

# EXPERIMENTEREN ALS OPDRACHTGEVER EN PARTNER IN EEN SPANNINGSVELD

Een evaluatief onderzoek van het verminderen van spanningsvelden binnen de Pilot Duurzaam Partnerschap van de gemeente Wageningen.

**G.E. (Geeske) van Laar**

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Opleiding Bestuurskunde – Bestuur en Management van Lokale Vraagstukken

Masterthesis

mei 2024

Begeleid door prof. dr. J.K. (Jan-Kees) Helderma en Karel Nieukoop, MSc.

# Radboud University



## Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis waarin het onderzoek staat opgetekend naar spanningsvelden binnen een experimenterende overheidscontext en hoe deze kunnen worden verkleind. Het schrijven van deze masterthesis was een spanningsveld op zich, waarin ik regelmatig het gevoel heb gehad dat ik aan het experimenteren was. Gelukkig had ik mensen en organisaties om mij heen die deze spanning wisten te verkleinen. In dit voorwoord wil ik mij dan ook tot hen richten in een woord van dank.

Allereerst wil ik de gemeente Wageningen bedanken. Vanaf het eerste moment was het contact warm en heb ik mij welkom gevoeld in deze organisatie die volop in beweging is. In het bijzonder wil ik mijn ambtelijke begeleiders gedurende dit traject, Rabea Ubachs, Irene Oosterkamp, Marijke te Ronde en Dorien Malawau, bedanken. Deze mensen hebben mij iedere keer opnieuw de weg gewezen in de wereld van jeugdhulp en de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd. Daarnaast gaven zij mij het gevoel dat dit onderzoek niet in de onderste la zou verdwijnen, wat mij een enorme bron van motivatie gaf.

Binnen deze pilot zijn ook de andere betrokken ambtenaren, opdrachtgevers, stuurgroepleden, kernteamleden en jeugdconsulenten van groot belang geweest tijdens mijn onderzoek. Ik ben dankbaar dat ik een kijkje mocht nemen in hun keuken vol ervaring en dat ze deze openhartig met mij hebben willen delen. Deze ervaringen had ik nooit zo goed kunnen optekenen als ik niet begeleid was door Jan-Kees Helderma en Karel Nieukoop, die als een soort Ray en Dai van Kamp van Koningsbrugge iedere keer weer klaar zaten om mijn prangende vragen te beantwoorden, me wegwijs te maken in alle relevante theorieën en me in de juiste richting te coachen. En zonder de redigeerkunsten van mijn goede vriendin Ruth, die als een ware taalengel deze thesis naar een hoger niveau heeft weten te tillen, was dit eindproduct van zes lange studie jaren nooit zo mooi geworden.

Het uitvoeren van dit onderzoek was een spannende reis, die ik nooit had af kunnen leggen zonder de onvoorwaardelijke steun van mijn lieve vrouw Alysa. Ze heeft vele uren moeten luisteren naar mijn dilemma's, stress en zorgen. Ze wist me te kalmeren door het koffiezetapparaat overuren te laten draaien en op z'n tijd een wijntje koud te zetten. Ik ben haar daar eeuwig dankbaar voor. Maar bovenal dank ik God, die ervoor heeft gezorgd dat ik nooit het spoor bijster raakte. Ik wist dat Hij het licht was in de donkere onderzoeksdagen. Ik wens u veel leesplezier en hopelijk kan dit onderzoek bijdragen aan de toekomst van de jeugdhulp in Wageningen.

Met vriendelijke groeten,

Geeske van Laar

*27 mei 2024, Renkum*

## Samenvatting

De kwaliteit en betaalbaarheid van de jeugdhulp in Nederland is een steeds groter wordend probleem. Ook de gemeente Wageningen kampt met een groeiende groep jongeren die jeugdhulp nodig heeft en een tekort aan budget om hen hierin te voorzien. Een mogelijke oplossing voor dit probleem wordt gezocht middels samenwerkingsexperimenten. De gemeente Wageningen geeft dit vorm in de Pilot 'Duurzaam Partnerschap Jeugd'. Deze pilots brengen echter een ander probleem aan het licht. In de praktijk ontstaan in de uitvoering hiervan namelijk spanningsvelden tussen het opdrachtgeverschap en het partnerschap van gemeenten in zulke samenwerkingsverbanden. De experimenten kennen gelukkig ook werkzame elementen die deze spanningen kunnen verminderen. Daarom wordt in dit onderzoek antwoord gegeven op de volgende hoofdvraag: *Hoe draagt de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd van de gemeente Wageningen bij aan de vermindering van de spanning tussen het opdrachtgeverschap en het partnerschap van gemeenten?* Om hierop antwoord te kunnen geven is er een kwalitatieve casestudy uitgevoerd. Hierbij lag de focus op een deductieve onderzoeksbenadering. Aan de hand van semigestructureerde interviews en een documentanalyse is achterhaald hoe de spanningsvelden kunnen worden verkleind door de inrichting van de pilot als iteratief proces te benaderen en door een ondersteunende en faciliterende houding van de gemeente richting de partnerpartijen.

Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat de gemeente Wageningen en de betrokken jeugdhulpaanbieders erkennen dat het delen van informatie cruciaal is voor het behalen van de pilotdoelen. Door een iteratief proces met een pragmatische aanpak in te richten, wordt het spanningsveld tussen het beschermen van de onderhandelingspositie van de gemeente en het inzetten op het delen van informatie – wat goed is voor de samenwerking – verkleind. De ondersteunende houding van de gemeente als opdrachtgever draagt bij aan het opbouwen van vertrouwen met de partners, wat essentieel is voor de samenwerking. Dit vermindert de neiging van partners om eigen doelen na te streven en bevordert de focus op het behalen van de pilotdoelen. Hoewel er vooruitgang is geboekt in het faciliteringsproces aangaande de uitvoerders en het communiceren van monitoringmethoden, is er nog ruimte voor verbetering om het gevoel dat zij gecontroleerd worden bij kernteamleden te verminderen.

De pilot heeft bijgedragen aan het verminderen van spanningen tussen het opdrachtgeverschap en het partnerschap door transparantie en continue monitoring. Toch blijven uitdagingen bestaan rond besluitvorming en gelijkwaardigheid in onderhandelingen binnen de procesinrichting. Maar wat voornamelijk duidelijk wordt uit de resultaten is dat er binnen de gemeente Wageningen en bij de betrokken jeugdhulpaanbieders een sterke inhoudelijke motivatie is om de Wageningse jeugdhulp te blijven verbeteren.

## Inhoudsopgave

1. Inleiding .....	5
1.1 Aanleiding.....	5
1.2 Probleemstelling .....	6
1.3 Theorie & methodologie: een vooruitblik .....	7
1.4 Relevantie .....	8
1.5 Leeswijzer .....	8
2. Nederlandse jeugdhulp in ontwikkeling.....	10
2.1 Jeugdhulp in Nederland .....	10
2.2 Gemeenten in de knel .....	12
2.3 Jeugdhulp in Wageningen .....	12
3. Controlerende opdrachtgever of duurzaam partnerschap: <i>een theoretische beschouwing</i> .....	14
3.1 Overheid als opdrachtgever .....	14
3.2 Overheid als samenwerkingspartner .....	15
3.3 Opdrachtgeverschap versus partnerschap .....	19
3.4 Spanningsvelden verkleind door het iteratief proces en ondersteunende houding.....	21
4. Methodologische Verantwoording:	
Casestudy van Duurzaam Partnerschap Jeugd in Wageningen .....	26
4.1 Onderzoeksstrategie.....	26
4.2 Onderzoeksmethode .....	27
4.3 Dataverzameling en -analyse .....	27
4.3.2 Data-analyse .....	29
4.4 Operationalisering .....	29
4.5 Kwaliteit .....	33
5. Resultaten.....	35
5.1 Informatiedeling.....	35
5.2 Ondersteunende houding.....	38
5.3 Iteratief proces .....	43

6. Conclusie & discussie .....	52
6.1 Beantwoording hoofdvraag .....	52
6.2 Beperkingen van het onderzoek .....	53
6.3 Aanbevelingen .....	54
Literatuurlijst .....	57
Bijlagen .....	61
Bijlage 1: Interviewguide .....	61
Bijlage 2: Documenten .....	63
Bijlage 3: Respondenten .....	65

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

In 2021 is de gemeente Wageningen de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd gestart. Deze pilot heeft als doel om in samenwerking met zes lokale jeugdhulpaanbieders de kwaliteit van de Wageningse jeugdhulp te verbeteren en de kosten te verlagen. Andere doelen van de pilot zijn het optimaliseren van de samenwerking tussen de aanbieders en het normaliseren van de jeugdhulp. Binnen de pilot is met de partners een nieuwe werkwijze ontwikkeld, waarbij er vanuit de zes jeugdhulpaanbieders een delegatie is samengesteld van specialisten die samen een kernteam vormen. Dit kernteam behandelt in een multidisciplinair overleg, dat in samenwerking is met de betrokken jeugdconsulent van de gemeente, de hulpvraag van de cliënt. Als de hulpvraag passend is binnen de pilot wordt de hulp, in samenwerking, op een innovatieve manier geboden, namelijk middels nauwe samenwerking van de betrokken samenwerkingspartners. Past de hulpvraag bij een specifieke aanbieder uit de pilot, maar is een innovatieve manier van zorg bieden niet passend, dan kan de hulpvraag worden beantwoord buiten de kernteambehandeling om, namelijk in de 'flexibele schil'. Dit houdt in dat de jeugdhulpaanbieder dan hulp biedt vanuit de alreeds gecontracteerde producten bij de gemeente (Gemeente Wageningen, 2022).

De pilot van gemeente Wageningen kwam voort uit een reeks ontwikkelingen die gemeenten in de knel brachten op het gebied van het aanbieden van jeugdzorg. Dit alles ontstond in 2015, toen de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp van provincies overgeheveld werd naar gemeenten. Deze decentralisatie was het gevolg van de invoering van de Jeugdwet. Er verschoof, volgens onderzoek van Movisie (2014), ongeveer drie miljard euro van het Rijk, de provincies en de zorgverzekeraars naar de lokale overheden. De gemeenten kregen daarmee alle vormen van jeugdhulp onder hun verantwoordelijkheid. Dat wil zeggen dat zij verantwoordelijk werden voor de lichtere vormen van jeugdhulp, de jeugd-ggz, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering en -bescherming. Daarbij bleven ook de zorg voor licht verstandelijk beperkte jongeren vanuit de Wet Langdurige Zorg en de preventie van psychische en/of lichamelijke problemen bij jongeren vanuit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning een lokale taak. Hoe gemeenten deze verantwoordelijkheden uitvoeren, mogen zij zelf invullen: er is hierin sprake van beleidsvrijheid.

De gemeenten kregen op het gebied van jeugdzorg een opdrachtgevende rol, doordat de uitvoering van de jeugdhulp grotendeels buiten de uitvoerende kracht van de gemeente om geregeld is, namelijk via jeugdhulporganisaties. Omdat gemeenten veelal te maken kregen met veel jeugdhulporganisaties zoals het Centrum Jeugd & Gezin, de ggz, particuliere jeugdzorginstellingen en het onderwijsveld, vulden zij deze opdrachtgevende rol veelal coördinerend in (Movisie, 2014). In de jaren na 2015 zaten gemeenten in de transitieperiode rondom de inrichting van de lokale en

regionale jeugdhulp. Dit was en is geen gemakkelijke periode. Uit het rapport van Cebeon (2021) blijkt dat gemeenten steeds vaker in de knel komen door de oplopende jeugdzorgkosten en voortdurende bezuinigingen die verbonden zijn aan de transities die doorgemaakt zijn in de jeugdhulp. Daardoor doen gemeenten steeds vaker een beroep op hun reserves.

Om gemeenten bij te staan in deze knelpunten, de jeugdzorg te verbeteren en financieel houdbaar te krijgen, is in de afgelopen jaren gewerkt aan de Hervormingsagenda Jeugd. Deze hervormingsagenda bevat een groot pakket aan maatregelen, die tot stand is gekomen in samenwerking met cliëntenorganisaties, professionals, jeugdzorgaanbieders, de Nationale Jeugdraad, het Nederlands Jeugdinstituut, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Rijk. Aan de Hervormingsagenda is jaren gewerkt (Hervormingsagenda Jeugd, 2023). Intussen hebben gemeenten eigen initiatieven gestart om de kwaliteit van de jeugdhulp in hun gemeente te verbeteren en de situatie zo te hervormen dat jeugdhulp niet alleen nu maar ook in de toekomst betaalbaar blijft.

Een van de initiatieven om de jeugdhulp te verbeteren is de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd van de gemeente Wageningen. Zij zet door middel van de pilot in op het bieden van samenhangende hulp door het aanbieden van innovatieve jeugdhulp dankzij de samenwerkende organisaties, dit is immers een van de doelen van de Jeugdwet uit 2015 (Ministerie van Algemene Zaken, 2023). Tot deze pilot zijn zij genoodzaakt, aangezien ook zij interen op hun reserves en jeugdhulp structureel te duur is (Gemeente Wageningen, 2022). Doordat de pilot afloopt in december 2024, leeft de vraag bij de gemeente Wageningen in hoeverre deze pilot succesvol is geweest. Is dit een manier van werken die past bij de toekomst en welke leerpunten moeten meegenomen worden als men besluit deze pilot te transformeren in een definitieve samenwerkingsvorm? Een van de elementen van deze samenwerkingsvorm – die van grote invloed is op het succes van de pilot – is de balans tussen het opdrachtgeverschap en het partnerschap. De gemeente vervult immers beide rollen. Daarom leeft bij de gemeente Wageningen de vraag hoe zij vorm kunnen geven aan deze dubbele rol.

## 1.2 Probleemstelling

Het doel van dit onderzoek is om de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd te evalueren en zo te achterhalen hoe de pilot bij kan dragen aan de vermindering van het spanningsveld tussen opdrachtgeverschap en het partnerschap; met als doel om tot een duurzame vorm te komen waarin de gemeente Wageningen jeugdhulp kan bieden als opdrachtgever én samenwerkingspartner. De hoofdvraag die centraal staat in dit instrumentele onderzoek luidt dan ook: *Hoe draagt het Duurzaam Partnerschap Jeugd van de gemeente Wageningen bij aan de vermindering van de spanning tussen het opdrachtgeverschap en het partnerschap van gemeenten?*

### 1.3 Theorie & methodologie: een vooruitblik

In het theoretisch kader wordt een theoretische basis gelegd en de belangrijkste concepten van het onderzoek verhelderd. Daarom wordt er allereerst ingegaan op hoe de overheid invulling geeft aan de rol van opdrachtgever. Daarin wordt de focus gelegd op het uitvoeren van een optimaal opdrachtgeverschap. Dit wordt gedaan aan de hand van New Public Management (Osborne, 2006) en de principaal-agentrelatie (Davis et al., 1997). Daarna wordt beschreven hoe de overheid middels New Public Governance (Osborne, 2006) en Collaborative Governance (Ansell & Gash, 2007) tot een succesvol partnerschap kan komen. In de derde paragraaf van het theoretisch kader worden het optimale opdrachtgeverschap en de principes voor succesvol samenwerken met elkaar vergeleken. Hieruit zijn drie spanningsvelden geïdentificeerd. Dit deel van het theoretisch kader biedt dus een *framework* om de spanningsvelden tussen de rol van de overheid als opdrachtgever en als samenwerkingspartner te analyseren. In de laatste paragraaf worden er oplossingen geboden voor deze spanningsvelden vanuit Experimentalist Governance (Sabel & Zeitlin, 2012). Deze sturingsfilosofie geeft weer hoe experimenterende overheden hun bestuur in kunnen richten en hoe een pragmatische grondhouding, die zich kenmerkt door een voortdurende twijfel aan behaalde resultaten, dit mogelijk maakt. Daarbij wordt ook ingegaan op de relatie tussen de overheid en de uitvoerders en worden er concrete handvatten geboden vanuit Relational Contracting (Ball & Gibson, 2022), om de geïdentificeerde spanningsvelden te verkleinen.

Het doel van het methodologisch kader is om de onderzoeksopzet, de gekozen methoden en de redenen voor deze keuzes te beschrijven en te verantwoorden. Daarom wordt in het methodologisch kader uiteengezet hoe dit onderzoek wordt uitgevoerd. Dit onderzoek betreft een kwalitatieve benadering. Dat betekent dat het gericht is op het verzamelen en interpreteren van geschreven of gesproken materiaal om op basis daarvan conclusies te trekken over een bepaald (sociaal) fenomeen in de werkelijkheid (Boeije & Bleijenbergh, 2019). Er is geopteerd voor een kwalitatieve onderzoeksaanpak, aangezien de context van spanningsvelden van essentieel belang is en het noodzakelijk is om eventuele nieuwe inzichten te ontdekken. Hierbij is een deductieve onderzoeksbenadering toegepast waarbij geredeneerd wordt vanuit de theorie. Bovendien betreft dit onderzoek een enkelvoudige casestudy, waarbij de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd van de gemeente Wageningen diepgaand onderwerp van studie is. Er is data verzameld door interviews af te nemen bij gemeenteambtenaren, jeugdconsulenten en betrokken jeugdzorgaanbieders die plaatsnemen in de stuurgroep en het kernteam van de pilot. Ook is een documentonderzoek uitgevoerd. Al deze data zijn waar nodig getranscribeerd om vervolgens te coderen en een kwalitatieve inhoudsanalyse toe te passen.

## 1.4 Relevantie

De zorgen rond de financiële situatie van gemeenten zijn in de afgelopen jaren sterk toegenomen. De gemeente kan haar taken niet langer naar behoren uitvoeren omdat de middelen hiervoor ontbreken (Cébeon, 2021, p.4). Het gevolg hiervan is een te grote druk op de kwaliteit van de aangeboden jeugdhulp (WRR, 2021, p.14). Er is al veel onderzoek gedaan naar gemeenten die na de transformatie in 2015 op het gebied van het sociaal domein in de problemen kwamen. Daarbij is veel onderzoek gedaan naar de problemen die spelen binnen de jeugdzorg. Ook is veelal onderzocht hoe gemeenten en andere overheden reageren op hervormingen als liberalisering, privatisering en decentralisatie (Osborne, 2006; Sabel & Zetilin, 2012).

Door de financiële en kwalitatieve problemen gaan gemeenten experimenteren, om tot zorgvormen te komen waarin de jeugdhulp kwalitatief goed en betaalbaar is. Het gevolg is dat er samenwerkingsvormen ontstaan waarvan de gemeente naast samenwerkingspartner ook opdrachtgever is. Dit levert meerdere spanningsvelden op. Wat echter ontbreekt in het eerder uitgevoerde onderzoek is hoe gemeenten de spanningsvelden kunnen verkleinen door het experimenteren met samenwerkingsvormen.

Uit de sturingsfilosofieën New Public Management en New Public Governance komt voor het oplossen van spanningsvelden geen oplossing, aangezien deze filosofieën deze spanning niet beschrijven. Experimentalist Governance beschrijft deze spanning wel, maar geeft nog geen concrete oplossing voor het verkleinen van het spanningsveld tussen de dubbele rol van opdrachtgever en samenwerkingspartner. Dit onderzoek levert een bijdrage door te evalueren hoe experimenterende overheden de spanningsvelden tussen opdrachtgeverschap en samenwerking ervaren en welke strategieën effectief blijken te zijn. Hierdoor kunnen gemeenten inzicht krijgen in hoe zij hun rol als opdrachtgever én samenwerkingspartner beter kunnen invullen, met als doel de kwaliteit van jeugdhulp te verbeteren. De resultaten van dit evaluatieve onderzoek bieden praktische aanbevelingen en lessen uit de praktijk, waardoor gemeenten hun dubbele rol effectiever kunnen hanteren.

## 1.5 Leeswijzer

Dit onderzoek kent de volgende opbouw: na deze inleiding volgt een beleidskader. Daarin wordt ingegaan op de ontwikkelingen en transformaties die de jeugdhulp in Nederland heeft doorgemaakt; inclusief de gevolgen hiervan voor gemeenten. Ook wordt in dit beleidskader een toelichting gegeven op de werkwijze van de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd van de gemeente Wageningen en vanuit welke noodzaak deze tot stand is gekomen. Aangezien de pilot kampt met spanningen tussen het opdrachtgeverschap en partnerschap, vormen deze twee principes het uitgangspunt voor het daaropvolgende theoretisch kader. Hierin worden ook handvatten aangereikt om deze spanning te

verkleinen. Vervolgens wordt nader verantwoord hoe dit onderzoek op methodologische wijze is uitgevoerd. Daarbij wordt ingegaan op de onderzoeksmethode, de onderzoeksstrategie, de methoden van dataverzameling en -analyse, om af te sluiten met de operationalisering. In het vijfde hoofdstuk volgen de resultaten die voortkomen uit de interviews en documentanalyse. In hoofdstuk zes leiden deze resultaten tot een beantwoording van de hoofdvraag, enkele kanttekeningen hierbij en aanbevelingen voor de gemeentelijke en wetenschappelijke praktijk.

