te zijn met deze voortgang (R8, R10, R11, R13, R14). Vanuit het Werkbedrijf Zwolle is er daarnaast ook geïnvesteerd in het transparant maken van kwetsbare jongeren vanuit het Pro-VSO onderwijs, zodat deze doelgroep al in beeld is voordat zij de arbeidsmarkt betreden. Een ander belangrijk thema is het werkfit maken van de kwetsbare doelgroep. Door 495 extra leerwerkbanen te realiseren probeert het Werkbedrijf Zwolle daaraan bij te dragen. Om kwetsbare jongeren tijdens leerwerktrajecten extra begeleiding te bieden is daarnaast een concreet initiatief opgezet, genaamd Mentoring@Work. Vrijwilligers (vaak oud-medewerkers of gepensioneerden van een bedrijf) kunnen als verlengarm van de mentor vanuit school extra ondersteuning bieden aan jongeren die dat nodig hebben (Werkbedrijf Regio Zwolle, 2016). Over het geheel genomen is er grote tevredenheid onder respondenten over de initiatieven gericht op werkzoekenden. Wel geven meerdere respondenten aan dat er nog moet worden geïnvesteerd in het vinden van een geschikte match met werkgevers (R9, R10, R13):

‘Het is nog maar het begin die profielen erin zetten [...] je moet daarmee inzicht kunnen geven aan werkgevers wat het betekent om mensen met een afstand tot regulier werk deel te laten nemen aan de arbeidsmarkt’ (R13). ‘Werkgevers willen goed weten wat de situatie is van een persoon, wat de aandachtspunten zijn, zodat ze zich daarop in kunnen stellen’ (R9).

OUTPUT GERICHT OP REGIONALE AFSTEMMING

Respondenten geven aan in mindere mate tevreden te zijn over de vorderingen die zijn gemaakt op het gebied van regionale afstemming (R8, R9, R10, R11, R12). Van eenduidige werkgeversdienstverlening is nog geen sprake, terwijl dit wel een actielijn is die al bij de start van het Regionale Werkbedrijf is opgesteld. De 14 gemeenten acteren nog niet als één: *‘We hebben gezegd van, er komt één huis (front-office) met één loket en 14 kamers (back-office). Maar het is er nog steeds niet’* (R11). Wel zijn respondenten tevreden over de gezamenlijke werkwijze op het gebied van SROI. In plaats van dat bedrijven allemaal verschillende afspraken moeten maken met gemeenten over de social returnverplichting bij een aanbesteding, wordt er nu één gezamenlijk plan opgesteld (R8, R13). Daarnaast zijn in 2016 alle gemeentelijke instrumenten geharmoniseerd en in werking getreden. In de eerste helft van 2017 worden deze instrumenten geëvalueerd. Naar aanleiding daarvan zullen uitvoeringsrichtlijnen eventueel aangepast worden (Werkbedrijf Regio Zwolle, 2016).

6.2.3 Outcomes

Respondenten geven aan zeer tevreden te zijn over het gerealiseerde aantal plaatsingen (R8, R9, R10, R11, R12, R13, R14). In de jaren 2014 tot en met 2016 zijn er in de regio Zwolle 1086 banen gerealiseerd. Meer dan het dubbele ten opzichte van de landelijke richtlijn (UWV, 2017). Desondanks heerst het besef dat het realiseren van plaatsingen in de toekomst minder gemakkelijk zal zijn: *‘De mensen met de meeste potentie zijn zo meteen allemaal uit de bak’* (R13). Daarnaast is het een uitdaging om duurzame plaatsingen te realiseren. Daar moet nog meer aandacht voor zijn volgens meerdere respondenten (R9, R10, R11, R13). Los van de cijfers zijn er vanuit enthousiasme en energie diverse initiatieven en projecten in gang gezet. Vanuit dat oogpunt is het Werkbedrijf Zwolle van grote toegevoegde waarde gebleken (R8, R9, R11, R14): *‘Er zijn ongelooflijk goede acties en initiatieven geweest, waardoor de bewustwording rondom het thema veel groter is geworden’* (R9). Respondenten zijn echter minder positief over de concrete doorwerking van veel van de plannen. Er is veel gebeurd, maar vaak blijft het nog teveel hangen in het optuigen van plannen, notities, agenda’s en overleggen. Door de abstracte actielijnen en het grote aantal initiatieven is het moeilijk om echt ergens het verschil te maken en vast te stellen wat het effect ervan is (R8, R9, R10, R11, R12, R13, R14). Het zorgt er daarnaast voor dat de basis soms uit het oog wordt verloren: *‘de lat is al omhoog gelegd, terwijl de basis nog niet op orde is [...] we moeten als de sodemieter gaan zorgen dat de basisdienstverlening van gemeenten op orde komt’* (R14).

6.2.4 Algehele oordeel succes

De bevindingen over de kwaliteit van de samenwerking, de gerealiseerde output en outcomes zijn samengevat in onderstaande tabel (tabel 6.1) Over het geheel genomen zijn respondenten positief over de samenwerking en kan het Regionaal Werkbedrijf als redelijk succesvol worden bestempeld.

Tabel 6.1: beoordeling van het succes in Zwolle

Succes	Beoordeling					Toelichting
	-/-	-	+/-	+	+/+	
Kwaliteit samenwerking						
Conflictbeheersing				X		Geen (heftige) conflicten; ruimte voor reflectie
Frequentie van contact			X			Tevredenheid in partneroverleg, maar in bestuurlijk overleg is men minder tevreden vanwege de matige verbinding tussen het bestuurlijk overleg en partneroverleg
Uitwisselen van expertise/kennis			X			Aanwezig, maar kan nog meer benut worden
Output						
Gericht op werkgevers				X		Communicatiecampagne; meerdere projecten door werkgevers
Gericht op werkzoekenden				X		Veel initiatieven gericht op het transparant en werkfit maken van de doelgroep
Gericht op regionale afstemming			X			Ontbreken van eenduidige, regionale werkgevers-dienstverlening; wel afstemming SROI en instrumenten
Outcomes						
Aantal plaatsingen					X	Doelstelling: 505 Aantal plaatsingen: 1086
Toegevoegde waarde van RWB			X			Een stukje bewustwording, maar teveel initiatieven en vaak te abstract om toegevoegde waarde aan te kunnen tonen

6.3 Succesfactoren

6.3.1 Structureel: de samenstelling

Het Regionaal Werkbedrijf Zwolle bestaat uit twee overlegstructuren, het bestuurlijk overleg op bestuurlijk niveau en het partneroverleg op ambtelijk niveau. Onderstaande figuur (figuur 6.2) geeft weer welke vertegenwoordigers onderdeel uitmaken van de overlegstructuren (Werkbedrijf Regio Zwolle, 2015).

Regio Zwolle	Bestuurlijk overleg	Partneroverleg
Gemeenten		
UWV		
Werkgevers		
Vakbonden		
Onderwijs		
Coördinatie		

 Lid
 Lid bestuur & lid partneroverleg
 Lid partneroverleg & (regelmatig) aanwezig bij bestuurlijk overleg

	Bestuurlijk overleg	Partneroverleg
Gemeenten	Zwolle, Hardenberg, Hattem	Beleidsadviseur Zwolle (Arbeidsmarktregio)
UWV	Regiomanager	Manager werkgeversdiensten
Werkgevers	Haed (MKB), Ontwikkelpartner (VNO-NCW)	Projectleider VNO-NCW
Vakbonden	FNV, CNV	FNV
Onderwijs	OOZ (speciaal onderwijs) Landstede (MBO)	Deltion College (ROC), De Ambelt (Pro-VSO), Landstede projectleider entree-onderwijs
Coördinatie	Programmaleider, secretaris RWB	Programmabureau: programmaleider, secretaris RWB, secretaris human capital

Figuur 6.2: vertegenwoordigers van partijen in het bestuurlijk overleg en partneroverleg

Alle respondenten zijn het erover eens dat de huidige samenstelling van het Regionaal Werkbedrijf goed functioneert. De juiste partijen zitten aan tafel en alhoewel het een redelijke grote club is, ervaart niemand het als een belemmering voor de samenwerking. Alhoewel het bijna nooit lukt om voltallig aanwezig te zijn, kan dat met de huidige samenstelling op een goede manier worden opgevangen: *‘Het is de afspraak dat als de een niet kan de ander uit de geleding wordt ingeseind’* (R11). Op die manier is er altijd iemand van elke geleding aanwezig. Daarnaast is iedereen over het algemeen tevreden met de verschillende partijen die aan tafel zitten. Alleen de aanwezigheid van een vertegenwoordiger van SW-bedrijven wordt door sommige respondenten gemist (R10, R11). Als uitvoeringsorganisatie van de overheid is het een bewuste keuze geweest om niet iemand vanuit de SW-bedrijven te laten aanschuiven (R8, R9, R14), maar dat zorgt er soms wel voor dat expertise vanuit die hoek wordt gemist.

‘Het is wel belangrijk om op enige manier een connectie te houden met SW-bedrijven, omdat ze veel ervaring hebben met de doelgroep en de condities waaronder plaatsing bij een werkgever kansrijk is’ (R8). De vraag is of die verbinding moet worden gezocht door SW-bedrijven te laten aanschuiven bij vergaderingen, of dat dit ook op een andere manier kan worden gerealiseerd.

Nog belangrijker vinden respondenten de vraag of de juiste personen aan tafel zitten en of die in staat zijn hun achterban goed te vertegenwoordigen: *‘Welke input neem je mee en welke input neem je weer mee terug?’* (R8). Overheidspartijen hebben dit belegd in een portefeuillehoudersoverleg, met de wethouders van alle gemeenten en het UWV. *‘Wij hebben dat goed georganiseerd. We halen daar op hoe gemeenten in de samenwerking zitten, zodat ook die stem vertegenwoordigd is aan tafel in het Regionale Werkbedrijf’* (R8). Toch zijn er ook geluiden die aangeven dat die verbinding nog sterker kan: *‘Ik krijg niet altijd duidelijk te horen in het portefeuillehoudersoverleg wat ik in het bestuurlijk overleg moet inbrengen. Er is nog te weinig commitment en teveel verdeeldheid, waardoor de terugkoppeling naar het bestuurlijk overleg soms lastig is’* (R9).

Ook bij werkgevers speelt de vraag hoe zij hun achterban op de beste manier kunnen bereiken: *‘Dat is voor ons niet makkelijk. We zorgen wel dat notulen worden gedeeld bij ons MKB bestuur en belangrijke zaken die in vergaderingen naar voren komen delen we met onze leden. Soms krijgen we daarvan ook input terug, maar dat is wel beperkt. In een keer een grote groep bereiken, is altijd lastig. Om werkgevers beter te bereiken is persoonlijk contact erg belangrijk: gewoon één op één een ondernemer enthousiast maken, dat werkt’*. Daar moet vanuit het Regionale Werkbedrijf nog meer op worden ingezet (R8, R10, R14).

De terugkoppeling van vakbonden naar de achterban is ingewikkeld. Vooral wat betreft het vertegenwoordigen van de doelgroep: *‘het is heel lastig om contact te krijgen met de mensen die het echt betreft. Het zou mooi zijn als je ook ruggenspraak kunt houden en kunt vragen waar zij tegenaan lopen’*. Vanuit de vakbonden probeert men de achterban zo goed mogelijk te vertegenwoordigen door regelmatig SW-bedrijven te bezoeken en te spreken met ondernemersraden of kaderleden van de vakbond.

Het onderwijs is door de bestaande connecties vanuit eerdere samenwerkingsverbanden goed vertegenwoordigd (B8, B9, B11, R14). De keerzijde daarvan is dat er wel enkele bestuurlijke wisselingen nodig waren om vooral de kwetsbare jongeren te kunnen bereiken vanuit Pro-VSO en entree-opleidingen. Inmiddels is dat op een goede manier georganiseerd.

6.3.2 Functioneel: inhoudelijke afstemming

URGENTIEBESEF

Over het algemeen heerst er een gevoel dat onderlinge samenwerking tussen partijen belangrijk en noodzakelijk is (R8, R9, R10, R11, R13, R14). Deels is dit gevoel aangewakkerd door de landelijke afspraken: *‘Het is niet zomaar een overlegje, dat als we het niet meer leuk vinden we er mee stoppen. Er zijn landelijke afspraken gemaakt, waar we ons ook aan gecommitteerd hebben. Dat helpt om het status te geven’* (R8). Al vanaf het begin is er echter ook sprake van gezamenlijke motivatie en een gevoel van enthousiasme, in ieder geval vanuit de kerngroep die heeft meegewerkt aan het opstellen van het eerste samenwerkingsdocument (R8, R11, R14).

‘Daar ontstond eigenlijk het gevoel van, dit moeten we samen gaan doen’ (R11). Dat het daarbij belangrijk is om afspraken te maken op regionaal niveau wordt in beginsel door niemand ontkend. Respondenten onderstrepen dat de lokale schaal te klein is om arbeidsproblematiek aan te pakken (R8, R9, R10, R11, R12, R13, R14), vanwege het feit dat mensen zich bij het zoeken naar werk niet laten beperken door gemeentegrenzen. Op basis daarvan bestaat het besef dat onderlinge samenwerking belangrijk is. Toch handelen gemeenten in de praktijk nog lang niet altijd vanuit regionaal oogpunt (R8, R10, R11, R12, R13, R14). Respondenten geven daarover aan: *‘Op hoofdlijnen kan niemand er tegen zijn’ (R14).* *‘Tegelijkertijd hechten gemeenten ook wel heel erg aan hun eigen beleid en eigen benadering’ (R8).* Vooral kleinere gemeenten hebben in de praktijk moeite om vanuit het grotere perspectief te denken en zoeken de oplossing vaak om de hoek (R8, R9, R13, R14). Ze ervaren daarnaast in mindere mate een probleem: *‘Sommige gemeenten stappen over hun eigen schaduw heen, maar er zijn ook gemeenten die zeggen: wij ervaren geen probleem, want wij hebben nauwelijks instroom in de participatiewet [...] en als er geen probleem is, dan is er geen urgentie’ (R13).* Bij gemeenten wordt dus nog niet altijd de toegevoegde waarde van de samenwerking gezien. In plaats daarvan wordt regelmatig de negatieve kant van het verhaal belicht. Gemeenten hebben het idee ineens te moeten voldoen aan een landelijk programma, terwijl dit haaks staat op de decentralisatiebeweging. Alhoewel bestuurders wel steeds meer het belang zien is de vertaalslag naar de uitvoering nog een hele andere wereld (R8, R9, R13, R14).

CONGRUENTIE VAN DOELEN

De samenwerkende partners in het Regionaal Werkbedrijf komen bij elkaar op basis van een breed programma waaronder diverse thema’s zijn ondergebracht. Deze thema’s omvatten meer dan vastgelegd in het wettelijk kader en de taken vanuit de Participatiewet. Er is bewust voor gekozen om de aanpak breder te trekken (R8, R9, R10, R11, R12, R13, R14). Deze bredere aanpak houdt in dat men zich niet puur richt op de doelgroep banenafpraak. Het Werkbedrijf is er voor alle werkzoekenden. Daarnaast beperkt de samenwerking zich niet alleen tot arbeidsmarktbeleid, maar wordt actief de verbinding gezocht met de economische agenda van de regio Zwolle. Dit vanuit het idee dat een florerende economie onlosmakelijk verbonden is met de situatie op de arbeidsmarkt. *‘Alleen als je een gezonde economie hebt, kun je ook kansen creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt’ (R8).* Alle respondenten geven aan de brede aanpak te onderschrijven. Door de brede doelstelling herkent elke partner zich wel in een bepaald onderdeel van de gezamenlijke visie. De keerzijde is echter dat het soms onduidelijk blijft aan welke opgaven partners prioriteit geven (R8, R9, R10, R11, R12, R13, R14). Een duidelijk samenwerkingsverhaal ontbreekt. Er is wel een werkplan met verschillende actielijnen opgesteld, maar dat plan is zo breed en omvangrijk dat het volgens respondenten soms bijna niet te behappen is (R8, R10, R11, R13, R14). *‘Als je een elastiekje te ver uitrekt, gaat hij op een gegeven moment lubberen. Daar neigen wij naar (R14).* Het gevolg is dat ideeën te impliciet blijven en initiatieven voornamelijk op ad hoc basis ontstaan. Gerealiseerde projecten komen vaker voort uit de drang om iets te bereiken, dan dat er een duidelijke gezamenlijke visie achter zit. Meerdere respondenten geven aan sterk de behoefte te hebben aan het formuleren van een ambitie die meer concreet is en een tijdspad kent. *‘Het is veel te hoog over en abstract. Als we de samenwerking constructief willen maken dan moet je concretiseren. Dan kan je ook zeggen: oké, dat hebben we bereikt. Krul erdoor en op naar de volgende stap’ (R13).* Waar het partijen dus enerzijds is gelukt om verschillende belangen te integreren tot één brede gezamenlijke visie, is anderzijds nog te beperkt inzichtelijk gemaakt welke accenten men wil leggen met elkaar.

LANGE TERMIJN VISIE

Waar vanuit de dagelijkse praktijk voornamelijk wordt gewerkt vanuit een jaarprogramma, is er achter de schermen ook verder vooruit gedacht. De lange termijn visie heeft vorm gekregen onder de noemer 'Tafel van de Regio Zwolle' (TRZ). In de TRZ probeert men het Regionaal Werkbedrijf en andere gremia op het gebied van arbeidsmarktbeleid, economisch beleid en onderwijsbeleid met elkaar te verbinden. Om op die manier het op dit moment versnipperde regionale arbeidsmarktbeleid te versterken (Werkbedrijf Regio Zwolle, 2017). De TRZ zal zich richten op 1) economische ontwikkeling, 2) sociaal maatschappelijke problematiek en 3) het benutten van menselijk kapitaal. Alhoewel het nog onduidelijk is hoe de TRZ precies vorm gaat krijgen, is het wel een teken dat er nog volop energie is om de samenwerking in de toekomst voort te zetten. Respondenten hebben dit ook expliciet aangegeven (R8, R9, R11, R12, R13, R14):

'We hebben het netwerk hier toch echt wel tot leven. Dat krijgt ook voortzetting met de Tafel van Zwolle [...]. Het vertrouwen en de motivatie is groot. We zijn erg gecommitteerd, dus we zullen dit niet door onze vingers weg laten glippen. Dit zal wel zijn voortzetting krijgen in welke vorm dan ook' (R11).

Voor het realiseren van de TRZ is daarnaast ook 6,5 ton subsidie toegekend vanuit het ministerie, waardoor er al gedeeltelijk in de toekomstige financiering van het Regionaal Werkbedrijf is voorzien. Om de overlegstructuur in stand te kunnen houden is er daarnaast ook een voorstel besproken in het wethoudersoverleg om elke gemeente een bedrag per inwoner te laten afdragen. Meerdere respondenten geven aan daarnaast te hopen op extra financiering vanuit het Rijk (R8, R9, R14), maar men wil er niet afhankelijk van zijn.

