

In co-creatie met; Publieke innovatie en de kracht van samenwerking

Een kwalitatief onderzoek naar de factoren die incrementele beleidsvernieuwing als het gevolg van kennisdeling tussen beleid en uitvoering binnen een beleidsnetwerk verklaren.

Masterscriptie

Nicole Hanneman

Juli 2018



In co-creatie met; Publieke innovatie en de kracht van samenwerking

Een kwalitatief onderzoek naar de factoren die incrementele beleidsvernieuwing als het gevolg van kennisdeling tussen beleid en uitvoering binnen een beleidsnetwerk verklaren.

Masterscriptie

Auteur: N. (Nicole) Hanneman

Studentnummer: s4659511

Studie: Master Bestuurskunde Beleid & Advies
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen

Begeleider: Prof. Dr. T. (Taco) Brandsen

In opdracht van de Gemeente Utrecht

1^e stagebegeleider: W. (Wytse) de Jong

2^e stagebegeleider: W. (Wilma) Prins

Juli 2018



Radboud Universiteit Nijmegen

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterscriptie *'In co-creatie met; Publieke innovatie en de kracht van samenwerking'*. Met dit onderzoek rond ik de master Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen af. Het vertrekpunt van dit onderzoek was mijn fascinatie voor de ontwikkelingen rondom de decentralisaties in het sociaal domein. Vanuit de wens om in deze richting een onderzoek te doen, kreeg ik de kans om stage te lopen bij team Jeugd, Zorg en Veiligheid binnen de gemeente Utrecht. Binnen een team dat bruist van bevologenheid en betrokkenheid bij het werk mocht ik onderzoek doen naar de kennisdeling tussen beleid en uitvoering en de invloed daarvan op het tot stand komen van publieke innovatie.

Nu, zeker een jaar later, kan ik zeggen dat de scriptie is voltooid. Bij het schrijven van deze woorden overheerst een gevoel van opluchting, want voor mij was dit proces een pittige uitdaging waarbij mijn concentratie- en doorzettingsvermogen flink op de proef zijn gesteld. Al ben ik ook trots dat de overstap van een hbo-bachelor naar een wo-master, die ik best spannend vond, is geslaagd en ik veel kennis en vaardigheden heb opgedaan die ik kan meenemen in alles wat komen gaat.

Ik besef goed dat ik zonder de hulp van een aantal mensen niet tot dit eindresultaat zou zijn gekomen; daarom wil ik hen via deze weg graag bedanken. Op de eerste plaats mijn scriptiebegeleider, Prof. Dr. T. Brandsen, voor de constructieve feedbackgesprekken waarin hij mij door middel van vragen en opmerkingen heeft geholpen richting te geven aan dit onderzoek. Ten tweede mijn contactpersonen bij de gemeente Utrecht, Wytse de Jong en Wilma Prins, voor hun ondersteuning en de mogelijkheid om binnen de gemeente Utrecht het vooronderzoek en de interviews te doen, en natuurlijk alle respondenten binnen de gemeente Utrecht en Lokalis die tijd hebben vrijgemaakt om mij te woord te staan. Tot slot mijn familie en vrienden, die bij tijd en wijle een broodnodige toevlucht boden om even afstand te nemen van dit intensieve proces, zodat ik vervolgens met frisse moed weer verder kon. Graag wil ik jullie allen hartelijk danken voor jullie hulp en betrokkenheid!

Ik wens u veel plezier met het lezen van de scriptie.

Nicole Hanneman

Nijmegen, 16 juli 2018

Samenvatting

Nederlandse gemeentes staan voor de maatschappelijke uitdaging om te komen tot een innovatieve aanpak van de taken waarvoor zij door de decentralisaties in het sociaal domein nu verantwoordelijk zijn. Parallel hieraan loopt de trend dat gemeentes de uitvoering van het beleid steeds vaker uitbesteden, waardoor samenwerking tussen gemeentes en uitvoerende organisaties steeds vaker noodzakelijk is. Er is weinig onderzoek gedaan naar de mogelijke meerwaarde van samenwerking voor het tot stand komen van innovatie in de publieke sector. Dit onderzoek draagt bij aan het theoretisch en empirisch duiden van het verband tussen interorganisationale samenwerking en publieke innovatie door te onderzoeken welke factoren het tot stand komen van interorganisationale publieke innovatie beïnvloeden. Dit heeft geresulteerd in de onderzoeksvraag: *“Wat verklaart de mate van publieke innovatie in het sociaal domein als gevolg van interorganisationale samenwerking en hoe kan publieke innovatie verder worden versterkt?”* Onder interorganisationale publieke innovatie wordt in dit onderzoek verstaan: incrementele beleidsvernieuwing als gevolg van netwerksamenwerking. Het interorganisationale perspectief op publieke innovatie gaat uit van de assumptie dat het innovatiepotentieel wordt vergroot als gevolg van de interactie tussen actoren die de kennisbasis die ten grondslag ligt aan beleidsvernieuwing verrijkt. De theorie heeft uitgewezen dat de condities van netwerksamenwerking, oftewel de netwerkeffectiviteit, en netwerkmanagement het tot stand komen van interactie binnen een netwerk kunnen verklaren.

De verklarende factoren zijn toegepast in de enkelvoudige casestudy: *De samenwerkingsrelatie tussen de gemeente Utrecht en de Buurtteams Jeugd en Gezin*. Het innovatieproces is in deze casus onderzocht aan de hand van documentenanalyse en vijftien interviews. Het empirisch onderzoek heeft uitgewezen dat de gemeente Utrecht een veranderstrategie hanteert, waarbij het de bedoeling is dat zij in co-creatie met de uitvoerende organisaties werkt aan het doorontwikkelen van het Utrechtse Model. De gedachtegang van de gemeente komt overeen met de theoretische veronderstelling dat samenwerking het tot stand komen van incrementele beleidsvernieuwing kan aanjagen. In de praktijk blijkt dat de manier waarop de samenwerking is ingericht ervoor zorgt dat de verhoudingen in sterke mate horizontaliseren. Ondanks dat hierdoor sprake is van netwerkeffectiviteit - de kenmerken die de samenwerkingsrelatie typeren, namelijk dat er sprake is van relatief hoge doelconsensus, wederzijdse afhankelijkheid, sterke sociale relaties en een representatief aantal netwerkleiden, sluiten aan op de voorwaarden waaronder de samenwerking volgens de theorie effectief is - zijn er signalen dat de manier van samenwerken mogelijk geen adequate basis biedt om de doorontwikkeling te faciliteren. Het duidelijkste signaal hiervan is dat de samenwerkingspartners het ‘uitwisselen van signalen’

verschillend interpreteren. Hierdoor bieden de kennis en ervaring die binnen de huidige manier van samenwerken worden uitgewisseld niet voldoende voedingsboden om het proces van incrementele vernieuwing tot stand te brengen.

De aanbevelingen om de verdieping in de samenwerking te bereiken die nodig is om het proces van incrementele beleidsvernieuwing te verbeteren, richten zich op de horizontaliseringstrend die in dit onderzoek zichtbaar is. Horizontalisering zorgt voor toenemende wederzijdse afhankelijkheid en een steeds verdere verstrengeling van verantwoordelijkheden tussen organisaties. Het valt ten eerste te betwijfelen of deze ontwikkeling gewenst is in de lokale context van het sociaal domein, omdat het proces van incrementele vernieuwing een zekere mate van stabiliteit vereist die binnen het sociaal domein lastig kan worden gegarandeerd. In de situatie van de gemeente Utrecht is het echter aan te bevelen om de goede elementen van de huidige samenwerking te behouden, maar de verantwoordelijkheden rondom de doorontwikkeling van het Utrechtse model duidelijker te specificeren door onder andere opnieuw gezamenlijk betekenis te geven aan wat wordt verstaan onder het delen van signalen (bijvoorbeeld in een co-creatiebijeenkomst). Daarnaast is het aan te bevelen om kritisch te beschouwen in hoeverre de gemeente Utrecht in staat is om vanuit de gelijkwaardige relatie een neutrale positie te behouden in het aansturen van de uitvoerende organisaties.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	2
SAMENVATTING	3
1. INLEIDING	7
1.1. AANLEIDING	7
1.2. AFBAKENING	9
1.3. PROBLEEMSTELLING	9
1.3.1. Hoofdvraag	10
1.3.2. Deelvragen	10
1.4. RELEVANTIE	10
1.4.1. Maatschappelijke relevantie	10
1.4.2. Wetenschappelijke relevantie	11
1.5. VOORUITBLIK ONDERZOEK	11
1.6. LEESWIJZER	12
2. THEORETISCH KADER.....	13
2.1. INTERORGANISATIONELE PUBLIEKE INNOVATIE	13
2.1.1. Interorganisatiele samenwerking	13
2.1.2. Definitie publieke innovatie.....	16
2.1.3. Vorm van samenwerking.....	19
2.1.3.1. Vormen van governance	20
2.2.3.2. Vormen van netwerksturing	21
2.2. VERKLARENDE FACTOREN	23
2.2.1. condities van samenwerking als randvoorwaarden	23
2.2.2. Effectieve netwerksamenwerking	25
2.2.2.1. Doelconsensus.....	25
2.2.2.2. Mate van afhankelijkheid	26
2.2.2.3. Sociale relaties	29
2.2.2.4. Aantal deelnemers	31
2.2.3. Netwerkmanagement	32
2.2.3.2. Procesmanagement	33
2.2.3.3 Projectmanagement	34
2.3. CONCEPTUEEL MODEL.....	36
3. METHODOLOGISCH KADER.....	37
3.1. ONDERZOEKSMETHODE	37
3.2. CASESTUDY	38
3.2.1. Selectie casus.....	38
3.3. METHODE VAN DATAVERZAMELING	39
3.3.1. Semigestructureerde interviews.....	40
3.3.2. Documentenanalyse.....	41
3.3.3. Methode van data-analyse	42
3.4. OPERATIONALISERING.....	43
3.4.1. Effectieve netwerksamenwerking.....	44
3.4.2. Netwerkmanagement.....	48
3.5. KWALITEITSCRITERIA.....	49
3.5.1. Betrouwbaarheid.....	49
3.5.2. Validiteit	50

4. RESULTATEN EN ANALYSE	52
4.1. CASUSBESCHRIJVING.....	52
4.2. EFFECTIEVE NETWERKSAMENWERKING	53
4.2.1 Doelconsensus.....	53
4.2.1.1. Netwerkd doelstellingen	54
4.2.1.2. Eigenaarschap.....	55
4.2.1.3. Commitment netwerkliden	61
4.2.1.4. Deelconclusie	63
4.2.2. Mate van afhankelijkheid.....	64
4.2.2.1. Middelen	64
4.2.2.2. Afhankelijkheidsrelaties	67
4.2.2.3. Deelconclusie	69
4.2.3. Sociale relaties.....	70
4.2.3.1. Vertrouwen	70
4.2.3.2. Voorgeschiedenis	77
4.2.3.3. Deelconclusie	80
4.2.3. Aantal deelnemers	81
4.2.4.1. Deelconclusie	83
4.3. NETWERKMANAGEMENT.....	83
4.3.1. Procesmanagement	83
4.3.1.1. Cognitief leren.....	84
4.3.1.2. Strategisch leren	87
4.3.1.3. Deelconclusie	91
4.3.2. Projectmanagement.....	92
4.3.2.1. Deelconclusie	93
4.4. CONCLUSIE	94
5. CONCLUSIE EN DISCUSSIE	99
5.1. CONCLUSIE	99
5.1.1. Conclusies deelvragen	99
5.1.2. Conclusie hoofdvraag.....	103
5.2. DISCUSSIE.....	106
5.2.1. Theoretische reflectie	106
5.2.2. Methodologische reflectie.....	108
5.2.3. Maatschappelijke reflectie	109
5.2.4. Aanbevelingen.....	110
BRONNEN.....	114
BIJLAGEN.....	118
BIJLAGE 1: INTERVIEWGUIDE	118
BIJLAGE 2: RESPONDENTENLIJST.....	123
BIJLAGE 3: DOCUMENTENLIJST.....	125

1. Inleiding

Dit hoofdstuk begint met de aanleiding voor dit onderzoek (paragraaf 1.1.), gevolgd door de afbakening van het onderzoek aan de hand van de casus die in dit onderzoek centraal staat (paragraaf 1.2.) en de probleemstelling die is geformuleerd aan de hand van hoofd- en deelvragen (paragraaf 1.3.). Vervolgens wordt ingegaan op de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek (paragraaf 1.4.). De voorlaatste paragraaf van dit hoofdstuk is een vooruitblik op de theorie en onderzoeksmethode die in dit onderzoek zijn gebruikt (paragraaf 1.5.). Een leeswijzer die de opbouw van het onderzoeksrapport toelicht sluit dit hoofdstuk af (paragraaf 1.6.).