## 2. Nederlandse jeugdhulp in ontwikkeling

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op het Nederlandse jeugdhulpsysteem en de ontwikkelingen hierin. Daaropvolgend wordt de jeugdhulp in Wageningen geschetst. Daarbij wordt de Pilot Duurzaam Partnerschap verder toegelicht.

### 2.1 Jeugdhulp in Nederland

Nederland telde op 1 januari 2023 volgens Centraal Bureau voor de Statistiek (2023) ruim 1,6 miljoen jongeren onder de achttien jaar. Ongeveer tien procent van hen ontvangt jeugdhulp (Nederlands Jeugdinstituut, 2023). Jeugdhulp kent verschillende vormen. Deze zijn in te delen in twee categorieën, wetende het vrijwillig kader en het gedwongen kader.

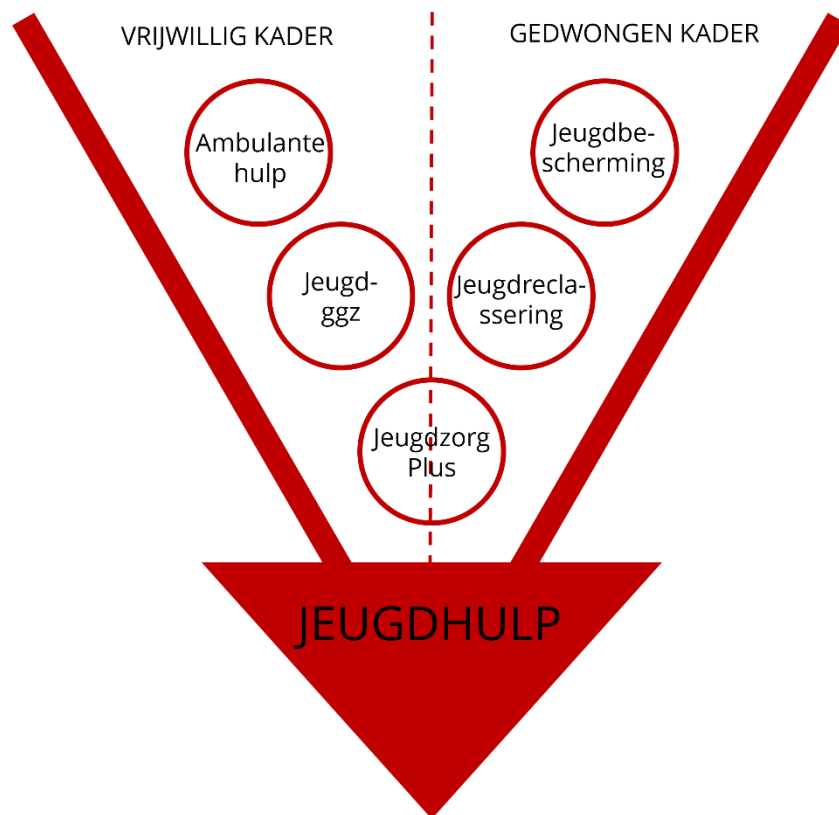
Allereerst kent de Nederlandse jeugdhulp vrijwillige, laagdrempelige, ambulante vormen waarbij een zorgverlener bij de jeugdige en diens ouders thuiskomt. Deze vorm van hulp kan uitgevoerd worden door een jeugdhulporganisatie of een jeugdzorgwerker van het sociaal team van de gemeente. Als er sprake is van psychische problemen bij de jeugdige kan ook de jeugd-ggz worden ingeschakeld. In dat geval volgt een behandeling door een jeugdpsycholoog, terwijl de jeugdige bij diens ouders blijft wonen (Nederlands Jeugdinstituut, z.d.). Het kan nodig zijn dat de jeugdige tijdelijk een behandeling ondergaat in een instelling voor jeugd- en opvoedhulp. Dit betreft open instellingen. De ouders of jeugdige worden dan niet gedwongen tot een behandeling. Als de jeugdige ernstige problemen, zoals ernstige psychische- en/of gedragsproblemen, laat zien, kan er ook gekozen worden voor JeugdzorgPlus. De jeugdige wordt dan in een gesloten jeugdzorginstelling geplaatst, die dan de woon- en behandelplek van de jongere wordt. Bij deze behandeling kan sprake zijn van dwang, maar een gesloten opname kan ook voortkomen uit het vrijwillig kader. De ouders of verzorgers hebben in dat geval toestemming gegeven voor een gesloten jeugdzorgbehandeling. Daarnaast geeft de rechter toestemming voor de behandeling (Nederlands Jeugdinstituut, z.d.).

Naast deze vrijwillige vormen van jeugdhulp bestaat er ook een gedwongen kader. De kinderrechter kan in ernstige gevallen een ondertoezichtstellingsmaatregel opleggen. De jeugdbescherming houdt de gezinssituatie dan streng in de gaten. Belangrijk is daarin wel dat de rechter uitzicht ziet in de situatie en de verwachting heeft dat ouders in de toekomst weer volledig zelfstandig voor de kinderen kunnen zorgen (De Rechtspraak, z.d.). Als de situatie verergert en vraagt om een uithuisplaatsing, bijvoorbeeld door gedragsproblemen van de jeugdige of problemen van de ouders, wordt de Raad voor de Kinderbescherming voor aanvullende maatregelen ingeschakeld. De jeugdige zal dan (tijdelijk) uit huis worden geplaatst en bij pleegouders of in een gezinsvervangend tehuis gaan wonen (Nederlands Jeugdinstituut, z.d.). Als de situatie uitzichtloos lijkt of blijkt te zijn, kan de rechter de ouders uit de ouderlijke macht zetten (De Rechtspraak, z.d.). Zij hebben dan geen voogdij meer over

hun kind(eren).

De laatste vorm van gedwongen jeugdhulp waar de gemeente de verantwoordelijkheid voor draagt, is jeugdreclassering. Dit is een vorm van jeugdzorg die gericht is op het ondersteunen, begeleiden en monitoren van jongeren die in aanraking zijn geweest met de politie en hiervoor een proces-verbaal hebben gekregen. Het primaire doel van jeugdreclassering is om, in samenwerking met ouders of het sociale netwerk, herhaling van delinquent gedrag te voorkomen. Dit wordt bereikt door het formuleren van positieve levensdoelen en het creëren van kansen voor de jongere om succesvol te integreren in de maatschappij (Jeugdzorg Nederland, 2022). Alle genoemde vormen van jeugdhulp zijn visueel gemaakt in figuur 1.

Om jeugdhulp te kunnen krijgen, moet dit wel toegankelijk zijn voor de jeugdigen die dit nodig hebben. Gemeenten zijn volgens de Jeugdwet verplicht om deze toegang te organiseren, zodat ouders en jeugdigen weten waar zij terecht kunnen met hun vragen. In de meeste gemeenten krijgen jeugdigen toegang tot jeugdhulp via wijkteams of het sociaal team. De grootste groep jeugdzorgontvangers komt dan ook via de gemeente in de jeugdhulp terecht. Daarnaast kan er via de huisarts, jeugdarts of medisch specialist toegang gegeven worden tot jeugdhulp (Nederlands Jeugdinstituut, z.d.).



Figuur 1: Vormen van jeugdhulp

## 2.2 Gemeenten in de knel

Het brede pakket van jeugdhulpmaatregelen waar de gemeente de verantwoordelijkheid voor draagt is niet de enige complicerende factor in de uitvoering van de Jeugdwet. Gemeenten raken door verschillende redenen in de knel. Zo stijgen de aanvragen voor jeugdhulp de afgelopen jaren enorm (Gotink, 2022). Daarnaast wordt de problematiek waar jeugdigen mee kampen steeds gecompliceerder (Kleinjan et al., 2020). De grondslag van deze complexer wordende problematiek lijkt te liggen in de steeds verder oplopende wachtlijsten. Het is het meest efficiënt wanneer een hulptraject start zodra de hulpvraag bekend wordt gemaakt, maar nu moet men voor een intake twee tot vier maanden wachten. Hierdoor worden problemen bij jeugdigen groter en complexer. Om de wachtlijsten te laten krimpen, moet er onder andere geïnvesteerd worden in personeel, dat door een hoog ziekteverzuim dringend nodig is. Dit hoge ziekteverzuim is de medeveroorzaker van oplopende wachtlijsten. Het investeren in personeel zorgt hiermee dus voor een oplossing voor het ziekteverzuim en laat de wachtlijsten verkorten (Jansen, 2023).

Voor personeel en de innovatie die nodig is om de jeugdhulp te optimaliseren om de wachtlijsten te verkorten, is geld nodig dat door het Rijk niet beschikbaar wordt gemaakt. Het sociale domein van de gemeenten zit in de knel door het structurele financiële tekort dat zij sinds 2015 hebben opgebouwd. Gemeenten kunnen, volgens wethouder Groeneveld van de gemeente Zoetermeer, niet meer investeren in innovatieve jeugdhulp (De Koster, 2020). Dit alles maakt dat gemeenten anno 2023 genoodzaakt zijn om tot samenwerking te komen met andere gemeenten en externe partners. Door vernieuwende ideeën om te zetten in pilots die leiden tot duurzame jeugdhulp en die door financieel bewustzijn toekomstbestendig worden gemaakt, hopen de gemeenten de begrotingen rond te krijgen (De Kruijf, 2018).

Binnen de pilots is daarnaast een ander probleem ontstaan. Door de invoering van de Jeugdwet is de gemeente opdrachtgever geworden van de plaatselijke jeugdhulp. Maar doordat zij ook deels de uitvoering op zich neemt – zij is namelijk ook verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van de jeugdhulp –, bekleedt de gemeente ook de rol van partner. In de pilots komt dit nog meer naar de oppervlakte, omdat gemeentes daarmee intensiever met uitvoerende jeugdhulporganisaties samen zijn gaan werken. Zo wordt er enerzijds gezocht naar partnerschap en anderzijds wil de gemeente financiële grip houden. Dit geeft spanning, terwijl vertrouwen nodig is voor een goede samenwerking (Jeugdautoriteit, 2021). Hierdoor komen gemeenten nog verder in de knel.

## 2.3 Jeugdhulp in Wageningen

Een van die gemeenten die in de knel zitten is de gemeente Wageningen. De medewerkers van Team Beleid & Projecten van deze gemeente zijn in een experimenterend samenwerkingsverband op zoek

gegaan naar een duurzame vorm van jeugdhulp. Dit experiment draagt de naam 'Duurzaam Partnerschap Jeugd' en heeft een looptijd van juni 2022 tot en met december 2024. Het Wageningse initiatief omvat de samenwerking tussen de gemeente en zes lokale jeugdhulpaanbieders. De pilot heeft als doelen het optimaliseren van de samenwerking tussen deze aanbieders en het normaliseren van jeugdhulp en het verbeteren van de kwaliteit van de Wageningse jeugdhulp. Aanvullend doel is het reduceren van de kosten hiervan.

Binnen de pilot is een vernieuwende aanpak geïntroduceerd. Het kernteam, bestaande uit gespecialiseerde afgevaardigden van zes jeugdhulpaanbieders, bundelt haar krachten om de hulpvraag van de cliënt te behandelen via multidisciplinair overleg. Deze samenwerking vindt plaats in nauwe afstemming met de betrokken jeugdconsulenten van het Team Sociale Dienstverlening van de gemeente. De jeugdconsulenten leveren voor het multidisciplinaire overleg bij hen binnengekomen casussen aan die nood hebben aan een multidisciplinaire aanpak. Indien de hulpvraag binnen het reikveld van de pilot valt, wordt passende hulp op een innovatieve en ambulante wijze gezamenlijk aangeboden. Wanneer de hulpvraag specifiek bij een van de deelnemende aanbieders past, maar een innovatieve benadering niet geschikt is, komt de 'flexibele schil' in beeld. In dit scenario voorziet de aanbieder die betrokken is in het kernteam in hulp op basis van reeds gecontracteerde producten. Deze gelaagde aanpak biedt de mogelijkheid om zowel innovatieve als gestandaardiseerde zorg op maat te leveren; afhankelijk van de aard van de hulpvraag (Gemeente Wageningen, 2022).

Uit de inleiding en het beleidskader wordt duidelijk dat gemeenten zich in een complexe situatie bevinden. Enerzijds is er de verplichting om jeugdhulp lokaal in te richten en vele vormen van jeugdhulp te bieden. Anderzijds is daar te weinig geld en personeel voor. Dit vraagt om innovatieve maatregelen die gemeenten eigenhandig ontwikkelen, waar de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd er een van is. In dit soort samenwerkingsvormen heeft de overheid een dubbele rol, namelijk die van samenwerkingspartner en opdrachtgeverschap. Dit levert spanningsvelden op, aangezien beide rollen een andere relationele houding vragen en andere belangen kennen. In het volgende hoofdstuk worden deze spanningsvelden vanuit de theorie aan de oppervlakte gebracht.

### 3. Controlerende opdrachtgever of duurzaam partnerschap:

#### *een theoretische beschouwing*

In hoofdstuk twee is er geconstateerd dat er voor gemeenten een spanningsveld bestaat tussen opdrachtgeverschap en partnerschap in de jeugdzorg. Dit spanningsveld vinden we ook terug in verschillende theorieën en perspectieven over de relatie tussen de overheid en uitvoerders. In dit theoretisch kader wordt dit uitgelicht en inrichtingen van het bestuur en de rol van de overheid weergegeven voor de verkleining van dit spanningsveld.

Allereerst zal er theoretisch uiteengezet worden hoe de overheid met het opdrachtgeverschap is belast en op welke wijze dit in de theorie wordt benaderd. Vervolgens zal er theoretisch worden beschreven hoe de overheid zich idealiter opstelt als partner in de samenwerking en welke spanningsvelden dit oplevert met het opdrachtgeverschap. Tot slot zal worden beschreven hoe experimenterende overheden te werk gaan en hoe de principes die passen bij experimenterende overheden voor de inrichting van bestuur van betekenis kunnen zijn in het verminderen van het spanningsveld in kwestie.

#### 3.1 Overheid als opdrachtgever

Opdrachtgeverschap van overheden komt voort uit een reeks ontwikkelingen, waaronder privatisering en decentralisatie, die uitvoerders steeds meer op afstand heeft gezet. Omdat het uitvoeren van publieke belangen, waar goede jeugdzorg er een van is, wel een overheidstaak is gebleven, dragen gemeenten nog steeds de verantwoordelijkheid voor het aanbieden van de jeugdzorg. Daarom is vanuit de Jeugdwet de overheid belast met het opdrachtgeverschap.

Goed opdrachtgeverschap vraagt van gemeenten dat zij eigen wensen en belangen in beeld brengen en wensen, belangen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de opdrachtnemers bepalen. Daarnaast dienen zij prestaties van de opdrachtnemende partijen nader af te bakenen en de opdrachtcyclus in te richten, waarin tijdig en open informatie wordt verstrekt (Vereniging Nederlandse Gemeenten, z.d.). Dit opdrachtgeverschap wordt verschillend ingevuld, maar om tot een goede vergelijking te kunnen komen tussen het opdrachtgeverschap en partnerschap om te kunnen herleiden wat de spanningsvelden zijn, wordt de vergelijking gemaakt tussen uitersten. Daarom wordt allereerst beschreven van waaruit het opdrachtgeverschap is ontstaan en welke relatie tussen de uitvoerders en de overheid is ontstaan. Het opdrachtgeverschap heeft hierin een grote rol.

##### *3.1.1 New Public Management*

De rol als opdrachtgever is binnen de overheid ontstaan in de jaren '80. Toen het sturingsperspectief New Public Management (NPM) overkwam uit de Verenigde Staten en Engeland kreeg de overheid

inzicht in hoe zij ingericht kon worden op een bedrijfsmatige manier. Hierbij is het uitgangspunt dat men gebruikmaakt van marktwerking en zo efficiënt mogelijk omgaat met de kosten en baten ervan. NPM komt voort uit de rationele keuzetheorie (Osborne, 2006). Deze conventionele, rationele benadering uit zich binnen de overheid door decentralisatie en de scheiding tussen de uitvoering en beleidsvorming, waarbij de uitvoering idealiter verricht wordt door externe partijen die met elkaar concurreren. Op deze manier kan de overheid zich focussen op interne organisatieprocessen en management. Het beoogde resultaat van deze processen is efficiëntie; met als voornaamste doel kostenbesparing. Door de concurrentie in de horizontaal georganiseerde markt sluiten overheidsinstanties contracten af met de partijen die de beste diensten leveren voor de laagste prijs. (Osborne, 2006). De overheid wordt hierin opdrachtgever aan uitvoerende partijen en controleert hen op het nakomen van contracten.

### *3.1.2 Principaal-agentrelatie*

De strikte scheiding tussen uitvoering en beleidsvorming heeft vorm gekregen in de relatie die getypeerd wordt als de principaal-agentrelatie. In deze relatie staat het opdrachtgeverschap centraal en wordt deze omschreven als principaal. De agent is hierin de uitvoerder. In een principaal-agentrelatie wordt ervan uitgegaan dat ieder individu zijn eigen doelen maximaal wil behalen. Wanneer er een keuze is, kiest het individu voor de optie waarbij diens eigen nut verhoogd wordt. Als het doel van de principaal en dat van de agent overeenkomt, is er geen probleem. Maar als dit niet het geval is, moet de principaal kosten maken om te zorgen dat de agent het doel van de principaal dient. Dit worden agencykosten genoemd. Voorbeelden hiervan zijn het opstellen van gedetailleerde contracten om hierop strikt te kunnen controleren en bijbehorende monitoringskosten. De principaal kan echter nooit volledig alle gedragingen van de agent monitoren. Hierdoor ontstaat een discretionaire ruimte waarin de agent meer informatie bezit dan de principaal. Deze informatie kan de agent in diens voordeel gebruiken om diens eigen doelen te behalen. Doordat de principaal ervoor wil zorgen dat deze discretionaire ruimte zo klein mogelijk wordt, worden contracten zo strikt mogelijk opgesteld; gebaseerd op de betaling voor de geleverde diensten. Ook worden ze streng gecontroleerd en waar nodig gesanctioneerd, waardoor de agent niet tot nauwelijks kan afwijken van deze regels. Dit maakt dat er weinig onzekerheid is, maar ook weinig sprake van flexibiliteit (Davis et al., 1997, pp. 22-24).

### **3.2 Overheid als samenwerkingspartner**

De overheid is vanuit de Jeugdwet belast met het opdrachtgeverschap binnen de jeugdhulp. Zoals in het Beleidskader in hoofdstuk twee al beschreven werd, zitten gemeenten in de knel en vullen zij hun taak als opdrachtgever middels experimenten samenwerkend in. Bovendien is de gemeente, zoals te lezen in paragraaf 2.1, de voornaamste toegangsweg richting jeugdzorg: middels het sociaal team of

wijkteam. Hierdoor is de gemeente automatisch een samenwerkingspartner en niet enkel opdrachtgever. De Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd in Wageningen is zo'n samenwerkingsvorm tussen de lokale overheid en externe jeugdzorgpartners, waarin opdrachtgeverschap en partnerschap samenkomen. Daarom wordt in deze paragraaf uiteengezet vanuit welke visie – namelijk New Public Governance – de overheid zich heeft opgesteld als samenwerkingspartner en op welke manier de gemeente haar rol als partner kan vormgeven om tot een succesvolle samenwerking te komen. Hierin zijn enkele kernelementen van belang, wetende: de dialoog, het opbouwen van vertrouwen, de toewijding aan de samenwerking, wederzijds begrip en het tussentijdse delen van resultaten (Ansell & Gash, 2007, p. 543).

### *3.2.1 New Public Governance*

New Public Governance (NPG) ligt geworteld in de organisatiesociologie en netwerktheorie. NPG erkent de onzekere aard van het openbaar bestuur door de gefragmenteerde structuur die de overheid kent. Gezien de trend van het inrichten van organisaties op basis van relaties, past NPG bij de hedendaagse organisatiestructuur van de Nederlandse overheid. De benadering stelt zowel een pluralistische staat voor, waarbij meerdere onderling afhankelijke actoren bijdragen aan de levering van publieke diensten, als een pluralistische staat, waarbij meerdere processen het beleidsvormingsproces informeren. Als gevolg van deze twee vormen van pluraliteit ligt de focus vooral op interorganisatorische relaties en het bestuur van processen, waarbij de nadruk ligt op effectieve dienstverlening en resultaten. Verder legt het de nadruk op het ontwerp en de evaluatie van duurzame interorganisatorische relaties waarbij vertrouwen, relationeel kapitaal en relationele contracten fungeren als de kernbesturingsmechanismen (Osborne, 2006).

Vanuit deze visie op bestuur hebben gemeenten zich opgesteld als samenwerkende partner. Daaruit zijn verschillende theorieën ontstaan hoe deze rol moet worden ingericht. Om in dit theoretisch kader tot een goede vergelijking te komen tussen partnerschap en opdrachtgeverschap en om hieruit spanningsvelden te herleiden, wordt de theorie Collaborative Governance gebruikt (Ansell & Gash, 2007). Deze theorie gaat namelijk uit van samenwerking als meest ideale overheidsrol, in tegenstelling tot theorieën die ook uitgaan van vertrouwen maar meer beïnvloed zijn door het opdrachtgeverschap, zoals de principaal-stewardtheorie waarin er sprake blijft van de overheid als principaal in plaats van een gelijkwaardige partner (Davis et al., 1997, pp. 24-17). Deze theorie stelt een aantal principes voor een goede samenwerking centraal die in de volgende paragrafen worden behandeld.