6.3.3 Functioneel: relationele verbinding

VERTROUWEN

Het gevoel dat iedereen zich naar beste vermogen inzet voor de samenwerking overheerst in het algemeen onder respondenten (R8, R9, R10, R11, R13, R14). Toch worden afspraken in de praktijk niet altijd nagekomen. Partners voelen zich niet altijd aangehaakt op de besluiten die zijn genomen, met als gevolg dat het vertrouwen daalt. Voornamelijk bij de doelstelling om een eenduidige werkgeversdienstverlening op te zetten, speelt dit probleem. *'We zeggen allemaal ja tegen een regionale werkgeversbenadering, maar in de praktijk zien we nee en wil men toch lokaal eigen keuzes maken' (R13).* Een van de redenen hiervoor is dat men niet altijd transparant is of open communiceert (R8, R11, R13, R14). Voornamelijk op het niveau van het bestuurlijk overleg ontbreekt het soms aan een inhoudelijk debat (R10, R11, R13, R14): *'Het blijft toch vaak een beetje afgedekt nog... wie staat er nu hoe in' (R13).* Op het niveau van het wethoudersoverleg en het partneroverleg wordt de discussie wel gevoerd, omdat afspraken daar concreet worden gemaakt. Vanuit de sociale partners wordt aangegeven dat zij vanuit het partneroverleg echter niet altijd zicht hebben op wat er allemaal in de onderliggende projectteams gebeurt. Een respondent geeft daarover aan:

‘Bijvoorbeeld op het thema jeugdwerkloosheid was een mooie aanloop. Dus dan heb ik daar veel vertrouwen in. Dan duurt het vervolgens lang voordat ik er iets van terug hoor [...]. Uiteindelijk komt er helderheid dat er iemand mee bezig is en die daar dan een plan van aanpak over gaat schrijven, maar dan ligt er iets waarvan ik denk... ja, dan zakt het vertrouwen in de uitwerking...’ (R11).

Waar er dus in beginsel wel veel vertrouwen is in de wil van personen om dingen te realiseren (R8, R9, R10, R11, R13, R14), krijgt het in de praktijk vaak een ander vervolg. Daardoor ontstaat een spanningsveld. *‘Dat heeft niet zozeer te maken met mensen, maar meer met werkstructuren, een overmaat aan overleg en een overkill aan taken’ (R11).* Lange tijd ging men het uit de weg om elkaar erop aan te spreken, maar daar is inmiddels progressie geboekt: *‘We hebben met elkaar een aanspreekcultuur ontwikkeld zonder dat dat gelijk tot ruzie leidt. We hebben een groot zelfreflecterend vermogen. Daaruit blijkt vertrouwen’ (R8).* Vertrouwen in elkaar is volgens respondenten ook voor een groot deel gebaseerd op persoonlijke affiniteit (R8, R10, R11, R14). *‘Het gaat soms echt om personen die wel of niet met elkaar matchen’ (R8).* Samenwerken blijft mensenwerk. Het solidariteitsgevoel in de regio wordt door iedereen als positief ervaren. In het bestuurlijk overleg is hier wel meer tijd voor nodig geweest, door een aantal bestuurlijke wisselingen. Het partneroverleg bestaat al vanaf het begin uit een kernclub die een soort motorblok vormt voor de samenwerking. Een respondent geeft daarover aan: *‘Een goede relatie is ontzettend belangrijk om de samenwerking te laten slagen, ook al ontstaat dat vaak spontaan. Voor mij werkt dat wel zo en ik merk dat met deze mensen, dat dat bij ons heeft gewerkt’ (R11).* Wanneer de samenstelling langere tijd hetzelfde blijft, zijn er meer mogelijkheden om elkaar te leren kennen en iets op te bouwen.

OVERWINNEN VAN CULTUURVERSCHILLEN

De grootste cultuurverschillen doen zich voor tussen de overheid en andere partners (R8, R9, R10, R11, R14). De actiegerichtheid van de andere partners is vaak een slag groter, doordat de overheid blijft hangen in systeemdenken en het wegzetten in processen (R8, R9, R14). Het hindert de samenwerking en zorgt bij de sociale partners af en toe voor irritaties. Een respondent geeft daarover aan:

‘Het wordt bij gemeenten al gauw in formele kaders gezet. Er was bijvoorbeeld een notitie over beschut werk. Ze weten dat ik daar steeds naar gevraagd heb, maar dan wordt er gezegd: het is een conceptnotitie, dan moeten we even overleggen. Dat is dan een heel ambtelijke – beetje in de negatieve zin van het woord – cultuur waar ik op stuit’ (R11).

De verschillen zorgen er daarnaast voor dat het soms lastiger is om elkaar te begrijpen: *‘Soms gaan er kreten en afkortingen over de tafel waarvan ik denk, jeetje wat is dit nou. Nog nooit van gehoord’ (R10).* Alhoewel de cultuurverschillen soms zorgen voor enige irritatie of obstakels, geven respondenten aan dat het juist ook goed is voor de samenwerking. Men leert beter naar elkaar te luisteren en kijkt kritischer naar eigen gewoonten (R8, R9, R10, R11, R14). *‘Werkgevers hebben een appèl gedaan op de overheid om te zorgen dat we actiegericht worden, meer eigenaarschap en verantwoordelijkheid tonen en we daar ook op aanspreekbaar zijn’ (R8).* Met succes: zo hebben gemeenten bijvoorbeeld hun oude klantsystemen losgelaten om samen te werken aan een eenduidig transparant bestand met duidelijke klantprofielen. Daarnaast probeert men de stroperige processen van de overheid te doorbreken: *‘Bij gemeenten moet je vaak eerst naar een beleidsambtenaar, een wethouder, dan naar een manager of afdelingshoofd voordat er wat gaat gebeuren. In deze regio hebben we ervoor gezorgd*

dat die cyclus zoveel mogelijk doorbroken is. Daardoor kunnen we sneller meters maken’ (R14). Deze voorbeelden laten zien dat de regio in staat is gebleken om met cultuurverschillen om te gaan en ervan te leren. Cultuurverschillen zijn er daarnaast ook tussen gemeenten en het UWV. UWV vaart als landelijk aangestuurde organisatie voornamelijk op de koers die vanuit het ministerie wordt meegegeven. Gemeenten daarentegen hebben te maken met lokale belangen en moeten zich verantwoorden tegenover de raad. Dat zorgt ervoor dat de communicatie tussen gemeenten en UWV niet altijd optimaal is (R8, R13), maar langzamerhand komt daar wel verandering in. Vooroordelen die over en weer bestonden worden steeds meer losgelaten: *‘We zien nu in dat we heel veel kunnen leren van het UWV [...]. Inmiddels sta ik het UWV te verdedigen voor onze gemeenteraad als dat vanuit oude beelden geventileerd wordt’ (R8).* Alhoewel gemeenten en UWV inmiddels steeds beter samenwerken, zou het UWV soms nog wel nadrukkelijker aanwezig mogen zijn (R8).

6.3.4 Functioneel: coördinatie

In Zwolle is een onafhankelijke coördinator/programmaleider aangesteld die twintig uur per week is vrijgemaakt voor het coördineren van de samenwerking. Daarnaast is er ook een projectleider /secretaris aangesteld⁶. Alle respondenten geven aan dat coördinatie cruciaal is voor succesvolle samenwerking en de geboekte progressie. Samenwerken gaat niet vanzelf: *‘De utopie is om te denken dat als we een opdracht hebben of een opgave, dat mensen zich vanzelfsprekend verantwoordelijk voelen om die opgave te realiseren’ (R14).* Daarnaast is iedereen het erover eens dat de neutraliteit van een coördinator belangrijk is. Het moet iemand zijn die boven de partijen staat, al hoeft dit niet per se te betekenen dat er iemand van buitenaf moet worden ingehuurd (R11, R14):

‘Het gaat er meer om dat je die rol kunt vervullen. Je moet enerzijds de juiste ingangen hebben bij de gemeente en anderzijds moet je je niet teveel vereenzelvigen met één van de partners. In die zin hebben we dat nu goed georganiseerd: wel iemand van buiten, maar ook iemand met kennis van hoe de gemeente in elkaar zit’ (R11).

Wat betreft de rol van de coördinator geven respondenten verschillende zaken aan die van belang zijn, zoals verbindend vermogen, leiderschap, een schakel tussen bestuur en uitvoering en het bewaken van de voortgang (R8, R9, R10, R11, R12, R13, R14). De coördinator is verbindend door alle belangen zorgvuldig af te wegen en steeds alle partners erbij te blijven betrekken, zodat iedereen dezelfde taal gaat spreken (R8, R9, R11, R14). Daarnaast is leiderschap belangrijk om mensen te inspireren, stimuleren en aan te jagen. Dat zorgt ervoor dat afspraken ook nagekomen worden: *‘Je hebt een stromannetje of olievrouwetje nodig die ervoor zorgt dat partners tussen vergaderingen door worden aangejaagd, zodat er ook daadwerkelijk wat gebeurt’ (R14).* Het is voornamelijk iemand die zaken op een goede manier bij anderen neerlegt en zorgt dat zaken ook weer teruggekoppeld worden. Opvallend is dat aan het partneroverleg ook secretarissen van andere bestuurlijke gremia deelnemen, zoals de secretaris van het wethoudersoverleg en de secretaris van de ‘human capital agenda’ die de verbinding legt tussen economie, arbeid en onderwijs. Positief daaraan is dat er op die manier meerdere mensen tegelijk aan de opgaven trekken, maar voor partners – voornamelijk in het bestuur – is het soms wel verwarrend wie waar precies voor is (R10, R11, R13, R14). Los van de vraag hoe de

⁶ Ten tijde van het onderzoek is de programmaleider/coördinator uitgevallen wegens ziekte. De werkzaamheden zijn daarom (tijdelijk) overgenomen door de projectleider/secretaris van het Regionale Werkbedrijf.

coördinatie precies moet worden vormgegeven, onderschrijft iedereen het belang ervan en hoopt men dat er in de toekomst ook middelen worden gevonden om dat vast te blijven houden.

6.3.5 Contextueel: stabiliteit

Voor het ontstaan van Regionale Werkbedrijven was er in de regio Zwolle een samenwerkingsverband actief met partners vanuit de overheid, het onderwijs en ondernemers. Dit Regionale Platform Arbeidsmarkt (RPA) heeft zich in algemene zin beziggehouden met het oplossen van arbeidsmarktvaartstukken. Met de komst van de Participatiewet en de daaruit voortvloeiende verplichting om een Regionaal Werkbedrijf op te richten lag het voor de hand om het RPA om te vormen tot het Regionale Werkbedrijf Zwolle. Het RPA ligt zodoende ten grondslag aan het werkbedrijf zoals die nu is (R8, R9, R14). Aangezien er door de samenwerking in het RPA al sterke connecties met het onderwijs bestonden, was het vanzelfsprekend om het onderwijs ook vanaf begin af aan te betrekken bij het Regionale Werkbedrijf. Het feit dat het Regionale Werkbedrijf voortbouwt op de bestaande structuur van het RPA is bevorderend geweest voor de samenwerking: *‘Het bevordert in die zin de samenwerking dat je elkaar kent en dat je weet hoe de infrastructuur loopt’* (R14). Daarnaast is er vervolg gegeven aan bepaalde initiatieven en projecten die al in het RPA bestonden. Dat zorgt voor een bepaalde basis van waaruit verder kan worden gewerkt en verbinding kan worden gelegd met nieuwe initiatieven. Alhoewel bestaande connecties en initiatieven bevorderend zijn geweest voor de samenwerking is er volgens respondenten wel een kanttekening bij te plaatsen (R8, R9, R10, R11, R14). In de praktijk bleek dat niet alle voormalig RPA bestuurders zich verbonden voelden met de nieuwe opgave van het Regionale Werkbedrijf, die meer is gericht op kwetsbare doelgroepen in plaats van innovatie en hogeropgeleiden (R14). De bestuurlijke wisselingen die daaruit zijn voortgekomen, hebben er voor gezorgd dat er gedeeltelijk toch opnieuw moest worden begonnen.

Desondanks is de samenwerking van gemeenten met ondernemers en onderwijs door eerdere samenwerking in het RPA een stuk natuurlijker dan de samenwerking met vakbonden (R8, R9, R11). Vakbonden zijn lange tijd niet betrokken geweest bij regionale samenwerking (SER, 2017), waardoor bestaande connecties en verbindingen ontbreken. Een respondent geeft daarover aan: *‘Je treft elkaar niet. In geen enkel ander verband. Juist dat treffen, dat maakt die samenwerking zo sterk’* (R9). Vakbonden voelen zich vaak nog een vreemde eend in de bijt en vinden het lastig om positie te krijgen: *‘Ik merk soms wel een beetje kopschuwheid. Ook wel naar mij toe. Gemeenten zijn het niet gewend dat andere partijen zich met hun werk bemoeien’*. Langzamerhand krijgt dit wel meer vorm. Zo is de vakbond bijvoorbeeld zeer actief betrokken bij het transparant maken van de doelgroep (R8, R11, R14).

Een laatste punt van aandacht is de verbinding van het Regionale Werkbedrijf met andere gremia die zich bezighouden met economische stimulering. In de regio Zwolle wordt hier inmiddels actief op ingezet, door middel van de Tafel van de Regio Zwolle (zie §6.3.2). Als zwaluwstaart tussen economie, arbeidsmarkt en onderwijs zou de TRZ in de toekomst kunnen zorgen voor meer overzicht en stabiliteit (R8, R9, R14; Werkbedrijf Regio Zwolle, 2017).

6.3.6 Algehele oordeel succesfactoren

De bevindingen over de succesfactoren zijn samengevat in onderstaande tabel (tabel 6.2).

Tabel 6.2: Beoordeling van succesfactoren Zwolle

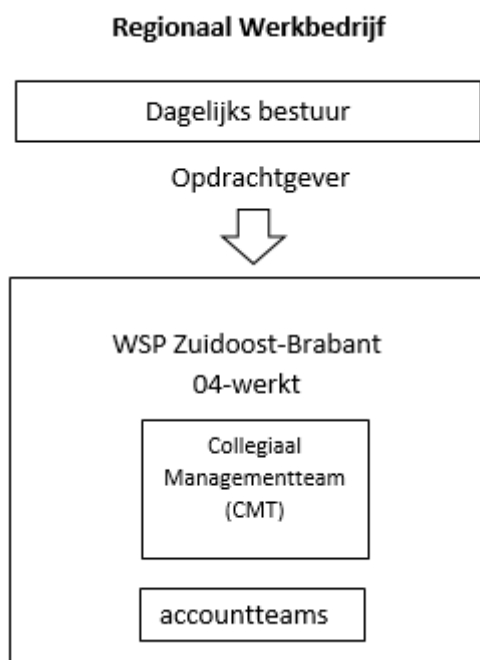
Succesfactoren	Beoordeling					Toelichting
	-/-	-	+/-	+	+/+	
Structureel: samenstelling						
			X			Over het geheel genomen positief, maar vertegenwoordiging achterban is een issue
Functioneel: inhoudelijke afstemming						
Urgentiebesef			X			Intrinsieke motivatie en enthousiasme, maar gemeenten hechten in de praktijk nog erg aan eigen beleid
Congruentie van doelen			X			Brede gezamenlijke doelstelling, maar ontbreken van duidelijk samenwerkingsverhaal
Lange termijn visie				X		Lange termijn visie onder de noemer: TRZ; al (gedeeltelijk) voorzien in toekomstige financiering
Functioneel: relationele verbinding						
Vertrouwen			X			Gevoel dat iedereen zich naar beste vermogen inzet, maar uitvoering valt in de praktijk soms tegen; communicatie niet altijd transparant
Overwinnen van cultuurverschillen				X		Onderling begrip en in staat om van elkaar te leren
Functioneel: coördinatie						
				X		Onafhankelijke coördinator: verbindend, aanjaagrol en leiderschap
Context: stabiliteit						
				X		Werkbedrijf bouwt voort op RPA; er wordt actief verbinding gelegd met andere programma's voor economische stimulering

7. Resultaten Zuidoost-Brabant

In dit hoofdstuk worden de resultaten gepresenteerd voor de regio Zuidoost-Brabant. Daarbij is dezelfde opbouw gebruikt als in het voorgaande hoofdstuk.

7.1 Kenmerken Regionaal Werkbedrijf Zuidoost-Brabant

Het Regionale Werkbedrijf Zuidoost-Brabant is een samenwerkingsverband tussen veertien gemeenten (Bergeijk, Best, Bladel, Cranendonck, Eindhoven, Eersel, Heeze-Leende, Nuenen CA, Oirschot, Reusel-De Mierden, Son en Breugel, Valkenswaard, Veldhoven en Waalre), UWV, werkgevers, vakbonden, onderwijs en SW-bedrijven. Om de doelen uit het landelijk Sociaal Akkoord en de Banenafspraken te halen, is er in de regio Zuidoost-Brabant hoofdzakelijk ingezet op het opstellen en stroomlijnen van een gezamenlijke werkgeversdienstverlening. UWV, gemeenten en SW-bedrijven werken daarvoor samen in een regionaal Werkgeversservicepunt (WSP), genaamd 04-werkt. Het centraal sturende orgaan van het Regionaal Werkbedrijf is het Dagelijks Bestuur (DB) en komt zes keer per jaar bijeen. Er is geen onderliggend partneroverleg. In het jaarplan van 2016-2017 wordt de rol van het bestuur als volgt omschreven: *‘opdrachtgever voor het werkgeversservicepunt 04werkt’* (04-Werkt, 2016a). In vergelijking met het Regionaal Werkbedrijf Midden-Gelderland en Zwolle is de samenwerking in Zuidoost-Brabant dus een stuk nauwer verbonden met het WSP. In het WSP is het Collegiaal Managementteam (CMT) de belangrijkste spil. Daarin zitten alle beslissingsbevoegde managers van de overheid die de accountteams aansturen⁷. Het CMT komt eens in de twee weken bijeen (04-Werkt, 2016a). De structuur van het Regionale Werkbedrijf Zuidoost-Brabant is grafisch weergegeven in figuur 7.1.



Figuur 7.1: structuur van Regionaal Werkbedrijf Zuidoost-Brabant

⁷ De mensen die verantwoordelijk zijn voor het leggen van lokaal en regionaal contact met werkgevers, het in kaart brengen van vacatures en het tot stand brengen van de match tussen werkgevers en werknemers (zie H2 – Beleidskader).