1.1. Aanleiding

Als gevolg van de toenemende verwachting van burgers ten aanzien van de responsiviteit van de overheid in combinatie met de behoefte om te bezuinigen op overheidsuitgaven wordt de noodzaak om te komen tot innovatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken in het publieke domein steeds sterker gevoeld (Bekkers, 2014 en Sørensen & Torfing, 2011). In West-Europese landen krijgen overheden namelijk te maken met burgers die in de loop van de twintigste eeuw steeds hoger opgeleid en mondiger zijn geworden, hetgeen onder andere resulteert in steeds hogere verwachtingen van de kwaliteit en beschikbaarheid van publieke diensten (WRR, 2006, Bekkers, 2014 en Sørensen & Torfing, 2011). Deze ontwikkeling is duidelijk terug te zien binnen het sociaal domein. In plaats van standaard verzorgingsstaatarrangementen, bedacht en ontworpen op basis van waarden als gelijkwaardigheid en uniformiteit, wordt verwacht dat de publieke dienstverlening aansluit op de leefwereld van het individu (Veldheer & Bijl, 2011, RMO, 2014). Het behoud van de democratische legitimiteit van de overheid is afhankelijk van in hoeverre de overheid in staat is om bij de inrichting van de publieke dienstverlening tegemoet te komen aan deze verwachtingen van de samenleving. Omdat dit vaak moet gebeuren onder druk van bezuinigingen, vraagt dit om innovatieve oplossingen. Dit is omdat innovatie het openbaar bestuur in staat stelt om de publieke dienstverlening te verbeteren en gelijktijdig de kosten te reduceren (Bekkers, 2014).

Een vernieuwende oplossing voor het hervormen van de publieke dienstverlening binnen het sociaal domein lijkt te zijn gevonden in de verschuiving van 'verzorgingsstaat' naar 'participatiesamenleving' (Putters, 2014). Het is aan de lokale overheid om de zorg- en ondersteuningstaken opnieuw in te richten, want de hervorming gaat gepaard met een grote stelselwijziging. Per 1 januari 2015 zijn alle Nederlandse gemeentes, als gevolg van een drietal decentralisaties van de Wet maatschappelijke ondersteuning, de Jeugdwet en de Participatiewet, bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor de zorg, ondersteuning en participatie van burgers (Raad van State, 2016). Dat de transformatie naar deze participatiesamenleving betekent dat

gemeentes genoodzaakt zijn de bestaande praktijken te innoveren, komt duidelijk naar voren uit de verwachtingen die de rijksoverheid heeft ten aanzien van de manier waarop de gemeentes deze taken en verantwoordelijkheden moeten gaan invullen; zowel het responsiviteitskenmerk als het bezuinigingskenmerk komt daarin terug. De rijksoverheid verlangt namelijk van de gemeentes dat zij bij het leveren van voorzieningen de zelfredzaamheid bevorderen door na te gaan in hoeverre burgers individueel of met behulp van het sociale netwerk in staat zijn om zorg- en ondersteuning zelfstandig te organiseren en dat gemeentes de resterende zorg en ondersteuning verzorgen vanuit een integrale aanpak waarbij zo veel mogelijk maatwerk wordt geleverd (Ewijk, 2006, van Nijverdal, 2014 en Pommer & Boelhouwer, 2016). Ten tweede wil de rijksoverheid een bezuiniging doorvoeren. Verondersteld wordt dat de nieuwe manier van inrichten van de zorg- en ondersteuning efficiëntievoordelen kan opleveren, daarom heeft de rijksoverheid besloten tot een budgettaire korting op de middelen die voor deze taken beschikbaar zijn in het Gemeentefonds (Raad van State, 2016). Het zoeken naar een innovatieve aanpak om handen en voeten te geven aan de inrichting en uitvoering van deze nieuw verkregen taken is echter niet een verantwoordelijkheid waar gemeentes alleen voor staan. De transformatie vraagt namelijk een omslag in denken en doen van alle betrokkenen, dus ook van de organisaties waar gemeentes mee samenwerken in de uitvoering (Raad van State, 2016). Deze ontwikkeling past binnen de bredere tendens van de verschuiving naar steeds interactievere vormen van overheidssturing (Sørensen & Torfing, 2012). Hiermee wordt bedoeld dat het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken steeds vaker interorganisationale samenwerking vereist, omdat de publieke sector door de toenemende complexiteit van maatschappelijke vraagstukken steeds meer afhankelijk is van andere actoren in het bereiken van zijn doelen (Korteland, 2010 & Klijn en Koppenjan, 2000).

De combinatie van publieke innovatie en interorganisationale samenwerking in de publieke sector is voor dit onderzoek interessant. Er wordt namelijk verondersteld dat samenwerking tussen organisaties van meerwaarde kan zijn voor het tot stand komen van publieke innovatie. Zo maken onder anderen Kooiman et al. (2015) duidelijk dat een transformatieproces, zoals de hervorming binnen het sociaal domein, moet worden beschouwd als een leer- en ontwikkelproces waarin praktijkervaring een belangrijke rol speelt. Deze praktijkervaring wordt opgedaan in de implementatiefase van een innovatieproces, omdat in deze fase de consequenties van de gekozen inrichting duidelijk worden. De set van organisaties leert dan door zelf ervaring op te doen met de innovatie (Korteland, 2010). Op basis hiervan kan worden gesteld dat uitvoerende organisaties een belangrijke rol spelen in het succesvol ontwikkelen en implementeren van de publieke innovatie. Er moet dan wel een leer- en ontwikkelproces tot stand komen binnen de samenwerking. Sørensen & Torfing (2011) stellen echter dat interorganisationale samenwerking niet automatisch leidt tot een

duurzame samenwerking, laat staan tot innovatie. Aangezien de transformatieopgave wordt omschreven als een van de lastigste beleidsopgaven sinds tijden, in een context waar sprake is van jarenlang ingeslepen en hardnekkige patronen (RMO, 2014) is er een reële kans dat ondanks dat er een nieuwe organisatievorm ontstaat, individuen daarbinnen niet of nauwelijks anders gaan denken of werken (Jansen, Sprinkhuizen, Veldboer, Verharen en de Waal, 2017). Er kan dus niet vanzelfsprekend worden aangenomen dat interorganisatiele samenwerking zal leiden tot publieke innovatie binnen het sociaal domein. De wetenschappelijke literatuur benoemt echter wel factoren die invloed hebben op het tot stand komen van succesvolle publieke innovatie in een context van interorganisatiele samenwerking.

1.2. Afbakening

Een belangrijk onderdeel van de transitie binnen het sociaal domein is de invoering van de Jeugdwet. Middels deze wet zijn alle taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden rond de zorg en ondersteuning aan jeugd overgeheveld naar de lokale overheid (VWS & VenJ, 2013). Een van de taken waar gemeentes vanuit de Jeugdwet verantwoordelijk voor zijn geworden, is het leveren van buurtgerichte en generalistische zorg en ondersteuning aan kinderen, jongeren en gezinnen (Gemeente Utrecht, 2014). De gemeente Utrecht heeft de keuze gemaakt om de inrichting en de uitvoering van deze zogenoemde ‘hoogwaardige generalistische basiszorg’ te beleggen bij een onafhankelijke stichting: Lokalis. Door de uitvoering te beleggen bij Lokalis wordt deze op afstand geplaatst, waardoor een interorganisatiele samenwerkingsrelatie ontstaat tussen de gemeente Utrecht en Lokalis. In lijn met het interorganisatiele perspectief op innovatie is de gemeente Utrecht ervan overtuigd dat de samenwerking tussen de gemeente en uitvoerende organisaties waardevolle input kan opleveren voor de doorontwikkeling van de gekozen aanpak: *“De richting ontwikkelen we samen met betrokken partners en wordt inhoudelijk gevoed door de uitvoeringspraktijk”* (Gemeente Utrecht, 2014, p. 4). De gemeente Utrecht en de manier waarop de door-ontwikkeling van de basiszorg binnen het Zorg voor Jeugd beleid is georganiseerd, vormt in dit onderzoek de empirische casestudy.

1.3. Probleemstelling

In dit onderzoek is onderzocht in hoeverre sprake is van publieke innovatie als het resultaat van interorganisatiele samenwerking bij het doorontwikkelen van de basiszorg van de gemeente Utrecht. In de wetenschappelijke literatuur zijn factoren achterhaald die worden gebruikt om te verklaren in hoeverre aan de condities wordt voldaan waaronder publieke innovatie als het resultaat van interorganisatiele samenwerking tot stand komt. Op basis daarvan kan worden vastgesteld waar de interorganisatiele samenwerkingsrelatie nog kan worden versterkt om publieke innovatie verder te bevorderen. Dit leidt tot de volgende hoofd- en deelvragen:

1.3.1. Hoofdvraag

Wat verklaart de mate van publieke innovatie in het sociaal domein als gevolg van interorganisationale samenwerking en hoe kan publieke innovatie verder worden versterkt?

1.3.2. Deelvragen

1. Wat wordt in de wetenschappelijke literatuur verstaan onder ‘interorganisationale publieke innovatie’?
2. Welke factoren bevorderen of belemmeren volgens de wetenschappelijke literatuur het tot stand komen van interorganisationale publieke innovatie?
3. Op welke manier krijgt het innovatieproces in de praktijk vorm in de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente Utrecht en Lokalis?
4. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om interorganisationale publieke innovatie (binnen het proces van innovatie van de gemeente Utrecht) verder te versterken?

1.4. Relevantie

In deze paragraaf worden de maatschappelijke relevantie en de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek belicht. Aan de hand van de maatschappelijke relevantie wordt de meerwaarde van dit onderzoek richting de praktijk benoemd. In de eerste plaats voor de gemeente Utrecht, maar ook breder voor andere gemeentes. Vervolgens wordt middels de wetenschappelijke relevantie toegelicht welke kennis dit onderzoek toevoegt aan de bestaande wetenschappelijke kennis over interorganisationale publieke innovatie.

1.4.1. Maatschappelijke relevantie

Rond de decentralisaties in het sociaal domein neemt de samenwerking tussen gemeente en lokale partners (bijvoorbeeld zorgaanbieders) toe. Er bestaat binnen het lokaal openbaar bestuur steeds vaker de behoefte om samen met deze lokale partners invulling te geven aan het beleid, oftewel: om beleid en uitvoering opnieuw met elkaar te verbinden om zo beleidsmatig beter aansluiting te vinden op de praktijk. De oorzaak van deze ontwikkeling wordt veelal toegeschreven aan de toegenomen institutionele fragmentatie binnen het openbaar bestuur als gevolg van de grote golf van verzelfstandiging van overheidsdiensten sinds de jaren tachtig (Rhodos, 1997). Het gevolg hiervan is dat inhoudelijke kennis en expertise veelal op afstand is komen te staan van de overheid. De neiging om de verbinding te zoeken tussen beleid en uitvoering is ook terug te zien in de visie van de gemeente Utrecht. De gemeente Utrecht ziet een belangrijke rol weggelegd voor de uitvoerende partners in het vormgeven en realiseren van de transformatieopgave, want bij hen zit de benodigde kennis en expertise om vorm te kunnen geven aan de verdere inrichting en ontwikkeling van de uitvoering (Gemeente Utrecht, 2014). Gemeenten zijn volop bezig met het organiseren van vormen van samenwerking waarmee kennisdeling tussen beleid en uitvoering kan worden geoptimaliseerd,

maar er is nog weinig theoretische kennis over hoe deze interorganisationale interactie lokaal en binnen de context van de transformatieopgave van het sociaal domein het beste vorm kan krijgen. Meer kennis hierover is daarom wenselijk. De inzichten die in dit onderzoek zijn opgedaan, dragen bij aan het vergroten van de kennis over het tot stand komen van kennisdeling in de samenwerking tussen gemeenten en lokale partners en is daarom maatschappelijk relevant.

1.4.2. Wetenschappelijke relevantie

“Unfortunately, there is hardly any recognition of the role of collaboration for reinvigorating the public sector” (Sørensen & Torfing, 2011, pp. 845). Dit citaat van Sørensen en Torfing maakt de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek duidelijk. Het laat zien dat, ondanks dat er binnen het publieke domein veel aandacht is voor netwerken en netwerksamenwerking in de wetenschappelijke literatuur, de link tussen interactieve vormen van sturing en innovatie nog maar nauwelijks wordt gelegd. Pas vrij recent is er aandacht voor hoe interactieve vormen van sturing kunnen bijdragen aan het tot stand komen van publieke innovatie (Bommert, 2010 en Sørensen en Torfing, 2011), terwijl in de private sector al veel langer aandacht is voor meer ‘open’ vormen van innovatie. In het bedrijfsleven zijn dit soort initiatieven, waarbij zowel interne als externe partijen worden betrokken bij het innoveren van diensten, al vaker succesvol gebleken (Bommert, 2010). Gezien het feit dat de publieke sector steeds vaker te maken krijgt met steeds complexere situaties, waarbij meerdere actoren betrokken zijn bij de uitvoering van beleid, is er een groeiend aantal wetenschappers die de meerwaarde inzien van interactieve vormen van sturing als drijfveer voor innovatie (O’Toole, 1997 en Torfing, 2016). Ondanks dat in de wetenschappelijke literatuur de link tussen innovatie en interactieve vormen van sturing door een aantal onderzoekers wordt onderschreven, is er nog maar weinig bekend over hoe de interorganisationale samenwerking bijdraagt aan het tot stand komen van publieke innovatie. In dit onderzoek zijn aan de hand van wetenschappelijke literatuur factoren onderscheiden die kennisdeling binnen netwerksamenwerking kunnen bevorderen of belemmeren. Door deze factoren toe te passen op de praktijk, levert dit onderzoek een empirische bijdrage aan het vergroten van de kennis over publieke innovatie als het resultaat van interorganisationale samenwerking. Daarmee draagt het bij aan de verdere theoretische en analytische duiding van het mogelijke verband tussen publieke innovatie en de interactieve samenwerking binnen beleidsnetwerken.