### *3.2.2 Communicatie*

Allereerst is het voeren van de dialoog met de externe partners van belang. Het gesprek is een kernelement van samenwerken. Naast dat de dialoog een middel is tot een op consensus gerichte onderhandeling, kan het zorgen voor het wegnemen van stereotypen, barrières verbreken en de verkenning van vooroordelen bevorderen. Daarnaast is het gesprek de kern van het opbouwen van vertrouwen, wederzijds respect en toewijding aan de samenwerking. Het is echter geen garantie dat een dialoog voor deze positieve effecten zorgt; het kan ook tot resultaat hebben dat stereotypen worden versterkt of respect wordt afgebroken in plaats van opgebouwd. Het is dus van belang dat de onderlinge communicatie goed te begrijpen is om sociale relaties tussen individuen en organisaties te kunnen analyseren en de invloed op de samenwerkingsrol van de gemeente te verklaren (Ansell & Gash, 2007, p. 558).

### *3.2.3 Opbouwen van vertrouwen*

Zoals geschreven is communicatie essentieel voor het opbouwen van vertrouwen. Het opbouwen van vertrouwen is het meest prominente aspect van de vroege samenwerking. Dit onderdeel wordt geïntegreerd in de beginfase van de onderhandelingen. Dit betreft geen aparte fase die voorafgaat aan de onderhandelingen. Het is echter wel een tijdrovend proces dat niet vanzelf in de onderhandelingsfase terechtkomt. Maar voor de toewijding op de langere termijn is vertrouwen een essentieel aspect. Zonder vertrouwen kan er geen sprake zijn van een succesvolle samenwerking. Als men niet kan of wil investeren in het opbouwen van het vertrouwen, moet men niet aan de samenwerking beginnen (Ansell & Gash, 2007, pp. 558-559)

### *3.2.4 Toewijding aan de samenwerking*

Toewijding is een onmisbaar punt voor het slagen van een samenwerking. Het is een kritiek aspect, waaraan voldaan moet worden. Als actoren enkel meedoen aan een samenwerking om aan wettelijke verplichtingen te voldoen of hun perspectieven en standpunten mee te laten wegen in belangrijke beslissingen, dan zijn zij niet toegewijd. Toewijding betekent niet dat men de overtuiging heeft dat onderhandelen te goeder trouw voor wederzijdse winst de beste manier is om wenselijke beleidsresultaten te behalen (Ansell & Gash, 2007, p. 559). Toewijding betekent dat men de andere partij erkent en afspraken nakomt, ook al dient dat niet diens eigen doelen. Deze consensus brengt risico's met zich mee. Daarin moet iedere partij vertrouwen op de andere actoren, namelijk dat zij de perspectieven en belangen van de andere partijen respecteren. Het proces van onderhandeling behoeft een zekere integriteit. Daar moeten toegewijde partijen elkaar in kunnen vertrouwen (Ansell & Gash, 2007, p. 559).

Ook is het belangrijk dat de betrokken partijen zich eigenaar voelen van het samenwerkingsproces. Waar in principaal-agentrelatie de overheden de besluitvormers zijn, legt een

samenwerkende overheid het eigenaarschap van het proces bij alle partijen neer. Zij krijgen een belangrijke stem door de gedeelde verantwoordelijkheid die dit met zich meebrengt. Maar machtsongelijkheden of uiteenlopende standpunten over wie initiatief moet nemen, kunnen obstakels vormen voor gedeeld eigenaarschap. Daarom moet iedere partij zich betrokken voelen, zodat er ruimte is voor het nemen van initiatief door iedere actor. Een sterke onderlinge afhankelijkheid tussen belanghebbenden kan de betrokkenheid bij samenwerking vergroten, maar tegelijkertijd kan het ook de prikkels versterken om manipulatief te handelen. Deze verleidingen zullen naar verwachting verminderen in situaties waar samenwerking niet beperkt is tot een eenmalige overeenkomst, maar afhangt van voortdurende samenwerking (Ansell & Gash, 2007, pp. 559-560).

### *3.2.5 Wederzijds begrip*

In een later stadium binnen een succesvolle samenwerking moeten alle partijen overeenkomen in wat zij in gezamenlijkheid kunnen bereiken. Dit kan omschreven worden als een gemeenschappelijke missie, visie of doel waarin de kernwaarden worden afgestemd. De ontwikkeling hiervan is onderdeel van een groter leerproces waarin de samenwerking verder wordt geoptimaliseerd (Ansell & Gash, 2007, p. 560).

### *3.2.6 Delen van tussentijdse resultaten*

Wanneer men kleine successen kan delen met alle betrokken partijen, heeft de algehele samenwerking een grotere slagingskans. Het is van belang dat de doelen en voordelen van de samenwerking zo concreet mogelijk zijn (Ansell & Gash, 2007, p. 561). Dit kan worden gedaan door de SMART-methode te gebruiken. Dit houdt in dat doelen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden zijn (Van, 2023). Dit heeft tot effect dat het wederzijds vertrouwen groeit en de toewijding aan de samenwerking groeit. Dit heeft tot resultaat dat de samenwerking succesvoller zal zijn (Ansell & Gash, 2007, p. 561).

De verwachting is dat een succesvol samenwerkende overheid het samenwerkingsproces heeft ingericht volgens een aantal principes. Allereerst moet er sprake zijn van heldere communicatie, waarbij er gericht wordt op consensus en het opbouwen van vertrouwen. Daarnaast moet er sprake zijn van een toewijding aan de samenwerking door alle samenwerkingspartners en is er wederzijds begrip nodig betreffende welke doelen er gezamenlijk bereikt kunnen worden. Om het wederzijds vertrouwen en de toewijding aan de samenwerking te vergroten, moeten de gezamenlijke doelen tussentijds worden geëvalueerd en de resultaten hiervan moeten worden gedeeld (Ansell & Gash, 2007).

### 3.3 Opdrachtgeverschap versus partnerschap

Tussen de invulling van de rol van opdrachtgever en de rol van samenwerkende partner zitten fundamentele verschillen. Doordat er kennis ontbreekt over hoe er omgegaan moet worden met deze verschillen, men niet weet wat van deze verschillen gevonden moet worden en hoe de instituties kunnen worden ingericht om hiermee om te gaan, ontstaat er strategische onzekerheid (Sabel & Zeitlin, 2012, p. 168). Deze onzekerheden liggen aan de basis van de spanningsvelden die ontstaan tussen opdrachtgeverschap en partnerschap. In deze paragraaf worden de genoemde aspecten van goed opdrachtgeverschap en goed partnerschap met elkaar vergeleken en hieruit worden de verschillende spanningsvelden afgeleid. Deze spanningsvelden zijn geconstrueerd door de principes uit New Public Management (NPM) en de principaal-agenttheorie te vergelijken met de principes uit New Public Governance (NPG) en de Collaborative Governancetheorie. Daarbij is enkel gefocust op de tegengestelde principes hieruit. Deze tegenstellingen veroorzaken niet alleen theoretische spanningsvelden, maar ook reële empirische spanningsvelden waar overheden zich in bevinden aangezien zij zowel vanuit de rol van principaal als van partner moeten handelen. Zij verschillen hierin op het gebied van informatievoorziening en relationele houding, wat gevolgen heeft voor hun rol in de rest van de procesinrichting. Daarom zijn op deze drie gebieden de spanningsvelden verder uitgewerkt.

#### *3.3.1 Informatievoorziening: delen versus zwijgen*

Aangezien de overheid als opdrachtgever gericht is op het behalen van eigen doelen en weet dat de uitvoerders dit ook doen, zullen de andere partijen binnen het samenwerkingsverband geneigd zijn om zo min mogelijk informatie met elkaar te delen. Het delen van informatie heft namelijk de informatieasymmetrie op die nodig is om het eigen nut te maximaliseren (Davis et al., 1997, pp. 22-24). De overheid zal daarentegen als partner juist wel tussentijdse resultaten willen delen, omdat dit ervoor zorgt dat het vertrouwen in elkaar, de doelen en de samenwerking laat stijgen, wat de samenwerking bevordert (Ansell & Gash, 2007, pp. 560-561). Dit levert een spanningsveld op het gebied van informatievoorziening op, want de overheid wil als opdrachtgever zo min mogelijk informatie delen. Binnen de samenwerkingsrol deelt de overheid echter graag zoveel mogelijk informatie.

#### *3.3.2 Relationele houding: controlerend versus vertrouwen*

De relationele houding van de overheid als opdrachtgever in een principaal-agentrelatie is controlerend en waar nodig sanctionerend (Davis et al., 1997, pp. 22-24). De overheid is in een samenwerkingsrelatie daarentegen juist gericht op het opbouwen van vertrouwen middels communicatie (Ansell & Gash, 2007, p. 558). Daar waar het opdrachtgeverschap duidelijk formeel gericht is, richt het partnerschap zich op informelere communicatie en vertrouwen. Hierdoor ontstaat

een spanningsveld waarbij enerzijds de overheid als opdrachtgever de partners wil controleren en anderzijds het vertrouwen wil opbouwen.

### *3.3.3 Procesinrichting: eigen belang versus gezamenlijk belang*

De keuzes die de overheid maakt in de beginfase, waarin een relationele houding gekozen moet worden en beslist moet worden in hoeverre informatie gedeeld gaat worden, hebben effect op de verdere inrichting van het proces. Zodra de samenwerking eenmaal is gestart, vinden er onderhandelingen plaats, worden er besluiten genomen en moeten doelen worden ontwikkeld. De overheid als opdrachtgever zou hierin geneigd zijn het proces zo in te richten dat er voornamelijk gekozen kan worden voor het eigen, gemeentelijk belang (Davis et al., 1997, pp. 22-24), maar de overheid als partner zou juist de samenwerking voor ogen houden en het proces zo inrichten dat het gezamenlijk belang gediend wordt (Ansell & Gash, 2007, pp. 558-560).

In de onderhandelingen over normen en prestatie-indicatoren is de opdrachtgever gericht op het behalen van de eigen, zelfontwikkelde beleidsdoelen, waardoor de beslissingen door de opdrachtgever worden genomen en doelen worden opgelegd aan de uitvoerders. De overheid als samenwerkingspartner zou juist toegewijd zijn aan de samenwerking, het belang van de partners erkennen en zich richten op het behalen van consensus. Dit kan ertoe leiden dat er afspraken worden gemaakt die tegen het eigen belang ingaan, maar juist van belang zijn voor het samenwerkingsverband. Hierdoor ontstaat een spanningsveld, aangezien de overheid enerzijds als opdrachtgever wil kiezen voor het eigen belang in de onderhandelingen, besluitvorming en doelontwikkeling, en anderzijds voor het gezamenlijk belang in de procesinrichting van de samenwerking wil gaan.

De verwachting is dat het streven naar het zijn van een optimaal opdrachtgever en een succesvol samenwerkingspartner, zoals dat beschreven staat in de paragrafen 3.1 en 3.2, spanningsvelden oplevert. Deze komen voort uit de principes die belangrijk zijn voor het opdrachtgeverschap, zoals het zijn van besluitvormer, en de principes die nodig zijn voor het partnerschap, zoals gezamenlijke besluitvorming. Deze spanningsvelden zijn in tabel 1 inzichtelijk gemaakt:

Tabel 1: Spanningsvelden

Spanningsveld	Opdrachtgeverschap	Partnerschap
Informatievoorziening	Beide partijen delen zo min mogelijk delen van informatie met elkaar	Beide partijen delen onderling zo veel mogelijk informatie
Relationele houding	Controlerend/sanctionerend	Opbouwen van vertrouwen
Procesinrichting	Kiezen voor het eigen belang	Kiezen voor het gezamenlijk belang

### 3.4 Spanningsvelden verkleind door het iteratief proces en ondersteunende houding

In paragrafen 3.1 en 3.2 werd gerefereerd aan New Public Management (NPM) als optimum voor het opdrachtgeverschap en New Public Governance (NPG) als basis voor succesvol partnerschap van lokale overheden. Het streven naar deze twee rollen levert spanningsvelden op, zoals blijkt uit paragraaf 3.3. Gemeenten kwamen door hervormingen, zoals de transformatie van de jeugdhulp in 2015, in de knel. Door te experimenteren met samenwerkingsvormen, wat noodzakelijk is gebleken voor het goed uitvoeren van taken in de jeugdhulp, zijn het opdrachtgeverschap en partnerschap met elkaar in botsing gekomen. Experimentalist Governance, dat een aantal disciplinerende elementen heeft van New Public Management maar zich begeeft in de samenwerkende omgeving van New Public Governance, omvat een perspectief dat die omgang met transformaties beschrijft en hierin de nadruk legt op de experimenterende overheid (Sabel & Zeitlin, 2012).

De verwachting is dat Experimentalist Governance als basis kan dienen voor de oplossing van de spanningsvelden, aangezien de experimentele invulling van het opdrachtgeverschap ruimte biedt aan het partnerschap. De principes van Experimentalist Governance, die een abstracter karakter hebben, worden verder aangevuld en gecombineerd met concrete handvatten voor experimenterende overheden, die zich in het spanningsveld tussen het optimaal opdrachtgeverschap en het succesvol partnerschap begeven, vanuit Relational Contracting (Ball & Gibson, 2022). Deze theorie bevat sturingsinstrumenten die overeenkomsten hebben met Collaborative Governance, dat beschreven staat in paragraaf 3.2, en de principaal-agentrelatie. Hierin krijgen beide rollen de ruimte. Daarom worden deze theorieën als een waardevolle toevoeging gezien aan het verminderen van het spanningsveld tussen het opdrachtgeverschap en partnerschap.

### *3.4.1 Iteratieve processen met pragmatische grondhouding*

Een onmisbaar onderdeel van experimenteren is het stellen van doelen. Voor een goed partnerschap is het belangrijk dat er sprake is van wederzijds begrip voor de te behalen doelstellingen (Ansell & Gash, 2007, p. 560). Echter, binnen een experimenteel bestuur is het belangrijk dat de doelen niet vaststaand zijn. Er moet hierin namelijk sprake zijn van een iteratief proces, waarbij beleidsregels worden herzien aan de hand van de ervaring van de uitvoerende organisaties die deze op lokaal niveau hebben getoetst (Sabel & Zeitlin, 2012, pp. 169-170). Dit kan echter voor spanning zorgen, aangezien het steeds herzien van beleidsregels het gevoel kan geven dat er een gebrek aan richting is binnen de samenwerking. Relational Contracting lost deze spanning op door te stellen dat het in het samenwerkingsverband duidelijk moet zijn wat de doelen zijn en wat het inhoudt als deze succesvol zijn. Maar er moet, zoals Experimentalist Governance ook stelt, flexibiliteit zijn in hoe de doelen bereikt kunnen worden. Daarbij is het belangrijk voor het uitoefenen van zowel het partnerschap als het opdrachtgeverschap dat de principes voor de samenwerkingsrelatie en de doelen voor de samenwerking gezamenlijk wordt vormgegeven. Op deze manier wordt aan de doelstellingen van beide partijen voldaan (Ball & Gibson, 2022, pp. 29-30). Het is dan ook aannemelijk dat door gezamenlijke doelontwikkeling, besluiten hierover en de onderhandeling die hierbij komt kijken het spanningsveld dat ontstaat in de procesinrichting weggenomen kan worden.

Experimenteel bestuur kenmerkt zich door een constante houding van twijfel aan eigen resultaten en meetinstrumenten en een evolutionair leerproces. Deze pragmatische houding heeft tot gevolg dat men alle oplossingen als onvolledig beschouwt en voortdurend aanpassingen zoekt om te corrigeren wat niet goed is en te leren door onderzoek, reflectie, overleg en experimenten. Ondanks de fundamentele twijfel is het experimenteel bestuur toch in staat om betekenisvol te handelen. Het iteratieve proces is hiervoor het geschikte middel. Dit proces geeft namelijk de onderste hiërarchische laag, de uitvoering, de zeggingskracht en beslissingsbevoegdheid om tot deze handelingen te komen. Deze nieuwe, betekenisvolle handelingen zijn verdedigbaar door aan te geven dat de uitvoerders de ontstane situatie zo ervaren dat deze nieuwe handelingen noodzakelijk zijn. De fundamentele twijfel is hierin hard nodig om op ieder moment opnieuw naar de bestaande situatie te kijken en de meest recente informatie van de uitvoering tot een nieuwe doorloop van het proces te laten komen. Op deze manier vergelijkt men continue verschillende benaderingen om tot een optimum te komen (Sabel & Zeitlin, 2012, p. 170; Ansell, 2011, pp. 6; 9-15).

De pragmatische grondhouding maakt het iteratief proces mogelijk, doordat zonder continue twijfel aan de resultaten het steeds opnieuw inrichten van het experiment onmogelijk is. Dit proces is echter onuitvoerbaar wanneer er niet openlijk informatie wordt gedeeld door opdrachtgevers en partners. Het is in het belang van de opdrachtgever dat de uiteindelijke doelen worden behaald. En het is voor

de partners belangrijk om de volgende stap in het proces goed te kunnen nemen. Hiervoor moeten goede besluiten kunnen worden genomen, daarvoor is het delen van informatie essentieel voor beide partijen. Het iteratieve proces lost hierin het spanningsveld op door voor beide partijen het delen van alle beschikbare informatie prioriteit te geven. Daarom is dan ook de verwachting dat het spanningsveld van informatievoorziening wordt opgelost als experimenterende overheden hun experiment inrichten als een iteratief proces, waarbij continu wordt getwijfeld over de resultaten waardoor de noodzaak tot herziening van het proces wordt ingezien door zowel de opdrachtgever als de partners.

*Propositie 1: Het spanningsveld dat ontstaat door het enerzijds bewust niet delen van informatie om de onderhandelingspositie van de opdrachtgever niet te ondermijnen en het anderzijds juist bewust wel delen van informatie van de samenwerkingspartner voor het bevorderen van de samenwerking kan worden opgelost door het inrichten van het experiment als een iteratief proces met pragmatische grondhouding.*

#### **3.4.2 Relatie met de uitvoering**

Naast de iteratieve processen waarin de uitvoerders en beleidsmakers samenkomen, heeft het experimenterende bestuur nog een belangrijke rol in relatie tot de uitvoering. De rol van enkel de monitorende actor, zoals optimaal opdrachtgeverschap vraagt, is in het experimenterende bestuur breder geworden. De overheid moet namelijk ook zorgen voor een ondersteunende infrastructuur. Hierdoor kan de uitvoerder goed zijn werk doen (Sabel & Zeitlin, 2012).

Het klassieke principaal-agentprobleem, wat beschreven staat in paragraaf 3.1 en voortkomt uit optimaal opdrachtgeverschap, houdt in dat de principaal – in dit geval de overheid – toezicht houdt op de agent, die hierin de uitvoerder is. De overheid heeft echter nooit volledig toezicht op de uitvoerder. Hierdoor ontstaat een discretionaire ruimte waarin de uitvoerder zijn eigen doelen na kan streven in plaats van de afgesproken doelen met de overheid (Waterman & Meijer, 1998, pp. 176-177). Een experimenterend bestuur lost door het aannemen van een ondersteunende rol dit klassieke principaal-agentprobleem, en dus het spanningsveld in het aannemen van een relationele houding, op door de discretionaire ruimte weg te nemen door organisatorische kenmerken te herschrijven. Hierdoor wordt niet meer uitgegaan van vaststaande tegenstellingen tussen de overheid en de uitvoering, maar wordt er een complexere situatie erkend. Daarin zijn belangen niet volledig bekend en veranderen zij bovendien voortdurend.

Het spanningsveld in het aannemen van een relationele houding wordt naar verwachting opgelost, doordat de ondersteuning van de uitvoering ervoor zorgt dat de uitvoering niet langer behoefte heeft aan het gebruikmaken van de discretionaire ruimte, doordat zij voorzien worden in datgeen wat zij nodig hebben om de gezamenlijk vastgestelde doelen te behalen. Dit zorgt ervoor dat

de opdrachtgever niet langer streng moet controleren, maar over kan gaan op monitoring. Deze monitoring schaadt het vertrouwen van de partners niet, want waar binnen het opdrachtgeverschap monitoring ingevuld wordt als een strikte controle, is monitoring binnen een experimenteel bestuur onderdeel van de dagelijkse routine. Dit heeft tot doel structurele problemen aan het licht te brengen om hier herstelmaatregelen voor te kunnen treffen, in plaats van de uitvoerders te sanctioneren (Sabel & Zeitlin, 2012, pp. 173-174). De verwachting is dan ook dat op deze manier de ondersteunende houding de spanning tussen het willen vertrouwen van de partners en het moeten controleren van de uitvoerders wordt opgelost.