7.2 Succes

7.2.1 Kwaliteit van de samenwerking

Respondenten geven aan dat zich geen grote onenigheden of conflicten hebben voorgedaan (R15, R16, R17, R18, R19, R20, R21). Wel heeft het enige tijd gekost om uit te vinden hoe de verschillende partijen zich het beste tot elkaar konden verhouden. Zo is er in de startfase bijvoorbeeld enig gesteggel geweest over de stemverhoudingen tussen partijen (R15, R17, R18, R19). Daarover zijn stevige discussies geweest. Ook op inhoud zijn er meerdere malen stevige discussies gevoerd. Om iedereen op een lijn te krijgen, zijn beslissingen over diverse thema's regelmatig een vergadering opgeschoven. Dat heeft partijen de kans gegeven om het even te laten rusten en overdenken. Discussies zijn daardoor nooit geëscaleerd: *'In de tussentijd worden er dan vervolgacties opgesteld om dingen te verduidelijken of gewoon met elkaar even één op één dingen door te spreken. Dat komt meestal gewoon goed'* (R18). Men vindt het dan ook te zwaar om te spreken van conflicten (R15, R16, R18, R19). Wel geven deze impasses aan dat er in de beginfase enige hapering in de samenwerking zat die een vertragende werking hebben gehad op de voortgang. *'We zijn wel heel helder naar elkaar toe waar ieder zijn belang zit en waar onze behoeften liggen, maar vaak blijft dat dan in de lucht hangen'* (R21). Alhoewel de samenwerking in het begin niet altijd makkelijk is geweest, geven partijen aan dat deze inmiddels een stuk stabiel is. Men weet steeds meer samen te werken vanuit onderlinge verbinding in plaats van onderlinge tegenstellingen (R16, R17, R18, R19, R21). Partijen zijn steeds meer in staat tot het voeren van een dialoog in plaats van een debat of discussie.

Over de frequentie van het contact geven de meeste respondenten aan tevreden te zijn (R15, R16, R17, R19, R20). Er zijn voldoende vergaderingen (R16, R17, R19, R20) en zodra een thema meer aandacht behoeft, wordt er een extra vergadermoment ingelast. Daarnaast is het een toegankelijk netwerk waarin men elkaar regelmatig opbelt: *'Ik kan iedereen op zijn 06-bellen en dan hebben we even overleg [...]'. Eerst hadden we elke maand een vergadering, maar daar werden we als werkgevers knettergek van. Je moet wel nog gewoon een bedrijf leiden'*. De overheidspartijen geven daarnaast aan elkaar ook nog regelmatig op andere momenten te treffen. Vanuit de vakbonden is men minder tevreden. Elkaar echt goed leren kennen en weten wat ieders belang is, gaat eigenlijk alleen via de vergaderingen: *'Als je elkaar maar zes keer per jaar ziet... duurt het wel langer voordat je dat dan van elkaar weet'* (R19). Een andere kanttekening wordt geplaatst bij het contact met het managementteam van het WSP (CMT). Respondenten geven aan dat dit nog intensiever kan (R15, R16, R18, R20, R21). Om die reden is er ingezet op een gezamenlijk overleg met het CMT, om te zorgen voor overeenstemming over het centrale doel en beter af te stemmen wie waar verantwoordelijk voor is (R18, R21). Uit de eerste bijeenkomst is gebleken dat het nog zoeken is naar de juiste manier: *'Het CMT had de agenda bepaald, in plaats van dat van te voren af te stemmen en een gezamenlijke agenda te voeren. Met het gevolg dat een gedeelte van de werkgeversvertegenwoordiging en vakbonden zoiets hadden van, wij komen niet naar de vergadering'* (R18). Afstemming tussen de sociale partners uit het bestuur en de uitvoerders in het WSP is nog te beperkt, waardoor verschillende activiteiten nog te weinig aan elkaar verbonden raken (R15, R16, R17, R18, R19, R21).

Er is tevredenheid over de manier waarop kennis en expertise worden uitgewisseld (R16, R17, R19, R20), maar dit zou nog wel beter kunnen worden benut (R18, R21). Moeilijke discussies worden niet uit de weg gegaan: *'Iedereen brengt vanuit zijn eigen expertise wel in wat ze willen inbrengen. Het is niet zo dat mensen niet durven praten. Iedereen zegt wat er gezegd moet worden'* (R20). Op die manier

komt ook op tafel waarin partijen elkaar kunnen versterken (R15, R17, R19, R20, R21). Zo hebben SW-bedrijven veel kennis over het werken met de doelgroep, is het onderwijs expert op het gebied van scholing en heeft het UWV jarenlange ervaring met de begeleiding naar werk, vanuit de Wajong. *‘Daar kunnen wij van leren’* (R17). Toch heerst het gevoel dat niet altijd alle informatie die beschikbaar is op tijd met elkaar wordt gedeeld: *‘Soms weet ik niet op tijd van bepaalde inhoudelijke stukken die wel belangrijk zouden kunnen zijn voor deze tafel [...] daardoor weten we initiatieven van verschillende partijen niet altijd goed met elkaar te vervlechten’* (R18). Daarnaast worden innovatieve ideeën of gedachten niet altijd opgepakt tijdens vergaderingen. Zodoende wordt er nog te weinig gebruik gemaakt van de kennis die partijen inbrengen (R18, R21).

7.2.2 Output

In Zuidoost-Brabant vervult het Regionale Werkbedrijf voornamelijk een rol in het realiseren van de regionale werkgeversdienstverlening (04-Werkt, 2016a), met als gevolg dat er weinig aanvullende projecten en activiteiten op het gebied van arbeidsmarktbeleid op touw zijn gezet.

OUTPUT GERICHT OP WERKGEVERS

Vanuit de werkgeverspartijen is een meerjarig arbeidsmarktprogramma (sectorplan) in gang gezet met behulp van een subsidie vanuit de provincie en het ministerie (04-Werkt, 2016b). Daarnaast wordt dit sectorplan gedeeltelijk gefinancierd door het Regionaal Werkbedrijf, vanwege de raakvlakken die sommige projecten hebben met activiteiten die door accountteams worden ondernomen vanuit het WSP (04-Werkt, 2016a). Het doel van het sectorplan is om 740 werkzoekenden duurzaam naar een werkgever te begeleiden. Om het matchen van werkzoekenden met werkgevers te vergemakkelijken, is een digitaal platform opgezet waar werkzoekenden zelf een ePortfolio kunnen aanmaken om zichtbaar te worden voor werkgevers. Daarnaast worden er vacaturecafés georganiseerd, om ontmoetingen tussen werkgevers en werkzoekenden te stimuleren (R17, R21). Het sectorplan van de werkgevers is volgens respondenten echter te weinig afgestemd op de activiteiten die vanuit het WSP worden georganiseerd (R16, R17, R18, R19):

‘Dan worden er vanuit accountteams bijvoorbeeld speeddates georganiseerd tussen potentiële werknemers en werkgevers, maar dan denk ik, waarom doen jullie speeddates als er al een vacaturecafé is op 1 juni? Kom dan daar naartoe, maar dat gebeurt dan niet [...]. Ga nou eens met elkaar om de tafel, zodat je het met elkaar gaat verbinden en je niet twee wielen naast elkaar laat draaien’ (R19).

Volgens respondenten wordt die verbinding inmiddels wel steeds meer gezocht (R15, R16, R17, R21). Vanuit het Regionale Werkbedrijf is daarnaast ingezet op een communicatiecampagne richting werkgevers, om de naamsbekendheid van 04-werkt te vergroten en werkgevers te enthousiasmeren voor de banenafpraak (04-Werkt, 2016a). Daarin is echter niet doorgepakt: *‘We hadden een communicatiemedewerker, maar haar contract is niet verlengt [...] we zijn nu opzoek naar een nieuw iemand, maar ik vind dat we niet doorpakken. Die zaken moeten er eigenlijk al liggen [...]’. Werkgevers moeten weten waar ze terecht kunnen’* (R21). Dat is nog wel een probleem: *‘Er was laatst nog een werkgeversbijeenkomst over 04-werkt. Van de 30 ondernemers waren er 25 uit de regio die nog nooit van 04werkt hadden gehoord’* (R17). Focus en regie op het uitvoeringsplan wordt gemist (R16, R18, R19, R21).

OUTPUT GERICHT OP WERKZOEKENDEN

Vanuit het sectorplan van de werkgevers zijn er ook projecten voor werkzoekenden opgezet. Voornamelijk om de doelgroep met behulp van leer-werktrajecten, opleidingen en workshops werkfit te maken, zodat ze een kans hebben op de arbeidsmarkt (R17, R21; 04-Werkt, 2016b). Daarnaast is er ingezet op het transparant maken van de doelgroep (04-Werkt, 2017). Vanuit gemeenten en UWV is ingezet op het aanmaken van klantprofielen binnen één gezamenlijk systeem: Sonar: *‘Wat ik wel goed vind is dat de doelgroep in ieder geval toch allemaal op Sonar is aangesloten, maar we moeten er nog wel meer op sturen dat we het ook actief gaan gebruiken. Dat is dan weer een ander verhaal’* (R16). Om informatie over werkzoekenden beter te kunnen delen, is er ook ingezet op digitale profielen. Vanuit het onderwijs wordt er voor leerlingen een e-profiel aangemaakt en werkgevers hebben een website opgezet waarbij werkzoekenden zichzelf door middel van een ePortfolio kunnen presenteren (R19). Ook hier ontbreekt het nog aan afstemming: *‘Iedereen heeft inmiddels een ander instrument bedacht. Je kunt die instrumenten wel gaan vullen met van alles en nog wat, maar uiteindelijk moet je toch kiezen voor één manier’* (R16). Respondenten geven aan dat dat de komende tijd nog meer bij elkaar moet komen (R15, R16, R17, R18, R20).

OUTPUT GERICHT OP REGIONALE AFSTEMMING

In Zuidoost-Brabant heeft men ingezet op eenduidige regionale werkgeversdienstverlening. Daarvoor is de organisatie 04-werkt opgezet (04-Werkt, 2016a). Respondenten geven aan tevreden te zijn over het feit dat de dienstverlening nu meer één gezicht heeft. Er is voor werkgevers een duidelijk aanspreekpunt (R15, R16, R17, R20, R21). *‘Het heeft gezorgd voor meer herkenbaarheid, waardoor je een betere samenwerking creëert’* (R17). Alhoewel werkgevers nu vanuit één organisatie worden benaderd, is er nog niet een gevoel van eenheid (R16, R17, R18, R19). *‘Je hebt 04-werkt, waarin gemeenten en UWV moeten samenwerken, maar ik vind dat nog niet één gegeven’* (R18). De verschillende accountteams van 04-werkt bestaan uit functionarissen van gemeenten, UWV en SW-bedrijven, die nu onder een andere titel aan het werk zijn: *‘Het zijn dus dezelfde mensen die dezelfde dingen doen, alleen in een ander jasje’* (R17). Daarnaast werkt een deel van de gemeenten samen in een apart gebiedsgericht accountteam (Kempenplus). Dit accountteam valt wel onder 04-werkt, maar heeft een eigen aanpak: *‘Het is een aparte club mensen die ook weer werkgevers bezoeken, dus in die zin vind ik het nog teveel versnipperd’* (R17). Alhoewel men positief is over het eenduidige aanspreekpunt naar de buitenwereld is er intern nog te weinig sprake van eenheid (R16, R17, R19, R21).

7.2.3 Outcomes

De plaatsingen voor de banenafsprake lopen volgens de laatste cijfers enigszins achter. Met 605 banen is de doelstelling van 680 voor de jaren 2014 tot en met 2016 net niet gehaald (UWV, 2017). Ondanks de tegenvallende cijfers geven respondenten aan dat het Regionale Werkbedrijf zeker van toegevoegde waarde is. Er is meer aandacht gekomen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het Regionaal Werkbedrijf zorgt voor meer herkenbaarheid en een stukje bewustwording (R15, R17, R18, R20, R21). *‘Als we niks hadden gedaan was het nooit zover gekomen. We hebben er veel energie in gestopt en er is ook wel werk verzet [...]’. Het bereikt alleen nog onvoldoende waarvoor we eigenlijk ooit gestart zijn’* (R17). Er is wel vertrouwen dat die beweging nog gemaakt kan worden (R15, R16, R18, R19, R20, R21).

7.2.4 Algehele oordeel succes

De bevindingen over de kwaliteit van de samenwerking, de gerealiseerde output en outcomes zijn samengevat in onderstaande tabel (tabel 7.1) Over het geheel genomen is men matig positief. De samenwerking heeft een lange aanlooptijd nodig gehad. Inmiddels weet men elkaar steeds beter te vinden en initiatieven aan elkaar te verbinden, maar dat komt nog onvoldoende tot uiting in de resultaten.

Tabel 7.1: beoordeling van het succes in Zuidoost-Brabant

Succes	Beoordeling					Toelichting
	-/-	-	+/-	+	+/+	
Kwaliteit samenwerking						
Conflictbeheersing			X			Geen conflicten, wel enkele impasses die de voortgang hebben vertraagd
Frequentie van contact			X			Positief over contact bestuurders, maar afstemming met CMT kan beter
Uitwisselen van expertise/kennis			X			Aanwezig, maar kan nog meer benut worden
Output						
Gericht op werkgevers			X			Sectorplan vanuit werkgevers, maar initiatieven onvoldoende afgestemd met WSP
Gericht op werkzoekenden			X			Leer-werkplekken vanuit sectorplan werkgevers & transparant maken doelgroep, maar weinig afstemming tussen initiatieven
Gericht op regionale afstemming			X			Regionaal WSP opgezet; maar een gevoel van eenheid wordt gemist
Outcomes						
Aantal plaatsingen		X				Doelstelling: 680 Aantal plaatsingen: 605
Toegevoegde waarde RWB			X			Blijkt nog onvoldoende uit resultaten

7.3 Succesfactoren

7.3.1 Structureel: de samenstelling

Het Regionaal Werkbedrijf Zuidoost-Brabant bestaat uit een bestuurlijk overleg, het Dagelijks Bestuur (DB) en kent geen onderliggend partneroverleg. Onderstaande figuur (figuur 7.2) geeft weer welke vertegenwoordigers onderdeel uitmaken van het DB (04-Werkt, 2016a).

Zuidoost-Brabant	Bestuurlijk overleg		
Gemeenten		Gemeenten	Eindhoven, Best, Bladel
UWV		UWV	Regiomanager
Werkgevers		Werkgevers	Van der Hoorn Buigtechniek, VDL groep
Vakbonden		Vakbonden	FNV, CNV
Onderwijs		Onderwijs	Directeur Job 8: koepelorganisatie van speciaal onderwijs, praktijkonderwijs en entree-opleidingen
SW-bedrijven			
Coördinatie		Coördinatie	Secretaris

Figuur 7.2: vertegenwoordigers van partijen in het bestuurlijk overleg

Over het algemeen is men in Zuidoost-Brabant tevreden met de manier waarop het Regionale Werkbedrijf is samengesteld (R15, R16, R17, R19, R20, R21). Alle belangrijke partijen zitten aan tafel en het overleg is niet te groot. Alhoewel de omvang wel eens lastig is wat betreft besluitvaardigheid, is men het erover eens dat het belangrijk is om de huidige diversiteit aan partijen te behouden (R15, R16, R17, R18, R21). Uniek aan het Regionale Werkbedrijf Zuidoost-Brabant is het feit dat ook een vertegenwoordiger van de SW-bedrijven aan tafel zit. Alhoewel SW-bedrijven uitvoeringsorganisaties zijn van gemeenten, voegen ze volgens meerdere respondenten wel degelijk iets toe (R15, R16, R17, R21). Zo stelt een werkgever: *‘Zij zijn natuurlijk al veel langer met die doelgroep aan het werk dan wij. Ja, soms is het ook wel even goed om die informatie erbij te halen’*. Om te voorkomen dat de overheidsgeleding te zwaar vertegenwoordigd raakt, is er afgesproken om alle overheidspartijen samen één stem te geven. Zo kunnen SW-bedrijven lid zijn en hun expertise delen zonder dat de samenwerking onevenwichtig wordt.

De personen aan tafel moeten een slagvaardig bestuur vormen en ervoor zorgen dat ze hun achterban weten te bereiken: *‘We moeten als bestuur zorgen dat we op andere plekken mensen aan tafel krijgen’* (R15). Alhoewel dat nog wel een zoektocht is, vindt men dat het in Zuidoost-Brabant redelijk is georganiseerd. De overheidspartijen komen samen in het portefeuillehoudersoverleg, zodat naast de drie gemeenten die deelnemen aan het bestuurlijk overleg, ook het geluid van de andere gemeenten gehoord wordt: *‘We zorgen ervoor dat de agenda van het DB wordt doorgesproken tijdens het portefeuillehoudersoverleg en vragen tijdens die vergadering actief wat iedereen van de voorliggende stukken vindt’*. Alhoewel het in het begin wel wat zoeken was met elkaar, is men nu tevreden met hoe het is geregeld (R15, R16).

De vertegenwoordiging van de werkgevers is een lastig vraagstuk, vanwege de diversiteit van de groep. De vraag is of de twee vertegenwoordigers aan tafel hun achterban voldoende in beeld hebben. Om daar zo goed mogelijk op in te spelen is er een klankbordgroep opgericht. De klankbordgroep, bestaande uit werkgevers van diverse sectoren, komt voorafgaand aan elk bestuurlijk overleg bijeen om de agenda voor te bespreken: *‘In het bestuurlijk overleg zitten werkgevers uit technische bedrijven, dus daarom hebben we een klankbordgroep neergezet met wat meer diversiteit erin, zoals logistiek, zorg en nog wat algemene zaken’* (R17). Met behulp van de input uit de klankbordgroep proberen de werkgevers in het bestuurlijk overleg de mening van de gemiddelde werkgever te vertegenwoordigen. Vanuit de werkgevers geeft men aan tevreden te zijn over deze manier van werken.

Het vertegenwoordigen van de achterban is ook voor vakbonden ingewikkeld. Om de doelgroep te bereiken probeert men cliëntenparticipatie op touw te zetten, maar de vakbonden hebben moeite om dat van de grond te krijgen (R15, R18, R19, R21). Daarnaast is het de vraag of cliëntenraden een goede afspiegeling vormen van de doelgroep.

Over de vertegenwoordiging van de onderwijswereld is men positief (R15, R16, R19, R21). Onder de koepelorganisatie Job8 vallen zowel scholen voor Pro-VSO als scholen die entree-opleidingen aanbieden. Op die manier kunnen alle kwetsbare jongeren worden bereikt (R19).