1.5. Vooruitblik onderzoek

Voor dit onderzoek is theoriegestuurd onderzoek gedaan, waarbij is gezocht naar literatuur over publieke innovatie, interorganisationale samenwerking en factoren die het tot stand komen daarvan beïnvloeden. Eerst is het begrip interorganisationale publieke innovatie gedefinieerd en de Netwerk Administratieve Organisatie als vorm van interorganisationale samenwerking ontsloten als

afhankelijke variabele. Vervolgens is gekeken naar welke factoren het tot stand komen van publieke innovatie in een interorganisationale context verklaren. Dit is gedaan door te achterhalen onder welke omstandigheden de effectiviteit van het netwerk en de condities van netwerkmanagement het tot stand komen van interactie in een interorganisationale context bevorderen of belemmeren. Daarnaast is er kwalitatief empirisch gestuurd onderzoek gedaan. De samenwerkingsrelatie tussen de gemeente Utrecht en de Buurtteams Jeugd en Gezin is als casestudy geselecteerd. Middels de geoperationaliseerde verklarende variabele is aan de hand van documentenanalyse en interviews data verzameld over de netwerkeffectiviteit en het netwerkmanagement van deze samenwerkingsrelatie. Via deze informatie is inzicht verkregen in hoeverre interactie en daarmee publieke innovatie binnen een interorganisationale samenwerkingsrelatie tot stand komt.

1.6. Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk is het onderwerp van dit onderzoek toegelicht en is aan de hand van de hoofdvraag en deelvragen de probleemstelling geformuleerd. In de rest van dit onderzoeksrapport is de volgende opbouw gehanteerd: in hoofdstuk twee wordt de theoretische basis van dit onderzoek uiteengezet door het verband tussen interorganisationale samenwerking en publieke innovatie te duiden en te bepalen welke factoren invloed hebben op het tot stand komen hiervan. Het hoofdstuk resulteert in een conceptueel model dat de basis vormt voor de rest van het onderzoek. In hoofdstuk 3 wordt de vertaalslag gemaakt van de theorie naar empirisch onderzoek. De onderzoeksmethode die is geselecteerd wordt toegelicht en de verklarende factoren van netwerkeffectiviteit en netwerkmanagement geoperationaliseerd. In het vierde hoofdstuk worden de resultaten van het empirisch onderzoek gepresenteerd en geanalyseerd. Het vijfde hoofdstuk is het laatste hoofdstuk van dit onderzoeksrapport. In dit hoofdstuk wordt de conclusie van het onderzoek uiteengezet door de hoofd- en deelvragen te beantwoorden. Daarna volgt een reflectie op het onderzoek en de onderzoeksresultaten en tot slot worden er een aantal aanbevelingen gedaan.

2. Theoretisch kader

In de inleiding van dit onderzoek is bepaald dat dit onderzoek zich concentreert op het tot stand komen van publieke innovatie in een context van interorganisationale samenwerking. Onderzocht is hoe de samenwerking tussen gemeente en uitvoerende partners kan bijdragen aan het tot stand komen en bevorderen van publieke innovatie. Hier zijn twee theoretische deelvragen uit voortgekomen, die in dit hoofdstuk worden beantwoord aan de hand van theoretische inzichten die zijn verworven middels literatuurstudie. Het hoofdstuk begint met te achterhalen wat de relatie is tussen publieke innovatie en interorganisationale samenwerking. Daarmee wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag (paragraaf 2.1). Vervolgens wordt de tweede deelvraag beantwoord door vast te stellen welke factoren het tot stand komen van interactie binnen de samenwerking kunnen bevorderen of belemmeren (paragraaf 2.2). Op basis hiervan kan worden verklaard in hoeverre de condities van de samenwerking optimaal zijn voor het tot stand komen van publieke innovatie. Uit paragraaf 2.1 kan de afhankelijke variabele van dit onderzoek worden afgeleid en uit paragraaf 2.2 blijken de onafhankelijke variabelen. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk wordt het verband tussen beide inzichtelijk gemaakt middels een conceptueel model (paragraaf 2.3).

2.1. Interorganisationale publieke innovatie

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag van dit onderzoek: *Wat wordt in de wetenschappelijke literatuur verstaan onder 'interorganisationale publieke innovatie'?* Het antwoord op deze vraag is tot stand gekomen in twee stappen. Eerst is vastgesteld of, en in hoeverre er een verband is tussen samenwerking en het tot stand komen van publieke innovatie (paragraaf 2.1.1.), waarna is bestudeerd welke vorm van samenwerking het meest geschikt is voor het tot stand brengen van publieke innovatie. Deze vorm van samenwerking is bepaald door vast te stellen wat in dit onderzoek wordt verstaan onder publieke innovatie (paragraaf 2.1.2.) om vervolgens te kunnen bekijken welke vorm van samenwerking hier het beste op aansluit (paragraaf 2.1.3.). De samenwerkingsvorm die hieruit voortkomt is de afhankelijke variabele van dit onderzoek.

2.1.1. Interorganisationale samenwerking

In onderzoek dat is gedaan naar innovatie in de publieke sector is er steeds meer aandacht voor samenwerking tussen publieke organisaties en non-publieke organisaties. Lange tijd is de private sector leidend geweest in onderzoek naar innovatie, daarom werden economische *incentives* als concurrentie en competitie langdurig beschouwd als de aanjager van innovatie. Nu zijn er steeds meer onderzoekers die de overtuiging ondersteunen dat samenwerking ook kan bijdragen aan het tot stand komen van innovatie (Bommert, 2010, Hartley, Sørensen & Torfing, 2013 en Torfing, 2016). Aangezien de publieke sector (quasi-)collectieve goederen levert en vaak de enige aanbieder is van

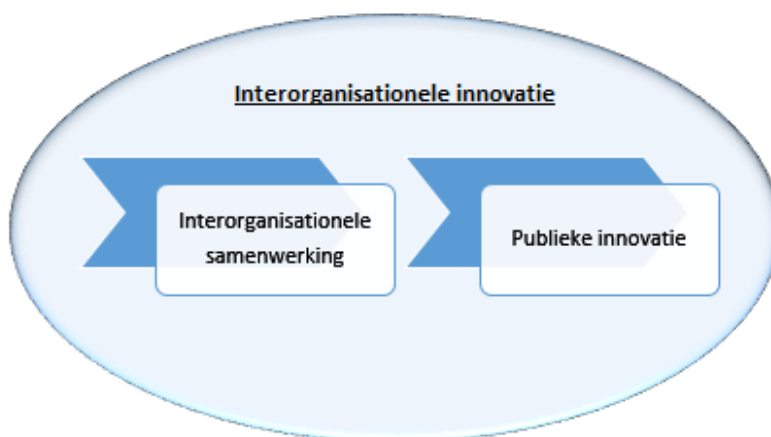
deze producten of diensten, komt concurrentie op sommige domeinen binnen de publieke sector niet of nauwelijks tot stand (Torfing, 2016). Op basis hiervan kan worden aangenomen dat factoren als concurrentie en competitie voor de publieke sector niet de juiste incentives bieden voor het tot stand komen van innovatie. Daarentegen is in de publieke sector sinds de jaren negentig samenwerking steeds meer in opkomst (Mandell & Steelman, 2003 en Torfing, 2016). Dit onderzoek gaat daarom uit van de assumptie dat samenwerking tussen een publieke organisatie en non-publieke organisatie(s) een aanjager is voor innovatie in de publieke sector. Het betreft een uitgangspunt dat in de literatuur ook wel wordt aangeduid als *interorganisationele innovatie* (Mandell & Steelman, 2003 en Korteland, 2011). Het gaat hierbij over vormen van verandering die over organisatiegrenzen heen reiken (Moore & Hartley, 2010).

Bij interorganisationele innovatie gaat men ervan uit dat samenwerking tussen meerdere actoren - *multiactor engagement* - bijdraagt aan het vergroten van het innovatiepotentieel (Hartley et al. 2013), omdat samenwerking alle onderdelen van de innovatiecyclus versterkt (Torfing, 2016). Om dit te kunnen begrijpen, is het belangrijk om te duiden hoe samenwerking tussen organisaties kan bijdragen aan de innovatie van publieke dienstverlening. Een van de eerste onderzoekers die de invloed van externe actoren, ofwel organisaties anders dan de overheid zelf, op het construeren van beleid beschrijft is Peter A. Hall (1993). In het artikel 'Policy Paradigms, Social Learning and the State' toont Hall aan dat beleidsverandering niet altijd een proces is waarin de overheid autonoom handelt. Dit onderbouwt hij door te laten zien dat beleidsverandering het resultaat is van sociaal leren. Hall ontkracht het beeld van de autonome positie van de overheid bij beleidsverandering door een belangrijke accentverschuiving toe te passen. Waar voorheen de invloed van externe actoren vooral werd gezien in de vorm van het sturen van de beleidsverandering door middel van het uitoefenen van externe druk, veronderstelt Hall dat het construeren van beleid niet alleen het resultaat is van het uitoefenen van macht, maar ook van onzekerheid. Door beleidsconstructie te beschouwen als een vorm van collectieve verwarring van de overheid namens de samenleving, gaat de vraag hoe hierbinnen ideeën ontstaan een belangrijke rol spelen. Hall laat zien dat in onzekere situaties externe partijen invloed kunnen uitoefenen op de beleidsverandering, doordat zij een bijdrage leveren aan het aandragen van ideeën (Hall, 1993). Het principe dat Hall met zijn *social learning*-theorie beschrijft, is vergelijkbaar met de assumptie die schuilgaat achter de veronderstelling dat samenwerking het tot stand komen van publieke innovatie kan aanjagen. Het idee hierachter is namelijk dat de externe partijen nieuwe kennis en ideeën aandragen en daarmee invloed uitoefenen op de beleidsvernieuwing.

Bommert (2010) onderscheidt vier fases in de innovatiecyclus: ideeënontwikkeling, ideeselectie, idee-implementatie en ideeverspreiding en stelt dat samenwerking in alle vier de fases

van meerwaarde is. In de *eerste fase*, het ontwikkelen van innovatieve ideeën, draagt samenwerking bij aan het versterken van innovatie doordat er gebruik kan worden gemaakt van een brede kennisbasis en verschillende vormen van expertise. Door kennis van zowel binnen als buiten de eigen organisatie aan te wenden, kunnen betere oplossingen worden gevonden voor complexe vraagstukken waar nog geen oplossing voor bestaat. In de *tweede fase* zorgt samenwerking ervoor dat actoren vanuit verschillende perspectieven en verschillende soorten kennis participeren in het beoordelen van de inhoud en de haalbaarheid van ideeën, waardoor de selectie van ideeën kan worden verbeterd. In de *derde en vierde fase* draagt de samenwerking bij aan een soepele acceptatie en het verder verspreiden van de innovatie naar anderen toe, omdat de actoren hebben deelgenomen aan het proces in de eerste twee fases is de kans groter dat zij zich eigenaar voelen van de oplossing en zich verantwoordelijk voelen voor het laten slagen van de uitvoering ervan. Het kan bijdragen aan een lage weerstand bij de implementatie van innovatieve oplossingen (Bommert, 2010 en Torfing, 2016).

Op basis van het voorgaande kan worden geconstateerd dat samenwerking als belangrijkste factor kan worden gezien bij publieke innovatie met een interorganisatieel karakter. In die context kunnen de inspanningen die binnen een samenwerkingsverband zijn geleverd om een maatschappelijk vraagstuk integraal op te pakken namelijk het tot stand komen van publieke innovatie bevorderen (Mandell & Steelman, 2003). Visueel kan de veronderstelling uit de literatuur over interorganisatiele innovatie als volgt worden weergegeven:



Figuur 2.1. Aanname van interorganisatiele innovatie (dit wordt in dit onderzoek als vaststaand gegeven beschouwd).

In dit onderzoek is het uitgangspunt het interorganisatiele perspectief op innovatie. Dit onderzoek gaat daarom uit van de aanname dat in de publieke sector samenwerking gezien kan worden als de drijfveer van publieke innovatie. In de literatuur worden verschillende soorten interorganisatiele samenwerkingsarrangementen onderscheiden, zoals partnerschap, gezamenlijke ondernemingen

enzovoort (Mandell & Steelman, 2003). Het is daarom van belang om vast te stellen welke vorm van samenwerking het meest geschikt is om publieke innovatie te faciliteren, oftewel: er moet bepaald worden welke toestand van samenwerking de meest optimale condities biedt om het tot stand komen van publieke innovatie te realiseren (paragraaf 2.3). De samenwerkingsvorm die hieruit voortkomt, is de afhankelijke variabele van dit onderzoek. Om deze samenwerkingsvorm te kunnen ontsluiten, is eerst bepaald wat in dit onderzoek wordt verstaan onder publieke innovatie.

2.1.2. Definitie publieke innovatie

Pogingen om innovatie in de meest letterlijke zin van het woord te definiëren spreken over een ‘verandering’ of een ‘vernieuwing’ (WRR, 2008, Torfing, 2016). Alleen is het bestempelen van een innovatie als een verandering of vernieuwing een te simpele weergave voor wat onder het concept innovatie kan worden verstaan. Deze definitie geeft namelijk nog geen duidelijkheid over welke veranderingen kunnen worden beschouwd als ‘nieuw’ of in welke mate er sprake moet zijn van ‘vernieuwing’ om een verandering als een innovatie te mogen beschouwen. Daarom is het van belang om te komen tot een scherpe definitie aan de hand waarvan duidelijk vastgesteld wordt wat in dit onderzoek wordt verstaan onder het begrip ‘publieke innovatie’.