*Propositie 2: De ondersteunende houding van de opdrachtgever zorgt ervoor dat er vanuit de uitvoerder geen behoefte is aan het nastreven van eigen doelen. Hierdoor wordt vertrouwen opgebouwd en dit is belangrijk voor het partnerschap.*

#### *3.4.2 Relatie met de verantwoording in een iteratief proces*

Door een veranderde relatie met de uitvoering verandert in een experimenteel bestuur ook de relatie met de verantwoording. Waar in het optimaal opdrachtgeverschap volgens de principes van de principaal-agentrelatie uitvoerders enkel van de regels kunnen afwijken door dit heimelijk te doen, kunnen uitvoerders in een experimenteel bestuur dit openlijk doen, mits zij ervan overtuigd zijn dat dit beter is. Maar deze vrijheid is niet onbeperkt, want het afwijken van de regels moet te beoordelen zijn. Onderdeel van het iteratief proces is immers dat men leert van nieuwe inzichten. Afwijken van de regels kan leiden tot nieuwe regels, maar dan moet dit wel transparant gebeuren. Men vertrouwt op de dynamische verantwoording. Dat wil zeggen dat acties kunnen worden toegelicht als pogingen om het doel van de samenwerking te bereiken. Gebaseerd op geleerde lessen van anderen die vergelijkbare situaties hebben aangepakt, worden deze beschouwd als rechtvaardig. Hierbij heeft de uitvoerder dus meer vrijheid dan in een principaal-agentrelatie en hoeft hij geen gebruik te maken van de discretionaire ruimte om eigen doelen te kunnen behalen (Sabel & Zeitlin, 2012, pp. 173-175).

Zoals in paragraaf 3.4.1 is toegelicht is het is aannemelijk dat door gezamenlijke doelontwikkeling, besluiten hierover en de onderhandeling die hierbij komt kijken de spanningsveld dat ontstaat op het gebied van procesinrichting weggenomen kan worden door het experiment in te richten als iteratief proces. Door de doelen gezamenlijk te ontwikkelen en in het iteratief proces de doelen eventueel bij te stellen en hierover gezamenlijk besluiten te nemen, wordt er gewerkt aan vertrouwen dat essentieel is voor het partnerschap. Dit geeft de opdrachtgever de ruimte om ervoor te zorgen dat de beleidsdoelen behaald worden. De verwachting is dan ook dat het iteratief proces de spanningen oplost, doordat de opdrachtgever niet langer het gevoel heeft dat er niet aan zijn doelstellingen wordt gewerkt, doordat de doelen vooraf zijn vastgesteld, waarin hij ook een duidelijke

stem heeft. De partners hebben echter ook niet het gevoel te worden overgeslagen, doordat de behaling van doelen flexibel is en ook zij mee kunnen beslissen over de doelen. Hierdoor zullen zij minder geneigd zijn te willen werken aan eigen doelen. Daarnaast wordt er vertrouwen richting de uitvoerder uitgesproken door het aannemen van een houding waarin de vrijheid wordt geven om af te kunnen wijken van de regels waar nodig. Er wordt namelijk vanuit gegaan dat er geen eigen doelen worden nagestreefd en er wordt verantwoording afgelegd wanneer er van de regels wordt afgeweken. Deze sterke relatie is essentieel voor het partnerschap en wordt opgebouwd door een langetermijninvestering van zowel de opdrachtgever als de partners. Dit alles maakt dat de verwachting is dat het iteratief proces ervoor zorgt dat in de doorontwikkeling van het experiment spanningsvelden op het gebied van procesinrichting kan worden weggenomen.

*Propositie 3: Het iteratief proces van de opdrachtgever in de procesinrichting, waarbij gezamenlijkheid vooropstaat, zorgt voor voortdurende herziening van het behalen van de gezamenlijk ontwikkelde doelen en neemt het ontstane spanningsveld op het gebied van procesinrichting weg.*

#### **3.4.4 Conclusie**

Dit theoretisch kader toont de complexiteit tussen opdrachtgeverschap en partnerschap in de jeugdzorg. De voorgestelde benadering, Experimentalist Governance gecombineerd met Relational Contracting, biedt een theoretische basis om deze spanningen aan te pakken. Belangrijke elementen zijn iteratieve processen en een pragmatische houding, met de focus op gezamenlijke doelontwikkeling, besluitvorming en ruimte voor onderhandeling, waarin iedere partij een gelijkwaardige stem heeft. De rol van de opdrachtgever verschuift van controlerend en sanctionerend naar ondersteunend met een bijpassende houding. Dat genereert vertrouwen en pakt het principaal-agentprobleem aan. Hierin zijn continue aanpassingen binnen het iteratief proces met open informatiedeling en open communicatie kernprincipes om de spanningsvelden tussen het opdrachtgeverschap en partnerschap te verkleinen.

## 4. Methodologische Verantwoording:

### Casestudy van Duurzaam Partnerschap Jeugd in Wageningen

In het methodologisch kader wordt verantwoord hoe dit onderzoek is uitgevoerd. Er is in dit onderzoek gebruikgemaakt van de casestudystrategie waarbij de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd van de gemeente Wageningen diepgaand is bestudeerd. Daarbij zijn de volgende methoden toegepast: het afnemen van semigestructureerde interviews en het uitvoeren van documentonderzoek. Deze data zijn waar nodig getranscribeerd en vervolgens gecodeerd, om daarna aan een kwalitatieve analyse te worden onderworpen.

#### 4.1 Onderzoeksstrategie

Om de hoofdvraag van dit onderzoek, *“Hoe draagt het Duurzaam Partnerschap Jeugd van de gemeente Wageningen bij aan de vermindering van de spanning tussen het opdrachtgeverschap en het partnerschap van gemeenten?”* te kunnen beantwoorden, is gekozen voor een enkelvoudige, ingebedde casestudy. Een casestudy is een onderzoeksmethode waarbij een specifiek fenomeen, gebeurtenis, persoon, groep of organisatie uitgebreid wordt bestudeerd binnen de eigen context. Het omvat het verzamelen en analyseren van gedetailleerde gegevens om een diepgaand begrip van de case te verkrijgen (Gerring & Cojocaru, 2016, pp. 394-395).

Om inzicht te krijgen in de complexe werkelijkheid van experimenterende gemeenten, staat de case van de gemeente Wageningen centraal in dit onderzoek. Zij is namelijk een voorbeeld van een experimenterende gemeente. Dit maakt de casus een *pathway case*. Het doel hiervan is door middel van de case van de gemeente Wageningen te onderzoeken hoe experimenterende gemeenten via hun experiment kunnen bijdragen aan het verkleinen van de spanning tussen het opdrachtgeverschap en het partnerschap in samenwerkingsverbanden aangaande jeugdzorg. Hierin wordt binnen het object – de experimenterende overheden, zoals gemeente Wageningen – gekeken naar de vermindering van de spanning die de dubbele rol met zich meebrengt door het subject, Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd, nader te onderzoeken. Hierin wordt de gemeente Wageningen als afbakening genomen, waar enkel binnen de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd actoren zijn geworven. Dat zijn deze actoren: het ‘kernteam’, de ‘stuurgroep’, ‘projectgroep’ en de ‘jeugdconsulenten’. Deze methode is gekozen omdat dit een onderzoek betreft naar experimenterende overheden. Daarom is het passend om enkel het experiment van de gemeente Wageningen te onderzoeken en respondenten te werven die hier nauw bij betrokken zijn. Aangezien de pilot bestaat uit vier groepen, zijn uit alle vier de groepen respondenten geworven om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de spanningsvelden die door verschillende stakeholders worden ervaren.

In de stuurgroep zitten managers van betrokken organisaties. Het kernteam bestaat uit uitvoerende jeugdzorgwerkers van dezelfde betrokken organisaties. De jeugdconsulenten nemen deel aan het kernteam in de multidisciplinaire overleggen en leveren de casussen aan bij het kernteam. De projectgroep bestaat uit ambtenaren, waarvan enkele betrokken zijn bij de stuurgroep, anderen bij het kernteam en sommigen in beide groepen zitting nemen. Ondanks dat er verschillende groepen bestudeerd worden, is er sprake van een enkelvoudige case omdat beide groepen zich bevinden in de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd.

## 4.2 Onderzoeksmethode

Het doel van dit onderzoek is het evalueren van de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd en het achterhalen hoe samenwerkingsvormen zoals deze bijdragen aan het verkleinen van de spanning tussen het opdrachtgeverschap en het partnerschap die het experimenteren met samenwerkingsvormen met zich meebrengt. Hiervoor is het van belang om te ontdekken hoe de samenwerking wordt ervaren door de gemeenteambtenaren en de pilotdeelnemers in persoon van de betrokken jeugdhulporganisaties en de jeugdconsulenten.

Het onderzoeken van spanningsvelden en hoe deze verminderd kunnen worden, vraagt om een onderzoek naar de ervaringen van de respondenten. Spanning is niet objectief meetbaar, maar kan in onderzoekscontext via tekst worden omschreven als een subjectieve ervaring. Bovendien is een ervaren spanning een sociaal verschijnsel dat in de context begrepen dient te worden. Om te kunnen achterhalen wat de ervaringen zijn van de betrokken groepen wordt er daarom een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Kwalitatieve onderzoeksmethoden zijn methodes om tekstueel materiaal systematisch te verzamelen, te organiseren en te interpreteren. Dit materiaal wordt verkregen door middel van gesprekken of observaties en heeft als doel om concepten te ontwikkelen waarmee sociale verschijnselen in hun natuurlijke context kunnen worden begrepen; zo ook de ervaren spanning binnen de context van de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd. Hierbij ligt de nadruk op het begrijpen van betekenissen, ervaringen en gezichtspunten van alle betrokkenen. (Boeije & Bleijenbergh, 2019, pp. 20-21). Het onderzoek wordt deductief benaderd om te toetsen of dat wat de theorie beschrijft die een bijdrage aan de vermindering van dit spanningsveld inhoudt, terug te zien is en ervaren wordt in de praktijk (Van Thiel, 2014, pp. 24-28).

## 4.3 Dataverzameling en -analyse

### 4.3.1 Dataverzameling

Om de data te kunnen verzamelen is gekozen voor semigestructureerde interviews en het uitvoeren van een documentonderzoek. Door gebruik te maken van twee dataverzamelingsmethoden wordt er datatriangulatie gewaarborgd (Denzin, 1970, p. 301).

#### 4.3.1.1 Semigestructureerde interviews

Er is gekozen voor semigestructureerde interviews, aangezien deze dataverzamelmethode de mogelijkheid biedt om meningen, ervaringen, houdingen, waarden en processen te begrijpen (Gray, 2004, p. 379). In dit onderzoek kan door de interviews een beeld geschetst worden van het perspectief van de betrokken gemeenteambtenaren, jeugdconsulenten en de jeugdhulpaanbieders die deelnemen aan de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd en zitting nemen in de stuurgroep of het kernteam. Er is gekozen voor een semigestructureerde manier van interviewen, omdat dit een structuur geeft aan de interviews, kernpunten behandelt en de mogelijkheid geeft tot het meten van subjectieve ervaringen. Tegelijkertijd geeft deze interviewvorm de ruimte voor het bespreken van onderwerpen die tijdens het gesprek aan de oppervlakte komen (Gray, 2004, p. 381). Het is wenselijk om de subjectieve ervaringen van de respondenten te peilen, aangezien de bijdrage van de inrichting van de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd aan de vermindering van de spanning tussen het opdrachtgeverschap en het partnerschap gemeten wordt aan de hand van subjectieve ervaringen van de stakeholders van de pilot. Ook is het van belang dat er ruimte is voor het doen van nieuwe ontdekkingen die een toevoeging zijn voor de bestaande theorie. De focus ligt echter voornamelijk bij het testen van de huidige theorie.

De interviews zullen, na geïnformeerde goedkeuring, worden opgenomen middels audio-opname. De respondenten voor de semigestructureerde interviews bestaan uit gemeenteambtenaren, jeugdconsulenten en jeugdhulpaanbieders. De vragenlijst is gebaseerd op de operationalisering van de theorie.

#### 4.3.1.2 Documentonderzoek

In dit onderzoek wordt ook gebruik gemaakt van documentonderzoek. Documentonderzoek is een gestructureerde methode om documenten te beoordelen of te evalueren. Net als bij de andere methoden in dit kwalitatieve onderzoek houdt documentanalyse in dat gegevens worden onderzocht en geïnterpreteerd om betekenis te onthullen, begrip te vergroten en empirische kennis te ontwikkelen (Bowen, 2009, p. 28). Om de inrichting van het bestuur van de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd van de gemeente Wageningen te onderzoeken, is het belangrijk te achterhalen wat hierover is geschreven. De documenten variëren van procesdocumentatie, tussentijdse evaluaties en contracten. De documenten zijn geselecteerd op basis van onderwerp en relevantie voor het beantwoorden van de hoofdvraag. Vanuit de geselecteerde documenten zijn fragmenten en citaten gefilterd. Daaraan is betekenis gegeven om van daaruit de onderzoeksvraag te beantwoorden. De lijst van gebruikte documenten is te vinden in Bijlage 2.

#### 4.3.1.3 Respondentselectie

Om interviews af te kunnen nemen, moeten respondenten worden geselecteerd en geworven. Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een gestratificeerde selectieprocedure. Dit houdt in dat er een selectie is gemaakt van respondenten uit verschillende onderdelen van de pilot. Concreet betekent dit dat de zesentwintig betrokken actoren zijn ingedeeld in de groepen 'projectgroep', 'stuurgroep', 'kernteam', 'jeugdconsulenten', 'bestuurlijk opdrachtgever' en 'ambtelijk opdrachtgevers'. Binnen deze groepen is wederom een verdeling gemaakt op basis van functie en organisatie. Van iedere functie en organisatie is ten minste een respondent geselecteerd, met als resultaat een selectie van zeventien respondenten. Na de werving zijn er zestien respondenten geïnterviewd. Op deze manier kan er een representatief beeld worden geschetst van de situatie. Dit verbetert de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten (Van Thiel, 2014, pp. 96-97). De gepseudonimiseerde lijst van geworven respondenten is te vinden in Bijlage 3.

#### 4.3.2 Data-analyse

De semigestructureerde interviews zullen na opname worden getranscribeerd. De data van de interviews en het documentonderzoek worden allereerst gecodeerd op basis van de operationalisering van de theorie. Dit wordt gedaan door te coderen op basis van de indicatoren en dimensies die uit de operationalisering zijn gekomen. Deze hebben vorm gekregen door centrale begrippen op te splitsen in dimensies en indicatoren. Alle fragmenten die dezelfde indicator beslaan, krijgen hetzelfde label. Daarna worden deze indicatoren onderverdeeld in de dimensies. Vervolgens worden deze indicatoren binnen dezelfde dimensie met elkaar vergeleken, om zo tot een beantwoording van de hoofdvraag te komen. Daarbij wordt, als aanvulling op de deductieve codering, ook ruimte gegeven aan inductief coderen; mits dit waardevolle informatie oplevert. Dit houdt in dat er wordt gelabeld. Dit wordt 'open coderen' genoemd. Deze open codering heeft tot functie om betekenisvolle tekstfragmenten te onderscheiden van overtollige informatie die geen betrekking heeft op de beantwoording van de hoofdvraag. Vervolgens wordt er axiaal gecodeerd. Dit heeft tot nut de gecodeerde stukken met elkaar te vergelijken en begrippen te groeperen. Als laatste stap wordt de data selectief gecodeerd, om verbanden te zoeken (Boeije & Bleijenberg, 2019, pp. 99-123). Hierbij wordt gebruik gemaakt van het programma Atlas TI.

#### 4.4 Operationalisering

De operationalisering van begrippen uit het theoretisch kader is gebeurd in twee fasen. Allereerst zijn centrale begrippen uit het theoretisch kader onttrokken om zo deze theoretische concepten helder te krijgen. Dit helpt om te bepalen wat er exact wordt onderzocht. Deze concepten, wetende optimaal opdrachtgeverschap, succesvol partnerschap, spanningsvelden en het verminderen van

spanningsvelden, zijn echter niet concreet en meetbaar. Daarom zijn in de tweede fase deze concepten op basis van het theoretisch kader opgesplitst in dimensies en verder geconcretiseerd in indicatoren. De dimensies en indicatoren zijn de vertaalslag van een theoretisch concept naar de echte wereld. Dit is nodig om tijdens het onderzoek duidelijk te hebben wat er onder de onmeetbare concepten wordt verstaan, aangezien concepten brede begrippen zijn en op verschillende wijzen kunnen worden geïnterpreteerd (Van Thiel, 2014, pp. 43-44).

In Tabel 2 is de operationalisering inzichtelijk gemaakt.

Tabel 2: Operationalisering

Concept	Dimensies	Indicatoren
<b>Spanningsvelden ervaren</b>	Er is sprake van een spanningsveld tussen het opdrachtgeverschap en partnerschap op het gebied van de aan te nemen relationele houding.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partijen hebben het gevoel dat de controlemechanismen van de gemeente het opbouwen van vertrouwen voor de samenwerking in de weg staan.</li> <li>- Partijen hebben het gevoel dat het opbouwen van vertrouwen de controlemechanismen van de opdrachtgever bemoeilijkt.</li> </ul>
	Er is sprake van een spanningsveld tussen het opdrachtgeverschap en partnerschap op het gebied van het invullen van de onderhandeling.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partijen hebben het gevoel dat in de onderhandeling de samenwerking bemoeilijkt wordt doordat de gemeente zonder overleg beslissingen wil maken.</li> <li>- Partijen hebben het gevoel dat beleidsdoelen niet worden behaald doordat er in de onderhandeling tijdens de samenwerking gericht wordt op consensus.</li> </ul>
	Er is sprake van een spanningsveld tussen het opdrachtgeverschap en partnerschap op	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partijen hebben het gevoel dat de gemeente in de besluitvorming zijn eigen belang wil maximaliseren en hiernaar besluiten maakt, waardoor het vertrouwen in de samenwerking bemoeilijkt wordt.</li> <li>- Partijen hebben het gevoel dat in de samenwerking de doelen van de gemeente niet worden behaald,</li> </ul>

het gebied van besluitvorming.	doordat er in de besluitvorming beslissingen worden gemaakt voor het gezamenlijk belang van de samenwerkingspartners.
--------------------------------	---

Er is sprake van een spanningsveld tussen het opdrachtgeverschap en partnerschap op het gebied van doelontwikkeling.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partijen hebben het gevoel dat de samenwerking bemoeilijkt wordt doordat de gemeente zelf (beleids)doelen stelt en deze oplegt aan de uitvoerders.</li> <li>- Partijen hebben het gevoel dat de doelen van de gemeente niet worden behaald, doordat er in de samenwerking gekozen wordt voor gezamenlijke doelontwikkeling.</li> </ul>
--	---

Er is sprake van een spanningsveld tussen het opdrachtgeverschap en partnerschap op het gebied van informatievoorziening.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Partijen hebben het gevoel dat het vertrouwen in het samenwerkingsproces wordt bemoeilijkt doordat de gemeente zo min mogelijk informatie wil delen.</li> <li>- Partijen hebben het gevoel dat de gemeente geen eigen doelen kan behalen, door het zoveel mogelijk delen van informatie.</li> </ul>
---	--

**Spanningsvelden verminderen**

Het ontstane spanningsveld in de relationele houding wordt verminderd door de ondersteunende houding van de opdrachtgever, waardoor de uitvoerder geen behoefte heeft aan het nastreven van eigen doelen en	- De gemeente heeft datgene wat het kernteam en de jeugdconsulenten nodig hebben om het werk goed uit te voeren gerealiseerd. Hierdoor hebben partijen geen behoefte aan het nastreven van eigen doelen, zoals het maximaliseren van winst.
---	---

<p>vertrouwen wordt opgebouwd.</p>	
<p>Het ontstane spanningsveld in de informatievoorziening wordt verminderd door het inrichten van een iteratief proces met pragmatische grondhouding, waardoor de opdrachtgever en de partners alle informatie willen delen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Voor de flexibele aanpassing van opgestelde regels op basis van ervaringen van het kernteam en de jeugdconsulenten, zijn alle partijen bereid alle beschikbare informatie te delen.</li> <li>- Partijen zijn ervan overtuigd dat voor gelijkwaardige besluitvorming het delen van alle informatie essentieel is. Hierdoor zijn partijen bereid alle informatie te delen.</li> <li>- Er is sprake van een voortdurende twijfel aan de behaalde resultaten, dit uit zich in continue evaluatie en aanpassing van de opgestelde regels. Hiervoor is het delen van alle informatie essentieel. Daarom zijn alle partijen bereid alle informatie te delen.</li> <li>- De opdrachtgever en de partners zijn bereid alle informatie te delen vanuit de overtuiging dat dit de samenwerking en doelbereiking ten goede komt.</li> </ul>
<p>Het ontstane spanningsveld in de procesinrichting wordt verminderd door het inrichten van een iteratief proces en het vooropstellen van gezamenlijkheid.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De opgestelde regels worden flexibel aangepast aan de ervaringen van het kernteam en de jeugdconsulenten. Hierdoor hebben de uitvoerders geen behoefte aan gebruiken van informatieasymmetrie voor het behalen van eigen doelen, zoals het maximaliseren van winst.</li> <li>- De uitvoerende actoren en de opdrachtgever worden betrokken bij het iteratief proces en hebben hierin een gelijke stem. Hierdoor ontstaat er vertrouwen, wat de samenwerking bevordert.</li> <li>- Alle betrokken partners uit de stuurgroep, het kernteam, de projectgroep en de jeugdconsulenten verantwoorden zich bij het afwijken van de regels.</li> </ul>

Hierdoor hebben partijen geen behoefte aan het gebruiken van de discretionaire ruimte en het behalen van eigen doelen, zoals het maximaliseren van winst.