7.3.2 Functioneel: inhoudelijke afstemming

URGENTIEBESEF

Het belang en de noodzaak om samen te werken is bij de start van het Regionale Werkbedrijf nooit echt onderwerp van gesprek geweest (R15, R16, R17, R18, R19, R21). Vanuit de landelijke opgave is er gewoon invulling gegeven aan de samenwerking. Daarbij is enige tijd nodig geweest om de juiste overlegstructuur met elkaar te vinden (R15, R16, R17, R21). In het begin was er daardoor nog niet echt sprake van samenwerking: *‘We hadden eerst nog een algemeen bestuur, met een man of veertig aan tafel, maar dat was te groot, dat ging niet. Dus daar zijn we na een tijd mee gestopt’* (R15). Alhoewel er formeel wel een Regionaal Werkbedrijf was, kwam men in de praktijk nog niet structureel bijeen. *‘De wethouder van de gemeente Eindhoven sprak, als voorzitter van het Regionaal Werkbedrijf, wel links en rechts met mensen maar er was nog geen samenwerking [...]. Iedereen is voor zich gaan lopen’* (R16). Partijen deden allemaal iets apart van elkaar. Na driekwartjaar is met behulp van een nieuwe projectleider de samenwerkingsstructuur van het Dagelijks Bestuur opgericht. *‘Alleen toen gingen al die sporen al alle kanten op’* (R16). Daaruit blijkt dat de urgentie om bijeen te komen in het begin nog niet sterk werd gevoeld. Inmiddels onderschrijft iedereen wel de urgentie van het vraagstuk (R15, R16, R17, R19, R20). Bij gemeenten vanuit politiek en bestuurlijke druk, omdat die door de Participatiewet meer verantwoordelijkheden hebben gekregen. Vanuit het onderwijs wil men voorkomen dat de leerlingen van het VSO-Pro buiten beeld raken. Werkgevers voelen de noodzaak om samen te werken vanwege het voorkomen van de quotumwet en vacatures die steeds moeilijker te vervullen zijn. Tot slot voelen de vakbonden en SW-bedrijven de noodzaak om op te komen voor de rechten van werknemers. *‘Je ziet nu echt dat bestuurders zich er hard voor maken om het gewoon collectief aan te pakken’* (R21).

Op bestuurlijk niveau heerst inmiddels ook sterk de overtuiging om op regionaal niveau samen te werken (R15, R16, R17, R18, R19, R20, R21). Op uitvoeringsniveau is die overtuiging minder aanwezig:

‘Afdelingsmanagers en accountteams hebben regelmatig een interne discussie [...] wat levert het op voor onze gemeente? Ja, misschien deze keer niks, maar voor de regio levert het wat op. Het zorgt niet voor de uitstroming van een klant van ons, maar we hebben wel een plaatsing gerealiseerd’ (R21).

De regio Zuidoost-Brabant kent daarnaast een lastige dynamiek met plattelandsregio de Kempen (R15, R16, R17, R18, R20). Zij hebben een eigen gebiedsgericht accountteam onder de naam Kempen Plus. Dit accountteam maakt wel onderdeel uit van het gezamenlijke WSP 04-werkt, maar opereert vrij zelfstandig. *‘De regionale gedachte is goed, maar het is verre van één club. Iedereen heeft toch weer zijn eigen verhaal, binnen zijn eigen gemeente’ (R17).* Bestuurlijk is er dus de overtuiging om zaken regionaal af te stemmen, maar op ambtelijk niveau houdt men het liefst autonomie.

CONGRUENTIE VAN DOELEN

Respondenten geven aan dat er, naast de kwantitatieve doelstelling van de te realiseren banen, geen duidelijke gezamenlijke kwalitatieve doelstelling is (R15, R16, R17, R18, R19). *‘Er wordt tot nu toe vooral gepraat in systemen en targets die gehaald moeten worden, in plaats van dat het echt gaat over waartoe we als Regionaal Werkbedrijf op aarde zijn’ (R18).* Iedereen praat vanuit zijn eigen belangen en eigen ideeën over de arbeidsmarkt. Een heldere gezamenlijke visie ontbreekt, met als gevolg dat het doel van de samenwerking regelmatig ter discussie wordt gesteld. (R15, R16, R17, R18, R19, R20, R21). Zo is er bijvoorbeeld geen overeenstemming over de doelgroep waarop de samenwerking zich moet richten (R15, R16, R17, R18, R19, R20). Vanuit de dreiging van de quotumwet vinden werkgeverspartijen het vooral belangrijk om mensen uit garantiebanendoelgroep aan het werk te helpen. Gemeenten en vakbonden zetten liever in op de bredere doelgroep vanuit de gehele Participatiewet. Werkgevers hebben dat lange tijd proberen tegen te houden. Uiteindelijk is een compromis gesloten. *‘We besteden speciale aandacht aan de participatiebanen, maar nemen ook onze maatschappelijke verantwoordelijkheid voor de bredere doelgroep’ (R15).* Een ander punt van discussie is de eenzijdige focus op de regionale werkgeversdienstverlening. Overheidspartijen hebben de gezamenlijke verantwoordelijkheid om die dienstverlening te realiseren. Vakbonden zouden echter graag zien dat er daarnaast ook aandacht komt voor bredere arbeidsmarktvraagstukken. Iemand vanuit de vakbonden geeft daarover aan: *‘Ik zou graag willen dat er een strategisch plan komt, om diverse projecten op het gebied van arbeidsmarktbeleid met elkaar te integreren [...] een bredere visie dan alleen de opgave die gemeenten en UWV hebben’* Van een eenduidig samenwerkingsverhaal is nog geen sprake.

LANGE TERMIJN VISIE

Alle respondenten hebben aangegeven dat er (te) weinig aandacht is voor een visie op de lange termijn. Er wordt voornamelijk vanuit jaarplannen gewerkt. Er zou meer aandacht kunnen worden besteed aan een meerjarenperspectief, maar dat is lastig omdat er nog veel in verandering en beweging is: *‘Je moet het ook niet zo dichtgeregeld hebben, dat ontwikkeling niet meer mogelijk is’ (R21).* Wel is het belangrijk om met elkaar het gesprek aan te gaan over wat voor thema’s iedereen belangrijk vindt voor de toekomst en de financiering die daarvoor nodig is (R15, R16, R17, R21). Het budget vanuit het Rijk is voornamelijk besteed aan het organiserend vermogen van partijen. Andere kosten vallen gewoon

onder de regelingen van de overheid: *‘Alle werkzaamheden die vanuit O4 werkt gecontinueerd moeten worden bouwen gewoon voort op de taak die gemeenten en UWV toch al hebben’* (R18). Om de organisatiestructuur in stand te kunnen houden, zouden alle partijen een aantal uren vrij kunnen maken vanuit de eigen begroting (R15, R17, R19, R21). *‘Dan wordt het spannend of partijen er financiering tegenover willen zetten. Als dat niet zo is dan heeft het een groot afbreukrisico [...]. Volgens mij wordt er ook wel gehoopt op een soort follow-up van budgetten vanuit het Rijk’* (R21). Om daar niet van afhankelijk te zijn is het belangrijk op korte termijn met elkaar in gesprek te gaan over toekomstige financiering (R17, R19, R20, R21).

7.3.3 Functioneel: relationele verbinding

VERTROUWEN

Alle respondenten geven aan het idee te hebben dat iedereen zich optimaal inzet voor de samenwerking. In ieder geval op bestuurlijk niveau is dat vertrouwen er (R15, R16, R18, R19, R20, R21):

‘Ik denk dat er nu wel echt vertrouwen is tussen partners, maar dat dat nog vooral op DB niveau ligt en nog minder op het operationele vlak naar de uitvoering toe. Iedereen in het DB zegt, wij vinden dit belangrijk en we gaan het gewoon doen. Maar hoe doet jouw uitvoeringsorganisatie dat dan? Handelt die daar wel naar?’ (R21).

De praktijk stoelt het vertrouwen van partners nog niet, door het achterblijven van de ambities en taakstellingen die zijn gesteld. *‘Tijdens de bestuursvergaderingen ligt de prioriteit bij de doelgroep banenafpraak, maar je ziet in de praktijk dat gemeenten vooral bijstandsgerechtigden plaatsen’* (R17). Een risico voor het vertrouwen is het feit dat de regio Zuidoost-Brabant dit jaar naar verwachting achterblijft met het realiseren van de plaatsingen op de banenafpraak (R21). Respondenten geven aan dat het belangrijk is om open en eerlijk naar elkaar te blijven (R16, R17, R19, R21):

‘Je moet eerlijk durven laten zien wat er bij jezelf niet goed gaat in de aanpak van een probleem [...]. Het helpt dat je in gesprek met elkaar, elkaars probleem steeds beter gaat zien en durft mee te denken over een oplossing. Op het moment dat je dat niet doet zie je het vertrouwen weer kelderen’ (R16).

Alhoewel het in het begin nog erg zoeken was, is men nu tevreden over de manier waarop er wordt gecommuniceerd (R16, R17, R19, R21). Het helpt dat partners elkaar steeds beter hebben leren kennen. Een goede relatie is van groot belang om elkaar op die manier dingen toe te kunnen vertrouwen. Inmiddels heeft men daar steeds meer oog voor (R16, R19, R20, R21).

OVERWINNEN VAN CULTUURVERSCHILLEN

Cultuurverschillen zorgen soms voor onderlinge spanningen tussen partijen (R15, R17, R19, R21). Het integreren van de wereld van ondernemers en die van de overheid blijkt een lastige opgave. De actiegerichtheid van werkgevers botst met de zorgvuldigheid van waaruit overheidspartijen werken. De structuren en wettelijke eisen waar gemeenten en UWV aan moeten voldoen leiden tot frustraties bij werkgevers. Werkgevers hebben daarom vanaf de start van de samenwerking ook eigen initiatieven opgezet: *‘Om niet afhankelijk te zijn van de dienstverlening van gemeenten zijn werkgevers zelf dingen*

gaan organiseren [...]. Een deel van die instrumenten zijn echter aanvullend, dan wel complementair, dan wel concurrerend aan de dienstverlening en activiteiten vanuit 04-werkt' (R16).

In het begin werden de verschillende initiatieven vanuit 04-werkt en vanuit werkgevers onvoldoende met elkaar verbonden, wat onderling heeft gezorgd voor onbegrip. Inmiddels wordt die verbinding wel steeds meer gelegd (R15, R16, R17, R21), maar dit voorbeeld toont aan dat cultuurverschillen de samenwerking tussen overheid en werkgeverspartijen niet altijd makkelijk maken. Een andere bron van irritatie is de bureaucratische organisatie van overheidspartijen (R17, R18, R19, R21), die ervoor zorgt dat er vaak vanuit bestaande instrumenten en processen wordt gedacht. Zo heeft het UWV een instrument ontwikkeld, de kandidatenverkenner, waarmee ondernemers zelf kunnen zoeken in het bestand met kandidaten die onder de banenafpraak vallen. Waar men vanuit het UWV volledig overtuigd is van de werking van het instrument, is er kritiek vanuit werkgevers (R17, R20, R21). *'Je ziet dat partijen elkaar soms niet helemaal verstaan'* (R21). Daarnaast zorgt de stroperigheid van processen bij de overheid voor onbegrip bij de meer actiegerichte werkgevers. Het frustreert werkgevers dat zo'n instrument als de kandidatenverkenner pas twee en een half jaar na dato ineens opduikt (R15, R16, R17, R21). *'We zijn al van alles aan het inrichten en koppelen aan elkaar en dan kom je nu opeens met een kandidatenverkenner. Terwijl het UWV denkt, we hebben binnen twee jaar een monitor kunnen bouwen, super!'* (R21). Alhoewel dit soort tegenstellingen er uiteindelijk voor zorgen dat men van elkaar leert, komen er ook irritaties uit voort (R15, R16, R17, R19, R20).

7.3.4 Functioneel: coördinatie

In Zuidoost-Brabant is een secretaris aangesteld vanuit de overheidskolom die twee tot vier uur per week zorgt voor ondersteuning van de samenwerking (04-Werkt, 2016a). De secretaris vervult voornamelijk administratieve taken, zoals het notuleren en plannen van vergaderingen (R15, R16, R17, R18, R19, R20, R21). Daarnaast heeft de secretaris contact met partners als er bepaalde actiepunten zijn opgesteld tijdens een vergadering: *'om te vragen wanneer ze die actiepunten gaan oppakken'* (R21). Uiteindelijk blijven partijen echter zelf verantwoordelijk om uitwerking te geven aan de plannen. Daarnaast is de secretaris het aanspreekpunt tussen vergaderingen door. Die rol is volgens de secretaris echter vrij beperkt:

'Als je de secretarisrol bijna fulltime zou kunnen uitvoeren dan zou je hem heel goed kunnen oppakken [...]. Ik heb hier maar zo'n twee a vier uur per week voor. Je constateert veel, maar ik heb niet echt de ruimte om daar echt op in te springen. Dat is eigenlijk heel jammer [...]. We missen iemand die als mediator tussendoor het gesprek aangaat met partijen en zorgt voor regie op activiteiten die zijn afgesproken'.

Meerdere partijen geven aan daar wel behoefte aan te hebben (R16, R17, R18, R20, R21). *'Ik denk dat we dan sneller tot een gezamenlijke visie waren gekomen. Een coördinator had daarin kunnen ondersteunen door verschillende belangen van partners te verkennen en daar verbindingen tussen te leggen'* (R18). De rol van de secretaris is in die zin beperkt, maar vanuit een signalerende functie worden er wel zaken teruggekoppeld aan de voorzitter van het Dagelijks Bestuur (R15, R16, R21). Die spreekt mensen vervolgens aan op de gezamenlijke verantwoordelijkheid (R16, R18, R19, R21): *'De voorzitter is een krachtig persoon, die de vergadering goed aanstuurt en waar nodig knopen doorhakt'* (R18). Op die manier wordt de samenwerking toch aangestuurd.

7.3.5 Contextueel: stabiliteit

Door de jaren heen zijn er in de regio Zuidoost-Brabant veel verschillende samenwerkingsverbanden ontstaan op het gebied van economie en arbeidsmarkt. De grootste speler in het geheel van versnipperde initiatieven is het samenwerkingsverband Stichting Brainport (Brainport, 2017). Al sinds 2005 werken overheden, bedrijven, onderwijs- en kennisinstellingen met elkaar samen. In beginsel om de teloorgang van de industrie tegen te houden, maar door de economische vooruitgang van afgelopen jaren is de samenwerking inmiddels voornamelijk gericht op kennis en innovatie. Om als regio ook in te zetten op een stabiele arbeidsmarkt met goed opgeleide werknemers, is er sinds 2011 een samenwerkingsverband opgericht dat zich specifiek richt op dat vraagstuk: het Regionaal Arbeidsplatform (RAP) Zuidoost-Brabant (Brainport, 2017):

‘Het RAP was heel actief en heeft in crisistijd hele goed dingen gedaan. Nu is het RAP een stuk kleiner. Op den duur is een samenwerking gewoon op en dan moet je hem stoppen of opnieuw inkleden. Het RAP is er nog wel gewoon, maar nu vooral met het doel om elkaar te leren kennen, zodat je elkaar makkelijk kunt vinden als er een crisissituatie komt’ (R17).

Respondenten geven aan dat het Regionale Werkbedrijf niet aansluit bij deze initiatieven. *‘Je komt altijd weer dezelfde gezichten tegen, maar dan houdt het ook wel op’ (R17).* *‘Het Regionale Werkbedrijf is echt weer een nieuwe vondst, gebaseerd op de wettelijke taakstelling’ (R16).* Vanuit de vakbonden is er wel nadrukkelijk de wens om het Regionale Werkbedrijf meer te verbinden met andere initiatieven in de regio, omdat dat kansen met zich meebrengt:

‘Om een voorbeeld te geven: de provincie heeft de mogelijkheid om een driejarig programma op arbeidsmarktbeleid vorm te geven. Daar heeft zij twee miljoen voor beschikbaar. Dat is niet op deze tafel gecommuniceerd, terwijl we daar wel plannen die we goed vinden mee hadden kunnen financieren [...]. Dat budget is één op één richting Brainport gegaan’ (R18).

Het ontbreekt in de regio aan een strategische visie op arbeidsmarktvraagstukken, die economie en arbeidsmarkt met elkaar verbindt. Er is veel pluriformiteit (R15, R16, R18, R17, R21). Wat de samenwerking in het Regionale Werkbedrijf anders maakt ten opzichte van andere initiatieven is het feit dat er ook werknemersorganisaties betrokken zijn. Die samenwerking is vooral voor overheidspartijen weer even wennen. De overheid moet wennen aan de rol van sociale partners op de regionale arbeidsmarkt. *‘Vroeger had je arbeidsbureaus, waarin het bestuur werd gevormd door werknemersorganisaties, werkgeversorganisaties en gemeenten, maar dat is alweer een tijd geleden’ (R18).* Vanwege het feit dat de samenwerking in Zuidoost-Brabant zich voornamelijk richt op thema's die onder de verantwoordelijkheid vallen van de overheidspartijen, zoals de dienstverlening in het WSP, is het zoeken wat precies de rol kan zijn van werkgevers en vakbonden.

7.3.6 Algehele oordeel succesfactoren

De bevindingen over de succesfactoren zijn samengevat in onderstaande tabel (tabel 7.2).

Tabel 7.2: beoordeling van succesfactoren Zuidoost-Brabant

Succesfactoren	Beoordeling					Toelichting
	-/-	-	+/-	+	+/+	
Structureel: samenstelling						
			X			Over het geheel genomen positief, maar vertegenwoordiging achterban is een issue
Functioneel: inhoudelijke afstemming						
Urgentiebesef			X			In begin geen onderlinge afstemming/vergaderingen; inmiddels meer collectief bewustzijn
Congruentie van doelen		X				Doel van de samenwerking staat regelmatig ter discussie
Lange termijn visie			X			De wil is er om de samenwerking in stand te houden, maar concrete visie ontbreekt
Functioneel: relationele verbinding						
Vertrouwen			X			Gevoel dat iedereen zich naar beste vermogen inzet, maar praktijk stoelt vertrouwen nog niet altijd
Overwinnen van cultuurverschillen			X			Irritaties en spraakverwarring, maar wel steeds meer in staat om van elkaar te leren
Functioneel: coördinatie						
		X				Ondersteuning beperkt zich tot secretariaatsfunctie
Context: stabiliteit						
		X				Werkbedrijf bouwt niet voort op eerdere initiatieven; geen koppeling met andere programma's voor economische stimulering

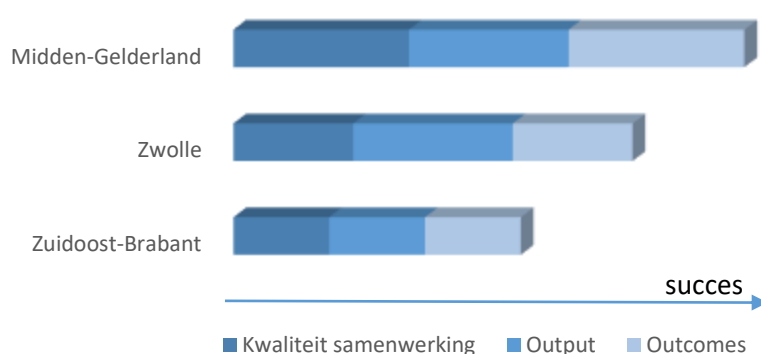
8. Vergelijkende analyse

Op basis van de resultaten uit hoofdstuk 5, 6 en 7 is het mogelijk om een vergelijkende analyse uit te voeren. Deze analyse is nodig om uitspraken te kunnen doen over de factoren die succesvolle samenwerking in Regionale Werkbedrijven verklaren. In §8.1 zal eerst inzichtelijk worden gemaakt hoe succesvol de regio's ten opzichte van elkaar zijn. Vervolgens zal in §8.2 worden besproken aan de hand van welke succesfactoren deze verschillen kunnen worden verklaard. Daarbij zal duidelijk worden dat voornamelijk de functionele factoren aanknopingspunten vormen voor het verschil in succes (§8.2.1). De structuur van het netwerk lijkt minder bepalend te zijn (§8.2.2) en de invloed van een stabiele context blijft enigszins onduidelijk (§8.2.3). Ter afsluiting volgt nog een korte samenvatting (§8.2.4).