De grondlegger van de moderne innovatietheorie is Joseph Schumpeter (1942). Schumpeter beschrijft innovatie als een proces van ‘creatieve destructie’, hetgeen kan worden bereikt door het maken van een nieuwe combinatie van bestaande middelen: *“a processes of creative destruction in which new combinations of existing resources are achieved”* (Schumpeter, 1942, pp. 14). Osborne en Brown hebben een metastudie gedaan naar het concept innovatie en stellen dat Schumpeter met zijn definitie een van de kenmerkende elementen van het concept innovatie weet te vangen, namelijk dat het begrip innovatie zowel naar een *resultaat* als een *proces* verwijst (Osborne & Brown, 2005 en Korteland, 2010). Schumpeter, en lange tijd vele studies gericht op innovatie na hem, bestudeert innovatie vanuit een economisch perspectief door innovatie te beschouwen als een drijfveer voor macro-economische verandering (Osborne & Brown, 2005). Pas vanaf het begin van de jaren negentig komt er aandacht voor innovatie specifiek vanuit het perspectief van het publieke domein. Bestuurskundige literatuur over innovatie maakt het vaakst gebruik van de definitie van Rogers (de Vries, Bekkers en Tummers, 2016). Rogers omschrijft innovatie als: *“An innovation is an idea, practice, or object that is perceived as new by an individual or other unit of adoption”* (Rogers, 2003). Het belangrijkste punt dat Rogers met zijn definitie duidelijk maakt, is dat het niet van belang is of een idee objectief - in absolute zin - als nieuw kan worden beschouwd, maar in relatieve zin nieuw moet zijn voor degene die ermee in aanraking komen. Rogers stelt dat de subjectieve beleving bepalend is voor de manier waarop op een idee gereageerd wordt en daarom het meest relevant is (Rogers, 2003, Osborne & Brown, 2005). De subjectieve beleving van een idee als nieuw kan daarmee

gezien worden als het tweede kenmerkende element dat een definitie van innovatie moet bevatten. Daarnaast is Rogers (2003) degene die het begrip 'diffusie' van innovatie heeft geïntroduceerd. Hij omschrijft dit begrip als volgt: *"Diffusion is the process in which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system"* (Rogers, 2003). Aan de hand van voorbeelden maakt Rogers duidelijk dat het niet vanzelfsprekend is dat innovatieve ideeën en oplossingen ook daadwerkelijk in de praktijk ten uitvoering worden gebracht. Daarvoor moet binnen of tussen organisaties eerst sprake zijn van de adoptie van het idee of de oplossing. Diffusie gaat daarmee over het proces waar de kennis van de verschaffer van het innovatieve idee zich verspreidt en wordt overgebracht op andere leden van het sociaal systeem. Het derde kenmerk dat onderdeel is van de definitie van innovatie sluit hierop aan. Dit kenmerk is namelijk dat een innovatie ook direct een eerste poging is om een idee toe te passen in de praktijk (Hartley, 2005 en Osborne en Brown, 2005). Hartley (2005) stelt dat dit kenmerk maakt dat een innovatie kan worden onderscheiden van een inventie, omdat het niet alleen gaat over een nieuw idee, maar ook over een nieuwe praktijk.

Alvorens de definitie die in dit onderzoek gehanteerd wordt vast te stellen, moet er een kanttekening worden benoemd. Innovatie is een populaire term. Ten eerste omdat de term breed inzetbaar is en ten tweede omdat er vaak een positieve ontwikkeling mee verondersteld wordt (Torfing, 2016). De positieve connotatie die aan het concept innovatie wordt verbonden is echter wel een normatieve veronderstelling. Op voorhand kan er niet van uit worden gegaan dat een innovatie als vanzelfsprekend goed is, het implementeren van een nieuwe oplossing brengt daarentegen juist vooral grote onzekerheid met zich mee. Bij het introduceren van een nieuwe oplossing kan van tevoren niet worden voorzien hoe dit zal uitpakken in de praktijk en dus ook niet of de innovatie succesvol zal zijn. Om weg te kunnen blijven van deze normatieve invulling van het concept innovatie, baseert dit onderzoek zich op het uitgangspunt zoals Brandsen et al. dat hanteren: *"Innovatie mag niet per definitie beschouwd worden als goed, maar is mogelijk wel veelbelovender of aantrekkelijker dan voorgaande regelingen"* (Brandsen et al. 2016). Hiermee rekening houdend, kan de definitie van publieke innovatie worden bepaald. Uitgaande van de kenmerkende elementen van innovatie die Osborne en Brown onderscheiden, kan worden gesteld dat een sluitende definitie van innovatie ten minste de volgende drie kenmerken moet bevatten: een nieuw idee (relatief gezien), een nieuwe praktijk die wordt geïmplementeerd en een praktijk die zowel op het proces als op het resultaat gericht is. Een definitie die al deze elementen bevat is de definitie van Torfing (2016). Torfing definieert publieke innovatie als volgt: *"[...] an intended but inherently contingent process that involves the development and realization, and frequently also the spread, of new and*

creative ideas that challenge conventional wisdom and disrupt the established practices within a specific context." (Torfing, 2016, pp. 30).

Incrementele verandering

Bij het definiëren van innovatie is het vervolgens van belang om de mate van verandering te bepalen. In de wetenschappelijke literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen twee typen innovaties, namelijk radicale innovatie en incrementele innovatie. Bij *radicale innovatie* is er sprake van een fundamentele wijziging van de bestaande manieren om publieke diensten te organiseren en te leveren. Bij *incrementele innovatie* gaat het om kleine veranderingen in de bestaande diensten en processen (Bekkers, 2014). Er zijn onderzoekers, zoals Osborne en Brown, die stellen dat er sprake moet zijn van *'discontinious change'* (Osborne en Brown, pp. 5) om een verandering te kunnen bestempelen als een innovatie. Door te stellen dat het vernieuwende idee dat geïmplementeerd wordt, moet afwijken van de bestaande praktijken, oftewel er sprake moet zijn van een breuk met het verleden, proberen Osborne en Brown een innovatie te onderscheiden van een continue verandering (Osborne en Brown, 2005). Het lijkt echter alsof Osborne en Brown met het hanteren van dit criterium enkel radicale innovatie beschouwen als daadwerkelijke innovatie.

Over het gemaakte onderscheid, zoals Osborne en Brown dat hanteren, bestaat echter geen overeenstemming onder onderzoekers. Er zijn ook onderzoekers die het belang van de context bij het implementeren van innovatie benadrukken. Brandsen et al. (2016) stellen dat innovaties voor een belangrijk gedeelte ontwikkeld worden gedurende het proces van implementatie en dat daarmee de omgeving waar de innovatie ingepast wordt een even belangrijke rol speelt als de oorspronkelijke intentie van een innovatie, oftewel: sociale innovatie wordt op deze manier gezien als een proces: *"[...] involving not only proponents and activists and their initial goals but also the ways contexts react and shape the ways and directions social innovations develop."* (Brandsen et al. 2016, pp 6). Brandsen et al. lijken hiermee een even belangrijke waarde te hechten aan incrementele verandering als aan radicale verandering als onderdeel van een innovatieproces. In dit onderzoek wordt het perspectief zoals Brandsen et al. dit beschrijven gehanteerd. Bij de hervormingen binnen het sociaal domein is namelijk van beide typen innovatie sprake. De transformatieopgave die de rijksoverheid heeft opgelegd aan alle Nederlandse gemeenten is, vanwege de waarde verschuiving van beschermende waarden naar activerende waarden, aan te merken als een radicale breuk met de bestaande praktijken. Dit onderzoek focust zich echter op het proces daarna, op hoe dit vernieuwende idee landt in de lokale context. Gemeenten geven hier middels incrementele aanpassingen vorm en inhoud aan. De transformatieopgave kan worden gezien als een radicale innovatie, de implementatie en doorontwikkeling daarvan in de lokale context als incrementele innovatie.

2.1.3. Vorm van samenwerking

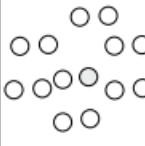
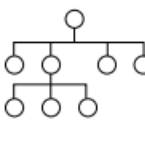
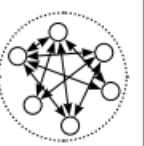
Koppenjan en Klijn (2004) schrijven de toename van samenwerking in de publieke sector toe aan de opkomst van zogenaamde 'wicked problems'. Dit zijn maatschappelijke vraagstukken die lastig te definiëren zijn, omdat tussen betrokken actoren zowel over de oorzaak van het probleem als over de oplossing ervan onenigheid bestaat. Het is het gevolg van de betrokkenheid van meerdere actoren die het vraagstuk vanuit hun eigen referentiekader benaderen en daarom verschillende werkelijkheden voor waar aannemen (Koppenjan & Klijn, 2004). Dat er steeds meer actoren betrokken zijn bij maatschappelijke vraagstukken is het gevolg van steeds verdergaande specialisatie en fragmentatie binnen het publieke domein, hetgeen onder andere het resultaat is van de toegenomen verzelfstandiging door de inzet van New Public Management-sturing (Koppenjan & Klijn, 2004 en Torfing, 2016). Dit alles heeft tot gevolg dat publieke organisaties te maken krijgen met maatschappelijke vraagstukken die over organisatiegrenzen heen reiken, waarbij het strakke onderscheid tussen publiek en privaat is vervaagd. De omgeving waarbinnen publieke organisaties opereren is daarmee complexer geworden, waardoor er op een andere manier invulling moet worden gegeven aan inrichting en sturing (Koppenjan & Klijn, 2004). Voor de sturing vanuit de overheid betekent dit een verschuiving van verticale, hiërarchische en bureaucratische vormen van sturing naar een overheid die een minder centrale en sturende rol aanneemt als bemiddelaar en facilitator van interactie (Hill & Lynn, 2006).

Aandacht voor samenwerking als vorm van overheidssturing komt op begin jaren negentig van de twintigste eeuw als gevolg van een verschuiving van 'government' naar 'governance' (Osborne, 2010). Het *government perspectief* hanteert een rationele kijk op overheidssturing en beschouwde de overheid als een orgaan dat boven de samenleving staat en in staat is de samenleving te sturen. Vanaf de jaren tachtig brokkelt dit geloof in de 'maakbaarheid' van de samenleving langzaam af en maakt plaats voor het *governance perspectief* op overheidssturing. Dit perspectief beschouwt de overheid als een onderdeel van de sociale omgeving. Wat betekent dat de overheid niet langer los van de samenleving wordt gezien, maar als een van de sociale actoren waarvan het handelen wordt beïnvloed door andere sociale actoren (Kickert, Klijn & Koppenjan, 2010). *New Public Governance* is daarmee een perspectief op sturing dat bij het ontwikkelen en implementeren van beleid rekening houdt met de complexe realiteit van de samenleving die in de eenentwintigste eeuw gefragmenteerd en pluriform is (Osborne, 2010). Rhodes (1997) stelt dat het introduceren van het begrip 'governance' een nieuwe manier van overheidssturing representeert die naast het *Public Administration*-perspectief en het *New Public Management*-perspectief kan bestaan (Rhodes, 1997 en Osborne, 2010).

2.1.3.1. Vormen van governance

De transformatieopgave in het sociaal domein is een maatschappelijk vraagstuk dat bestempeld kan worden als een *wicked problem*, omdat samenwerking tussen publieke en semipublieke organisaties vereist is om tot een integrale en breed gedragen aanpak te komen. Voor de zoektocht naar het antwoord op de vraag welke vorm van samenwerking de meest optimale condities biedt om publieke innovatie tot stand te brengen, betekent dit dat het in ieder geval een samenwerkingsvorm moet zijn die voortkomt uit het governance perspectief op overheidssturing. Kenis en Provan (2008) onderscheiden vier vormen van samenwerking binnen governance, namelijk: markt, hiërarchie, samenwerking en netwerken (zie figuur 2.2).

De vorm van governance die het beste aansluit op de interorganisationale samenwerkingsvorm als conditie voor publieke innovatie binnen de specifieke context van dit onderzoek is 'netwerken'. In de eerste plaats omdat netwerken de enige vorm van governance is die samenwerking beschouwt als een samenspel tussen verschillende organisaties, oftewel: drie of meer autonome organisaties die samenwerken om niet alleen hun eigen doelen te bereiken, maar ook een gezamenlijk doel (Kenis & Provan, 2008 en Provan en Kenis 2008). In het sociaal domein werkt de gemeente Utrecht samen met meerdere zorg aanbiedende partijen. Naast de samenwerking tussen de gemeente en deze partijen verwacht de gemeente van de uitvoerende partijen dat zij ook onderling met elkaar samenwerken. Daarom is een samenwerkingsvorm die uitgaat van samenwerking tussen drie of meer organisaties het meest gepast binnen de context van dit onderzoek. Daarnaast stellen Kenis en Provan (2008) dat netwerken de vorm van governance is die het meest geschikt is om *wicked problems* te benaderen.

Governancevorm/- institutie	Markt	Organisatie	Samenwerkings- relatie	Netwerk
Visualisatie				
Principe	Prijsmechanisme	Hiërarchie	Toegang tot midde- len en reductie van onzekerheid	Samenwerkend ge- drag en even bezorgd over het succes van de anderen als over het eigen succes

Figuur 2.2. Vormen van governance (Kenis & Provan, 2008, pp: 298).