#### 4.5 Kwaliteit

Betrouwbaar onderzoek betekent dat gelijke uitkomsten zouden moeten worden gevonden bij herhaling van het onderzoek. Bevindingen van het onderzoek zouden dus niet mogen worden vertekend door afwijkingen die door toeval zijn ontstaan (Boeije & Bleijenbergh, 2019, p. 129). Validiteit wordt onderscheiden in twee soorten: interne en externe validiteit. Interne validiteit houdt in dat er gemeten wordt wat er bedoeld was te meten. De mate waarin de resultaten van het onderzoek kunnen worden gegeneraliseerd naar een grotere populatie wordt de externe validiteit genoemd (Bleijenbergh, 2013).

Gezien het feit dat dit kwalitatieve onderzoek een enkelvoudige casusselectie kent, is dit onderzoek slechter extern te valideren. Bovendien zijn deze interviews semigestructureerd, wat inhoudt dat deze niet volledig gestandaardiseerd zijn. Bij herhaaldelijke waarneming kan het interview anders verlopen en tot verschillende uitkomsten leiden. Dit heeft effect op de betrouwbaarheid van het onderzoek. Daarnaast kunnen de uitkomsten van het onderzoek veranderen naarmate de tijd vordert, omdat dit een pilot in ontwikkeling is. Dit probleem wordt tot op zekere hoogte ingeperkt door in de conclusie uitspraken te doen die enkel betrekking hebben op de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd op dit specifieke moment in de tijd en de interviews te trianguleren door ook een documentanalyse uit te voeren. Hierdoor zou bij herhaling van het onderzoek binnen dezelfde context meer gelijkende resultaten geboekt moeten kunnen worden (Van Thiel, 2014, pp. 51-52).

In dit onderzoek is de interne validiteit groot doordat er middels een strakke operationalisering duidelijk is gemaakt welk bewijs er nodig is voor het verifiëren van de proposities. Daarnaast is geprobeerd de generaliseerbaarheid binnen de geselecteerde expertisegroepen te vergroten door het willekeurig selecteren van respondenten. Hoewel het gebruik van willekeurige selectie binnen de expertisegroepen de representativiteit binnen die groepen verbetert, blijft de externe validiteit beperkt. Dit komt doordat de steekproef doelgericht is en mogelijk niet representatief voor de gehele populatie. Desalniettemin versterkt de strakke operationalisering de interne validiteit, omdat het zorgt voor consistentie en nauwkeurigheid in het verzamelen en interpreteren van gegevens (Van Thiel, 2014, pp. 46-47). Echter, een nadeel van kwalitatief onderzoek is de mate van subjectiviteit. De invloed van de onderzoeker is aanwezig, doordat er in de codering en analyse van de interviews en documenten keuzes worden gemaakt die beïnvloed worden door de *bias* en verwachtingen van de onderzoeker (Van Thiel, 2014, pp. 51-52). In dit onderzoek is

geprobeerd deze subjectiviteit te verminderen. Toch zal dit niet volledig weg kunnen worden genomen. De betrouwbaarheid en repliceerbaarheid worden hierdoor negatief beïnvloed. Maar door gebruik te maken van de eerder beschreven strikte operationalisering, wordt dit zoveel mogelijk beperkt. Bovendien wordt er zo transparant en objectief mogelijk gehandeld door de handelingen nauwkeurig te verantwoorden in hoofdstuk vier (Van Thiel, 2014, p. 92).

## 5. Resultaten

Voor dit onderzoek is een combinatie van documentanalyse en semigestructureerde interviews gebruikt om antwoord te kunnen geven op de volgende onderzoeksvraag: *Hoe draagt het Duurzaam Partnerschap Jeugd van de gemeente Wageningen bij aan de vermindering van de spanning tussen het opdrachtgeverschap en het partnerschap van gemeenten?* Vanuit het theoretisch kader werd gesteld dat gemeenten in de jeugdhulp te maken krijgen met spanningsvelden doordat zij een dubbele rol vervullen. Beide rollen vereisen handelen vanuit tegengestelde principes, namelijk vanuit het opdrachtgeverschap en het partnerschap. Er wordt verwacht dat deze spanningsvelden op het gebied van informatiedeling, relationele houding en procesinrichting, kunnen worden verminderd door het inrichten van het experiment volgens principes die voortkomen uit *'Experimentalist Governance'*. In dit resultatenhoofdstuk worden de opbrengsten beschreven van de interviews en de documentanalyse vanuit de drie in het theoretisch kader in hoofdstuk drie gestelde proposities.

### 5.1 Informatiedeling

Het eerste spanningsveld dat is geïdentificeerd, is het spanningsveld rond informatievoorziening. In dit spanningsveld laveert de opdrachtgever tussen het delen van informatie dat goed is voor de samenwerking (Ansell & Gash, 2007) en het achterhouden van informatie dat goed is voor de eigen onderhandelingspositie (Davis et al., 1997, pp. 22-24). Om dit spanningsveld op te lossen, kan de pilot worden ingericht als iteratief proces met een pragmatische grondhouding. Door de continue twijfel aan de resultaten en het proces, zijn zowel de opdrachtgever als de partners ervan overtuigd dat alle informatie moet worden gedeeld om gelijkwaardige besluiten te kunnen nemen. Daarnaast komt uit het theoretisch kader naar voren dat het delen van informatie goed is voor de samenwerking. Door dit alles komen de doelen van de opdrachtgever niet in het geding, maar worden deze juist behaald door het openlijk delen van informatie (Sabel & Zeitlin, 2012; Ansell, 2011). Vanuit deze theorie is de volgende propositie geformuleerd:

*Propositie 1: Het spanningsveld dat ontstaat door het enerzijds bewust niet delen van informatie om de onderhandelingspositie van de opdrachtgever niet te ondermijnen en het anderzijds juist bewust wel delen van informatie van de samenwerkingspartner voor het bevorderen van de samenwerking kan worden opgelost door het inrichten van het experiment als een iteratief proces met pragmatische grondhouding.*

#### 5.1.1 Bewust wel of niet informatie delen: een spanningsveld?

Allereerst is in dit onderzoek gekeken naar of en hoe het spanningsveld, dat ontstaat door het bewust wel of niet delen van informatie, is ervaren. Een gedachte die onderschreven wordt door stuurgroepleden, kernteamleden, projectgroepleden en de opdrachtgevers is dat er gestreefd wordt

naar gezamenlijke verantwoordelijkheid binnen de jeugdhulp. Dat is alleen te bereiken door open te zijn over wat er wordt gezien en meegemaakt. Dit zou de propositie dan ook bevestigen. De bestuurlijk opdrachtgever benadrukt dit standpunt nog eens extra door aan te geven dat er een publiek belang wordt gediend; het bewust verzwijgen van informatie voor het behoud van de eigen positie moet op de achtergrond worden gezet. Daarin wordt het belangrijk gevonden om te werken op basis van transparantie.

*“Als er informatie wordt achtergehouden, kan dat de samenwerking zeker onder druk zetten. Het is belangrijk om open en transparant te zijn, anders kan het vertrouwen worden geschaad en kunnen er misverstanden ontstaan.” - stuurgroep lid*

Echter, de ambtenaren uit de projectgroep zijn het hiermee oneens en handelen anders dan de bestuurlijk opdrachtgever verwacht. Zij geven namelijk aan dat men de pilot graag wil laten slagen en vanuit die overtuiging wordt bewust niet alle informatie gedeeld, terwijl dit wel belangrijk is. Zo wordt er gezocht naar consensus om de samenwerking te stimuleren, maar om dit te bereiken wordt het door de ambtenaren noodzakelijk geacht om niet alle informatie te delen. Dit zou de besluitvorming enkel compliceren. Dat wat er wordt verzwegen heeft volgens de ambtenaren voornamelijk betrekking op de financiën. De motivatie hiervoor is alleen niet het willen beschermen van de onderhandelingspositie, maar dat deze aanpak echt de beste is voor de samenwerking, aangezien de partners niet de hoeveelheid informatie kunnen verwerken die Wageningse ambtenaren wel aankunnen. De Wageningse ambtenaren kunnen namelijk meer tijd aan de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd besteden dan de stuurgroep leden. Daardoor kunnen zij deze informatie beter verwerken. Het kan niet worden gecontroleerd wat het effect van het verzwijgen van de informatie door de stuurgroep en het kernteam op het vertrouwen in het samenwerkingsproces is. De stuurgroep leden hebben namelijk het gevoel dat er volledig transparant wordt gehandeld. Het spanningsveld wordt dus enkel ervaren door de ambtenaren.

Dat het openlijk delen van informatie effect heeft op het vertrouwen in de pilot wordt duidelijk uit de interviews met de jeugdconsulenten. Waar met de stuurgroep en het kernteam in de beginfase veel informatie werd gedeeld, geven de jeugdconsulenten aan dat er enkel mondjesmaat informatie tot hen kwam. Uit het interview met de jeugdconsulenten blijkt dat er zelfs een aantal jeugdconsulenten zijn die de pilot graag zagen stoppen. De tussenevaluatie onderschrijft deze moeizame relatie met de jeugdconsulenten:

*“Belangrijk is dat we ook een vorm en manier vinden om de gezamenlijke opgave meer te doorleven samen met jeugdconsulenten. Die link missen we structureel met het kernteam.” - Duurzaam Partnerschap Jeugd tussenevaluatie opbrengst 21 sept 2023, p. 13*

Bij een gezamenlijke doorleving en een verbinding tussen het kernteam en de jeugdconsulenten hoort het delen van informatie. Tijdens de implementatiefase van de pilot ontstonden onderlinge botsingen doordat de jeugdconsulenten onvoldoende werden geïnformeerd. De spanningen liepen zelfs zo hoog op dat het kernteam als een bedreiging werd gezien en de jeugdconsulenten zich afvroegen of zij nog wel werk zouden hebben, aldus een jeugdconsulent. Door het evalueren en de monitoring vanuit de gemeente bleek dat de aanlevering van casussen, wat de taak is van de jeugdconsulenten, sterk achterbleef. Daarom is er destijds een administratieve kracht ingezet, zijn er duidelijkere afspraken gemaakt en is er meer afstemming gekomen met de jeugdconsulenten. Hierdoor gaat het volgens een kernteamlid 'al beter dan vorig jaar'.

Kortom, uit dit onderzoek blijkt dat het delen van informatie inderdaad essentieel is voor het bereiken van de doelen van de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd. Zo weigerden jeugdconsulenten medewerking, omdat zij onvoldoende geïnformeerd waren. Dit was echter niet om de onderhandelingspositie van de gemeente niet te ondermijnen, maar een inschattingfout. Ook deelt de gemeente niet alle financiële informatie met de stuurgroepleden, aangezien dit volgens hen de besluitvorming enkel ingewikkelder maakt. Dit is tevens geen doelbewuste actie om een betere onderhandelingspositie te krijgen, maar omdat zij ervan overtuigd zijn dat dit de beste samenwerking oplevert. De stuurgroepleden zijn het hier impliciet mee oneens, aangezien zij ervanuit gaan dat er wordt gehandeld in volledige transparantie. Er valt dan ook te concluderen dat er een spanningsveld ontstaat tussen het bewust wel en niet delen van informatie, maar dat deze voornamelijk wordt ervaren door ambtenaren. De oorzaken van deze spanning is echter niet zoals werd verondersteld, maar vanuit de overtuiging dat het soms wel of niet delen van informatie in beide gevallen beter is voor de samenwerking.

### *5.1.2 Het iteratief proces als oplossing voor informatiedelingsspanningsveld*

De verwachting was dat dit spanningsveld kon worden opgelost door de continue evaluatie en aanpassing van de pilot: het iteratief proces. Het delen van informatie is nodig voor het nemen van goede beslissingen, maar ook goed voor het vertrouwen in de samenwerking. Dit onderschrijft de ambtelijk opdrachtgever.

*“Door inzicht te geven in elkaars prestaties en resultaten, kunnen betere beslissingen worden genomen en kan de samenwerking worden verbeterd.” - ambtelijk opdrachtgever*

De samenwerking en het bereiken van vastgestelde doelen is een belangrijke motivator om informatie te delen. Dat blijkt ook uit interviews met stuurgroep- en kernteamleden. Een stuurgroep lid geeft aan dat iedereen overtuigd is van de noodzaak om iets te veranderen in hun manier van werken. Alle betrokken partners zijn ervan overtuigd dat er lokaal snellere hulp moet

worden geboden, zodat dit voordeel oplevert voor de cliënten. Ook de bestuurlijk opdrachtgever onderschrijft dit. Hij is heilig van het doel overtuigd en betoogt dat iedereen alle informatie van hem mag hebben. Hij heeft ook niet het beeld dat de partners hier anders instaan. Dit wordt benadrukt door een kernteamlid dat zegt dat de jeugd centraal staat en dat daardoor geen geheimen bestaan. Het kind de beste zorg geven die mogelijk is, is dus het centrale doel. Een stuurgroep lid merkt hierbij op dat het essentieel is om te kijken wat je daarvan kunt leren en of je je doelen moet bijstellen als de doelen niet worden behaald. Alle betrokken partijen delen volgens dit stuurgroep lid informatie over hun activiteiten en bijdragen zodat evaluaties kunnen dienen als leermomenten waarop beslissingen worden genomen over het bijstellen van doelen. Een manier om continu te kunnen monitoren is het dashboard. Hierop wordt onder andere informatie gedeeld over de cliëntgebonden tijd en de overheaduren die de kernteamleden draaien, aldus een ambtenaar. Die geeft aan dat deze informatie gedeeld wordt op een gelijkwaardige manier zodat iedereen in de stuurgroep gelijkwaardig beslissingen daarover kan maken. Hieruit komt dus naar voren dat er sprake is van continue monitoring; vanuit de overtuiging dat er gezamenlijk geleerd wordt en van daaruit verbeteringen doorgevoerd kunnen worden. Deze bevindingen komen overeen met de propositie.

Kortom, het spanningsveld wordt opgelost doordat eenieder overtuigd is van het feit dat de pilot enkel verbeterd kan worden door transparantie. De actoren zijn gemotiveerd om transparantie te waarborgen, omdat men achter de gezamenlijke doelen staat en de beste jeugdhulp mogelijk wil maken. Bovendien is er sprake van continue monitoring, middels het dashboard en de tussenevaluaties. Er is dus sprake van een iteratief proces met pragmatische grondhouding, waardoor doelen worden bijgesteld en de aanpak wordt aangepast, zoals gebeurde bij de jeugdconsulenten. Het spanningsveld is, zoals aangegeven in paragraaf 5.1.1, echter anders dan in het theoretisch kader verondersteld. Het achterhouden van informatie gebeurt namelijk niet vanuit de overtuiging dat dit noodzakelijk is voor de onderhandelingspositie van de gemeente als opdrachtgever, maar vanuit de gedachte dat dit beter is voor de samenwerking omdat de stuurgroep leden die grote hoeveelheid informatie niet kunnen verwerken in hun beschikbare tijd. Daarom kan propositie 1 deels worden aangenomen, aangezien het spanningsveld rond het delen van informatie wordt opgelost door het iteratief proces, waarin alle actoren overtuigd zijn van de noodzaak van continue monitoring en de noodzakelijkheid van het delen van informatie hiervoor.

## 5.2 Ondersteunende houding

Vanuit het theoretisch kader bleek dat het moeten aannemen van een relationele houding door de gemeente een spanningsveld veroorzaakt. De gemeente steekt in de rol van opdrachtgever een samenwerking vanuit een controlerende rol in, waar de gemeente in de partnerrol juist de samenwerking baseert op vertrouwen (Davis et al., 1997; Ansell & Gash, 2007). De verwachting is dat

het spanningsveld tussen een controlerende houding en samenwerking gebaseerd op vertrouwen wordt verminderd wanneer de gemeente een meer faciliterende rol speelt en de partners ondersteunt. De verwachting hierin is dat de ondersteunende houding van de gemeente ervoor zorgt dat partners geen eigen doelen willen bereiken, maar juist de doelen van de pilot willen najagen (Sabel & Zeitlin, 2012). Hierdoor wordt vertrouwen opgebouwd, wat goed is voor het partnerschap (Ansell & Gash, 2007). Vanuit deze verwachting is de volgende propositie opgesteld:

*Propositie 2: De ondersteunende houding van de opdrachtgever zorgt ervoor dat er vanuit de uitvoerder geen behoefte is aan het nastreven van eigen doelen. Hierdoor wordt vertrouwen opgebouwd en dit is belangrijk voor het partnerschap.*

### *5.2.1 Controleren of vertrouwen: een spanningsveld?*

Net als bij het vorige spanningsveld is er allereerst gekeken naar of en hoe dit spanningsveld rond het aannemen van een relationele houding van de gemeente ervaren wordt, om vervolgens te onderzoeken hoe dit het nastreven van de doelen van de pilot en het vertrouwen beïnvloedt.

De stuurgroepleden herkennen de spanning van de gemeente tussen het enerzijds willen controleren en anderzijds het vertrouwen willen opbouwen. Er wordt door een stuurgroep lid opgemerkt dat de gemeente voortdurend op zoek is naar grip en 'knoppen waaraan zij kunnen draaien', maar dat dit in de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd eigenlijk niet mogelijk is. Een ander stuurgroep lid gaf juist aan dat er een spanningsveld ontstaat op het moment dat er financiële beslissingen moeten worden gemaakt. Het lid vertelde dat het reëel is dat er een bepaalde mate van succes moet worden gehaald, maar dat het percentage daarvan niet in overleg is bepaald. Er is veel over de kwestie gesproken, met als slotconclusie van de gemeente: 'Dit is het en dat moeten jullie halen.' De bestuurlijk opdrachtgever herkent dit echter niet en zegt hierover dat in de huidige dynamiek alle partijen dezelfde belangen hebben. Er is namelijk maar een beperkt aantal mensen dat de zorg kan verlenen. Als gemeente en jeugdhulporganisaties zoek je daardoor gezamenlijk naar een manier waarop de beperkte kracht zo goed mogelijk kan worden ingezet voor de jongeren in de samenleving. Volgens de bestuurlijk opdrachtgever vindt men elkaar daarin en is daarom het controleren van minder groot belang aangezien als de partners hun werk niet goed doen, zij minder jongeren kunnen bedienen en zelf een wachtlijst hebben. Dit is opmerkelijk, want kernteamleden ervaren deze spanning op het gebied van financiële beslissingen juist wel:

*"Dat stukje vertrouwen leek aanvankelijk sterk aanwezig te zijn, waarbij werd gezegd dat alles op basis daarvan zou verlopen en dat we gewoon moesten doen wat nodig was. Maar toen kwam de verrassing dat we toch de uren moesten verantwoorden." - kernteamlid*

Er is dus gedurende de pilot een verschuiving geweest: in eerste instantie werd de samenwerking gebaseerd op vertrouwen, maar gaandeweg het inbouwen van meer monitoringsmechanismen. Deze verandering wordt door de ambtenaren als noodzakelijk gezien, aangezien er gedurende het proces meer afspraken en regels nodig bleken te zijn. Vanuit wie deze behoefte is ontstaan, komt in de interviews niet eenduidig naar voren. Sommige ambtenaren geven aan dat deze behoefte aan 'controle' de vraag was van de aanbieders; andere ambtenaren leggen dit juist bij de gemeente neer. In een document staat het volgende:

*“Met indicatoren kun je meten welke resultaten behaald worden. Dit geeft inzicht in het succes of falen van een interventie. Dit inzicht geeft Wageningen meer mogelijkheden om beter te sturen op effectieve activiteiten en doelmatige processen die bijdragen aan het gestelde resultaat; een rijkere verantwoording op te leveren aan bestuurders en om te gebruiken als opdrachtgever in het sociaal domein; tijdig te signaleren of (trend)ontwikkelingen impact hebben op de gestelde doelen en kaders, door beter te monitoren op activiteiten die daadwerkelijk invloed hebben op de resultaten, samen te leren als opdrachtgever en opdrachtnemer om de samenwerking en de resultaten continu te verbeteren.” – 22-01-12 procesindicatoren en monitoring, p. 2*

Hieruit valt op te maken dat de behoefte aan sturing en monitoring vanuit de gemeente komt, zodat er onder andere gebruik gemaakt kan worden van deze gegevens door de gemeente als opdrachtgever in het sociaal domein. Voor de behoefte aan controle vanuit de aanbieders is naast de uitspraken van een aantal ambtenaren geen verder bewijs gevonden. Kortom, het spanningsveld rondom het aannemen van een relationele houding door de gemeente, controlerend of op basis van vertrouwen, is aanwezig in de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd in Wageningen. Echter, het is twijfelachtig of het gaat om strikte controle of dat de gemeente meer inzet op monitoring. Aangezien de gegevens gebruikt worden tot verantwoording richting bestuurders en hieraan geen gevolgen gekoppeld zijn voor de kernteamleden, lijkt dit meer op monitoring die als basis dient voor het verbeteren van de pilot, maar niet op een controle waarvan uit gesanctioneerd wordt.