8.1 Het succes tussen regio's vergeleken

In de voorgaande hoofdstukken is de mate van succesvolle samenwerking per regio beoordeeld. Aan de hand daarvan is het mogelijk om het succes van de verschillende regio's met elkaar te vergelijken. Deze vergelijking is grafisch weergegeven in figuur 8.1.

Figuur 8.1: Vergelijkende analyse succesindicatoren

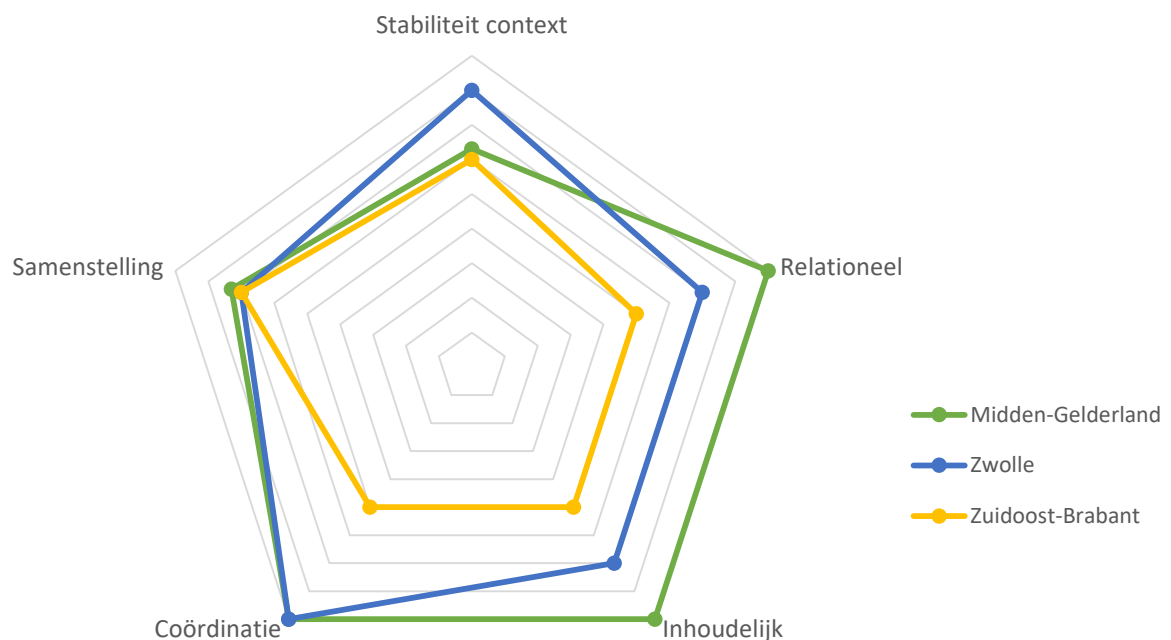


Op basis van de succescriteria die centraal staan in dit onderzoek zijn duidelijke verschillen waarneembaar tussen de regio's. Zowel wat betreft de kwaliteit van de samenwerking als de meer traditionele criteria – de output en outcomes – steekt de regio Midden-Gelderland uit boven de andere regio's. Op basis van constructieve samenwerking, gestimuleerd door unieke vergaderlocaties en open discussies, is een overzichtelijk aantal projecten en initiatieven ontstaan. De regio is er op die manier in geslaagd om steeds meer aandacht te genereren voor maatschappelijk ondernemen. Ook voor Zwolle geldt dat er goed wordt gepresteerd. Vooral wat betreft de grote hoeveelheid projecten en initiatieven die op touw zijn gezet. Wat betreft de doorwerking van de plannen – de outcomes – blijkt de regio echter minder goed te scoren. Initiatieven blijven soms nog teveel hangen in notities en overlegstructuren, waardoor het effect ervan onzeker is. Daarnaast beïnvloedt het brede programma de kwaliteit van de samenwerking. Op bestuurlijk niveau verliest men soms het overzicht en door de omvang van de agenda blijft er weinig ruimte over om met elkaar de dialoog aan te gaan. Zuidoost-Brabant presteert ten opzichte van de andere regio's het minst goed. Impasses in de onderlinge samenwerking hebben ervoor gezorgd dat de samenwerking een langere aanlooptijd nodig heeft gehad. Initiatieven en projecten zijn lange tijd onvoldoende op elkaar afgestemd, waardoor er veel overlap bestaat.

8.2 Het verschil in succes verklaard

De vorige paragraaf heeft duidelijke verschillen laten zien tussen de regio's wat betreft de mate van succes. De vraag die resteert is hoe deze verschillen in succes kunnen worden verklaard. De succesfactoren die in dit onderzoek centraal staan, bieden daarvoor aangrijpingspunten. In tabel 8.1 zijn de scores van de regio's op de verschillende succesfactoren – zoals vastgesteld in de vorige hoofdstukken – op overzichtelijke wijze onder elkaar gezet. De verschillen die op basis van deze tabel zichtbaar worden, zijn grafisch weergegeven in een spindiagram (figuur 8.2). De diagram maakt duidelijk op welke gebieden de regio's goed scoren ten opzichte van elkaar. Door het vergelijken van deze (uiteenlopende) scores met de mate van succes in de verschillende regio's, worden bepaalde patronen zichtbaar die het verschil in succes kunnen verklaren.

Figuur 8.2: De succesfactoren tussen regio's vergeleken



Tabel 8.1: Vergelijkende analyse succesfactoren

Succesfactoren	regio	Beoordeling					Toelichting	
		-/-	-	+/-	+	+/+		
Structureel: samenstelling								
	MG			X			+ Over het geheel genomen positief over samenstelling	- Vertegenwoordiging achterban is een issue
	ZW			X			+ Over het geheel genomen positief over samenstelling	- Vertegenwoordiging achterban is een issue
	ZB			X			+ Over het geheel genomen positief over samenstelling	- Vertegenwoordiging achterban is een issue
Functioneel: inhoudelijk								
Urgentiebesef	MG				X		+ Intrinsieke motivatie + Belang van samenwerking duidelijk gepositioneerd + Men houdt elkaar scherp m.b.t. de regionale opgave	- Uitvoeringsniveau: vooral aandacht voor doelgroep binnen eigen gemeentegrenzen
	ZW			X			+ Urgentiebesef: deels door landelijke afspraken, maar ook intrinsieke motivatie en enthousiasme	- Op hoofdlijnen niemand tegen regionale opgave, maar: in de praktijk hechten gemeenten erg aan eigen beleid
	ZB			X			+ Inmiddels wel collectief bewustzijn + Regionale opgave wordt op bestuurlijk niveau gevoeld	- In begin geen vergaderingen en onderlinge afstemming - In de praktijk is het nog verre van één club
Congruentie doelen	MG				X		+ Overeenstemming over doelstelling: brede doelgroep + Duidelijk samenwerkingsverhaal	
	ZW			X			+ Overeenstemming over doelstelling: brede doelgroep en bredere arbeidsmarktvraagstukken	- Duidelijk samenwerkingsverhaal ontbreekt: te abstract en geen prioriteitstelling
	ZB		X					- Doel van de samenwerking staat regelmatig ter discussie
Lange termijn visie	MG			X			+ De wil is er om de samenwerking in stand te houden	- Er is nog niet concreet nagedacht over meerjarige visie of toekomstige financiering
	ZW				X		+ Lange termijn visie onder de noemer: TRZ + Al (gedeeltelijk) voorzien in toekomstige financiering	
	ZB			X			+ De wil is er om de samenwerking in stand te houden	- Er is nog niet concreet nagedacht over meerjarige visie of toekomstige financiering
Functioneel: relationeel								
Vertrouwen	MG				X		+ Gevoel dat iedereen zich naar beste vermogen inzet + Communicatie: kwetsbare en open opstelling + Affiniteit: persoonlijke klik	
	ZW			X			+ Gevoel dat iedereen zich naar beste vermogen inzet + Communicatie: werken aan aanspreekcultuur + Affiniteit: solidariteitsgevoel	- Uitvoering/uitwerking valt in de praktijk soms tegen - Communicatie: niet altijd transparant - Affiniteit: veel bestuurlijke wisselingen
	ZB			X			+ Gevoel dat iedereen zich naar beste vermogen inzet + Steeds meer oog voor open communicatie en relatie	- Praktijk stoelt vertrouwen nog niet: plaatsingen blijven achter - In het begin nog erg zoekende naar juiste verhoudingen

Overwinnen cultuurverschillen	MG				X		+ Onderling begrip en in staat om van elkaar te leren	
	ZW				X		+ Onderling begrip en in staat om van elkaar te leren	
	ZB			X			+ Men is steeds meer in staat van elkaar te leren	- Irritaties en spraakverwarring door cultuurverschillen
Functioneel: coördinatie								
	MG				X		+ Onafhankelijke coördinator, die zorgt voor: - Verbinding - Aanjagen en bewaken van voortgang - Initiatief en leiderschap	
	ZW				X		+ Onafhankelijke coördinator, die zorgt voor: - Verbinding - Aanjagen en bewaken van voortgang - Initiatief en leiderschap	
	ZB		X					- Ondersteuning beperkt zich tot secretariaatsfunctie
Context: stabiliteit								
	MG		X					- Werkbedrijf bouwt niet voort op eerdere initiatieven - Geen koppeling met andere programma's voor economische stimulering
	ZW				X		+ Werkbedrijf bouwt voort op RPA + Er wordt actief verbinding gelegd met andere programma's voor economische stimulering	
	ZB		X					- Werkbedrijf bouwt niet voort op eerdere initiatieven - Geen koppeling met andere programma's voor economische stimulering

MG = Midden-Gelderland, ZW = Zwolle, ZB = Zuidoost-Brabant

Uit tabel 8.1 en de spindigram (figuur 8.2) blijkt dat voornamelijk de functionele factoren aanknopingspunten vormen voor het verschil in succes. De regio Midden-Gelderland en Zwolle scoren beduidend beter op relationele verbinding, inhoudelijke afstemming en coördinatie in vergelijking met Zuidoost-Brabant. Midden-Gelderland steekt er als best presterende regio het meest bovenuit. Dat duidt erop dat deze factoren van cruciaal belang zijn voor succesvolle samenwerking. Wat betreft de samenstelling van het netwerk presteren de regio's nagenoeg gelijk, waardoor de structuur van het netwerk in deze regio's niet bepalend blijkt voor het verschil in succes. Tot slot blijft het enigszins onduidelijk wat voor invloed een stabiele context heeft op het succes van de samenwerking. Het feit dat de regio Midden-Gelderland ondanks het ontbreken van een stabiele context toch goed presteert, geeft aan dat het in ieder geval geen noodzakelijke voorwaarde is voor succes. In de volgende paragrafen worden de bevindingen verder toegelicht.

8.2.1 Het belang van functionele factoren

INHOUDELIJKE AFSTEMMING

In dit onderzoek is de inhoudelijke afstemming tussen partners beoordeeld aan de hand van drie factoren. 1) Urgentiebesef: de gevoelde noodzaak om tot een gezamenlijke doelstelling te komen, 2) congruentie van doelen: de mate waarin het partijen lukt om een gezamenlijke visie en een duidelijk samenwerkingsverhaal op te stellen en 3) de lange termijn visie: in hoeverre er is nagedacht over de manier waarop de samenwerking in de toekomst gecontinueerd kan worden. Op basis van deze factoren vertonen de regio's aanzienlijke verschillen (zie figuur 8.2). In Midden-Gelderland is men het meest in staat gebleken om inhoudelijk op één lijn te komen. Door het Regionale Werkbedrijf al vanaf het begin als belangrijk 'instrument' te positioneren is een gevoel van urgentie gecreëerd. Dat bewustzijn is vastgehouden door niet alleen in standaardvergaderzalen bijeen te komen, maar ook regelmatig locaties te bezoeken die in verbinding staan met de maatschappelijke opgave. Daarnaast kent Midden-Gelderland de minste problemen met de drang van gemeenten naar lokale autonomie. In Zuidoost-Brabant daarentegen heeft het lange tijd geduurd voordat men de urgentie voelde om structureel bijeen te komen en activiteiten op elkaar af te stemmen. Bovendien is in Midden-Gelderland snel een gezamenlijke doelstelling overeengekomen. Veel aandacht is in beginsel uitgegaan naar het informeren en enthousiasmeren van werkgevers. Door het stellen van duidelijke prioriteiten heeft men het idee als Werkbedrijf echt van toegevoegde waarde te zijn geweest. Ondernemers staan inmiddels een stuk welwillender tegenover het thema. In Zwolle daarentegen is er wel een breed gedragen doelstelling, maar deze is zo omvangrijk dat veel initiatieven uiteindelijk te abstract blijven. Dat maakt het ingewikkeld om de toegevoegde waarde van het Regionale Werkbedrijf vast te stellen. In Zuidoost-Brabant ontbreekt een gezamenlijke visie in zijn geheel: regelmatig staat het doel van de samenwerking ter discussie. Wat betreft de lange termijn is alleen Zwolle actief bezig met het opstellen van een meerjarige visie met bijbehorende financiering. Deze visie krijgt vorm door het Regionale Werkbedrijf te koppelen aan andere programma's van economische stimulering. Alhoewel de visie van Zwolle daarmee soms te abstract of 'hoog over' is, brengt het in de toekomst wellicht wel meer kansen met zich mee. Al met al scoort Midden-Gelderland op dit moment het beste op inhoudelijke afstemming. Het feit dat deze regio ook het meest succesvol is van de drie regio's (zie figuur 8.1) duidt erop dat inhoudelijke afstemming een bepalende factor is voor succesvolle samenwerking.

RELATIONELE VERBINDING

In dit onderzoek is relationele verbinding tussen partners beoordeeld aan de hand van de mate van vertrouwen en het overwinnen van cultuurverschillen, om miscommunicatie en onderlinge frustratie te voorkomen. Op beide factoren scoort de regio Midden-Gelderland goed. Er is sprake van een constructieve samenwerking, waarin partijen onderlinge verbondenheid en affiniteit voelen en dilemma's met elkaar delen om van elkaar te kunnen leren. Op die manier zorgen cultuurverschillen niet voor obstakels in de samenwerking, maar geven ze juist een impuls. Ook in Zwolle weet men cultuurverschillen op een positieve manier te gebruiken. Het vertrouwen tussen partijen is daar echter minder sterk, vanwege het feit dat bestuurlijke afspraken in de praktijk niet altijd vervolg krijgen of teveel worden weggezet in abstracte plannen en notities. De aanspreekcultuur waar nu steeds meer aandacht voor is, ontbrak in het begin waardoor men niet altijd transparant is geweest. In Zuidoost-Brabant heeft men lange tijd nodig gehad om verbondenheid tussen partijen te creëren. Inmiddels is het vertrouwen er wel op bestuurlijk niveau, maar het achterblijven van de plaatsingen op dit moment werkt niet bevorderlijk voor het vertrouwen. Waar sterke relationele verbinding tussen partners in Midden-Gelderland heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de onderlinge samenwerking, heeft het ontbreken ervan in Zuidoost-Brabant gezorgd voor impasses in de samenwerking en onderlinge frustraties. Daarmee blijkt deze factor inderdaad bepalend voor de mate van succesvolle samenwerking in deze regio's.

COÖRDINATIE

Het belang van coördinatie in publiek-private netwerkverbanden wordt in de literatuur benoemd als cruciale factor voor succes. Coördinatie zorgt ervoor dat een netwerk bijeen blijft bij het ontbreken van een formele organisatievorm. Op basis van een vergelijking tussen Zwolle, Midden-Gelderland en Zuidoost-Brabant wordt dit beeld bevestigd. In Zuidoost-Brabant, waar coördinatie puur gericht is op de rol van secretaris, wordt iemand gemist die tussen vergaderingen door zorgt voor verbinding tussen partners en iedereen aanspreekt op acties die moeten worden ondernomen. Het feit dat besluiten meerdere malen een vergadering zijn opgeschoven, geeft aan dat het ontbreken van een duidelijke coördinator de samenwerking kan vertragen. Uiteindelijk lukt het partijen ook zonder coördinatie om tot compromissen en besluiten te komen, maar het komt de snelheid en slagvaardigheid van de samenwerking niet ten goede. Uit de ervaringen in Midden-Gelderland en Zwolle blijkt dat een sterke rol van een coördinator de kwaliteit van de samenwerking en de output ten goede komt. Daarbij is zowel een verbindende en ondersteunende rol als een meer sturende rol van belang gebleken. Het verbinden van partners bevordert voornamelijk de kwaliteit van de samenwerking. Als brugfunctie tussen partijen kan een coördinator signalen van onderlinge frustratie en onvrede oppikken en oplossen. Een sturende rol van de coördinator zorgt ervoor dat er ook echt actie wordt ondernomen en er progressie wordt geboekt wat betreft output en outcomes. Een mix van ondersteuning en sturing heeft de samenwerking in Midden-Gelderland en Zwolle positief beïnvloed. Dat een coördinator daarbij soms ook zelf initiatieven oppikt en in gang zet is in Midden-Gelderland als positief ervaren. Daarnaast wordt het beeld bevestigd dat een onafhankelijke positie van een coördinator belangrijk is. Op die manier is er een persoon die op neutrale wijze verschillende geluiden kan oppikken om vervolgens een afweging te maken die recht doet aan ieders belang. Onafhankelijke coördinatie hoeft echter niet altijd te betekenen dat er een externe persoon moet worden ingehuurd. Uit ervaringen in Zwolle blijkt dat deze rol ook prima door iemand van één van de partijen kan worden vervuld, zo lang men zich onafhankelijk opstelt. Het gaat erom dat iemand in staat is die rol te vervullen.