Kickert, Klijn en Koppenjan (2010) spreken als het gaat om de netwerkbenadering als vorm van samenwerking over 'beleidsnetwerken'. Een beleidsnetwerk ontwikkelt zich rondom een beleidsprobleem en de middelen die nodig zijn om in te kunnen spelen op dat probleem. Het belangrijkste kenmerk van een beleidsnetwerk is dat de actoren die samenwerken in het netwerk op

elkaar aangewezen zijn in het behalen van hun doelen (wederzijds afhankelijk), maar onafhankelijk in het bepalen van hun gedrag (relatief autonoom) (Kickert, Klijn & Koppenjan, 2010 en Klijn & Koppenjan, 2004). De informatie, doelen en middelen die zij van elkaar nodig hebben, worden uitgewisseld in de samenwerking. Op basis van deze informatie kunnen beleidsnetwerken als volgt worden gedefinieerd: “[...] *(more or less) stable patterns of social relations between interdependent actors, which take shape around policy problems and/or policy programs*” (Kickert et al., 2010, pp. 23).

2.2.3.2. Vormen van netwerksturing

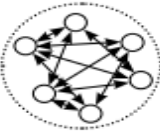
Nu is bepaald dat de meest optimale vorm van interorganisationale samenwerking voort moet komen uit de literatuur over (beleids)netwerken als vorm van governance sturing kan de vorm van samenwerking nauwkeuriger worden gespecificeerd. Dit wordt gedaan aan de hand van de literatuur van Provan en Kenis (2008). Zij onderscheiden drie vormen van netwerksturing, namelijk: zelfregulerende netwerken, leider-organisatienetwerken en netwerk administratieve organisatie:

Een *zelfregulerend netwerk* is de meest gedecentraliseerde en simpele vorm van netwerksturing en komt het vaakst voor. De samenwerking wordt gestuurd door de netwerkliden zelf. Er is geen aparte bestuurseenheid die leidinggeeft aan het netwerk. Dit betekent dat besluiten worden genomen door het collectief, wat maakt dat alle netwerkliden verantwoordelijk zijn voor het sturen van de samenwerking en het managen van de activiteiten. Het netwerk is daarmee geheel afhankelijk van de betrokkenheid en commitment van al haar leden. Het commitment van de netwerkliden wordt gestimuleerd als zij het gevoel hebben dat zij allemaal een redelijk gelijkwaardig aandeel hebben in het samenwerkingsproces, dus wanneer er geen grote machtsverschillen zijn. Nadelig aan deze vorm van netwerksturing is dat de samenwerkingsvorm ineffectief kan zijn als het niet lukt om consensus te bereiken onder de netwerkliden, daarnaast is er naar buiten toe niet één gezicht dat het netwerk representeert (Provan & Kenis, 2008 en Kenis & Provan, 2008).

De tweede vorm van netwerksturing, het *leider-organisatienetwerk*, is meer gecentraliseerd, omdat de activiteiten en besluiten worden gecoördineerd door een van de leden die participeert in het netwerk. Er is meestal sprake van een asymmetrische machtsverhouding, waardoor een van de netwerkliden in staat is een leidinggevende rol aan te nemen binnen de samenwerking. Deze leidende organisatie faciliteert de samenwerking en ondersteunt de netwerkliden in hun inspanningen om de doelen van het netwerk te bereiken. Nadelige gevolgen kunnen zich voordoen wanneer de leider van de organisatie zijn eigen agenda erop nahoudt in de samenwerking. Een dominante houding kan namelijk leiden tot weerstand en wrok bij de overige netwerkliden en de kans dat zij hun interesse verliezen in het nastreven van de gezamenlijke netwerkdoelen, doordat zij

eveneens besluiten om zich op hun eigen doelen te gaan oriënteren (Provan & Kenis, 2008 en Kenis & Provan, 2008).

Bij de derde vorm van netwerksturing *Netwerk Administratieve Organisatie (NAO)* is er net als bij het leider-organisatienetwerk sprake van één actor die binnen het netwerk een leidinggevende rol op zich neemt. Alleen is dit bij een NAO een afzonderlijke entiteit die zich specifiek richt op het managen van het netwerk. Er is nog altijd sprake van de interactie tussen netwerkleden onderling, maar ook sprake van een hoge mate van centralisatie. De netwerkmanager houdt zich vooral bezig met het coördineren van de taken en activiteiten van het netwerk (Provan & Kenis, 2008 en Kenis & Provan, 2008).

Netwerk governance	Zelfregulerend netwerk	Leiderorganisatienetwerk	Netwerk administratieve organisatie (NAO)
Visualisatie			
Principe	Geen administratieve entiteit, participatie in netwerkmanagement door alle partijen	Administratieve entiteit (en netwerkmanager) is een belangrijke netwerkpartij die ook een rol heeft in het primaire proces	Een toegewezen en aparte entiteit is gecreëerd om het netwerk te managen

Figuur 2.3. Vormen van netwerk governance (Kenis & Provan, 2008, pp: 301).

Gekeken naar de rol die de gemeente Utrecht vervult binnen de netwerksamenwerking ten aanzien van het stelsel Zorg voor Jeugd kan gesteld worden dat deze afwijkt van de rol van de andere netwerkleden, want de gemeente is verantwoordelijk voor het beleid en voert de regie (Vermeulen, Rijnkels, Riemens & Schutte, z.j.). Op basis hiervan kan gesteld worden dat er sprake is van enige mate van centralisatie in de samenwerkingsrelatie en dat de rol van netwerkmanager en coördinator van het netwerk bij de gemeente Utrecht ligt. Dit zou betekenen dat zowel een leider-organisatienetwerk als een NAO passende samenwerkingsvormen kunnen zijn. Echter is er een belangrijk verschil tussen beide vormen van netwerksturing die de twee van elkaar onderscheidt, namelijk dat bij een leider-organisatienetwerk de actor die de rol van netwerkmanager op zich neemt onderdeel is van het primaire proces en bij een NAO de netwerkmanager een aparte actor is die het sturen van het netwerk als belangrijkste taak heeft (Provan & Kenis, 2008 en Kenis & Provan, 2008). De gemeente Utrecht is zelf niet direct betrokken bij de uitvoering van de zorg- en ondersteuningstaken in het primaire proces, waardoor geconcludeerd kan worden dat een NAO in dezen de meest passende samenwerkingsvorm is en is daarom de afhankelijke variabele van dit onderzoek.

2.2. Verklarende factoren

Tot dusver is vastgesteld dat dit onderzoek een interorganisationeel perspectief op innovatie hanteert, oftewel uitgaat van de assumptie dat publieke innovatie tot stand komt als het resultaat van samenwerking tussen organisaties. Vervolgens is bepaald welke vorm van interorganisationele samenwerking de meest optimale condities biedt om het tot stand komen van publieke innovatie te faciliteren, waarna is gebleken dat een *Netwerk Administratieve Organisatie (NAO)* voor deze specifieke situatie de best passende samenwerkingsvorm is. In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag, namelijk: *Welke factoren bevorderen of belemmeren volgens de wetenschappelijke literatuur het tot stand komen van interorganisationele publieke innovatie?* Om dit te kunnen bepalen, is eerst bekeken hoe samenwerking tussen organisaties kan bijdragen aan het tot stand komen van publieke innovatie. Aan de hand daarvan is een theoretische invalshoek voor de verklarende factoren gekozen (paragraaf 2.3.1.). Vervolgens zijn de verklarende factoren uitgewerkt aan de hand van de literatuur van Provan en Kenis, waar nodig aangevuld met literatuur van andere onderzoekers (paragraaf 2.3.2.). Tot slot zijn hier vanuit de netwerkmanagement literatuur nog een aantal factoren aan toegevoegd, waarbij met name gebruik is gemaakt van de literatuur van Koppenjan en Klijn (paragraaf 2.3.3.). De verklarende factoren vormen de onafhankelijke variabele van dit onderzoek.

2.2.1. condities van samenwerking als randvoorwaarden

Om te kunnen bepalen in hoeverre interorganisationele samenwerking in de praktijk leidt tot publieke innovatie, is het nodig om te achterhalen welke factoren het tot stand komen van publieke innovatie als het gevolg van samenwerking tussen organisaties bevorderen of belemmeren. Om dit te kunnen doen, is eerst gekeken op welke manier samenwerking tussen organisaties kan bijdragen aan het tot stand komen van publieke innovatie. Op basis van deze informatie kan vervolgens een invalshoek worden afgebakend waarbinnen de verklarende factoren kunnen worden afgeleid. Voor het antwoord op deze vraag is het belangrijk om terug te kijken naar de *social learning*-theorie van Hall (1993). Hall onderscheidt namelijk drie typen beleidsverandering:

- *Eerste orde verandering:* dit betreft verandering binnen de samenstelling van de bestaande beleidsinstrumenten. De algemene doelen en beleidsinstrumenten blijven hetzelfde.
- *Tweede orde verandering:* dit betreft verandering waar de algemene doelen niet ter discussie staan, maar de instrumenten die worden ingezet om deze doelen te verwezenlijken worden aangepast.
- *Derde orde verandering:* dit is de meest radicale vorm van beleidsverandering. Bij deze vorm van verandering worden zowel de beleidsinstrumenten als de doelstellingen die ten grondslag liggen aan het beleid aangepast (Hall, 1993 en Korteland, 2011).

Gekeken naar de verschillende vormen van innovatie, kan een *radicale innovatie* worden gezien als een derde orde beleidsverandering en een *incrementele innovatie* als een eerste- en/of tweede orde beleidsverandering. Eerder in dit hoofdstuk is vastgesteld dat dit onderzoek zich beperkt tot de transformatie van het sociaal domein in de lokale context op gemeentelijk niveau en zich daarmee dus richt op de incrementele doorontwikkeling van de eerdere radicale vernieuwing. Gekeken vanuit de typologie van Hall kan worden gesteld dat dit onderzoek gaat over eerste- en/of tweede orde beleidsveranderingen als gevolg van een eerdere derde orde beleidsverandering. Dit maakt dat de vraag dus eigenlijk is: *Hoe leidt samenwerking tussen organisaties tot publieke innovatie, als onder publieke innovatie incrementele doorontwikkeling wordt verstaan?*

Het antwoord hierop wordt gegeven in het werk van Boonstra (2000). Hij beschrijft incrementele doorontwikkeling als een proces van *lerend vernieuwen*, waarbij incrementele publieke innovatie tot stand komt doordat actoren binnen een samenwerkingsrelatie gezamenlijk vorm geven aan een vernieuwing door middel van zelfreflectie en reflectie op het handelen. Boonstra maakt duidelijk dat binnen een interorganisationale samenwerkingsrelatie de *interactie* tussen de actoren het aspect is dat kan bijdragen aan het tot stand komen van publieke innovatie. De gedachte hierachter is dat interactie tussen actoren binnen de samenwerking het tot stand komen van processen van handelen, reflecteren en leren op gang brengt. Als actoren in de samenwerking durven te interacteren, kunnen daarmee ruimte voor gedeelde betekenisgeving en het ontwikkelen van gezamenlijke handelingsalternatieven ontstaan (Boonstra, 2000). Er kan dus worden geconcludeerd dat de kracht voor het komen tot incrementele publieke innovatie zit in het tot stand komen van interactie tussen meerdere actoren vanuit verschillende organisaties (Hartley, Sørensen & Torfing, 2013, Torfing, 2016). Het feit dat actoren in de samenwerking diversiteit in percepties, belangen en doelen met zich meebrengen en bespreken, draagt eraan bij dat zij resultaten kunnen genereren die netwerkleiden onafhankelijk van elkaar niet zouden kunnen realiseren (Klijn en Koppenjan, 2000 en Klijn, Steijn & Edelenbos, 2010). De uitwisseling van de kennis en ervaring die door de interactie tot stand komt, vergroot het innovatiepotentieel.

Uit deze conclusie kan de invalshoek voor de verklarende factoren voor dit onderzoek worden afgeleid. Er is voor gekozen om te focussen op de institutionele context van het netwerk, omdat de condities van de samenwerking belangrijke randvoorwaarden zijn voor het tot stand komen van interactie binnen de samenwerking. De factoren die inzicht geven in de condities van netwerk-samenwerking kunnen verklaren in hoeverre er een context is gecreëerd waarbinnen actoren komen tot interactie, oftewel in staat zijn om te leren, te ontwikkelen en kennis te delen (Bekkers, 2014). De theorie van Provan en Kenis (2008) over vormen van netwerksturing biedt een bruikbare eerste aanzet om te kunnen onderzoeken of de context waarbinnen de samenwerking

plaatsvindt de juiste condities biedt om de interactie te faciliteren. Zij stellen namelijk dat aan iedere vorm van netwerksamenwerking vier kenmerken kunnen worden verbonden. Als de netwerkvorm bij alle vier de kenmerken aan de juiste condities voldoet, sluit de vorm van samenwerking optimaal aan op de praktijk en zal dit positieve resultaten opleveren. Provan en Kenis noemen dit ‘netwerkeffectiviteit’, hieronder verstaan zij: “[...] *the attainment of positive network level outcomes that could not normally be achieved by individual organizational participants acting independently*” (Provan en Kenis, 2008, pp. 230).

2.2.2. Effectieve netwerksamenwerking

De vier kenmerken die door Provan en Kenis (2008) zijn geformuleerd om de effectiviteit van de netwerkvormen te kunnen duiden zijn: vertrouwen, het aantal netwerkleden, doelconsensus en competenties. Deze kenmerken vormen de eerste verklarende factoren van dit onderzoek. Eerder is vastgesteld dat de interorganisationale samenwerkingsvorm die de gemeente Utrecht hanteert om de samenwerking vorm te geven, kan worden beschouwd als een NAO wat betreft formele structuur. Aan de hand van de vier kenmerken van Provan en Kenis kan worden onderzocht of de inrichting van de samenwerking in de praktijk effectief is. Gekeken naar het overzicht in figuur 2.5. betekent dit dat er in de context waarbinnen de samenwerking van de gemeente Utrecht plaatsvindt in ieder geval sprake moet zijn van: relatief hoge doelconsensus, een hoog niveau van competenties, een gemiddeld niveau van vertrouwen en een groot aantal netwerkleden. Als hier in de praktijk sprake van is, mag worden aangenomen dat de praktijk aansluit op de condities waaronder een NAO effectief is (Provan & Kenis, 2008). De verklarende factoren worden hieronder verder uitgediept en toegelicht.