### *5.2.2 Vertrouwen of controleren? Nee, faciliteren!*

Het faciliteren door de gemeente speelt volgens propositie 2 een essentiële rol in het verminderen van het spanningsveld tussen enerzijds het controleren en anderzijds het werken op basis van vertrouwen door de gemeente (Ansell & Gash, 2007; Sabel & Zeitlin, 2012). Zoals hiervoor aangegeven was de insteek van de gemeente duidelijk:

*“Ik heb daar geen volledig beeld bij, maar ik weet wel dat de gemeente deze insteek heeft gehad: een faciliterende rol aannemen in een lerend project: ‘Vertel ons wat je nodig hebt.’” – bestuurlijk opdrachtgever*

De gemeente was duidelijk van plan om het kernteam volledig te faciliteren in hun behoeften. Over hoe dit heeft uitgepakt, wordt verschillend gedacht. Een ambtenaar geeft aan dat er geen voorbereidende maatregelen waren getroffen toen het kernteam startte. Pas ná de start werden dingen geregeld en daarin is niet alles goed gegaan. De ambtenaar noemt dat de gemeente heeft onderschat hoeveel er nodig is om een multidisciplinair team tot stand te laten komen. Daarin wordt ook benoemd dat de gemeente hard heeft gewerkt, maar desondanks niet alles soepel verlopen is. Dit onderschrijven ook enkele stuurgroepleden.

Ook blijkt dit uit de reactie van de gemeente op de behoefte aan duidelijkheid van de kernteamleden. Doordat de gemeente wilde werken op basis van vertrouwen en het kernteam vrij wilde laten in hun werkzaamheden, waren de processen niet vastgesteld. Het kernteam had een coördinator, maar deze bezat onvoldoende coachingsvaardigheden om met de handelingsonzekerheid van de kernteamleden om te gaan en de hen hierin te coachen. Een ambtenaar geeft aan dat de reactie van de gemeente hierop was om processen te gaan structureren en schema's te maken, in plaats van de kernteamleden hierin te coachen. Hierin is dus door de gemeente gefaciliteerd en gereageerd op de behoefte van de kernteamleden, maar dit heeft verkeerd uitgepakt om van de pilot een lerend project te maken. Dat dit speelde, blijkt ook uit de tussenevaluatie:

*“Met de nodige kunstgrepen en onder druk is een kernteam in april 2022 gestart. Afspraken moesten worden gemaakt over samenwerking, afstemming en monitoring en processen moesten al werkende worden uitgedacht. Visie, doelstellingen en opdracht bleken na verloop van tijd toch niet scherp genoeg en coördinatie kwam niet goed van de grond.” – Analyse DPJ door een stuurgroep lid, p. 1*

Daarentegen wordt ook door een ambtenaar genoemd dat de kernteamleden krijgen wat zij nodig hebben, mits het duidelijk is wat dat dan is. Uit de tussenevaluatie bleek dat het kernteam behoefte had aan een flexibele werkruimte waar zij samen kunnen werken en overleggen met de jeugdconsulenten. Het kernteam ziet deze ruimte graag gehuisvest in hetzelfde gebouw als de jeugdconsulenten, waardoor een soepele verbinding met elkaar kan ontstaan. Deze wens is volgens een stuurgroep lid vanaf het begin duidelijk gemaakt, maar dit belang is onvoldoende serieus genomen. Een kernteam lid vertelt dat erna anderhalf tot twee jaar voorbereiding voornamelijk op beleidsniveau samenwerking tussen partners was geregeld, maar verder niets. Dankzij de inspanningen van de coördinator van het kernteam is er nu een ruimte met bureaus, nepplanten en een kapstok, waardoor de kernteamleden samen kunnen werken en de verbinding kunnen zoeken met de jeugdconsulenten. Een stuurgroep lid geeft aan dat de pilot nu op een punt is waarop de ondersteuning van de gemeente goed aansluit bij de opdracht: de randvoorwaarden zijn nu op orde. Maar alle tijd die daarin is gestoken, kon niet geïnvesteerd worden in de uitvoering van de zorg.

Hierbij lijkt voornamelijk het gebrek aan de onderlinge verbondenheid de reden te zijn waardoor de pilot minder doelen heeft kunnen behalen dan in eerste instantie beoogd. Het lijkt er niet op dat de partners bewust eigen doelen zijn gaan behalen, zoals het maximaliseren van winst. Toch erkent een stuurgroep lid deze geluiden wel gehoord te hebben. De kernteamleden benadrukken hierin dat zij, door de inhoudelijke noodzaak van het verbeteren van de jeugdhulp, gefocust zijn op de beste zorg voor de jeugd in Wageningen. Door deze gezamenlijke doelstelling is er volgens hen niet getracht eigen doelen te behalen. Het faciliteren van de gemeente heeft dus niet, zoals gesteld werd in de propositie, een direct effect op het willen behalen van eigen doelen. Maar doordat de randvoorwaarden niet goed waren, ging er veel tijd verloren aan het realiseren van deze randvoorwaarden. Hierdoor kon het kernteam minder kinderen behandelen en dus minder doelen van de pilot behalen.

Echter, de verwachting dat uitvoerende partijen geneigd zijn eigen doelen te willen behalen als zij niet goed gefaciliteerd worden lijkt wel op te gaan voor de jeugdconsulenten. Door hun beperkte betrokkenheid bij de pilot vanaf de start zijn zij minder snel geneigd casussen aan te leveren bij het kernteam. Het doel van de jeugdconsulenten is om zo snel mogelijk de meest passende zorg te leveren aan de Wageningse jeugdigen. Aangezien zij niet toereikend gefaciliteerd werden door de gemeente, doordat zij de juiste formulieren misten en geen duidelijke informatie ontvingen over de werkwijze, zochten zij andere routes buiten de pilot om deze doelen te behalen. Wel wordt aangegeven dat de faciliteiten voor de jeugdconsulenten zijn verbeterd sinds de komst van de laatste coördinator, resultaatafspraken en de verbetering van de aanmeldformulieren met vervolgstappen. Dit heeft als gevolg dat de samenwerking met het kernteam ook is verbeterd en er meer casussen naar hen worden doorverwezen.

Kortom, dit onderzoek toont aan dat er een duidelijk spanningsveld is tussen de controlerende en de vertrouwensgerichte houding van de gemeente. Dit spanningsveld heeft een directe invloed op het vertrouwen tussen de gemeente en de uitvoerende partijen. In het begin van de pilot was er sprake van een relationele houding gebaseerd op vertrouwen vanuit de gemeente. Dit vertrouwen leek aanvankelijk sterk aanwezig, wat de samenwerking ten goede kwam. Echter, na verloop van tijd ontstond er behoefte aan meer controle en monitoring, voornamelijk vanuit de gemeente. Dit zorgde echter voor enige wrijving en een verschuiving in de dynamiek van het partnerschap.

Hoewel de gemeente zich ten doel stelde een faciliterende rol aan te nemen, bleek uit de praktijk dat de voorbereidingen en ondersteuning tekortschoten. Desondanks blijkt uit het onderzoek dat, ondanks de uitdagingen, de gezamenlijke doelstelling van het verbeteren van de jeugdhulp in Wageningen de primaire focus bleef van de kernteamleden. Er was geen sterke aanwijzing dat de uitvoerders bewust eigen doelen nastreefden ten koste van de samenwerking,

maar wel dat de jeugdconsulenten eerder geneigd waren buiten de pilot om te werken. Ook werd duidelijk dat betere faciliteiten en een meer structurele ondersteuning de effectiviteit van de pilot zouden hebben kunnen verhogen, wat in latere fases van de pilot gedeeltelijk is gerealiseerd. Propositie 2 kan daarom deels worden aangenomen: de ondersteunende houding van de gemeente heeft inderdaad bijgedragen aan een basis van vertrouwen en heeft ervoor gezorgd dat de focus grotendeels bleef liggen op de gezamenlijke doelen van de samenwerking. Echter, het ontbreken van voldoende faciliteiten en voorbereidingen aan het begin van de pilot liet zien dat een ondersteunende houding alleen niet genoeg is. Bovendien heeft propositie 2 een herformulering, met deze herziene formulering van propositie 2 wordt het indirecte effect van de ondersteunende houding op de focus op het behalen van de doelen van de pilot verduidelijkt, gezien het feit dat dit effect enkel werkt middels het vertrouwen van de partners:

*Propositie 2: De ondersteunende houding van de opdrachtgever zorgt voor vertrouwen. Dat is belangrijk voor het partnerschap. Hierdoor is er vanuit de uitvoerder geen behoefte aan het nastreven van eigen doelen, maar ligt de focus op het behalen van doelen van de samenwerking.*

### 5.3 Iteratief proces

In het theoretisch kader werd gesteld dat er tijdens de procesinrichting spanning ontstaat in de onderhandeling, besluitvorming en doelontwikkeling. De gemeente is enerzijds namelijk in haar rol als opdrachtgever geneigd voor zichzelf te kiezen en anderzijds als partner juist op zoek naar consensus voor een geslaagde samenwerking (Ansell & Gash, 2007). Als oplossing voor dit spanningsveld kwam uit het theoretisch kader het inrichten van het experiment als iteratief proces, waarbij gemeenschappelijkheid voorop staat. Er is in iteratief proces sprake van een voortdurende herziening van regels en afspraken. Daardoor worden het spanningsveld op het gebied van de procesinrichting weggenomen. De gemeente kiest als ondersteuner namelijk niet langer voor zichzelf, maar is ervan overtuigd dat de enige manier om hun doelen te behalen de gezamenlijke route is.

Vanuit deze theorie is de volgende propositie opgesteld:

*Propositie 3: Het iteratief proces van de opdrachtgever in de procesinrichting, waarbij gezamenlijkheid vooropstaat, zorgt voor voortdurende herziening van het behalen van de gezamenlijk ontwikkelde doelen en neemt het ontstane spanningsveld op het gebied van procesinrichting weg.*

Het iteratief proces omvat, zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, een aantal aspecten. Allereerst moet er sprake zijn van continue evaluatie en monitoring, waarbij er flexibele aanpassing moet kunnen zijn van de regels op basis van de ervaringen van de uitvoering (5.3.2). Tevens moeten uitvoerders de ruimte krijgen om af te wijken van de regels, mits zij zich hierover dynamisch verantwoorden (5.3.3).

Ook moet er sprake zijn van gelijkwaardigheid tussen betrokken partijen, zodat in de samenwerking iedereen een gelijke stem heeft (5.3.4). (Sabel & Zeitlin, 2012). Het kiezen voor het gezamenlijk belang is in het kiezen voor een iteratief proces namelijk ook kiezen voor het eigen belang, wat de spanningsvelden wegneemt.

Om te ontdekken of er sprake is van een spanningsveld omtrent het kiezen voor consensus of eigen belangen in de procesinrichting, begint deze paragraaf met de ervaringen van de respondenten rondom dit spanningsveld (5.3.1).

### *5.3.1 Consensus of eigen belang?*

In dit onderzoek is er ten eerste gefocust op de ervaring van projectgroepleden (ambtenaren), stuurgroepleden, kernteamleden en jeugdconsulenten met deze spanningsvelden en in hoeverre deze door hen zijn ervaren. In de samenwerkingsovereenkomst die ten grondslag ligt aan de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd staat beschreven dat deelnemende aanbieders gezamenlijk afspraken maken over de uitvoering en dit vastleggen in de samenwerkingsovereenkomst. Dit impliceert dat er te allen tijde gezocht wordt naar consensus, aangezien de partners samen afspraken maken. Echter, in de bijlage van deze samenwerkingsovereenkomst staat dat enkel de gemeente kan besluiten het budget op te hogen. Dat dit met elkaar conflicteert, onderschrijft een stuurgroeplid door aan te geven dat de gemeente duidelijk heeft vastgesteld wat de resultaten moeten zijn, maar daar een goede discussie over is gevoerd. Een ander stuurgroeplid vertelt:

*“Ik ben geneigd om te zeggen dat ze wel gericht zijn op consensus, maar het is wel een stevig gesprek dat je ervoor moet voeren.” – stuurgroeplid*

De ambtelijk opdrachtgever denkt dat er ‘misschien wel een beetje te veel consensus wordt gezocht’. Dat komt doordat de gemeente deze partijen heeft gevraagd deel te nemen aan de pilot en de voorwaarden zo heeft willen maken dat de partners willen instappen. Maar een ambtenaar denkt juist dat de gemeente meer besluiten neemt en dat dit komt door de (over)haast in het proces. De gemeente dringt hierbij aan op het nemen van besluiten, terwijl de andere partijen nog niet genoeg tijd hebben gehad om overwegingen te maken. Een andere ambtenaar vult hierbij aan dat de gemeente haar eigen doelstellingen moet bewaken en, als er niet tot overeenstemming kan worden gekomen, de samenwerking beëindigd moet worden. Maar doordat het kernteam bepaalde (inmiddels vertrokken) medewerkers zeer waardeerde, blijven partijen aangehaakt. Bovendien merkt de ambtelijk opdrachtgever dat er wel wat ‘afgesnoept’ is van de ambities van de gemeente. Daarin is het geven en nemen:

*“Het gaat daarin niet zozeer om controle, maar om het navigeren tussen perspectieven.” - ambtenaar*

Als opdrachtgever heb je een visie, maar je werkt ook samen met partners die hun eigen ideeën hebben. Dat levert spanning op, aldus een ambtenaar. Die spanning merken stuurgroepleden voornamelijk als het gaat om financiële beslissingen. Daarin stelt de gemeente duidelijke kaders, ondanks dat het financiële plafond is losgelaten. Op inhoudelijke componenten wordt meer consensus gezocht, volgens de stuurgroepleden. Het gevolg hiervan is dat het niet heel moeilijk is om beslissingen te maken, maar dat de inhoudelijke doelen die vooraf waren gesteld niet worden gehaald. De structuur die vooraf was bedacht wordt namelijk gebruikt voor iets waar het niet voor bedoeld was: als verlengde toegang tot hulpverlening, aldus een ambtenaar. Hierdoor zijn er resultaatafspraken gemaakt, die volgens een stuurgroeplid in de praktijk bedacht zijn door de gemeente. Een stuurgroeplid vertelt dat de resultaatafspraken inhouden dat in eerste instantie enkel de loonkosten worden vergoed, maar de vergoeding wordt verhoogd indien de inhoudelijke doelen worden behaald. Dit wordt bevestigd in het document waarin de resultaatafspraken zijn opgenomen. De aanvulling vanuit dit document is dat de vergoeding wordt verhoogd mits de gemeente en de pilotorganisaties in gezamenlijkheid de doelstellingen behalen. Hierin ligt dus ook een opdracht voor de gemeente zelf. Zij moeten ervoor zorgen dat de jeugdconsulenten casussen aanleveren bij het kernteam.

In de beschrijving van de prestatie-indicatoren voor de monitoring staat dat de ervaren kwaliteit van de jeugdhulp centraal staat in de evaluatie, aangezien dit in lijn is met het beleidsdoel van de gemeente Wageningen. Het hoofddoel van de pilot staat beschreven in de samenwerkingsovereenkomst:

*“Het hoofddoel van de pilot is betere en goedkopere jeugdhulp.” – samenwerkingsovereenkomst, p. 8*

Verschillende ambtenaren vertellen dat dit doel in eerste instantie door de gemeente is gesteld. Maar de doelen zijn vervolgens, volgens de stuurgroepleden, gezamenlijk bijgesteld en aangepast. De kernteamleden en jeugdconsulenten hebben hier echter weinig van gemerkt, aangezien zij hier niet bij betrokken zijn. Zij hebben zich enkel gefocust op dat wat van hen gevraagd is en hoe dat uitgevoerd kan worden, aldus de kernteamleden. Het gevolg hiervan is echter dat de doelen van de gemeente niet worden behaald. Zo wordt het kernteam nu ingezet als een verlengde toegang tot jeugdhulp, maar dit was in eerste instantie niet de bedoeling, aldus een ambtenaar. Niet enkel de doelbehaling is aangepast, maar door het maken van resultaatafspraken zijn ook de doelen zelf aangepast.

Kortom, hoewel de samenwerkingsovereenkomst de intentie van consensus en gezamenlijke afspraken benadrukt, blijkt in de praktijk dat deze intentie soms botst met de realiteit. Er heerst een duidelijke spanning tussen de wens van de gemeente om besluiten snel te nemen en de behoefte

van de partners om voldoende tijd te hebben voor overwegingen. Daarbij lijkt de gemeente voornamelijk naar consensus te zoeken op inhoudelijke vlakken, maar op financiële gebieden zelf de beslissingen te nemen. Het zoeken naar consensus kan afbreuk doen aan de oorspronkelijke doelstellingen, zoals het streven naar goedkopere jeugdhulp. Hierdoor behaalt de gemeente als opdrachtgever niet haar doelstellingen. Daardoor heeft de gemeente resultaatafspraken opgelegd aan de partners. Het is dus een continue zoektocht binnen het spanningsveld procesinrichting. Daarbij zoekt de gemeente naar een balans tussen het garanderen van het behalen van de eigen doelen en het zoeken naar consensus. Er is dus duidelijk sprake van een spanningsveld, die door zowel de ambtenaren als de stuurgroepleden wordt ervaren.

### *5.3.2 Flexibele aanpassing*

Onderdeel van het iteratief proces is een continue monitoring waarbij naar aanleiding van conclusies daarover de aanpassing van de regels op basis van de bevindingen van het kernteam en de jeugdconsulenten plaatsvindt (Sabel & Zeitlin, 2012). De ervaringen van de jeugdconsulenten en het kernteam lijken in de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd van de gemeente Wageningen echter niet volledig leidend. Een stuurgroeplid gaf aan:

*“Het kernteam is niet alleen de spil, hoewel ze wel zo genoemd worden.” - stuurgroeplid*

Dat het kernteam niet op zichzelf staand leidend is en de ervaringen van de teamleden het centrale punt van verbetering vormen, onderschrijft ook de bestuurlijk opdrachtgever. Die geeft aan dat de dilemma's van het kernteam wel op tafel komen, maar dat de stuurgroep daar conclusies over trekt. Echter, de kernteamleden en een aantal ambtenaren geven aan dat er in het begin juist te flexibel omgegaan is met de regels. Hierdoor werd het te verwarrend en een jeugdconsulent vertelde dat 'iedereen er helemaal gek van werd'. Het is volgens de jeugdconsulent wel de bedoeling dat er in een pilot continu wordt bijgeschaafd, maar door dit te snel te doen, raakte men in de war. Een ambtenaar heeft wel de indruk dat men van de regels kan afwijken, maar dat dit onderling verwarring oplevert. Een andere jeugdconsulent geeft juist aan dat de regels niet aangepast worden naar de ervaringen van het kernteam en de jeugdconsulenten, maar juist in een stuurgroepvergadering de regels juist weer eens aangehaald werden. De regels zijn daarmee volgens de jeugdconsulent niet strenger geworden, maar wel verduidelijkt. De verduidelijking van de regels lijkt voort te komen uit dat wat een ambtenaar en verschillende kernteamleden aangaven: aan het begin heeft de gemeente zoveel flexibiliteit gegeven in het kader van 'doen wat nodig is', dat het kernteam en de jeugdconsulenten niet meer wisten wat ze daarmee moesten doen. Door die onduidelijkheid en onzekerheid van de kernteamleden en het gebrek aan sturing door de toenmalige coördinator is door de projectleider besloten om onder andere een stroomschema te ontwikkelen, zodat duidelijk werd welke casussen

in het kernteam behandeld konden worden, aldus de ambtenaar.

Deze vastleggende reactie wordt door de ambtenaar een gemiste kans genoemd, want hierdoor werd de onzekerheid van de kernteamleden opgelost op een manier waardoor de pilot zich niet verder kon ontwikkelen en de professionaliteit van de kernteamleden niet optimaal werd benut. Hierdoor zijn regels ontstaan die nu niet meer flexibel aangepast kunnen worden, zoals blijkt uit interviews met stuurgroepleden en ambtenaren. Echter, de kernteamleden voelen wel de vrijheid om in casuïstiek te doen wat nodig is. Op inhoudelijk niveau hebben zij dus de vrijheid om te kunnen doen wat nodig is, maar uit de tussenevaluatie blijkt dat hier nog meer behoefte aan is.