In vergelijking met Midden-Gelderland en Zwolle is de puur secretariële invulling van de coördinerende taak in Zuidoost-Brabant onvoldoende gebleken. Dat bevestigt het beeld dat coördinatie cruciaal is voor succesvolle samenwerking.

8.2.2 Structuur: relevant, maar ook bepalend?

Wat betreft de samenstelling van het netwerk presteren de regio's nagenoeg gelijk (zie figuur 8.2). Over het geheel genomen is er voldoende balans tussen de verschillende partners aan tafel en de omvang van het netwerk. De omvang van het samenwerkingsverband is in geen van de drie regio's als belemmerend ervaren. Daarnaast blijken alle regio's met het toevoegen van onderwijs tevreden te zijn over de verschillende partijen die aan het samenwerkingsverband deelnemen. Belangrijk is echter ook dat de partners aan tafel in voldoende mate hun achterban weten te vertegenwoordigen. Dat is in alle regio's een lastig vraagstuk gebleken. Gemeenten proberen in het portefeuillehoudersoverleg alle gemeenten betrokken te houden, maar hebben niet altijd het idee daar voldoende grip op te hebben. In de praktijk hechten gemeenten veel waarde aan autonomie. Werkgeversvertegenwoordigers moeten een enorme en diverse groep zien aan te spreken en motiveren voor de banenafpraak. Vakbonden hebben, als vertegenwoordigers van vakbondsleden, moeite om in contact te komen met de kwetsbare doelgroep die vaak niet is aangesloten bij vakbonden. Het onderwijsveld is omvangrijk en vaak niet direct ingericht op het bereiken van zowel Pro-, VSO- en entree-leerlingen. Vanwege het feit dat dit vraagstuk in alle regio's speelt, kan het verschil in succes tussen de regio's niet aan de hand van de samenstelling worden verklaard. Dat wil overigens niet zeggen dat deze factor niet belangrijk is voor succesvolle samenwerking. Wanneer de samenstelling van het netwerk teveel uit balans raakt, heeft dit negatieve gevolgen voor het succes van de samenwerking. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de samenstelling van het Algemene Bestuur dat in eerste instantie in Zuidoost-Brabant actief was. Dit overleg, met circa veertig mensen aan tafel, bleek vanwege de omvang niet werkzaam te zijn.

8.2.3 Contextuele stabiliteit: een minder duidelijk verband

De vele beleidswijzigingen in de keten van werk en inkomen hebben in algemene zin een negatieve invloed gehad op de continuïteit en effectiviteit van regionale samenwerkingsverbanden op arbeidsmarktgebied. In elke regio zijn er diverse samenwerkingsverbanden ontstaan en vervolgens ook weer opgeheven (SER, 2017). Veel aansluiting hebben Regionale Werkbedrijven dan ook niet bij eerdere initiatieven. In Midden-Gelderland is er zelfs bewust voor gekozen om de samenwerking niet voort te laten bouwen op andere initiatieven. Het feit dat het eerdere POA in Arnhem slecht werd gewaardeerd, heeft daarin een grote rol gespeeld. Dat bevestigt het beeld dat context alleen bevorderlijk kan zijn wanneer voorgaande initiatieven succesvol waren. Ook dat biedt echter geen garantie voor succes. Zo is de regio Zuidoost-Brabant over het algemeen een regio met veel goede initiatieven op het gebied van arbeidsmarktbeleid en economische stimulering. Een voorbeeld is 'Brainport', waarbij men vooral samenwerkt op basis van innovatie: in 2010 internationaal bekroond met een Award (Brainport, 2017). Het is in de praktijk lastig gebleken om het Regionale Werkbedrijf in zo'n succesvolle omgeving duidelijk te positioneren. Zo gaan provinciale subsidies vaak rechtstreeks naar Brainport in plaats van dat het Regionale Werkbedrijf daarbij wordt betrokken. Daaruit blijkt dat eerdere succesvolle initiatieven ook kunnen concurreren met nieuwe initiatieven, wanneer het niet lukt om verbinding te leggen met deze bestaande initiatieven. Een succesvolle context geeft dus niet automatisch garantie voor succes. Alleen in Zwolle is het Regionale Werkbedrijf rechtstreeks voortgebouwd op een eerder initiatief: het RPA. Voordelen daarvan zijn vooral de bestaande

connecties en bepaalde projecten die konden worden voortgezet. Alhoewel een positieve context dus zeker voor een positieve impuls kan zorgen, is het geen noodzakelijke voorwaarde voor succes. Dat blijkt wel uit het feit dat Midden-Gelderland goed presteert (figuur 8.1), ondanks het feit dat dit werkbedrijf niet kon voortbouwen op eerdere succesvolle initiatieven (figuur 8.2). Toch lijkt een stabiele context wel degelijk van invloed te zijn wanneer men de positie van de vakbonden onder de loep neemt. De vakbonden zijn na het afschaffen van de arbeidsbureaus lange tijd niet betrokken geweest bij regionale samenwerkingsverbanden. Door het ontbreken van bestaande verbindingen en connecties ervaren zij meer problemen dan andere partijen om opnieuw positie aan tafel te krijgen. Vakbonden zijn nog erg zoekende naar hun rol. Dit is echter geen verklaring voor het verschil in succes vanwege het feit dat dit vraagstuk in alle regio's speelt.

8.2.4 Conclusie vergelijkende analyse

Op basis van een vergelijking tussen de regio's Zwolle, Midden-Gelderland en Zuidoost-Brabant blijkt dat het voornamelijk de functionele factoren zijn die uiteindelijk bepalend zijn voor het verschil in succes. Daarbij wordt de cruciale rol van een coördinator bevestigd. Dat naast een coördinator de interactie tussen partners zelf van cruciaal belang is, wordt ook gestaafd: Midden-Gelderland en Zwolle scoren beide goed op coördinatie, maar Midden-Gelderland scoort daarnaast hoger op inhoudelijke afstemming en relationele verbinding (figuur 8.2). Het feit dat de regio Midden-Gelderland beter presteert dan de regio Zwolle duidt erop dat deze factoren net als coördinatie van cruciaal belang zijn voor succesvolle samenwerking. In het volgende hoofdstuk wordt beschreven welke conclusies er kunnen worden verbonden aan de resultaten uit dit onderzoek.

9. Conclusie & Discussie

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de centrale vraagstelling in dit onderzoek. In §9.1 wordt zowel antwoord gegeven op de deelvragen (§9.1.1) als de hoofdvraag (§9.1.2). Vervolgens zal worden gereflecteerd op de belangrijkste bevindingen uit dit onderzoek (§9.2). Daarbij wordt besproken wat de waarde is van de gevonden resultaten (§9.2.1), is er aandacht voor de beperkingen van dit onderzoek (§9.2.2) en worden er suggesties voor vervolgonderzoek gedaan (§9.2.3). Aan hand van de bevindingen zal tot slot worden ingegaan op de waarde van dit onderzoek voor de praktijk (§9.2.4).

9.1 Conclusie

In dit onderzoek stond de samenwerking in Regionale Werkbedrijven centraal rondom het stimuleren van een inclusievere arbeidsmarkt. Om grip te kunnen krijgen op deze samenwerkingsverbanden heeft dit onderzoek zich gericht op het blootleggen van de factoren die succesvolle samenwerking in Regionale Werkbedrijven kunnen verklaren. Daarbij is de volgende hoofdvraag opgesteld:

Welke factoren kunnen de mate van succesvolle samenwerking in Regionale Werkbedrijven, gericht op het stimuleren van een meer inclusieve arbeidsmarkt, verklaren?

Het onderzoek is daarmee verklarend van aard. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is eerst vanuit de wetenschappelijke theorie gezocht naar aanknopingspunten, om deze vervolgens te staven met behulp van empirie. Daarbij is gebruik gemaakt van een meervoudige casestudystrategie. Om de hoofdvraag van dit onderzoek op een systematische manier te kunnen beantwoorden, zijn een aantal deelvragen opgesteld. Alvorens de hoofdvraag te beantwoorden, zal elke deelvraag kort worden uitgewerkt.

9.1.1 Deelconclusies

Hoe kan het succes van samenwerking in Regionale Werkbedrijven worden vastgesteld?

Om verklaringen te kunnen geven voor de mate van succes in Regionale Werkbedrijven is eerst vanuit de wetenschappelijke literatuur vastgesteld hoe het succes in deze samenwerkingsverbanden kan worden gedomd. Succes wordt in onderzoeken vanuit verschillende perspectieven belicht, waardoor de literatuur erg gefragmenteerd is. Grofweg bestaan er drie manieren om succes te definiëren: (1) de gerealiseerde output en outcomes, (2) de kwaliteit van het proces of (3) een combinatie van beide (Klaster, 2017). Publiek-private samenwerkingsverbanden werden oorspronkelijk voornamelijk beoordeeld aan de hand van de gerealiseerde output en outcomes, maar inmiddels is er steeds meer aandacht voor het idee dat die eenzijdige focus op traditionele succescriteria niet geschikt is voor publiek-private samenwerkingen met een alliantievorm. Het gaat in deze samenwerkingsverbanden niet alleen om de harde output en outcomes, maar ook om de kwaliteit van de samenwerking. In dit onderzoek is er daarom voor gekozen het succes aan de hand van (3) een combinatie van beide perspectieven te beoordelen. Daarbij is de meeste aandacht uitgegaan naar de kwaliteit van de samenwerking en de gerealiseerde output. Het beoordelen op outcomes – het daadwerkelijk realiseren van meer banen voor arbeidsbeperkten – is lastig aangezien het meer de uitvoerende partijen zijn die hier direct invloed op hebben. De cijfers over de gerealiseerde plaatsingen zijn echter wel meegenomen, omdat de samenwerking hier door middel van de quotumwet gedeeltelijk op wordt afgerekend.

Welke factoren worden vanuit de theorie aangedragen voor een succesvolle samenwerking in regionale netwerken, waaraan zowel publieke als private partijen deelnemen?

De wetenschappelijke literatuur van factoren die bijdragen aan succesvolle samenwerking is omvangrijk. De afgelopen jaren heeft er een verschuiving plaatsgevonden van onderzoek waarbij structurele en contextuele succesfactoren centraal staan (Provan & Milward, 1995), naar onderzoek waarbij er ook aandacht is voor gedragsmatige factoren (Turrini et al., 2010, Steijn, Klijn & Edelenbos, 2011). In dit onderzoek is het model van Turrini et al. (2010) gebruikt voor het selecteren van relevante succesfactoren: een meta-analyse naar succes in netwerkverbanden. Om het model toe te kunnen passen op de samenwerking in publiek-private netwerken is het aangevuld aan de hand van alliantie-PPS literatuur en literatuur over regionale samenwerking. Dit heeft geleid tot een conceptueel model waar zowel structurele, contextuele als functionele factoren centraal staan. Bij de functionele factoren is daarbij niet alleen gekeken naar de rol van coördinatie, maar ook naar het belang van de relationele en inhoudelijke verbinding die partners in een samenwerkingsverband zelf tot stand weten te brengen.

Hoe is de samenwerking in verschillende arbeidsmarktregio's vormgegeven: welke partijen zijn betrokken en wat zijn hun belangen, middelen en afhankelijkheden?

Het Regionaal Werkbedrijf is een bestuurlijk samenwerkingsverband tussen gemeenten, UWV, werkgevers- en werknemersorganisaties. Daarnaast werkt een deel van de werkbedrijven ook samen met onderwijsinstellingen en SW-bedrijven. Aan de hand van een stakeholderanalyse is duidelijk geworden dat de samenwerking in Regionale Werkbedrijven geen gemakkelijke opgave is. Partijen hebben uiteenlopende belangen die niet makkelijk verenigbaar zijn. Vooral gemeenten worstelen met hun positie. Enerzijds beseffen zij dat regionale samenwerking noodzakelijk is, maar anderzijds dragen zij op lokaal niveau een grote financiële verantwoordelijkheid voor hun eigen uitkeringsgerechtigden. Daarnaast kan er spanning bestaan tussen partijen die zich puur willen richten op de doelgroep van de banenafpraak en partijen die de opgave breder willen trekken. Het feit dat partijen formeel onafhankelijk van elkaar zijn maakt de samenwerking kwetsbaar.

In hoeverre is de samenwerking in Regionale Werkbedrijven succesvol in de praktijk en welke factoren kunnen de mate van succes verklaren?

Om vast te stellen of de veronderstelde relaties uit het theoretisch kader zich ook in de praktijk voordoen, is gebruik gemaakt van casestudyonderzoek. Op basis van gedetailleerde beschrijvingen en verklaringen van respondenten is vastgesteld hoe bepaalde factoren van invloed zijn op het succes van de samenwerking. Door daarbij drie casussen met elkaar te vergelijken zijn patronen gevonden op basis waarvan is vastgesteld welke succesfactoren van belang zijn. Bij het vergelijken van de drie casussen zijn behoorlijke verschillen gevonden wat betreft de mate van succes. Midden-Gelderland is de best presterende regio gebleken, vanwege het feit dat men daar op basis van constructieve samenwerking een overzichtelijk aantal projecten en initiatieven op touw heeft gezet. Ook in Zwolle is dat het geval, maar door het brede programma zijn initiatieven daar soms nog teveel blijven hangen in notities en overlegstructuren. Zuidoost-Brabant is de minst presterende regio gebleken, vanwege de impasses in het begin van de samenwerking en de initiatieven die nog onvoldoende op elkaar afgestemd zijn. Bij het vergelijken van de drie casussen zijn daarnaast ook verschillen gevonden wat betreft de aanwezigheid van bepaalde succesfactoren. Ten opzichte van de andere regio's heeft de

regio Midden-Gelderland beduidend beter gescoord op de functionele factoren, waaronder coördinatie, inhoudelijke afstemming en relationele verbinding. Het feit dat Midden-Gelderland ook het meest succesvol is gebleken van de drie regio's, lijkt erop te wijzen dat deze factoren het verschil in succes kunnen verklaren. Wat betreft de samenstelling van het netwerk presteren de regio's nagenoeg gelijk, waardoor het verschil in succes in dit geval niet aan de hand daarvan verklaard kan worden. Context is geen noodzakelijke voorwaarde gebleken voor succes, vanwege het feit dat Midden-Gelderland ondanks het ontbreken van een stabiele context toch goed presteert.

9.1.2 Eindconclusie

Met de bevindingen uit de deelvragen in het achterhoofd is het mogelijk om antwoord te geven op de hoofdvraag van dit onderzoek: *'Welke factoren kunnen de mate van succesvolle samenwerking in Regionale Werkbedrijven, gericht op het stimuleren van een meer inclusieve arbeidsmarkt, verklaren?'* Op basis van de vergelijking tussen de regio's Zwolle, Midden-Gelderland en Zuidoost-Brabant is gebleken dat het voornamelijk de functionele factoren zijn die uiteindelijk bepalend zijn voor het verschil in succes. De rol van coördinatie is daarbij van groot belang. Een mix van ondersteuning en sturing vanuit een coördinator kan de samenwerking positief beïnvloeden. Daarmee is het belang van 'verbindend leiderschap' bevestigd. Enig uitvoerend initiatief door een coördinator is daarbij bevorderend gebleken, zolang het eigenbelang van de coördinator niet de overhand krijgt en partners zelf voldoende eigenaarschap behouden. Echter, zoals verwacht is coördinatie alleen niet voldoende gebleken voor het bijeenhouden van een netwerk. Ook de inhoudelijke en relationele verbinding die partners zelf tot stand weten te brengen spelen een belangrijke rol in het bepalen van succes. Deze bevinding sluit aan bij de verwachtingen vanuit het theoretisch kader.

9.2 Discussie

9.2.1 Interpretatie resultaten

De belangrijkste bevinding uit dit onderzoek is dat voornamelijk functionele factoren een verklaring vormen voor het succes in Regionale Werkbedrijven. Structurele factoren daarentegen zijn minder bepalend gebleken. Deze bevindingen zijn in lijn met die van andere recente onderzoeken op dit terrein (Steijn, Klijn & Edelenbos, 2011; Sanders, 2015). Zo hebben Steijn, Klijn & Edelenbos (2011) aangetoond dat de positieve invloed van een formele organisatievorm op succes bijna geheel verdwijnt zodra coördinerende factoren werden toegevoegd aan de analyse. De resultaten van dit onderzoek passen binnen de in gang gezette transitie van onderzoeken waarin PPS voornamelijk wordt bestudeerd vanuit de formele organisatievorm, naar onderzoeken die aandacht schenken aan de rol van zachte en coördinerende factoren. Dit onderzoek heeft een bijdrage geleverd aan het vergroten van het inzicht in deze factoren. Dat inzicht wordt van steeds groter belang voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken, vanwege het feit dat horizontale publiek-private samenwerking zich steeds meer verankert in de maatschappij, mede door de decentralisaties in het sociaal domein (Traag, 2016).

Dit onderzoek sluit niet alleen aan bij de recente bevindingen uit het onderzoeksgebied, maar werpt ook een nieuw perspectief op de rol van functionele factoren in publiek-private netwerken. Veel eerdere onderzoeken schrijven vooral een grote rol toe aan coördinatie voor het tot stand brengen van succesvolle samenwerking in netwerverband (Turrini et al., 2010; Steijn, Klijn & Edelenbos, 2011;

Dal Molin & Masella, 2015). Alhoewel ook in dit onderzoek het belang van coördinatie wordt bevestigd, is gebleken dat die invloed niet allesomvattend is. Het gaat ook om de spontane onderlinge interactie tussen partners, die soms moeilijk grijpbaar is. Deze resultaten suggereren daarmee dat succes in publiek-private netwerken niet volledig maakbaar is. Samenwerken blijft mensenwerk. De uitbreiding op het model van Turrini et al. (2010) – met inhoudelijke afstemming en relationele verbinding - lijkt daarmee op zijn plaats.

De invloed van contextuele factoren op succes is niet volledig duidelijk geworden op basis van dit onderzoek. Alhoewel een stabiele context geen noodzakelijke voorwaarde blijkt te zijn voor succes, lijkt de factor wel degelijk relevant te zijn. Het feit dat de vakbonden lange tijd niet meer verbonden zijn geweest aan regionale samenwerkingsverbanden vormt daarvoor een aanwijzing. In vergelijking met andere partijen ervaren zij de meeste moeite om positie aan tafel te krijgen. Dat connecties met eerdere initiatieven van belang zijn, is ook in eerder onderzoek aangetoond (Klaster, 2017). Door de thematische overlap en bestaande ervaringen kunnen nieuwe projecten sneller van de grond komen en voortbouwen op bestaande samenwerkings- en vertrouwensrelaties (Klaster, 2017). Echter, ander onderzoek van Ansell & Gash (2007) heeft uitgewezen dat dit positieve effect verdwijnt wanneer eerdere initiatieven negatief zijn ervaren (zoals in Midden-Gelderland). Wanneer partijen op dit soort negatieve ervaringen voortbouwen kan het zelfs belemmerend zijn voor de samenwerking. Conflicten of onproductieve samenwerking in het verleden zorgen voor wantrouwen. Daarmee wordt het beeld bevestigd dat context alleen bevorderlijk kan zijn wanneer voorgaande initiatieven succesvol waren. Maar ook een succesvolle context geeft geen garantie voor succes. Juist in regio's met veel succesvolle eerdere initiatieven schuilt een gevaar. Op het moment dat het niet lukt om onderlinge verbinding te leggen, worden de initiatieven namelijk concurrerend aan elkaar. Projecten azen dan op dezelfde middelen die er in een regio beschikbaar zijn (Klaster, 2017). In dat geval kunnen ook eerdere projecten die succesvol zijn een belemmering vormen voor nieuwe initiatieven. Al met al lijkt er dus alleen voordeel te halen te zijn uit eerdere initiatieven wanneer (1) deze initiatieven positief worden ervaren en (2) niet concurrerend zijn.