Samenwerkingsvorm	Doelconsensus	Competenties	Vertrouwen	Aantal netwerkleden
Zelfregulerend netwerk	Hoog	Laag	Hoog	Weinig
Leiderorganisatienetwerk	Relatief laag	Moderaat	Laag	Moderaat
Netwerk Administratieve Organisatie (NAO)	Relatief hoog	Hoog	Gematigd	Moderaat tot veel

Figuur 2.5. Kenmerken van effectiviteit van de verschillende governancenetwerken (Bewerking afgeleid van: Provan en Kenis, 2008, pp. 237).

2.2.2.1. Doelconsensus

Doelconsensus is de eerste conditie die volgens Kenis en Provan (2008) van invloed is op de effectiviteit van de verschillende vormen van netwerksturing. Het algemene uitgangspunt ten aanzien van doelconsensus is dat interorganisationale verbanden beter functioneren als er overeenstemming is over de doelen. Het is dus belangrijk om te achterhalen in hoeverre

netwerkliden in de praktijk commitment voelen ten aanzien van de doelen van de eigen individuele organisatie of de overkoepelende doelen die alle leden binnen het samenwerkingsproces van het netwerk delen. De kans dat uitvoerende actoren eerder worden gedreven door de doelen van de eigen organisatie is bij netwerksamenwerking namelijk reëel; als organisaties zich aansluiten bij een netwerk hebben zij nog altijd een bepaald commitment ten aanzien van de doelen en de leden van hun eigen organisatie. Het betreft een spanningsveld waar individuele actoren in het samenwerkingsproces vaak mee stoeien en wat kan resulteren in zichtbare of onzichtbare machtsconflicten binnen de samenwerking (Mandell & Steelman, 2003). Een hoge mate van doelconsensus is dus positief van invloed op de effectiviteit van een netwerk. In een NAO is het wel minder erg als de doelconsensus relatief laag is. Het is dan aan de netwerk leider om te bemiddelen wanneer conflicten ontstaan als gevolg van onenigheid over de doelen (Kenis & Provan, 2008).

2.2.2.2. Mate van afhankelijkheid

De tweede factor die volgens Provan en Kenis (2008) van invloed is op de effectiviteit van de verschillende governance netwerkvormen van samenwerking zijn *competenties*. Provan en Kenis gebruiken het kenmerk 'competenties' om te onderbouwen wat netwerkliden motiveert om deel te nemen aan de samenwerking binnen netwerken. Wat Provan en Kenis middels het kenmerk competenties proberen te duiden, past binnen het bredere concept van wederzijdse afhankelijkheid zoals onder anderen Koppenjan en Klijn (2004) dat omschrijven. Daarom wordt in dit onderzoek de mate van afhankelijkheid als verklarende factor genomen en is de factor competenties zoals Provan en Kenis deze benoemen een van de middelen aan de hand waarvan de mate van afhankelijkheid kan worden bepaald.

Het actief participeren van actoren in de samenwerking is niet iets dat kan worden afgedwongen, omdat de actoren die participeren in de netwerksamenwerking relatief autonoom zijn. Dit betekent dat netwerksamenwerking over het algemeen het beste tot stand komt als dit gebeurt op vrijwillige basis. Voor actoren moet het daarom op een bepaalde manier aantrekkelijk zijn om aan de samenwerking deel te nemen, want als actoren geen voordeel halen uit de samenwerking komt er geen betekenisvolle samenwerking tot stand (Scharpf, 1978). De incentive die maakt dat autonome actoren zich gaan committeren aan een samenwerkingsrelatie is wederzijdse afhankelijkheid van elkaar in het bereiken van hun doelen (Ansell & Gash, 2008). Als de betrokken actoren zich realiseren en erkennen dat er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid, draagt dit bij aan de welwillendheid van actoren om daadwerkelijk actief deel te nemen en bevordert dit de netwerksamenwerking (Torfing, 2016). De mate van wederzijdse afhankelijkheid is daarmee de tweede factor die de effectiviteit van de samenwerking kan verklaren.

Resource Dependence Theory

Beoordelen in hoeverre er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren kan met behulp van de *Resource Dependency Theory*. Pfeffer en Salancik (2003) zijn de grondleggers van deze theorie. Zij maken duidelijk dat om het gedrag van organisaties te kunnen begrijpen gekeken moet worden naar de sociale omgeving, omdat organisaties in het bereiken van hun doelen en het nastreven van belangen afhankelijk zijn van externe hulpbronnen. Pfeffer en Salancik veronderstellen daarmee dat geen enkele organisatie in staat is geheel zelfstandig doelen en/of belangen na te streven, waardoor afhankelijkheidsrelaties ontstaan tussen organisaties (Pfeffer en Salancik, 2003). Het gegeven dat organisaties afhankelijk zijn van elkaars middelen en competenties voor het bereiken van doelen kan worden beschouwd als de grondslag voor samenwerking. Organisaties gaan samenwerking met elkaar aan, als zij beseffen dat zij strategisch afhankelijk van elkaar zijn. Deze afhankelijkheid komt voort uit het feit dat andere organisaties beschikken over middelen of capaciteiten waar zij zelf niet over beschikken, maar die zij wel nodig hebben (Van Delden, 2009). Deze afhankelijkheidsrelatie speelt een rol bij het oplossen van complexe maatschappelijke vraagstukken. Het oplossen van dit soort vraagstukken vraagt namelijk om het combineren van middelen waar verschillende actoren die participeren in de netwerksamenwerking eigenaar van zijn (Koppenjan en Klijn, 2004). Een afhankelijkheidsrelatie tussen organisaties is geen probleem zo lang de onderlinge uitwisseling van middelen stabiel blijft. Het eigenaarschap over de middelen is vaak echter niet evenwichtig verdeeld over de verschillende actoren binnen een netwerk (Scharpf, 1978). Dit kan leiden tot scheven machtsverhoudingen in een samenwerkingsrelatie, waarbij de sterke actoren het proces gaan overheersen en de uitkomst kunnen manipuleren. Dit kan leiden tot wantrouwen en laag commitment aan het samenwerkingsproces (Ansell & Gash, 2008). Het is daarom belangrijk om te beoordelen in hoeverre er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie, omdat het bestaan van een onevenwichtige verdeling van middelen, oftewel een onevenwichtige verdeling van afhankelijkheid tussen netwerkliden, de effectiviteit van het netwerk negatief kan beïnvloeden.

Soorten middelen

Om te kunnen beoordelen in hoeverre er sprake is van een afhankelijkheidsrelatie tussen de actoren, moet achterhaald worden over welke middelen de actoren beschikken die participeren in de samenwerking. Onder middelen wordt verstaan: “[...] *the whole range of formal and informal means parties possess in order to achieve their objectives*” (Koppenjan & Klijn, 2004, pp. 46). Koppenjan en Klijn (2004) onderscheiden op basis van deze formulering vijf soorten middelen, zowel tastbare middelen als niet-tastbare middelen:

- De tastbare middelen zijn financiële middelen en productiemiddelen. *Financiële middelen* zijn een middel dat met name van belang is om de oplossingen die bedacht zijn voor het oplossen van complexe vraagstukken te realiseren. Daarnaast kan dit middel worden gebruikt om de

(extra) kosten die gemoeid zijn met het tot stand brengen van een proces van samenwerking te dekken. *Productiemiddelen* betreft de middelen die nodig zijn om de uitvoering van de gekozen oplossing te realiseren. Het gaat hierbij meestal om een bepaalde expertise in de vorm van kennis of vaardigheden waar een organisatie al op voorhand in is gespecialiseerd.

- De niet-tastbare middelen zijn: competenties, kennis en legitimiteit. *Competenties* zijn een middel dat is gericht op het optimaal kunnen benutten van de productiemiddelen. Het betreft vaak een bevoegdheid in de vorm van een formele of juridische autoriteit om besluiten te mogen nemen. *Kennis* is een belangrijk middel om de oorzaak van een complex maatschappelijk probleem te kunnen achterhalen en voor het ontwikkelen van oplossingen. Het kan hierbij gaan om expliciete kennis en om impliciete kennis (kennis op basis van ervaring). Meestal is met name de impliciete kennis van actoren een belangrijk middel. *Legitimiteit* is het vijfde en laatste middel dat Koppenjan en Klijn onderscheiden. Het gaat hierbij om actoren die in staat zijn draagvlak te creëren voor een oplossing. Sommige actoren binnen de samenwerkingsrelatie beschikken over een bepaald natuurlijk overwicht, dat maakt dat bepaalde besluiten sneller of minder snel als legitiem worden ervaren, waardoor sneller draagvlak ontstaat of achterblijft voor bepaalde oplossingen.

Vorm van afhankelijkheid

Aan de hand van twee kenmerken kan worden beoordeeld van welke vorm van afhankelijkheid sprake is. Deze kenmerken zijn:

- 1) *Het belang van het middel*. Hierbij moet worden beoordeeld hoeveel waarden de ontvanger van het middel aan het middel hecht en of dit in verhouding veel of weinig is ten opzichte van de totale middelenbehoefte van de organisatie.
- 2) *De vervangbaarheid van het middel*. Dit heeft betrekking op de vraag in hoeverre de actor in staat is het externe hulpmiddel op een andere manier te verkrijgen (Scharpf, 1978 en Koppenjan & Klijn, 2004). Op basis van deze twee kenmerken kan de afhankelijkheidsrelatie als volgt worden geclassificeerd:

		Vervangbaarheid van het middel	
		Makkelijk	Moeilijk
Belang van het middel	Groot	Mate van afhankelijkheid Laag	Mate van afhankelijkheid Hoog
	Klein	Onafhankelijk	Mate van afhankelijkheid Laag

Figuur 2.4. Typologie van afhankelijkheidsrelaties tussen actoren (Scharpf, 1978, pp. 355 en Koppenjan en Klijn, 2004, pp. 47).

Wanneer de mate van afhankelijkheid voor beide organisaties hoog is, impliceert dit een evenwichtige verdeling in de uitwisseling van middelen. Er is sprake van een stabiele afhankelijkheidsrelatie, oftewel wederzijdse afhankelijkheid (Scharpf, 1978). Dit is bevorderlijk voor het tot stand komen van samenwerking. Wanneer de mate van afhankelijkheid voor een van beide organisaties laag is, is er sprake van eenzijdige afhankelijkheid. Er is dan sprake van een onevenwichtige machtsverdeling met mogelijk perverse effecten tot gevolg, die de samenwerking kunnen belemmeren (Ansell & Gash, 2008). Een derde mogelijkheid is dat de afhankelijkheidsrelatie voor beide actoren laag is, oftewel beide organisaties zijn onafhankelijk. Met de Resource Dependency Theory als grondslag voor samenwerking is het dan niet waarschijnlijk dat samenwerking tussen deze actoren tot stand komt (Scharpf, 1978).

		Afhankelijkheid A van B	
		Laag	Hoog
Afhankelijkheid B van A	Laag	Beide Onafhankelijk	Eenzijdig afhankelijk
	Hoog	Eenzijdig afhankelijk	Wederzijds afhankelijk

Figuur 2.5. Mate van afhankelijkheid (Scharpf, 1978, pp 356).

2.2.2.3. Sociale relaties

Provan en Kenis (2008) benoemen vertrouwen als verklarende factor. Middels deze factor proberen zij inzicht te verschaffen in de kwaliteit van de sociale relaties. Het is van belang om inzicht te krijgen in de sociale relaties, omdat actoren die met elkaar gaan samenwerken een relatie met elkaar aangaan. Om te kunnen verklaren in welke mate de samenwerking binnen een netwerk effectief is, is het belangrijk om te achterhalen hoe sterk de relaties tussen actoren binnen de samenwerking zijn, want sterke relaties zijn bevorderlijk voor de samenwerking (de Bruijn en Heuvelhof, 2008). Voor het duiden van de kwaliteit van de sociale relaties is echter niet alleen vertrouwen een bepalende factor. Ansell en Gash (2008) tonen aan dat de voorgeschiedenis eveneens een belangrijke verklarende factor is.