*“Eigen medewerkers nog explicieter mandaat geven tot flexibele inzet deskundigheid en expertise, mag ook aanvullend aan andere kernteamleden.” – tussenevaluatie, p. 3*

Daarnaast geeft de ambtelijk opdrachtgever aan dat niet alle afspraken makkelijk aanpasbaar zijn. Als wezenlijke zaken aangepast moeten worden, komt dat terug in de stuurgroep:

*“Als we merken dat die zorg niet goed geleverd kan worden, dan maken we dat wel bespreekbaar natuurlijk. Dat gaan we niet heimelijk doen, maar dan leggen we het op tafel, dat wordt ook bij het partnerschap besproken.” - stuurgroeplid*

Maar als het kernteam iets wil aanpassen, dan lijkt daar volgens een ambtenaar wel weinig starheid in te zijn. Bij de jeugdconsulenten ligt dit anders. Zoals eerder beschreven voelden zij zich niet gehoord en geïnformeerd. De meest recente, grote verandering was een verscherping van de trajectduur. In die ontwikkeling zijn de jeugdconsulenten, volgens een jeugdconsulent, niet meegenomen. Bovendien zagen de jeugdconsulenten weinig voordelen van het kernteam: zij hadden hier immers geen inbreng in. Het heeft volgens een ambtenaar dan ook veel tijd nodig gehad voordat de jeugdconsulenten zich goed voelden bij de pilot. Een kernteamlid heeft het idee dat er meer jeugdhulpzaken in het kernteam behandeld konden worden als er vanaf het begin meer duidelijkheid was geweest. Wat hierin ook een rol speelde was dat het ‘productdenken’, wat voor jeugdzorgwerkers de dagelijkse gang van zaken is, losgelaten moest worden, waardoor de behandeling binnen het kernteam of in de flexibele schil geen verschil maakte. Doordat de kernteamleden nu meer met elkaar optrekken, wordt het kernteam vaker als meerwaarde gezien, aldus een kernteamlid. Vanuit de stuurgroep lijkt er ook niet gestuurd te worden op het behalen van eigen doelen van de organisatie, aangezien de organisaties zelf ook voordeel hebben bij het slagen van de pilot en inhoudelijk gemotiveerd zijn, aldus verschillende stuurgroepleden.

Kortom, hoewel het kernteam en de jeugdconsulenten een centrale rol spelen, blijkt uit dit onderzoek dat zij niet volledig leidend zijn in het aanpassen van regels. De flexibiliteit aan het begin van de pilot leidde tot verwarring en onduidelijkheid, wat resulteerde in een verscherping van de regels. Daardoor

werd verdere innovatie belemmerd. Het ontbreken van heldere communicatie en betrokkenheid van de jeugdconsulenten bemoeilijkte de acceptatie en effectiviteit van het kernteam. Desondanks tonen de betrokken partijen de bereidheid om te leren en aanpassingen te maken om de pilot te laten slagen, waarbij het inhoudelijke doel van het verbeteren van jeugdzorg centraal blijft staan.

### *5.3.3 Dynamische verantwoording*

In het theoretisch kader, waar het ging over *'Experimentalist Governance'*, werd er gesproken over het enkel flexibel afwijken van de regels als er een dynamische verantwoording bestaat, anders verliest de gemeente als opdrachtgever grip op de situatie en mist zij informatie om te kunnen monitoren. De afwijking van de regels wordt dan gebruikt als een manier om tot leren te komen en een nieuwe leercyclus te starten. Dat past binnen een experimenterende context (Sabel & Zeitlin, 2012).

Er wordt binnen de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd verschillend gedacht over of de kernteamleden en jeugdconsulenten mogen afwijken van de regels. Een stuurgroeplid zegt hierover:

*"Die uitspraak vind ik een beetje bijzonder, want je hebt natuurlijk samen die regels opgesteld, dus waarom zou je daarvan afwijken?" - stuurgroeplid*

Een ambtenaar onderschrijft die gedachte dat er niet zomaar van de afspraken afgeweken mag worden, zeker als het gaat over budgetten: dan moet iedereen zich daaraan houden. Het budget valt niet te negeren omdat dit besloten moet worden in het college van burgemeester en wethouders. Maar, vult de ambtenaar aan, als het in het belang is van de cliënt, dan moet het kernteam dit bespreken met de jeugdconsulent. Zij moeten zich vrij voelen om te doen wat nodig is voor een gezin of situatie, aldus de ambtenaar. Daarbij vindt de ambtenaar het belangrijk dat het kernteam eventuele afwijkingen van de regels vooraf bespreekt, zodat er bepaald kan worden wie daarover een beslissing kan nemen: de stuurgroep of de opdrachtgever. De bestuurlijk opdrachtgever spreekt dit echter tegen door te zeggen:

*"Als het kernteam een bepaalde aanpak bedenkt die zij het beste vinden, dan is dat het beste."*  
*- bestuurlijk opdrachtgever*

In de praktijk lijkt dit bij de jeugdconsulenten ook zo te gaan. De jeugdconsulent geeft aan weleens af te wijken van de regels en dit achteraf te onderbouwen. Maar een andere jeugdconsulent, die dit ook gedaan heeft, vertelt daarbij dat die 'achteraf op diens kop kreeg'. De kernteamleden voelen de vrijheid om te doen wat nodig is voor de jeugd, maar zien ook dat er in de toekomst nog een ontwikkeling moet plaatsvinden, zodat er nog meer vertrouwd wordt op de professionaliteit en zij daarin de vrijheid krijgen. Ook een stuurgroeplid ziet dit vertrouwen vanuit de gemeente. Er is namelijk een zekere coulance wanneer de afwijking van de regels kan worden onderbouwd.

Kortom, enerzijds is er ruimte om af te wijken van de regels als dit inhoudelijk nodig is, maar anderzijds kan er ook niet zomaar worden afgeweken. Er is dus geen volledige vrijheid voor de jeugdconsulenten en het kernteam, maar de kernteamleden voelen zich niet geremd om inhoudelijk te doen wat nodig is. Er leeft dan ook onder stuurgroepleden niet het idee dat kernteamleden 'om de pilot heen proberen te werken'. Daarnaast wordt er volgens de stuurgroepleden ook geen politiek bedreven in de pilot, maar alles ligt vrij open en transparant op tafel. Wat wel speelt is dat de jeugdconsulenten, die minder mogelijkheden krijgen om af te wijken doordat zij dit achteraf te horen krijgen, aangeven dat zij uiteindelijk altijd doen wat zij het beste achten in een casus. Hierdoor is hun rol binnen de pilot veranderd, aldus een jeugdconsulent. In het begin werd de jeugdconsulent als 'overbodig' gezien, maar door het verbuigen van de regels konden zij laten merken dat zij hun professionaliteit blijven uitoefenen als voorheen en het kernteam als adviserend orgaan blijven zien. Zo zijn zij aangehaakt gebleven als regisseurs van het traject.

#### *5.3.4 Gelijkwaardige samenwerking*

Het laatste aspect van het iteratief proces is het hebben van een gelijke stem in het continue herzieningsproces (Sabel & Zeitlin, 2012). Door deze gelijkheid ontstaat vertrouwen, wat goed is voor de samenwerking (Ansell & Gash, 2007).

Binnen de stuurgroep, waar de gemeente zich een van de vijf voelt, lijkt iedereen een gelijke stem te hebben. Dit geven de stuurgroepleden en verschillende ambtenaren aan. Maar de verhoudingen tussen de ambtenaren en tussen het kernteam en de stuurgroep lijken in de praktijk scheef. In het kernteam leefde sterk de overtuiging dat er veel over hen werd besloten, aldus een ambtenaar. De recent ingeschakelde coördinator heeft daarin verandering weten te brengen, waardoor het kernteam een luider stem heeft gekregen in de stuurgroep. De kernteamleden ervaren onderling zeker gelijkheid en de vrijheid om aan te geven wat er zou moeten veranderen. Daardoor hebben bevindingen daadwerkelijk geleid tot veranderingen, waardoor het kernteam nu meer inspraak lijkt te hebben en er meer aandacht is voor praktijkervaringen, aldus een andere ambtenaar. Toch blijven er, volgens een ambtenaar, beslissingen worden genomen zonder dit op haalbaarheid en wenselijkheid te controleren bij het kernteam.

Maar deze opvatting heeft niet iedereen. Bij de jeugdconsulenten leeft sterk de overtuiging dat er vanaf het begin veel op papier stond en 'de inhoud leek beklonken'. Toen zij werden geconsulteerd, was er geen invloed meer uit te oefenen. Inmiddels neemt een jeugdconsulent zitting in de stuurgroep. Deze kan namens de jeugdconsulenten meer invloed uitoefenen en dat wordt als prettig ervaren. Dit maakt ook het speelveld binnen de stuurgroep gelijk.

De verwachting die gesteld werd in het theoretisch kader is dat de gelijke betrokkenheid van de partners en de gemeente in de pilot een positief effect heeft op het vertrouwen in de samenwerking. Volgens een stuurgroep lid is de gelijkwaardigheid essentieel. Dit wordt bewezen door een jeugdconsulent.

*“Toen ik zelf nog actief betrokken was, had ik wel vertrouwen in het proces. Ik had een helder beeld omdat ik alles van dichtbij meemaakte. Nu ik er niet meer direct bij betrokken ben, laat ik alles meer over me heen komen. Nu heb ik geen vertrouwen meer.” - jeugdconsulent*

Dit lijkt echter niet de volledige tendens te zijn onder de jeugdconsulenten, een andere jeugdconsulent zegt namelijk dat er wel degelijk meer vertrouwen is gekomen bij de jeugdconsulenten, doordat zij nu meer betrokken raken door een betere informatievoorziening. Ook een ambtenaar onderschrijft deze verandering. Waar onder een andere projectleider de zaken sneller vaststonden zonder overleg met de ambtenaren, is dat tijdens het gebrek aan een projectleider veranderd. De ambtenaar heeft het gevoel dat er nu meer geluisterd wordt naar diens mening en dat dit invloed heeft. Dit heeft ook invloed op diens vertrouwen in de pilot. Ook onder de stuurgroep leden is het vertrouwen niet altijd sterk geweest. Toen iedereen vanuit z'n eigen perspectieven leek te handelen en minder commitment leek te tonen, kwam het vertrouwen op een dieptepunt. Inmiddels is dit vertrouwen enigszins verbeterd.

*“De gelijkgestemdheid en het vertrouwen uit zich in dat je niet zozeer zegt: ‘Oh, onze taart’, nee, we hebben met elkaar die gunfactor en je gunt de ander dus ook z'n ding, waar je eerder dacht: nou, als ik het maar goed heb, dan is het goed.” - stuurgroep lid*

De ambtelijk opdrachtgever denkt dat dit komt doordat alles gezegd mag worden en, als je binnen de pilot echt samenwerkt, je ook automatisch vertrouwen naar elkaar moet uitspreken. Daardoor ontstaat een mentaliteit waarin je soms dingen verliest en een andere keer iets wint. Een ambtenaar plaatst hierbij een kanttekening door op te merken dat de slagkracht om echt veranderingen door te voeren ontbreekt. Dat komt volgens deze ambtenaar door de gelijkwaardigheid binnen de pilot:

*“De stuurgroep lijkt een partner te zijn geweest in plaats van een opdrachtgever met heldere doelen, wat de uitkomst van de samenwerking beïnvloedt. Dit heeft geleid tot een structuur waarbij verschillende partijen, waaronder de gemeente en aanbieders, gelijkwaardig zijn, maar mogelijk onvoldoende gericht zijn op de gewenste resultaten.” - ambtenaar*

Kortom, hoewel er inspanningen zijn geleverd om alle betrokken partijen binnen de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd een gelijke stem te geven, wordt dit in de praktijk in de verhouding tussen het kernteam, de jeugdconsulenten, ambtenaren en de jeugdconsulenten niet altijd door iedereen

ervaren. Het kernteam heeft geleidelijk meer inspraak gekregen, wat heeft bijgedragen aan een gevoel van gelijkwaardigheid en vertrouwen. Echter, bij de jeugdconsulenten en sommige ambtenaren blijft de perceptie bestaan dat beslissingen soms worden genomen zonder voldoende consultatie. Desondanks is het vertrouwen van verschillende partijen binnen de pilot verbeterd gedurende het proces. Dit is dankzij het beter uitwisselen van informatie en meer onderlinge gelijkheid.

Al het bovenstaande uit paragraaf 5.3 overwegende valt te concluderen dat gemeente Wageningen in de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd heeft laten zien dat, hoewel er inspanningen zijn geleverd om een iteratief proces te waarborgen, de volledige gemeenschappelijkheid en gelijkwaardigheid in de procesinrichting niet altijd is bereikt. Ondanks het streven naar voortdurende herziening van het behalen van de doelen, bleken het kernteam en de jeugdconsulenten niet volledig leidend te zijn in het aanpassen van regels en procedures. De aanvankelijke flexibiliteit vanuit de gemeente leidde tot verwarring en onduidelijkheid van de regels, wat verdere innovatie belemmerde. Hoewel er ruimte was om af te wijken van de regels indien inhoudelijk noodzakelijk, werd dit niet altijd zo ervaren door de jeugdconsulenten en ambtenaren. Desondanks toont het proces een zekere mate van verbeterd vertrouwen en betrokkenheid, dankzij betere uitwisseling van informatie en meer onderlinge gelijkheid. Door dit alles valt te concluderen dat propositie 3 niet kan worden aangenomen noch worden verworpen. Het wegnemen van het spanningsveld is namelijk nog niet gelukt, doordat er binnen de pilot op de gebieden van onderhandeling, besluitvorming en doelontwikkeling binnen de procesinrichting nog ruimte is voor verbetering in het iteratief proces. Doordat het iteratief proces niet genoeg is doorontwikkeld, kan er niet worden vastgesteld of er een effect is van het iteratief proces op het wegnemen van het spanningsveld rond de procesinrichting.

## 6. Conclusie & discussie

In dit hoofdstuk wordt allereerst, middels de bespreking van de proposities, de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord. Vervolgens worden in de tweede paragraaf enkele beperkingen besproken, waarbij wordt gereflecteerd op de beperkingen van de kwaliteit van dit onderzoek. Afsluitend worden aanbevelingen gedaan voor de gemeente Wageningen en verder onderzoek.

### 6.1 Beantwoording hoofdvraag

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt: *Hoe draagt het Duurzaam Partnerschap Jeugd van de gemeente Wageningen bij aan de vermindering van de spanning tussen het opdrachtgeverschap en het partnerschap van gemeenten?* De Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd van de gemeente Wageningen draagt bij aan het verminderen van spanningen tussen opdrachtgeverschap en partnerschap door een aantal kernprincipes toe te passen, die voortkomen uit de drie onderzochte proposities.

Ten eerste, propositie 1 stelt dat transparantie essentieel is voor het oplossen van het spanningsveld rond informatievoorziening binnen het partnerschap. Dit blijkt deels waar te zijn, aangezien actoren gemotiveerd zijn om transparantie te waarborgen vanwege het gedeelde doel om de jeugdhulp te verbeteren. Het iteratieve proces, met continue monitoring en bijstelling van doelen vanuit een pragmatische grondhouding, speelt hierbij een cruciale rol.

Vervolgens, propositie 2 richt zich op de ondersteunende houding van de gemeente en haar invloed op vertrouwen en focus binnen het partnerschap. De ondersteunende houding van de gemeente Wageningen als opdrachtgever jegens het kernteam en de jeugdconsulenten helpt bij het opbouwen van vertrouwen, wat essentieel is voor het partnerschap. Dit vermindert de behoefte van de partners om eigen doelen na te streven en legt de focus op het behalen van de pilotdoelen. Hierdoor is het voor de gemeente niet noodzakelijk om de uitvoerders te controleren en kunnen zij werken op basis van vertrouwen, waarbij enkel monitoring plaatsvindt. Echter, de focus op het behalen van de pilotdoelen ontstaat mede doordat de partners inhoudelijk sterk gemotiveerd zijn om de Wageningse jeugdhulp te verbeteren. Ondanks deze positieve aspecten blijkt uit het onderzoek dat het ontbreken van voldoende faciliteiten en voorbereiding aan het begin van de pilot een uitdaging vormde. Ook is er ruimte voor verbetering in de snelheid van het faciliteringsproces, het faciliteren van de jeugdconsulenten, en het communiceren over de manier waarop er gemonitord wordt, zodat kernteamleden zich niet gecontroleerd voelen.

Tot slot, propositie 3 gaat over het iteratieve proces en de rol bij het wegnemen van het spanningsveld in de procesinrichting. Het inrichten van de pilot als een iteratief proces met continue herziening van doelen heeft bijgedragen aan verbeterd vertrouwen en betrokkenheid. Het iteratieve proces, met continue monitoring en bijstelling van doelen vanuit een pragmatische grondhouding, speelt een cruciale rol in het verminderen van spanningen. Echter, dit heeft er niet voor gezorgd dat

de spanningen rond onderhandeling, besluitvorming en doelbepaling volledig zijn opgelost. Er blijft een spanning tussen snel beslissen en voldoende tijd nemen voor overwegingen, evenals tussen het zoeken naar consensus en het behalen van eigen doelen. Met name het kernteam en de jeugdconsulenten ervaren nog steeds een gebrek aan volledige consultatie bij besluitvorming. Dit benadrukt de noodzaak om flexibel regels en procedures aan te passen op basis van de ervaringen van het kernteam en de jeugdconsulenten.

Kortom, in het algemeen draagt de pilot bij aan het verminderen van spanning tussen opdrachtgeverschap en partnerschap van de gemeente door transparantie, continue monitoring, een ondersteunende houding van de gemeente en voortdurende herziening van doelen. Echter, er is nog ruimte voor verdere verbetering om alle spanningsvelden volledig op te lossen; met name met betrekking tot besluitvorming en gelijkwaardigheid in de onderhandeling binnen de procesinrichting. In paragraaf 6.4 wordt hierop teruggekomen door het geven van aanbevelingen voor de Wageningse praktijk.

## 6.2 Beperkingen van het onderzoek

Bij de conclusie van dit onderzoek dienen enkele kanttekeningen te worden gemaakt, die in acht moeten worden genomen bij het trekken van verdere conclusies op basis van dit onderzoek. Deze beperkingen en reflectie hierop worden in deze paragraaf verder toegelicht.

Een eerste beperking van dit onderzoek is dat het onderzoek in een specifieke context is uitgevoerd. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de gemeente Wageningen, waar een bestuurlijke en politieke cultuur heerst die uniek is in de regio. De gemeenteraad van Wageningen is meer links georiënteerd dan die van omliggende gemeenten, waardoor er een sociaal beleid gevoerd wordt. Dit beleid kan de spanningsvelden tussen het opdrachtgeverschap en partnerschap van de gemeente Wageningen beïnvloeden, waardoor de uitkomsten van het onderzoek anders kunnen zijn dan bij andere gemeenten met een andere politieke kleur. Deze bevindingen kunnen dus niet direct overgenomen worden voor andere gemeenten of samenwerkingsverbanden binnen het sociaal domein, aangezien hier mogelijk andere dynamieken en uitdagingen spelen die op een andere manier de spanningsvelden tussen het opdrachtgeverschap en partnerschap van gemeenten beïnvloeden. Er is sprake in dit onderzoek dan ook sprake van beperkte generaliseerbaarheid.

Ook moet er rekening gehouden worden met de tijd. De resultaten zijn gebaseerd op een momentopname en kunnen veranderen na verloop van tijd; afhankelijk van de voortgang en ontwikkeling van de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd van de gemeente Wageningen. Aangezien het een experiment in ontwikkeling is, kunnen omstandigheden, betrokken partijen of beleid van invloed zijn op de samenwerking tussen de opdrachtgever en de partners.

Een andere beperking van het onderzoek is dat de respondenten mogelijk sociaal wenselijke of strategische antwoorden hebben gegeven. Doordat de samenwerking binnen de pilot en daarbuiten nog niet is afgerond, hebben de respondenten belang bij het voortbestaan en goed onderhouden van de samenwerking. Het kan zijn dat hierdoor een vertekening is ontstaan. Er is getracht dit te beperken door de interviews te pseudonimiseren, maar er is geen garantie dat de antwoorden volledig transparant zijn gegeven. Bovendien moet er rekening worden gehouden met het feit dat er in dit onderzoek onderzocht is of enerzijds spanningsvelden worden ervaren en anderzijds of deze zijn opgelost. Het kan voorkomen dat de spanningsvelden door de respondenten minder sterk worden ervaren doordat deze reeds zijn opgelost, doordat principes die geschetst zijn in hoofdstuk drie juist zijn toegepast. Dit is echter niet met zekerheid te zeggen.

Daarnaast moet er in acht worden genomen dat er bij kwalitatief onderzoek altijd sprake is van subjectiviteit van de interpretatie van de onderzoeker. Ondanks dat er getracht is zo objectief mogelijk de resultaten te interpreteren door gebruik te maken van een strikte operationalisering, is volledige objectiviteit niet mogelijk. De interpretatie van de resultaten kan tevens beïnvloed zijn door de perspectieven en ervaringen van degenen die betrokken zijn bij de pilot. Verschillende partijen kunnen resultaten anders interpreteren op basis van hun eigen ervaringen en belangen.

Als laatst kunnen er, ondanks de inspanningen om een volledig beeld te schetsen, aspecten zijn die niet volledig belicht zijn of die niet opgenomen zijn in het onderzoek. Dit kan leiden tot een beperkter begrip van de complexiteit van de Wageningse praktijk.