Door de unieke kenmerken en context van Regionale Werkbedrijven – in combinatie met het beperkte aantal onderzoekseenheden – zijn de resultaten uit dit onderzoek niet zonder meer geldig voor alle Regionale Werkbedrijven of andere vergelijkbare samenwerkingsverbanden. Dat is de keerzijde van casestudyonderzoek. Echter, het feit dat de resultaten uit dit onderzoek in lijn zijn met een zeer recent onderzoek van de SER (2017), naar meerdere vergelijkbare publiek-private samenwerkingsverbanden op economisch terrein (o.a. Economic Boards, Arbeidsmarktregio's/ Regionale Werkbedrijven en Provinciale SER'en) maakt het aannemelijk dat de resultaten ook in breder verband standhouden. Ook dat onderzoek benadrukt het belang van zowel inhoudelijke afstemming (een gezamenlijk doel), relationele verbinding (vertrouwen) en coördinatie (leiderschap).

Alhoewel aannemelijk is dat de resultaten breder geldig zijn, kan de variërende context van Regionale Werkbedrijven of vergelijkbare samenwerkingsverbanden zorgen voor verschillen in de mate waarin bepaalde factoren aanwezig zijn. Ten eerste kunnen er verschillen bestaan met Regionale Werkbedrijven die een grote centrumgemeente hebben. Door hun omvang hebben deze gemeenten vaak al op voorhand een meer dominante positie in de regionale samenwerking. Een te dominante positie kan leiden tot wantrouwen bij andere partijen (Dijken & Schilder, 2013). Dat kan relationele verbinding en inhoudelijke afstemming bemoeilijken. Daarnaast is het aannemelijk dat de positie van

een coördinator in dit soort contexten ook anders van aard is. Een ander uiterste betreft regio's die een heel uitgestrekt gebied omvatten. Door de veelheid aan samenwerkende gemeenten bestaan er vaak meer verschillen tussen partijen en is het moeilijker om gemeenschappelijke doelen te formuleren (Boogers, 2013). Anderzijds kan een sterke gezamenlijke regionale identiteit het gevoel van verbondenheid juist versterken (SER, 2017). Bij het interpreteren van de resultaten is het belangrijk om rekening te houden met dit soort contextuele verschillen.

Dat geldt ook bij het interpreteren van de resultaten ten opzichte van vergelijkbare samenwerkingsverbanden. Wat Regionale Werkbedrijven uniek maakt is dat de samenwerking zich in eerste instantie voornamelijk op strategisch niveau afspeelt, maar dat die tegelijkertijd niet los kan worden gezien van het uitvoerende niveau (Cedris, z.j.). In de ene regio is de samenwerking dan ook zeer dicht tegen de uitvoering aan georganiseerd (Zuidoost-Brabant) en in andere regio's is er meer gekozen voor een adviserende en stimulerende rol (Midden-Gelderland). Voor welke vorm ook is gekozen, de verbondenheid met het uitvoerende niveau zorgt ervoor dat beslissingen in het Regionale Werkbedrijf vergaande gevolgen kunnen hebben voor het uitvoerend niveau. De keuze in Zwolle om werkzoekenden transparant te maken door middel van één gezamenlijk systeem, heeft directe gevolgen gehad voor de uitvoering in elke afzonderlijke gemeente. Diverse gemeenten hebben hun eigen klantvolgsysteem moeten loslaten. Dit voorbeeld geeft weer dat samenwerken in Regionale Werkbedrijven geen makkelijke opgave is: voornamelijk voor de overheidspartijen staat er veel op het spel. Keuzes worden daardoor vaak niet rationeel gemaakt, maar op basis van een 'emotionele onderstroom' (Cedris, z.j.). De resultaten uit dit onderzoek moeten in dat licht worden geïnterpreteerd. In deze context is het aannemelijk dat de invloed die een coördinator heeft minder groot is dan in samenwerkingsverbanden waar besluiten puur van strategische aard zijn en niet direct ingrijpen op de autonomie van partijen. Er staat voor partijen teveel op het spel om zich volledig te laten beïnvloeden door een coördinator, waardoor de relationele verbinding en inhoudelijke afstemming die partijen zelf tot stand weten te brengen sterk meeweegt. Bij het interpreteren van de resultaten uit dit onderzoek in andere situaties moet daar rekening mee worden gehouden.

9.2.2 Beperkingen: reflectie methode en theorie

Zoals ieder onderzoek kent dit onderzoek zijn beperkingen. Ten eerste is de wetenschappelijke literatuur over succesfactoren voor samenwerken omvangrijk. Dat heeft het praktisch onmogelijk gemaakt om alle relevante factoren te overzien en mee te nemen in dit onderzoek. Om uit het oerwoud van diverse succesfactoren toch een zo relevant mogelijke selectie te maken, zijn van tevoren duidelijke zoekcriteria opgesteld. Daarnaast is tijdens interviews ruimte gegeven aan respondenten om ook ervaringen te delen, die buiten de kaders van het onderzoek vielen.

Ten tweede is bij het beoordelen van het succes voornamelijk geleund op de percepties van de respondenten. Het risico bestaat dat respondenten het succes op basis van hun eigen ervaringen onder- of overwaarden. Om dat zoveel mogelijk tegen te gaan is doorgevraagd waarom respondenten bepaalde projecten wel of niet geslaagd vonden en is gevraagd naar voorbeelden om hun verhaal te ondersteunen. Een ander probleem bij het meten van succes, blijft het feit dat er in de wetenschappelijke literatuur nog maar weinig overeenstemming bestaat over hoe 'de kwaliteit van de samenwerking' kan worden vastgesteld. Dat maakt de criteria zoals gehanteerd in dit onderzoek slechts een interpretatie van succes.

Ten derde is er ingeleverd op het aantal interviews per regio, om meerdere regio's te kunnen bestuderen. Door middel van een groter aantal regio's konden meer verschillen worden blootgelegd. Dat vergroot de kans om patronen te herkennen. De keerzijde daarvan is dat er daardoor minder diepgaand inzicht is verkregen in elke afzonderlijke regio. Om de samenwerking toch voldoende te kunnen overzien is wel van alle typen partijen iemand gesproken. Het was echter niet mogelijk om dit zowel op bestuurlijk niveau als voor het onderliggende partneroverleg te doen. Op niveau van het partneroverleg zijn daardoor telkens maar enkele mensen gesproken.

Een laatste beperking is het feit dat dit onderzoek een momentopname is geweest. Longitudinaal onderzoek is nodig om iets te kunnen zeggen over hoe samenwerkingen zich in de loop van de tijd ontwikkelen. De visie in Zwolle om aansluiting te zoeken bij andere programma's voor economische stimulering wordt nu ervaren als te abstract. Het maakt projecten complexer, groter en dus minder concreet. Daardoor is de samenwerking op dit moment als minder succesvol gekwalificeerd, maar in de toekomst zou de verbinding met andere gremia ook bepaalde voordelen met zich mee kunnen brengen die nu nog niet te overzien zijn.

9.2.3 Vervolgonderzoek

Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek zou er in de toekomst meer aandacht moeten zijn voor onderzoeken die zich toeleggen op de invloed van de spontane interactie tussen partners in een samenwerkingsverband. Wanneer onderzoeken zich te eenzijdig toeleggen op het bestuderen van de invloed van coördinatie, dreigt ten onrechte een beeld te ontstaan waarbij (publiek-private) netwerkverbanden volledig te beteugelen zijn. Om meer inzicht te krijgen in de relaties die er tussen partners bestaan is het interessant om sociale netwerkanalyses uit te voeren. Op die manier kan heel specifiek in kaart worden gebracht op wat voor manier verschillende partners met elkaar in contact staan en hoe de interactie verloopt.

Om te onderzoeken of de bevindingen uit dit onderzoek ook in een breder perspectief overeind blijven staan, zou het interessant zijn om in de toekomst een kwantitatief onderzoek uit te voeren naar de invloed van functionele factoren. Daarbij is het voornamelijk interessant om te kijken naar het belang van relationele verbinding en inhoudelijke afstemming in verhouding tot coördinatie. Door middel van een mediatie analyse is het mogelijk om te onderzoeken in hoeverre de invloed van coördinatie overeind blijft staan zodra inhoudelijke afstemming en relationele verbinding worden toegevoegd aan de analyse. Inhoudelijke afstemming en relationele verbinding zijn in dat geval mediërende variabelen. Coördinatie zorgt doorgaans voor een meer succesvolle samenwerking, maar door middel van een mediatie analyse kan worden vastgesteld of dit effect gedeeltelijk wordt verklaard door wat partijen zelf aan verbinding en afstemming doen. Wanneer dat het geval is, wordt op kwantitatieve wijze bevestigd dat coördinatie op zichzelf niet voldoende is voor het verklaren van succesvolle publiek-private samenwerking.

Tot slot is het interessant om de relatie van Regionale Werkbedrijven ten opzichte van het uitvoerende niveau nader te onderzoeken. Er bestaan grote verschillen tussen regio's in hoe nauw de samenwerking is verbonden met het uitvoerende niveau waar de directe plaatsingen tot stand komen. In dit onderzoek is het uitvoerende niveau buiten beschouwing gelaten. Door dit niveau in toekomstig onderzoek wel mee te nemen, is het mogelijk om nieuwe relevante inzichten op te doen.

9.2.4 Implicaties voor de praktijk

Aan de hand van de conclusies uit dit onderzoek, is het mogelijk om uitspraken te doen over de waarde van de bevindingen voor de praktijk.

Door een aaneenschakeling van wijzigingen in wet- en regelgeving is de samenwerking op het gebied van arbeidsmarktbeleid voortdurend aan verandering onderhevig geweest. De invoering van de Participatiewet en het oprichten van Regionale Werkbedrijven zijn daarvan het meest recente voorbeeld. Dit heeft gevolgen gehad voor de inrichting van organisaties en werkprocessen (Inspectie SZW, 2016). Door de vele wijzigingen is veel nadruk komen te liggen bij de structuur en (formele) vormgeving van Regionale Werkbedrijven (Inspectie SZW, 2016). Aan de hand van de bevindingen uit dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat er in de toekomst meer vanuit inhoud en relatie moet worden geredeneerd. Helemaal nu de financiële middelen vanuit het Rijk wegvallen is het van cruciaal belang dat er onderling gevoel van verbondenheid en motivatie heerst. Om verder te werken aan een arbeidsmarkt waaraan alle doelgroepen in de samenleving actief kunnen deelnemen, zijn de volgende aanknopingspunten van belang:

ZORG DAT IEDEREEN AANGEHAAKT BLIJFT OP HET GEMEENSCHAPPELIJKE DOEL

De samenwerking in Regionale Werkbedrijven is geen gemakkelijke opgave gebleken. Meerdere partijen werken samen vanuit uiteenlopende belangen. Vanwege het feit dat Regionale Werkbedrijven top-down zijn ontstaan, zijn partijen niet automatisch toegewijd aan de samenwerking. Vooral gemeenten hebben het idee ineens te moeten voldoen aan een landelijk programma, terwijl dit haaks staat op de decentralisatiebeweging. Daarom is het extra van belang dat partijen elkaar scherp houden op het gemeenschappelijke doel en regelmatig met elkaar afstemmen of iedereen nog is aangehaakt – zowel op bestuurlijk niveau, als op operationeel niveau. Een mooi voorbeeld is de regio Midden-Gelderland, waarbij het belang van de samenwerking vanaf het begin duidelijk is gepositioneerd en er blijvend bewustzijn en verbondenheid met de opgave is gecreëerd door regelmatig bedrijven te bezoeken die zich inzetten voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

INVESTEER IN ONDERLINGE RELATIES

Om het samenwerkingsverband ook in de toekomst in stand te kunnen houden is relationele verbondenheid en vertrouwen tussen partners van cruciaal belang. Alleen dan durven partijen verder te investeren in de samenwerking. Alhoewel onderlinge verhoudingen en chemie tussen partners moeilijk grijpbaar zijn, is het wel degelijk mogelijk om te investeren in onderlinge relaties. Vertrouwen onderling is iets dat moet groeien en vraagt daarom om langdurige betrokkenheid van partners. Alleen dan krijgt men een goed beeld van elkaar en raakt men op elkaar ingespeeld. Een voorbeeld daarvan is de samenwerking in Zwolle, waar een kernclub van mensen die al vanaf het begin betrokken waren een soort motorblok vormen voor de samenwerking. Het is daarom belangrijk om zoveel mogelijk te zoeken naar continuïteit. Dat is lastig, omdat gemeenten iedere vier jaar bestuurlijke wisselingen hebben. Om het vertrouwen in de samenwerking op pijl te houden, is het belangrijk om daar bewust van te zijn en tijdig na te denken over een zo warm mogelijke overdracht. Daarnaast kan het verstandig zijn om wisselingen bij andere partijen in die periode zoveel mogelijk te voorkomen.

ZORG VOOR VOLDOENDE COÖRDINATIE

Alhoewel coördinatie niet voldoende is voor succesvolle samenwerking, mag het zeker niet ontbreken. Vanuit een onafhankelijke positie is het enerzijds mogelijk om signalen van onderlinge onvrede op te pikken en op te lossen en anderzijds geeft het de ruimte om partijen aan te spreken op hun verantwoordelijkheden en taken, zodat er progressie wordt geboekt.

Door deze inzichten in de toekomst mee te nemen, kan de weg die is ingeslagen richting een meer inclusieve arbeidsmarkt succesvol worden voortgezet.

Literatuur

Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big questions in public network management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295-326.

Andresen, E. (2011). *Dressed for success. Designing and managing regional strategic networks*. Sweden: Department of Social Sciences.

Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.

Belle, C. van, (2015). *Analyse convenanten en marktbewerkingsplannen Regionale Werkbedrijven*. Locatie: Programmaraad.

Berg, J. van den, (2013). De spagaat van de gedecentraliseerde eenheidsstaat. *Beleid en Maatschappij*, 2(40), 205-219.

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

Boogers, M. (2013). *Oratie. Het raadsel van de regio: waarom regionale samenwerking soms resultaten oplevert*. Twente: Universiteit Twente.

Brainport (2017). *Brainport Eindhoven: over Brainport*. Geraadpleegd 14 augustus 2017, op <https://www.brainport.nl/over-brainport>.

Bubutu/ depositphotos.com (z.j.). Lege rolstoel, veld, onderweg bij zonsondergang [stockafbeelding]. Geraadpleegd 25 oktober 2017, op <https://nl.depositphotos.com/103993550/stock-photo-empty-wheelchair-on-the-field.html>.

Cedris (z.j.). *Besturing van SW-bedrijven onder de participatiewet: koersen op optimale samenwerking*. Utrecht: Cedris.

Dal Molin, M., & Masella, C. (2015). Networks in policy, management and governance: a comparative literature review to stimulate future research avenues. *Journal of Management & Governance*, 20(4), 823-849.

De Werkkamer. (2014). *Informatie van de Werkkamer voor regionale Werkbedrijven*. Den Haag: De Werkkamer.

Dijken, K. van, & Schilder, A. (2013). *Handreiking regionale samenwerking Sociaal Domein*. Den Haag: Platform31.

Edelenbos, J., & Klijn, E.H. (2007). Trust in complex decisionmaking networks. A theoretical and empirical exploration. *Administration & Society*, 39(1), 25-50.

Eversdijk, A. W. W. (2013). *Kiezen voor publiek-private samenwerking*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Eversdijk, A. W. W., & Korsten, A. F. A. (2015, februari). *Motieven en overwegingen achter publiek-private samenwerking*. Geraadpleegd 18 april 2017, op <https://tijdschriften.boombestuurskunde.nl/tijdschrift/bs0/2015/2/Beleidsonderzoek-2015-15>.

- Granovetter, M. (1973). 'The strength of weak ties'. *American Journal of Sociology*, 78, 1360-1380.
- Greve, C., & Hodge, G. (2011). *Theorizing Public-Private Partnership Success: A Market-Based Alternative to Government*. Paper presented at The 11th Annual Public Management Research Conference. 2011, Syracuse, United States.
- Ham, H. van der, & J. F. M. Koppenjan. (2002). *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur: wenkend of wijkend perspectief*. Utrecht: Lemma.
- Hennink, M., Hutter, Inge., & Bailey, A. (2011). *Qualitative Research Methods*. London: SAGE.
- Heuvel, H. van den, & De Wit, A. (2009). Durf te twifelen en deel dilemma's. Bestuurders over intergemeentelijke samenwerking. Den Haag: InAxis, Ministerie van BZK.
- Hueskes, M., Koppenjan, J., & Verweij, S. (2016). Publiek-private samenwerking in Nederland en Vlaanderen: een review van 14 Nederlandse en Vlaamse proefschriften. *Bestuurskunde*, 25(2), 90-104.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2004). Doing things collaboratively: realizing the advantage or succumbing to inertia? *Organizational Dynamics*, 33 (2), 190-201.
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016). *Werk aan de... uitvoering*. Den Haag: Inspectie SZW.
- Jacobs, J. (1992). *Systems of Survival, a dialogue on moral foundations of commerce and politics*. New York: Random House.
- Jeffares, S., Sullivan, H., & Boivard, T. (2009). *Beyond the Contract. The Challenge of Evaluating the Performance(s) of Public-Private Partnerships*. Paper for the 13th IRSPM conference, April, Copenhagen, Denmark.
- Kaats, E., & Opheij, W. (2012). *Leren samenwerken tussen organisaties: allianties, netwerken, ketens en partnerships*. Deventer: Kluwer.
- Kenis, P., & Provan, K. G. (2009). Towards an exogenous theory of public network performance. *Public Administration*, 87(3), 440-456.
- Klaster, E. (2017). Effectieve regionale netwerken: een onderzoek naar de top-down gestimuleerde netwerken op onderwijs- en arbeidsmarktgebied. *Bestuurswetenschappen*, 1(71), 23-39.
- Klijn, E. H. (2010). *Public-private partnerships: deciphering meaning, message and phenomenon*. In Hodge, G. A., Greve, C., & Boardman, A. E., *International Handbook on Public-Private Partnerships* (pp. 68-80). Cheltenham: Edward Elgar.
- Klijn, E.H., & Koppenjan, J. F. M. (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2(2), 135-158.
- Klijn E. H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88(4), 1063-1082.
- Koppenjan, J.F.M., & Klijn, E.H. (2004), *Managing Uncertainties in Networks*. London: Routledge

Krackhardt, D. (2003). The strength of strong ties: The importance of philos in organizations. In Cross, R, Parker, A., & Sasson, L. *Networks in the knowledge economy*: pp. 82-105. New York: Oxford University Press.