Vertrouwen

Het kenmerk vertrouwen wordt door meerdere auteurs genoemd als een belangrijke verklarende factor voor het behalen van resultaten en realiseren van prestaties binnen netwerken waar sprake is van complexiteit en dynamische interorganisationale samenwerking (Provan & kennis, 2008, Edelenbos & Klijn 2007 en Ansell & Gash, 2008). Eerder is gebleken dat de opkomst van de netwerksamenleving veel onzekerheid met zich meebrengt. Dit maakt dat netwerken ambigu en

onvoorspelbaar zijn, hetgeen het lastig maakt om tot gezamenlijke besluiten te komen. Vertrouwen wordt bestempeld als het belangrijkste coördinatiemechanisme voor het omgaan met deze complexiteit. Dit komt mede omdat meer dwingende methodes om besluitvorming tot stand te brengen, zoals hiërarchische sturing, het opleggen van regels en direct toezicht, lastig toegepast kunnen worden vanwege de horizontale verhoudingen (Edelbos & Klijn, 2007). McEvily et al. (2003) leggen uit dat het bij vertrouwen gaat over de bereidheid van actoren om te accepteren dat zij kwetsbaar zijn, hetgeen is gebaseerd op de positieve verwachting ten aanzien van de intenties van de andere actoren (McEvily et al. 2003). Als er een vertrouwensbasis tot stand komt tussen actoren, zijn beide bereid te geloven dat de ander goede motieven en intenties heeft, waarmee wordt bedoeld dat ze veronderstellen dat de ander geen dingen doet die de belangen van de ander kunnen schaden (Edelbos & Klijn, 2007). Een sterke vertrouwensbasis bevordert de besluitvorming. Edelbos en Klijn (2007) onderscheiden drie dominante kenmerken ten aanzien van vertrouwen, namelijk kwetsbaarheid, risico en verwachtingen:

- Het eerste dominante kenmerk, *kwetsbaarheid*, maakt duidelijk dat een actor die andere actoren vertrouwt, bereid is zich open en kwetsbaar op te stellen. Dit geeft aan dat de actor erop durft te vertrouwen dat samenwerkingspartners hun eigenbelang niet voor het groepsbelang zullen plaatsen en daarmee durft aan te nemen dat de ander deze kwetsbaarheid niet zal uitbuiten.
- Het tweede kenmerk *risico*, wordt aangehaald om aan te geven dat in een risicovolle/onvoorspelbare situatie vertrouwen een belangrijke voorwaarde is voor het tot stand komen van actie. Een risico nemen is een bewuste keuze die alleen gemaakt wordt als actoren geloven dat de andere actoren te vertrouwen zijn.
- Het derde kenmerk, *verwachtingen*, wordt genoemd om aan te geven dat vertrouwen veronderstelt dat de verwachtingen van samenwerkingspartners ten opzichte van elkaars intenties en motieven stabiel en positief zijn (Edelbos & Klijn, 2007).

Wederzijds vertrouwen zorgt in complexe situaties voor een afname van onzekerheid, omdat men durft te anticiperen op het gedrag van andere actoren (Edelbos & Klijn, 2007). Vertrouwen bevordert daarom de samenwerking en kan facilitator zijn van innovatie: *“Trust can facilitate innovation because uncertainty about opportunistic behavior is reduced and the feeling that other actors will exercise their goodwill in the search for innovative solutions is increased”* (Edelbos & Klijn, 2003, pp. 32). Om te kunnen verklaren of op netwerkniveau duurzame interactie tot stand komt, is de mate waarin de netwerkkleden vertrouwen hebben in de samenwerking een belangrijke factor. Waar een zelfregulerend netwerk alleen effectief is als er een hoge mate van vertrouwen is en dit vertrouwen wordt gedeeld door alle netwerkkleden, is het voor een NAO voldoende als er een aantal

specifieke vertrouwensrelaties bestaan. Het vertrouwen hoeft bij een NAO als samenwerkingsvorm dus niet over de hele breedte door het hele netwerk gedeeld te zijn.

Voorgeschiedenis

Ansell en Gash (2008) benoemen de voorgeschiedenis als tweede belangrijke factor die het tot stand komen van effectieve samenwerking kan bevorderen of belemmeren. Volgens Sabel (1993) heeft de voorgeschiedenis tussen actoren daarnaast ook een directe link met vertrouwen. Sabel stelt namelijk dat de mate waarin actoren elkaar vertrouwen afhankelijk is van hoe de actoren hun collectieve verleden interpreteren (Sabel, 1993). De uitleg die Ansell en Gash aan de factor voorgeschiedenis verbinden, sluit aan op de bewering van Sabel. Ansell en Gash stellen namelijk dat wanneer netwerkliden prettige eerdere ervaringen hebben ten aanzien van de samenwerking met elkaar, dit de bereidheid om in een latere fase opnieuw de samenwerking met elkaar aan te gaan bevordert.

Als kanttekening moet wel benoemd worden dat conflict niet per definitie altijd de samenwerking belemmert. Als er tussen actoren sprake is van een grote mate van afhankelijkheid, kunnen actoren ondanks het bestaan van conflicten toch nog gemotiveerd zijn om samen te werken. De algemene regel is echter wel dat wanneer er op basis van eerdere ervaring enige verbitterdheid geïstitutionaliseerd is in de perceptie van netwerkliden ten aanzien van andere netwerkliden, dit een vicieuze cirkel in werking stelt van wantrouwen, achterdocht en stereotypering. Positieve eerdere ervaringen ten aanzien van samenwerking resulteren daarentegen in onderling vertrouwen en een vicieuze cirkel van steeds verdergaande bereidheid tot samenwerking (Ansell & Gash, 2008).

2.2.2.4. Aantal deelnemers

De laatste verklarende factor die Provan en Kenis (2008) onderscheiden is het aantal deelnemers. Bij netwerksturing moet het gedrag van meerdere netwerkliden gefaciliteerd en gecoördineerd worden. De leiding bij de netwerkliden zelf beleggen wordt in netwerken doorgaans als de beste methode gezien, omdat netwerkliden op die manier het gevoel hebben dat ze de volledige controle hebben over wat er in het netwerk gebeurt. Het is echter afhankelijk van de grootte van het netwerk of dit een efficiënte methode is. Aangezien bij een NAO sprake is van een sterke mate van centralisatie, is de verwachting dat het netwerk zal bestaan uit een grote groep netwerkliden, omdat het effectiever is om de sturing centraal te beleggen wanneer een netwerk een grote omvang heeft. De aanwezigheid van een centrale organisatie maakt dat besluitvorming minder snel in een impasse terechtkomt, omdat niet alle organisaties direct bij ieder besluit betrokken hoeven te zijn. De actoren leggen namelijk de bevoegdheid om de besluitvorming en activiteiten te coördineren bij een centrale actor (Kenis en Provan, 2008).

Vanuit het oogpunt van netwerkeffectiviteit moet aan deze verklarende factor wel nog worden toegevoegd dat binnen netwerksamenwerking doorgaans wel de verwachting is dat hoe

meer netwerkleden er zijn, hoe moeilijker het wordt om overeenstemming te bereiken (Kickert et al. 1997). Voor de effectiviteit is het dus beter, ondanks dat de NAO als vorm van netwerksturing in verhouding tot de andere vormen een groter aantal netwerkleden kan faciliteren, het aantal netwerkleden beperkt blijft tot het hoogst nodige. Op basis van het uitgangspunt van Kickert, Klijn en Koppenjan gaat dit onderzoek in het kader van de effectiviteit ervan uit dat als de netwerkleden de deelname van een of meerdere actoren aan de netwerksamenwerking als overbodig ervaart, dit de effectiviteit belemmert en als de actoren tevreden zijn over het aantal deelnemers dit de effectiviteit bevordert.

2.2.3. Netwerkmanagement

De factoren die in paragraaf 2.2.2. zijn besproken richten zich op het verklaren van de effectiviteit van het netwerk. Aan de hand van deze factoren kan inzichtelijk worden gemaakt in hoeverre de interorganisationale samenwerkingsrelatie voldoet aan de randvoorwaarden om effectieve samenwerking tussen de samenwerkingspartners te faciliteren. Bij het vaststellen van het verband tussen publieke innovatie en interorganisationale samenwerking is duidelijk geworden dat interactie een belangrijke rol speelt, oftewel de belangrijkste bron is voor het tot stand brengen van 'lerend vernieuwen' en daarmee voor het tot stand brengen van incrementele publieke innovatie in een interorganisationale context. Aangezien het tot stand komen van interactie tussen de samenwerkingspartners een dermate bepalend onderdeel is, worden in dit onderzoek een aantal verklarende factoren toegevoegd die zich richten op het reduceren van verschillende soorten onzekerheid die zich binnen netwerksamenwerking kunnen voordoen. Onzekerheid werkt namelijk contraproductief op het tot stand komen van interactie tussen netwerkleden en kan daarmee het tot stand komen van interorganisationale publieke innovatie belemmeren zelfs als de condities van netwerksamenwerking effectief zijn.

De kans dat onzekerheden het tot stand komen van interorganisationale publieke innovatie belemmert is reëel. Dit omdat een context van netwerksamenwerking gepaard gaat met toenemende complexiteit, daarmee wordt bedoeld dat wanneer er samenwerking nodig is tussen twee of meer partijen om een gezamenlijk doel te bereiken, dit een spanningsveld met zich meebrengt vanwege diversiteit in percepties, doelen en belangen. De kans bestaat dat de actoren binnen de samenwerking zogenoemde '*policy games*' gaan spelen. De actoren die deelnemen aan de netwerksamenwerking zijn er dan op gericht om te zorgen dat hun eigen belangen en doelen prioriteit krijgen in de samenwerking. De netwerkleden stellen dan hun eigen belang boven de samenwerking. Zij proberen invloed uit te oefenen op de netwerksamenwerking, zodat deze zo veel mogelijk in het voordeel van de eigen organisatie uitpakt. Wanneer dit gebeurt, is dat negatief van invloed op het tot stand komen van betekenisvolle samenwerking tussen de netwerkleden en

daarmee ook negatief van invloed op het tot stand komen van interactie tussen actoren (Koppenjan & Klijn, 2004). Koppenjan en Klijn noemen drie situaties die de samenwerking kunnen belemmeren als het belang van de individuele organisaties prevaleert boven het collectieve belang, namelijk: *inhoudelijke onzekerheid*, *strategische onzekerheid* en *institutionele onzekerheid*.

Klijn, Steijn & Edelenbos (2010) stellen dat de spanningen tussen netwerkliden gereduceerd kunnen worden door de samenwerking tussen de netwerkliden middels sturing te faciliteren en te coördineren. Het faciliteren en coördineren van het tot stand komen van de interactie tussen wederzijds afhankelijke, maar relatief autonome, actoren wordt netwerkmanagement genoemd. Uit het onderzoek van Klijn et al. blijkt dat er een positieve correlatie bestaat tussen een netwerkmanagementstrategie en de uitkomsten die binnen het netwerk gerealiseerd worden. Deze assumptie wordt ondersteund door Ansell en Gash (2008). Zij hebben een metastudie gedaan naar samenwerking in governance. Uit dit onderzoek kwam naar voren dat een faciliterende vorm van publiek leiderschap van groot belang is voor het bij elkaar brengen van actoren en het tot stand brengen van interactie tussen deze actoren: *“Leadership is crucial for setting and maintaining clear ground rules, building trust, facilitating dialogue, and exploring mutual gains”* (Ansell & Gash, 2008, pp. 554). Hieruit kan worden opgemaakt dat netwerkmanagement een belangrijke voorwaarde is voor het tot stand brengen van de optimale condities voor succesvolle interactie binnen de netwerksamenwerking en daarmee mede verklaart in hoeverre publieke innovatie tot stand komt binnen een interorganisationeel samenwerkingsverband (Torfing, 2016 en Kickert, Klijn, Koppenjan en Rhodes, 2010). Koppenjan en Klijn laten met hun theorie zien dat de drie soorten onzekerheden kunnen worden ondervangen door tussen de netwerkliden middels netwerkmanagement een leerproces te faciliteren en te coördineren. Om de drie soorten van onzekerheid te voorkomen moeten er binnen de netwerksamenwerking drie vormen van leren tot stand komen, namelijk *cognitief leren*, *strategisch leren* en *institutioneel leren* (Koppenjan en Klijn, 2004). De netwerkmanager kan middels netwerkmanagement volgens Klijn et al. op twee manieren bijdragen aan het tot stand komen van deze drie vormen van leren, namelijk middels procesmanagement en projectmanagement.

2.2.3.2. Procesmanagement

Procesmanagement kan bijdragen aan het reduceren van de eerste twee vormen van onzekerheid: inhoudelijke onzekerheid en strategische onzekerheid. *Inhoudelijke onzekerheid* is onzekerheid over de oorzaak van het probleem en de mogelijke oplossingen. De benodigde informatie om op een objectieve manier de probleemdefinitie en de oplossingsrichting vast te stellen is niet beschikbaar of niet op tijd beschikbaar. De informatie die wel beschikbaar is, wordt vaak betwist doordat verschillende actoren deelnemen in de samenwerking die een verschillende kijk op het probleem

hebben, omdat zij dit vanuit hun eigen referentiekader beoordelen. Hierdoor interpreteren zij de beschikbare kennis verschillend. *Strategische onzekerheid* is onzekerheid die voortkomt uit strategische keuzes die de betrokken actoren maken ten aanzien van het probleem. Ze maken keuzes waar andere actoren het niet per se mee eens zijn. Actoren kunnen dan vervolgens weer gaan reageren en anticiperen op elkaar strategische keuzes (Koppenjan en Klijn, 2004).

Bij procesmanagement wordt de structuur en de samenstelling van het netwerk als een vaststaand gegeven beschouwd (Klijn & Koppenjan, 2000). De netwerkmanager is *hands-on* gericht op het veranderen van het gedrag van de netwerkliden zelf (Klijn et al., 2010). Om deze twee vormen van onzekerheid te kunnen reduceren, moet de netwerkmanager in essentie proberen de verschillende percepties van actoren te verenigen door te zorgen dat de organisaties die niet direct betrokken zijn bij elkaars percepties, doelen en belangen toch een gemeenschappelijke basis vinden waaraan zij zich kunnen en willen verbinden. De netwerkmanager kan hieraan bijdragen door twee vormen van inclusie van de netwerkliden te faciliteren en te coördineren. Er is sprake van *cognitief leren* als de kennis en inzichten van alle betrokken actoren zijn benut om de probleemdefinitie te bepalen en er een oplossingsrichting wordt gekozen waar alle betrokken actoren het over eens zijn. Dit betekent dan namelijk dat alle belangen en doelen zijn meegenomen in de overwegingen. Er is sprake van *strategisch leren* als bij de actoren het bewustzijn van elkaars betrokkenheid en wederzijdse afhankelijkheid is gegroeid. Of hiervan sprake is, is af te leiden uit de mate waarin actoren binnen het netwerk belangenconflict, blokkades en stagnatie van het proces weten te doorbreken (Koppenjan en Klijn, 2004).