## 6.3 Aanbevelingen

### *6.3.1 Aanbevelingen voor gemeentelijke praktijk in Wageningen*

Aangezien dit een evaluatief onderzoek betreft, is het passend om een aantal aanbevelingen te doen aan de gemeente Wageningen voor de verbetering van de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd, zodat spanningen tussen het opdrachtgeverschap en het partnerschap van de gemeente kunnen worden verkleind.

Allereerst is het, zoals blijkt uit paragraaf 5.1.2, van belang dat er volledige openheid en transparantie is binnen het partnerschap. Daarin is het belangrijk dat alle partijen voldoende worden geïnformeerd. Het is daarbij noodzakelijk dat ook de jeugdconsulenten hierin worden meegenomen.

Daarnaast is het aanbevelingswaardig om de betrokkenheid van de jeugdconsulenten te intensiveren en hen meer te betrekken bij de besluitvorming en herziening van de pilot, aangezien uit de conclusie van paragraaf 5.2 blijkt dat jeugdconsulenten weinig vertrouwen hebben in de pilot en dit verhoogd kan worden door hen meer te betrekken bij de pilot. Zo zullen zij zich sterker gemotiveerd voelen om

mee te werken en wordt hun expertise benut om de Wageningse jeugdhulp te verbeteren. Daarbij dienen zij en het kernteam – als deze pilot een bestendige jeugdhulpvorm wordt – voorafgaand aan beslissingen beter geconsulteerd te worden, zoals blijkt uit paragraaf 5.2.2. Zo worden hun behoeften aangaande facilitering duidelijk.

Ook is het belangrijk om de gemeenschappelijkheid en gelijkheid tussen de partijen binnen de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd te bevorderen. Dat hierin tussen de verschillende onderdelen van de pilot nog ongelijkheid wordt ervaren blijkt uit 5.3.4. Door de gelijkheid en gemeenschappelijkheid te bevorderen ontstaat er meer vertrouwen en wordt de focus op pilotdoelen versterkt. Hierin dienen alle partijen te worden betrokken: zowel het kernteam, de jeugdconsulenten als de stuurgroep en de projectgroep.

In beginsel heeft de gemeente Wageningen het kernteam veel flexibiliteit geboden, dat blijkt uit paragraaf 5.3.2. Doordat dit voor verwarring zorgde, is het lerende component van de pilot sterk verminderd in de keuze voor het vastleggen van processen. Bovendien zijn de pilotdoelen bijgesteld, waardoor de doelen van de gemeente niet langer worden gehaald en het kernteam tot een ander doel dan bedacht wordt ingezet (paragraaf 5.3.1). Door de focus op de flexibiliteit van de regels en het behalen van de doelen te behouden en daarnaast de pilotdoelen consistent vol te blijven houden, kan er verwarring worden voorkomen. Hierdoor wordt het lerende component behouden. Bovendien zijn de doelen van de gemeente als opdrachtgever dan gewaarborgd. Dit vraagt echter duidelijke coaching van de coördinator van het kernteam. Hierin zijn inmiddels grote stappen gezet sinds de inhuur van de laatste coördinator, die duidelijk coachend aanwezig is. Voor het vervolg van de pilot als duurzame jeugdhulpvorm is het echter aanbevelingswaardig een coördinator te zoeken die past binnen dit coachende profiel.

### *6.3.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek*

Naast praktische aanbevelingen, kent dit onderzoek ook een tweetal aanbevelingen voor vervolgonderzoek. Deze worden in deze paragraaf verder toegelicht.

In het vervolg op dit onderzoek is het aanbevelingswaardig om onderzoek te doen naar de concretisering van de theorie aangaande Experimentalist Governance. Dit onderzoek heeft daarin een verkennende voorzet gegeven, maar hierin is nog veel ruimte om te ontdekken in hoeverre dit concreet in de praktijk kan worden toegepast met als doel de spanning tussen het opdrachtgeverschap en partnerschap van de gemeente te verkleinen.

Daarnaast wordt in dit onderzoek geen onderscheid gemaakt in de mate waarop de verschillende interventies effect hebben op de vermindering van de spanning tussen het opdrachtgeverschap en het partnerschap. Het valt echter wel te veronderstellen dat de ene interventie meer effect heeft dan

de ander. In vervolgonderzoek zou hier nader onderzoek naar gedaan kunnen worden. Zo kunnen experimenterende overheden een betere afweging maken in welke onderdelen van hun experiment zij meer willen investeren om het grootste effect te bereiken. Aangezien er sprake is van beperkte middelen, is dit aanbevelingswaardig. De aanbeveling is om dit onderzoek op kwantitatieve wijze vorm te geven, zodat de effecten nauwkeurig en objectief kunnen worden gemeten.

Als laatst is er verder onderzoek nodig naar het effect van de toepassing van de aanbevelingen. Om uit te zoeken of de gedane aanbevelingen effect hebben in de praktijk, zal er een groter onderzoek naar moeten worden gedaan. Het is hierin belangrijk dat meerdere gemeenten daaraan meewerken, om de generaliseerbaarheid te vergroten. Het advies is dan ook om een vervolg te geven aan deze pilot en gelijktijdig in andere gemeenten eenzelfde pilot op te starten, waarin de aanbevelingen worden gevolgd. Daarbij is het van belang om een voor- en nameting te doen, om zo duidelijk het effect van de aanbevelingen te meten op de spanningsvelden die ontstaan door het hebben van een dubbele rol van gemeenten. Het advies is om kwalitatief onderzoek naar dit onderwerp te doen, zodat ervaringen meetbaar en inzichtelijk worden en de bredere context wordt meegenomen.

## Literatuurlijst

Ansell, C. (2011). *Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy*.

<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199772438.001.0001>

Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal Of Public*

*Administration Research And Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>

Ball, N., & Gibson, M. (2022). *Partnerships with principles: putting relationships at the heart of public*

*contracts for better social outcomes*. Government Outcomes Lab, Blavatnik School of

Government, University of Oxford.

Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Boom Uitgevers.

<http://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/112112>

Boeije, H., & Bleijenbergh, I. L. (2019). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*.

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research*

*Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/qrj0902027>

Cebeon. (2021). Gemeenten in de knel: Toenemende druk op financiële positie leidt tot sluipende

uitholling voorzieningenniveau. In *Tweede Kamerstukken II*.

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-977841.pdf>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023). *Jongeren*. Centraal Bureau Voor de Statistiek.

Geraadpleegd op 17 oktober 2023, van [https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-](https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/leeftijd/jongeren#:~:text=Op%201%20januari%202023%20telt,28%20procent%20)

[bevolking/leeftijd/jongeren#:~:text=Op%201%20januari%202023%20telt,28%20procent%20](https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/leeftijd/jongeren#:~:text=Op%201%20januari%202023%20telt,28%20procent%20)

[van%20de%20bevolking.&text=Er%20zijn%20694%2024%20kinderen,de%2018%20en%20](https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/leeftijd/jongeren#:~:text=Op%201%20januari%202023%20telt,28%20procent%20)

[5%20jaar](https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/leeftijd/jongeren#:~:text=Op%201%20januari%202023%20telt,28%20procent%20).

Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a Stewardship Theory of

Management. *The Academy Of Management Review*, 22(1), 20.

<https://doi.org/10.2307/259223>

- De Koster, Y. (2020, 25 november). *Gemeenten krijgen structureel te weinig jeugdbudget*. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/gemeenten-ontvangen-structureel-te-weinig-jeugdbudget>
- De Kruijf, J. (2018). *Adlasz voor de slimme gemeente*. International Publishing & Sales bv.
- De Rechtspraak. (z.d.). *Ondertoezichtstelling (OTS)*. Rechtspraak. Geraadpleegd op 4 december 2023, van <https://www.rechtspraak.nl/Onderwerpen/Ondertoezichtstelling>
- Denzin, N. K. (1970). *The research act in sociology: A theoretical introduction to sociological methods*. <http://ci.nii.ac.jp/ncid/BA26125785>
- Gemeente Wageningen. (2022). Addendum bij de Samenwerkingsovereenkomst Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd Wageningen. In *Gemeente Wageningen*.
- Gerring, J., & Cojocaru, L. (2016). Selecting cases for intensive analysis. *Sociological Methods & Research*, 45(3), 392–423. <https://doi.org/10.1177/0049124116631692>
- Gotink, W. (2022). *Wat is er met onze jeugd aan de hand?* GGZ Totaal. Geraadpleegd op 17 oktober 2023, van [https://www.ggztotaal.nl/nw-29166-7-4130652/nieuws/wat\\_is\\_er\\_met\\_onze\\_jeugd\\_aan\\_de\\_hand.html](https://www.ggztotaal.nl/nw-29166-7-4130652/nieuws/wat_is_er_met_onze_jeugd_aan_de_hand.html)
- Gray, D. E. (2004). *Doing research in the real world*.
- Hervormingsagenda Jeugd. (2023). Hervormingsagenda Jeugd. In *Open Overheid*. <https://open.overheid.nl/documenten/addec5d5-279c-40de-b607-7b64e8441602/file>
- Jansen, Y. (2023). *Hogere kosten ondanks niet geleverde zorg*. Binnenlands Bestuur. <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/je-zou-verwachten-dat-je-geld-overhoudt>
- Jeugdautoriteit. (2021). Verdiepingsonderzoek Financiële positie jeugdhulpaanbieders. In Tweede Kamer. Geraadpleegd op 25 april 2024, van <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2021D45080>
- Jeugdzorg Nederland. (2022, 4 juli). *Jeugdreclassering*. Geraadpleegd op 4 december 2023, van <https://www.jeugdzorgnederland.nl/jeugdreclassering/algemeen/>

Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. (2023). *Doeltreffendheid*. Kenniscentrum Voor Beleid en Regelgeving. Geraadpleegd op 10 januari 2024, van <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/33-doeltreffendheid#:~:text=Inspanningen%20van%20de%20overheid%20om,om%20afgesproken%20doelstellingen%20te%20realiseren>.

Kleinjan, M., Pieper, I., Stevens, G., Van de Klundert, N., Rombouts, M., Boer, M., & Lammers, J. (2020). Geluk onder druk. *Trimbos*. <https://www.trimbos.nl/wp-content/uploads/sites/31/2021/09/af1785-geluk-onder-druk.pdf>

Ministerie van Algemene Zaken. (2023, 22 mei). *Jeugdhulp bij gemeenten*. Rijksoverheid.nl. Geraadpleegd op 19 juli 2023, van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdhulp/jeugdhulp-bij-gemeenten#:~:text=Belangrijke%20doelen%20van%20de%20Jeugdwet,professionele%20hulpverleners%20naar%20oplossingen%20zoeken>.

Movisie. (2014). Transitie van jeugdzorg naar gemeenten. *Movisie*. [https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco\\_files/Prestatieveld4/Transitie%20van%20jeugdzorg%20naar%20gemeenten.pdf](https://www.movisie.nl/sites/default/files/alfresco_files/Prestatieveld4/Transitie%20van%20jeugdzorg%20naar%20gemeenten.pdf)

Nederlands Jeugdinstituut. (z.d.). *Veelgestelde vragen over de jeugdsector*. Geraadpleegd op 4 december 2023, van <https://www.nji.nl/impact-maken-met-jeugdbeleid/veelgestelde-vragen-jeugdsector>

Nederlands Jeugdinstituut. (2023). *Cijfers over jeugdzorg*. Geraadpleegd op 17 oktober 2023, van <https://www.nji.nl/cijfers/jeugdzorg>

Osborne, S. P. (2006). The new public governance. *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>

Sabel, C. F., & Zeitlin, J. (2012). Experimentalist governance. In *Oxford University Press eBooks*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0012>

Van, H. L. (2023). Zijn SMART doelen wel zo "smart"? *PubMed*, 65(1), 6–7.

<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/36734682>

Van Thiel, S. (2014). *Research methods in public administration and public management: An Introduction*.

Vereniging Nederlandse Gemeenten. (z.d.). *Goed opdrachtgeverschap*. VNG. Geraadpleegd op 21 februari 2024, van <https://vng.nl/artikelen/goed-opdrachtgeverschap>

Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). Principal-Agent models: an expansion? *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 8(2), 173–202.

<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024377>

WRR. (2021). Kiezen voor houdbare zorg: Mensen, middelen en maatschappelijk draagvlak. In *Wetenschappelijke Raad Voor Regeringsbeleid*.

<https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2021/09/15/kiezen-voor->

houdbare-

[zorg/Kiezen+voor+houdbare+zorg\\_Mensen\\_middelen+en+maatschappelijk+draagvlak\\_WRR  
rapport+104.pdf](https://www.wrr.nl/binaries/wrr/documenten/rapporten/2021/09/15/kiezen-voor-houdbare-zorg/Kiezen+voor+houdbare+zorg_Mensen_middelen+en+maatschappelijk+draagvlak_WRR_rapport+104.pdf)

## Bijlagen

### Bijlage 1: Interviewguide

Informed Consent – opname gestart

Mezelf kort voorstellen

Ander vragen kort voor te stellen

Iets vertellen over het onderzoek

#### *Ervaring spanningsvelden*

1. In hoeverre ervaart u spanning tussen enerzijds het controleren van de samenwerkingspartners en anderzijds het willen opbouwen van vertrouwen?
  - a. Waar blijkt dat uit?
    - i. KT/SG: In hoeverre ervaart u dat controles van de gemeente het opbouwen van vertrouwen voor de samenwerking in de weg staan?
    - ii. Ambtenaren: In hoeverre ervaart u dat het willen opbouwen van vertrouwen in de samenwerking de controle van de gemeente in de weg staat?
  
2. In hoeverre ervaart u in onderhandelingen een spanning tussen het door de gemeente willen opleggen van beslissingen doordat er politieke of beleidsdoelen moeten worden gehaald en anderzijds het willen zoeken naar consensus voor een geslaagde samenwerking?
  - a. Waar blijkt dat uit?
    - i. In hoeverre ervaart u in de onderhandelingen dat de samenwerking bemoeilijkt wordt doordat de gemeente zonder overleg beslissingen wil maken?
    - ii. In hoeverre ervaart u in de onderhandelingen dat het behalen van beleidsdoelen van de gemeente bemoeilijkt worden doordat er in de samenwerking gericht wordt op consensus?
  
3. In hoeverre ervaart u in de besluitvorming een spanning in de besluitvorming het kiezen voor het gezamenlijk belang of het eigen belang van de gemeente?
  - a. Waar blijkt dat uit?
    - i. In hoeverre ervaart u in de besluitvorming dat de gemeente zijn eigen belang wil maximaliseren en dat het vertrouwen in de samenwerking bemoeilijkt wordt?
    - ii. In hoeverre ervaart u in de besluitvorming dat de doelen van de gemeente niet worden behaald doordat in de besluitvorming beslissingen worden gemaakt voor het gezamenlijk belang van de samenwerkingspartners?

4. In hoeverre ervaart u in het vaststellen van de doelen spanning tussen het kiezen voor een gezamenlijke doelontwikkeling en de ontwikkeling door de gemeente zelf?
  - a. Waar blijkt dat uit?
    - i. In hoeverre ervaart u in het vaststellen van de doelen dat de samenwerking bemoeilijkt wordt doordat de gemeente zelf doelen stelt en deze oplegt?
    - ii. In hoeverre ervaart u in het vaststellen van de doelen dat de doelen van de gemeente niet worden behaald, doordat er in de samenwerking gekozen wordt voor gezamenlijke doelontwikkeling?
  
5. In hoeverre ervaart u een spanning tussen het wel of niet delen van informatie door de gemeente?
  - a. Waar blijkt dat uit?
    - i. In hoeverre ervaart u dat het gevoel van vertrouwen in het samenwerkingsproces wordt bemoeilijkt doordat de gemeente zo min mogelijk informatie wil delen?
    - ii. In hoeverre ervaart u dat de gemeente geen eigen doelen kan behalen door het zoveel mogelijk delen van informatie?

### *Spanningsvelden verminderen*

1. Heeft de gemeente, naar uw idee, datgene wat het kernteam nodig heeft om het werk goed uit te voeren, zoals het regelen van vergaderruimten of toerusting, gerealiseerd?
  - a. In hoeverre heeft dit, naar uw idee, effect op het wel of niet nastreven van eigen doelen van de samenwerkingspartners, zoals het maximaliseren van winst?
  
2. Worden de opgestelde regels, naar uw idee, flexibel aangepast aan de ervaringen van het kernteam?
  - a. In hoeverre heeft u/hebben de uitvoerders geen behoefte aan het gebruiken van hun voordeel door het hebben van meer informatie om hun eigen doelen te kunnen behalen?
  
3. Wordt u betrokken bij het steeds opnieuw inrichten van de processen van de pilot?
4. Heeft iedereen, voor uw gevoel, hierin een gelijke stem?
  - a. Wat is hiervan het effect op uw vertrouwen in de pilot?
  
5. Hebben alle betrokken partners uit de stuurgroep, het kernteam en de projectgroep naar uw idee de ruimte om af te wijken van de regels?
6. Zo ja, in hoeverre moet u zich hiervoor verantwoorden?
  - a. Wat is het effect hiervan op het willen behalen van uw eigen doelen door het voordeel dat u heeft door het meer hebben van informatie te gebruiken?
  
7. In hoeverre bent u bereid alle beschikbare informatie over de pilot te delen?
  - a. om de aanpassing van de opgestelde regels te realiseren?
  - b. om gezamenlijk goede beslissingen te kunnen maken?
  - c. om continu te kunnen evalueren en hierop te anticiperen?
  - d. vanuit de overtuiging dat dit de samenwerking en doelbereiking ten goede komt?

## Bijlage 2: Documenten

Document-nummer	Type document	Documentnaam
1	Evaluatie	Duurzaam Partnerschap Jeugd tussenevaluatie opbrengst 21 sept 2023
2	Contract	22-01-12 Prestatie-indicatoren en monitoring
3	Procesdocument	Monitoring excel indicatoren
4	Contract	Samenwerkingsovereenkomst 2024
5	Contract	Bijlage 1 resultaatafspraken pilot DPJ 2024
6	Contract	Bijlage 2 samenwerkingsovereenkomst werkwijze pilot
7	Contract	Bijlage 3 afspraken registratie tijdschrijven kernteamleden
8	Contract	bijlage 4 Gezamenlijke verwerkingsovereenkomst DPJ
9	Contract	Samenwerkingsovereenkomst 2024 versie 15 februari 2024
10	Procesdocument	Artsenroute project Duurzaam Partnerschap Jeugd
11	Procesdocument	Beslisboom werkwijze kernteam definitief 110523
12	Procesdocument	bijlage Samenwerkingsovereenkomst werkwijze pilot met opmerkingen
13	Procesdocument	dia processchema
14	Evaluatie	Evaluatiecriteria Kernteam
15	Procesdocument	Pilot duurzaam partnerschap
16	Procesdocument	proces registratie tijdschrijven kernteamleden 15 febr 2024
17	Evaluatie	reactie Youke op bijlage samenwerkingsovereenkomst
18	Procesdocument	Rol gedragsdeskundige Team Jeugd Wageningen 12-12
19	Procesdocument	Uitwerking Regie Jeugdconsulenten
20	Contract	Verleningen Karakter inc regioafspraken
21	Procesdocument	Verzameldocument werkwijze pilot DPJ
22	Procesdocument	Voorstel administratieve verwerking
23	Contract	Werkafspraken administratieve verwerking pilot duurzaam partnerschap
24	Procesdocument	Werkproces Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd_220630
25	Evaluatie	2023-08-01 analyse_ heerenloo
26	Evaluatie	2023-08-30 Pitch Youké Stuurgroep Pilot Wageningen
27	Evaluatie	20230606 analyse wageningen

<b>28</b>	Evaluatie	20230606 bijlage bij analyse wageningen
<b>29</b>	Evaluatie	Analyse EL pilot duurzaam partnerschap Wageningen dd. 25 aug 2023
<b>30</b>	Evaluatie	Analyse Loofles op de Pilot Duurzaam Partnerschap Jeugd Wageningen aug 2023 GS39
<b>31</b>	Contract	23112023 Afspraken pilot DPJ 2024
<b>32</b>	Procesdocument	Berekening doel kernteam 2024
<b>33</b>	Procesdocument	Diensten en expertise Kernteam en afwegingskader MDO 2.0
<b>34</b>	Procesdocument	powerpoint Resultaat bonus afspraken met berekening
<b>35</b>	Contract	Resultaat afspraken voorzet 14 nov '23
<b>36</b>	Contract	Resultaat afspraken voorzet 16 nov '23
<b>37</b>	Procesdocument	Voorlopige set Diensten en expertise Kernteam en afwegingskader tbv bijlage stuurgroep

### Bijlage 3: Respondenten

<b>Functiegroep</b>	<b>Aantal</b>
Jeugdconsulent	2
Kernteam	3
Stuurgroep	4
Projectgroep	5
Bestuurlijk opdrachtgever	1
Ambtelijk opdrachtgever	1
<b>Totaal</b>	<b>16</b>