Laar, S. van de, (2010). *Samen sterker. Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd*. Delft: Eburon.
Lane, C., & Bachmann, R. (1998). *Trust within and between organizations. Conceptual issues and empirical applications*. Oxford: Oxford University Press.

Lasker, R. D., Weiss, E. S., & Miller, R. (2001). 'Partnership Synergy: a practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage, *Milbank Quarterly*, 79 (2), 179-201.

Mattessich, P. W., Murray-Close, M., & Monsey, B. R. (2001). *Collaboration: What makes it work: a review of research literature on factors influencing successful collaboration (2nd ed.)*. Saint Paul: Amherst H. Wilder Foundation.

Mandell, M. P., & Keast, R. (2008). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks. Developing a framework for revised performance measures. *Public Management Review*, 10(6), 715-731.

Mandell, M. P., & Steelman, T.A. (2003). Understanding what can be accomplished through interorganizational innovations. The importance of typologies, context and management strategies. *Public Management Review*, 5(2), 197-224.

McGuire, M., & Agranoff, R. (2011). The limitation of public management networks. *Public Administration Review*, 62(5), 599-609.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2013). *Kamerbrief. Aanpak decentralisaties op terrein van ondersteuning, participatie en jeugd*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister van Binnenlandse zaken d.d. 19 februari 2013. Kenmerk: 2013- 0000108917. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijkrelaties.

Monfort, C. J. van, (2008). *Besturen van het onbekende. Goed bestuur bij publiek-private arrangementen*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.

Movisie. (2015). *Niet voor spek en bonen: gemeenten en werk voor mensen met een arbeidsbeperking*. Utrecht: Movisie.

Mulford, C.L., & Rogers, D. L. (1982). *Definitions and Models*, in D.L. Rogers and D.A. Whetten (eds), *Interorganisational Coordination: Theory, Research and Implementation*. Ames, IA: Iowa State University Press, 9-31.

Nooteboom, B. (2002). *Trust: Forms, foundations, functions, failures and figures*. Cheltenham: Edgar Elgar.

Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377- 387.

Parker, D., & Vaidya, K. (2001), *An economic perspective on innovation networks*, in O. Jones, S. Conway, F. Steward (eds.), *Social interaction and organisational change; aston perspectives on innovation networks*, London: Imperial College Press.

Programmaraad. (z.j.). *Wet banenafpraak*. Geraadpleegd 24 februari 2017, op <https://www.samenvoordeklant.nl/wetten/banenafpraak>.

- Provan K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: structure management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229-252.
- Provan, K. G., & Milward, B. H. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1-33.
- Provan, K. G., & Milward, B. H. (2001). 'Do network really work? A framework for evaluating public sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.
- Regionaal Werkbedrijf Midden-Gelderland (2014). *Startdocument*. Arnhem: Arbeidsmarktregio Midden-Gelderland.
- Regionaal Werkbedrijf Midden-Gelderland (2017a). *Agenda 2017 en begroting*. Arnhem: Arbeidsmarktregio Midden-Gelderland.
- Regionaal Werkbedrijf Midden-Gelderland (2017b). *Verslag bestuurlijk overleg werkbedrijf Midden-Gelderland 6 april 2017*. Arnhem: Arbeidsmarktregio Midden-Gelderland.
- Rijksoverheid. (z.j.). *Participatiewet*. Geraadpleegd 24 februari 2017, op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet/inhoud/gevolgen-participatiewet>.
- Rodriguez, C. M., & Wilson, D. T. (2002). Relationship bonding and trust as a foundation for commitment in U.S.-Mexican strategic alliances: A structural equation modeling approach. *Journal of International Marketing*, 10, 4, 53-76.
- Sanders, M. (2015). *Publiek-Private Samenwerking: Kunst van het evenwicht*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thernhill, A. (2004). *Methoden en Technieken van onderzoek*. New Jersey: Pearson Education.
- Shenton, A. K. (2004). Strategies for ensuring trustworthiness in qualitative research projects. *Education for Information*, 22, 63-75.
- Skelcher, C. (2010). *Governing partnerships*. In Hodge, G. A., Greve, C., & Boardman, A. E., *International Handbook on Public-Private Partnerships* (pp. 292-305). Cheltenham: Edward Elgar.
- Sociaal-Economische Raad (2017). *Regionaal samenwerken: leren van praktijken*. Den Haag: SER.
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-285.
- Steijn, B., Klijn, E. H., & Edelenbos, J. (2011). Public-private partnerships: added value by organizational form or management? *Public Administration*, 89(2), 1235-1252.
- Teisman, G. R. (1998). Procesmanagement: de basis voor partnerschap. *Economisch-Statistische Berichten*, 83 (4170), 21-26.
- Thiel, S., van. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.

- Traag, J. M. E. (2016). *Onderzoek naar de deelname van private partijen aan intergemeentelijke samenwerkingsverbanden*. Amersfoort: BMC Advies.
- Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., & Nasi, G. (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration*, 88(2), 528-550.
- Twist, M. J. W. van, & Klijn, E. H. (2007). Alliantievorming en het management van verwachtingen. Samenwerken als een kwestie van dubbeldenken en dubbeldoen. *M&O: tijdschrift voor organisatiekunde en sociaal beleid*, 5, 34-48.
- UWV (2017, april). *Factsheet banenafspraken arbeidsmarktregio: vierde kwartaal 2016*. Geraadpleegd 4 juli 2017, op <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/factsheet-banenafspraken-arbeidsmarktregio-stand-van-zaken-vierde-kwartaal-2016.pdf>.
- Vedung, E. (1997). *Public policy and program evaluation*. New Brunswick: Transaction publishers.
- Verweij, S., Klijn, E. H., Edelenbos, J., & Van Buuren, A. (2013). What makes governance networks work? A fuzzy set qualitative comparative analysis of 14 dutch spatial planning projects. *Public Administration*, 91(4), 1035-1055.
- Werkbedrijf Regio Zwolle (2015). *Marktbewerkingsplan Werkbedrijf Regio Zwolle*. Zwolle: Regio Zwolle.
- Werkbedrijf Regio Zwolle (2016). *Jaarverslag 2016: jouw inzet wordt gezien*. Zwolle: Regio Zwolle.
- Werkbedrijf Regio Zwolle (2017). *Voortgang werkplan 2017: eerste kwartaal*. Zwolle: Regio Zwolle.
- Werkgeversservicepunt Midden-Gelderland (2016). Geraadpleegd 3 juli 2017, op <https://www.wsp-mg.nl/>.
- Wesselink, M., & Paul, R. (2010). *Handboek Strategisch Omgevingsmanagement*. Deventer: Kluwer.
- Wiesel, F., & Modell, S. (2014). From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism. *Financial Accountability & Management*, 30(2), 175-205.
- Williamson, O. E. (1996). *The mechanisms of governance*. London: Oxford University Press.
- 04-Werkt (2016a). *Jaarplan 2016-2017 Regionaal Werkbedrijf Zuidoost-Brabant*. Eindhoven: 04-Werkt.
- 04-Werkt (2016b). *Samenvatting sectorplan Zuidoost-Brabant*. Eindhoven: 04-Werkt.
- 04-Werkt (2017). *Verslag dagelijks bestuur 3 februari 2017*. Eindhoven: 04-Werkt.

Bijlage 1: Geïnterviewde personen

Regionaal Werkbedrijf Midden-Gelderland

Naam	Functie	Datum	Lid bestuur	Lid partner-overleg
I. van Burgsteden	Bestuurder gemeente Arnhem	31 mei 2017	X	
S. Bijl	Bestuurder gemeente Zevenaar	22 mei 2017	X	
I. Rep	Bestuurder vakbond FNV	24 mei 2017	X	X
M. Hielkema	Bestuurder werkgevers (Dirkzwager/ VNO-NCW)	18 mei 2017	X	
W. Ludeke	Bestuurder onderwijs (De onderwijsspecialisten, VsO scholen)	24 mei 2017	X	
T. van Manen	Teamleider onderwijs (De onderwijsspecialisten, VsO scholen)			X
B. van der Vliet	Regiomanager UWV	30 mei 2017	X	X
G. Gerth	Secretaris	17 mei 2017	X	X

Regionaal Werkbedrijf Zuidoost-Brabant

Naam	Functie	Datum	Lid bestuur	Lid partner-overleg
S. Depla	Bestuurder gemeente Eindhoven	8 juni 2017	X	nvt
P. van de Loo	Bestuurder gemeente Best	6 juni 2017	X	nvt
J. Verhoeven	Bestuurder vakbond CNV	2 juni 2017	X	nvt
L. van der Hoorn	Bestuurder werkgevers (Brainport Assembly)	7 juni 2017	X	nvt
C. Sebrechts	Bestuurder onderwijs (Job 8: VsO-Pro & entree)	2 juni 2017	X	nvt
N. Kievits	Regiomanager UWV	15 juni 2017	X	nvt
N. van der Heijden	Secretaris	6 juni 2017	X	nvt

Regionaal Werkbedrijf Zwolle

Naam	Functie	Datum	Lid bestuur	Lid partner-overleg
N. Vedelaar	Bestuurder gemeente Zwolle	22 juni 2017	X	
D. Tigchelaar	Bestuurder gemeente Hattem	27 juni 2017	X	
B. van Oortmarssen	Bestuurder vakbond FNV	14 juni 2017	X	X
E. Peterman	Bestuurder werkgevers (Haed)	14 juni 2017	X	
T. Rietkerk	Bestuurder onderwijs (Landstede MBO)	30 juni 2017	X	
L. Pieters	Projectleider De Ambelt (VSO)			X
D. Speerstra	Regiomanager UWV	19 juni 2017	X	
M. Koldewijn	Secretaris	14 juni 2017	X	X

Bijlage 2: Operationalisatie ‘kwaliteit van de samenwerking’

Het vaststellen van indicatoren voor het meten van de kwaliteit van de samenwerking is geen gemakkelijke opgave. Ondanks de recente toename aan onderzoeken die zich toeleggen op deze vorm van succes in netwerken, ontbreekt het aan overeenstemming over wat de ‘kwaliteit van de samenwerking’ dan precies behelst. In dit onderzoek is ervoor gekozen om aan te sluiten bij een indeling van Klijn, Steijn & Edelenbos (2011, p. 1244), die al in meerdere internationale onderzoeken is gebruikt om de kwaliteit van de samenwerking meetbaar te maken. De indeling van Klijn, Steijn & Edelenbos (2010) bestaat uit zes elementen voor het vaststellen van procesmatige uitkomsten:

1. Mate van management: in welke mate de actoren hebben bijgedragen aan het managen van het netwerk
2. Conflictbeheersing: in welke mate conflicten zich hebben voorgedaan en adequaat zijn opgelost
3. ‘Deadlocks’: in welke mate er impasses zijn ontstaan tijdens de samenwerking
4. Gebruik maken van elkaars verschillen: in hoeverre actoren gebruik hebben gemaakt van elkaars verschillen in expertise en kennis
5. Mate van onderling contact: in hoeverre actoren tevreden zijn over de mate van het contact
6. Steun: in hoeverre actoren tevreden zijn over de uitkomsten van projecten en initiatieven

Omwille van praktische beperkingen – het behapbaar houden van het aantal interviewvragen – is in dit onderzoek gebruik gemaakt van drie van de zes indicatoren:

1. Conflictbeheersing
2. Gebruik van elkaars verschillen in kennis en expertise
3. Tevredenheid over mate van onderling contact

Deze elementen maken het mogelijk om vast te stellen hoe partijen op basis van positieve interactie, diverse hulpbronnen en kennis weten uit te wisselen om een bepaald probleem aan te pakken. Het doel dat in publiek-private netwerken centraal staat (Klijn, 2010). Daarnaast is bij het beoordelen van de output/outcomes gebruik gemaakt van indicator 6: steun.

Bijlage 3: Interviewschema

Respondent: Bestuurder [x]

Introductie

- Voorstellen
- Indien gewenst anoniem verwerken van resultaten
- Goedkeuring audio-opname
- Uitleg over het doel van het onderzoek
- Uitleg over de structuur van het onderzoek
 - Thema's: algemene vragen → Succesfactoren → Succes → Afsluiting
 - Voorgeschreven tijd per thema: eventueel ingrijpen door onderzoeker om te kunnen garanderen dat alle thema's besproken worden
- Nog vragen vanuit de respondent voordat het interview van start gaat?

Algemeen

2 min.

- Op welke manier bent u betrokken bij het Regionale Werkbedrijf en wat is voor u de reden om deel te nemen aan de samenwerking?

Succesfactoren

35 min.

Structurele factoren

1. Samenstelling van het netwerk [5 min.]

- a. Zijn alle relevante partijen vertegenwoordigd in het netwerk of zijn er nog belangrijke partijen die ontbreken in het samenwerkingsverband met het oog op doelbereiking?
 - Evt. Doorvragen:
 - Als er nog belangrijke partijen ontbreken: waarom?
 - Heeft het netwerk met de huidige omvang voldoende reikwijdte (connecties en middelen, nieuwe kennis en inzichten) om gestelde doelen te bereiken?
- b. In hoeverre is het huidige aantal partijen in het samenwerkingsverband wel eens belemmerend voor de coördinatie van de samenwerking?
 - denk aan: vinden van vergadermoment, bereiken van consensus, helderheid over taakverdeling
- c. In hoeverre worden partijen die niet direct aan tafel zitten, maar wel onderdeel zijn van het samenwerkingsverband voldoende vertegenwoordigd (de achterban)?

Functionele factoren

2. Urgentiebesef [5 min.]

Het oprichten van Regionale Werkbedrijven is door het Rijk geïnitieerd, om een meer inclusieve arbeidsmarkt te realiseren (reguliere banen voor arbeidsbeperkten).

- a. In hoeverre onderschrijft u het belang van het aanpakken van dit vraagstuk op regionaal niveau?
- b. In hoeverre is onderlinge samenwerking nodig om het vraagstuk aan te kunnen pakken?

3. Congruentie van doelen [5 min.]

- a. Wat is volgens u het doel/ de visie van de samenwerking?
- b. In hoeverre heeft u het idee dat alle partijen dit gezamenlijke doel/ deze visie onderschrijven?
- c. In hoeverre is er overeenstemming over de manier waarop dit doel bereikt kan worden?
- d. In hoeverre spelen sectorspecifieke en persoonlijke belangen een rol? Waaruit blijkt dat?

4. Vertrouwen [5 min.]

- a. In hoeverre heeft u vertrouwen in de wil van andere partijen om zich volledig in te zetten voor het realiseren van gemaakte afspraken?
- b. In hoeverre heeft u het idee dat iedereen open en eerlijk informatie deelt met elkaar?
 - Deelt u zelf al uw kennis en informatie, of zijn er gevallen waarin u dat niet doet?
- c. In hoeverre is er geïnvesteerd in onderlinge relaties?

5. Overwinnen van cultuurverschillen [5 min.]

- a. In hoeverre ervaart u verschillen tussen partijen wat betreft cultuur en waarden?
- b. In hoeverre hebben verschillen in cultuur en waarden gezorgd voor belemmeringen in de samenwerking?

Coördinatie

6. Coördinatie [5 min.]

- a. Is er volgens u iemand die de samenwerking tussen partijen coördineert? Zo ja, wie?
- b. Wat is uw ervaring met de mate van onafhankelijkheid van de coördinerende partij?
- c. Welke rol vervult de coördinator van het netwerk?
 - Faciliterend en ondersteunend of sturend en gericht op de uitvoering? Waarin komt dit tot uiting?

Contextuele factoren

7. Stabiliteit [5 min.]

Bestonden er in uw regio al eerdere bestuurlijke samenwerkingsverbanden die zich focusten op arbeidsmarktvraagstukken?

- a. Zo ja: in hoeverre zijn Regionale Werkbedrijven voortgebouwd op deze eerdere samenwerking/ sluiten ze aan bij deze eerdere structuren en activiteiten?
- b. Zo ja: in hoeverre waren die samenwerkingsverbanden succesvol?

8. Kwaliteit van de samenwerking [5 min.]

- a. Zijn er vaak onenigheden of conflicten tussen partijen?
 - In hoeverre lukt het om onenigheden (snel) op te lossen?
- b. In hoeverre bent u tevreden met de mate van het onderling contact?
- c. In hoeverre maakt u gebruik van de kennis en expertise van andere partijen?

9. Output [5 min.]

Voorafgaand aan het interview uit beleidsdocumenten opmaken welke activiteiten/afspraken zijn gerealiseerd.

- a. Wat zijn volgens u de belangrijkste activiteiten en afspraken die zijn gerealiseerd in de afgelopen twee jaar?
- b. In hoeverre bent u tevreden over de afspraken en activiteiten die zijn gerealiseerd?
- c. Zijn er nog thema's die meer aandacht behoeven? Zo ja: welke en waarom?

10. Focus op lange termijn [5 min.]

Voorafgaand aan het interview uit beleidsdocumenten opmaken in hoeverre er meerjarige afspraken zijn gemaakt en plannen zijn opgesteld:

- d. In hoeverre is er voldoende aandacht besteed aan meerjarige afspraken en plannen?
- e. In welke mate is er nagedacht over de manier waarop de samenwerking wordt voortgezet nadat de financieringsmiddelen vanuit het Rijk opgebruikt zijn?

11. Outcomes [5 min.]

In hoeverre heeft u het idee dat de gerealiseerde activiteiten en afspraken uiteindelijk ook echt bijdragen aan een meer inclusieve arbeidsmarkt / reguliere banen voor arbeidsbeperkten?

- Waaruit blijkt dat?

Afsluiting**5 min.**

- Welke van de eerder aangehaalde factoren hebben volgens u (het meeste invloed) op het succes van de samenwerking?
- Zijn er nog factoren die niet aan bod zijn gekomen in dit interview die u relevant acht voor succesvolle samenwerking?
- Bij interesse in het rapport: ik zorg dat het rapport terecht komt bij de coördinator van het Regionaal Werkbedrijf
- Zou ik naderhand nog contact met u mogen opnemen als er nog dingen onduidelijk zijn?
- Bedanken voor het interview