2.2.3.3 Projectmanagement

Binnen een netwerk is vaak niet alleen sprake van veel actoren, maar ook van actoren die samenkomen vanuit verschillende institutionele achtergronden. Het maakt interactie tussen actoren lastig, omdat het handelen van individuele actoren beïnvloed wordt door de taken, regels en taal van de eigen organisatie (Koppenjan en Klijn, 2004). Als actoren voor het eerst samenkomen in een samenwerkingsverband zijn er geen richtlijnen, oftewel een institutioneel ontwerp, dat de gedragingen van de actoren die deelnemen aan de samenwerking stuurt. Sterker nog: de actoren hebben vanuit hun eigen organisatie allemaal eigen regels en richtlijnen, die per organisatie sterk van elkaar kunnen verschillen, waar zij zich naar schikken (Torfing, 2016). De onzekerheid die hiermee gepaard gaat wordt *institutionele onzekerheid* genoemd. Als er de intentie is om een lange termijn samenwerking op te zetten is enige mate van institutionalisering nodig om een stabiel en langdurig proces van interactie en samenwerking te kunnen creëren (Torfing, 2016). Deze institutionalisering waar Torfing op doelt komt tot stand als de actoren gezamenlijk *institutioneel leren*. Hiermee wordt bedoeld dat de actoren in staat zijn formele en informele basisregels te ontwikkelen die door alle

actoren die deelnemen aan de samenwerking geaccepteerd worden. Als de netwerkkleden eenzelfde soort regels, waarden en taal ontwikkelen wordt de samenwerking beter voorspelbaar en neemt de onzekerheid af (Torfing, 2016 en Koppenjan & Klijn, 2004). De netwerkmanager kan dit proces sturen door aanpassingen aan de institutionele kenmerken van het netwerk te doen om zo verandering in het netwerk te realiseren. De netwerkmanager kan pogingen doen om een of meer van deze kenmerken aan te passen. Het zijn echter wel aanpassingen die veel tijd kosten, omdat institutionele verandering niet zo makkelijk kan worden gerealiseerd (Klijn & Koppenjan, 2000 en Klijn et al., 2010).

2.3. Conceptueel model



3. Methodologisch kader

Waar in hoofdstuk twee het theoretische gedeelte van dit onderzoek is behandeld, wordt in dit derde hoofdstuk de vertaalslag gemaakt van de theorie naar het onderzoeken van de praktijk. Dit gebeurt door de methodologische keuzes ten aanzien van de opzet en de uitvoering van het empirische onderzoek uiteen te zetten en te onderbouwen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op: de gebruikte onderzoeksmethode (paragraaf 3.1), de keuze voor casestudy als onderzoeksstrategie (paragraaf 3.2), de gebruikte methode van dataverzameling en data-analyse (paragraaf 3.3) en de operationalisatie van de theoretische begrippen (paragraaf 3.4). Tot slot bevat dit hoofdstuk een toelichting op de kwaliteit van het empirisch onderzoek aan de hand van de criteria betrouwbaarheid en validiteit (paragraaf 3.5).

3.1. Onderzoeksmethode

In dit onderzoek is gebruikgemaakt van talig materiaal om uitspraken te doen over het al dan niet tot stand komen van interorganisationale publieke innovatie in een specifieke casus. Dit betekent dat het gaat om een kwalitatief onderzoek (Bleijenbergh, 2015). De keuze voor kwalitatief onderzoek is gemaakt, omdat het voordeel van dit type onderzoek is dat op basis van relatief weinig onderzoekseenheden algemene uitspraken kunnen worden gedaan over een specifiek verschijnsel in de sociale werkelijkheid. Dit maakt deze vorm van onderzoek zeer geschikt voor het doen van onderzoek binnen organisaties (Bleijenbergh, 2015). Een tweede reden om voor kwalitatief onderzoek te kiezen, is omdat de manier waarop de betrokkenen de samenwerkingsrelatie beleven een belangrijk element is binnen dit onderzoek. Hierbij bestaat de kans dat de werkelijkheid vanuit verschillende percepties op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd. Kwalitatief onderzoek biedt de mogelijkheid om bij het beschrijven en begrijpen van de empirische werkelijkheid rekening te houden met deze complexiteit. Doordat de context waarbinnen het onderzoek plaatsvindt, wordt meegenomen in het onderzoek (Bleijenbergh, 2015 en Van Thiel, 2015) is kwalitatief onderzoek een geschikte onderzoeksmethode voor dit onderzoek.

Binnen kwalitatief onderzoek is er vervolgens de keuze tussen een inductief of een deductief onderzoek. Het verschil tussen beide is de manier waarop gebruik wordt gemaakt van theorie (Van Thiel, 2015). Een onderzoek dat in sterke mate theoretisch gestuurd is, is een deductief onderzoek (Bleijenbergh, 2015). In hoofdstuk 2 is de vraagstelling beantwoord vanuit bestaande theorieën. Het conceptueel model dat daaruit is voortgekomen is richtinggevend voor de manier waarop invulling is gegeven aan het meten van de empirische werkelijkheid (zie paragraaf 3.4. Operationalisering). Daarom is er in dit onderzoek sprake van een deductief onderzoek (Bleijenbergh, 2015 en Van Thiel, 2015).

3.2. Casestudy

Nu is vastgesteld dat dit onderzoek kwalitatief en deductief van aard is, kan een onderzoeksstrategie worden gekozen. Een onderzoeksstrategie is de overkoepelende opzet die wordt gehanteerd in het onderzoek (Van Thiel, 2015). In dit onderzoek is gekozen voor een casestudy als onderzoeksstrategie. Hierbij worden één of enkele dragers van het sociaal verschijnsel onderzocht in de natuurlijke omgeving (Bleijenbergh, 2015 en Van Thiel, 2015). Het feit dat een casestudyonderzoek niet wordt losgekoppeld van de dagelijkse realiteit waarin het zich afspeelt, is de belangrijkste reden om in dit onderzoek voor deze onderzoeksstrategie te kiezen. De wens van de Gemeente Utrecht om onderzoek te doen naar het tot stand komen van het delen van kennis en ervaring in de samenwerkingsrelatie tussen team Jeugd, Zorg en Veiligheid en de Buurtteams Jeugd en Gezin is namelijk het vertrekpunt van dit onderzoek. De samenwerking tussen deze twee partijen loopt al langere tijd en wordt ook gecontinueerd gedurende dit onderzoek. Het onderzoeksobject betreft daarmee een actuele praktijksituatie, oftewel: er wordt onderzoek gedaan naar een sociaal verschijnsel in de werkelijkheid. Yin (2014) stelt dat de werkelijkheid alleen begrepen kan worden als relevante contextuele omstandigheden worden meegenomen in het onderzoek. Een casestudy biedt, in tegenstelling tot de meeste andere kwalitatieve onderzoeksstrategieën, de mogelijkheid om alle factoren die met het verschijnsel samenhangen mee te nemen en daarmee inzicht te verkrijgen in de context waarin het sociale verschijnsel zich afspeelt (Yin, 2014 en Bleijenbergh, 2015). Een tweede argument om bij dit onderzoek voor een casestudy te kiezen, is omdat een casestudy de mogelijkheid biedt om een proces in tijd te onderzoeken (Bleijenbergh, 2015).

3.2.1. Selectie casus

Tot dusver is vastgesteld dat dit onderzoek gebruikmaakt van een casestudy als onderzoeksstrategie. In navolging op deze keuze moeten nog een aantal andere afwegingen worden gemaakt. Eerder werd al duidelijk dat bij een casestudy 'één of enkele dragers van een sociaal verschijnsel' worden onderzocht (Bleijenbergh, 2015). Er moet daarom worden bepaald wie of wat in dit onderzoek wordt verstaan onder 'de drager' van het sociaal verschijnsel. Het definiëren van de drager van het sociaal verschijnsel wordt ook wel het vaststellen van de onderzoekseenheid (vrije vertaling van: unit of analysis) genoemd (Yin, 2014). Yin (2014) stelt dat de afbakening van de onderzoekseenheid logisch voort moet komen uit de onderzoeksvraag. Gekeken naar de hoofdvraag van dit onderzoek: *Wat verklaart de mate van publieke innovatie in het sociaal domein als gevolg van interorganisationale samenwerking en hoe kan publieke innovatie verder worden versterkt?*, wordt duidelijk dat 'publieke innovatie' het sociale verschijnsel is waar dit onderzoek middels de casestudy uitspraken over wil doen. Als tweede komt uit de onderzoeksvraag naar voren dat het onderzoek zich hierbinnen focust op 'interorganisationale samenwerking'; er wordt verondersteld dat aan de hand van het

onderzoeken van de samenwerking binnen een netwerk uitspraken kunnen worden gedaan over het sociale verschijnsel publieke innovatie. In dit onderzoek wordt de onderzoekseenheid daarom afgebakend als: een samenwerkingsverband tussen organisaties. In dit onderzoek staat één samenwerkingsverband centraal. Er is sprake van een enkele drager van het sociaal verschijnsel dat centraal staat. Dit maakt het type casestudy een enkelvoudige casestudy (Yin, 2014). De onderzoekseenheid, oftewel de casus die in dit onderzoek onderzocht wordt, is daarmee: *de samenwerkingsrelatie tussen de Buurtteams Jeugd en Gezin en de gemeente Utrecht*.

De keuze voor een enkelvoudige casestudy komt logisch voort uit de wens van de opdrachtgever. De opdrachtgever wil namelijk inzicht verkrijgen in de huidige stand van zaken en de mogelijkheden voor verdere verbetering van het uitwisselen van kennis en ervaring tussen beleid en praktijk. Het gaat dus om een specifieke probleemsituatie waar de opdrachtgever een oplossing voor zoekt. Een enkelvoudige casestudy is in zo'n situatie het meest geschikt, omdat het de mogelijkheid biedt om de specifieke eigenschappen van de casus centraal te stellen (Van Thiel, 2015). Daarnaast is gebleken dat interorganisationele publieke innovatie een onderwerp is waar, zeker in de lokale context van het sociaal domein, nog maar weinig over bekend is. Het maakt dat dit onderzoek een exploratief karakter heeft. Het centraal stellen van een specifieke casus kan een belangrijke bijdrage leveren aan het verrijken van de kennis over het onderwerp. Binnen de enkelvoudige casestudy onderscheidt Yin (2014) nog twee mogelijke vormen, namelijk het 'holistic casestudy design' en het 'embedded casestudy design'. De twee vormen wijken van elkaar af als het gaat om het aantal onderzoekseenheden. Bij een holistische benadering wordt de casus gezien als een geheel; bij een embedded benadering worden aan de hand van meerdere onderzoekseenheden binnen de casus uitspraken gedaan over het geheel (Yin, 2014 & Bleijenbergh, 2015). In dit onderzoek is sprake van een embedded casestudy design, omdat in de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente Utrecht en de Buurtteams Jeugd en Gezin interactie plaatsvindt op vijf verschillende deelonderwerpen, namelijk: Praktische Ondersteuning, Onderwijs, Gewoon Opvoeden, Basishulp en Specialistische Hulp. Alle vijf de deelonderwerpen zijn relevant voor het verkrijgen van een totaalbeeld van de samenwerkingsrelatie tussen de twee partijen en zijn daarom meegenomen als sub-eenheden binnen de casus.

3.3. Methode van dataverzameling

Nu de onderzoeksstrategie is bepaald, kunnen de waarnemingseenheden die worden ingezet om informatie te verkrijgen over de onderzoekseenheid worden geselecteerd. Dit wordt gedaan door de methode van dataverzameling te bepalen. Volgens Yin (2014) zijn er zes mogelijke bronnen die in een kwalitatief casestudyonderzoek empirische bewijslast kunnen verschaffen. In dit onderzoek is ervoor gekozen om twee van deze bronnen te combineren, namelijk interviews en documenten. In

de volgende twee paragrafen wordt per methode uiteengezet welke databronnen zijn gekozen en aan de hand van welke selectiecriteria dit tot stand is gekomen (paragraaf 3.3.1. en 3.3.2.). Vervolgens wordt de methode van data-analyse toegelicht (paragraaf 3.3.3.).

3.3.1. Semigestructureerde interviews

Bij het interview als methode van dataverzameling zijn personen de databron (Yin, 2014). Het interview zelf is een gespreksvorm waarin de onderzoeker ten aanzien van het sociale verschijnsel vragen stelt over gedragingen, opvattingen, houdingen en ervaringen aan één of meer personen om zo informatie te verzamelen over het onderzoeksonderwerp (Boeije, 2014 & Van Thiel, 2015). De voordelen van de keuze voor interviews als databron zijn voornamelijk dat het een middel is om inzicht te verkrijgen in de beleavingswereld van de betrokkenen, omdat de geïnterviewden de vrijheid krijgen om antwoorden te formuleren in hun eigen woorden en vanuit hun eigen ervaringen. Daarnaast biedt het interview de mogelijkheid om de diepte in te gaan, doordat een groot aantal gerichte vragen kan worden gesteld, de geïnterviewden hun perspectief kunnen verduidelijken wanneer nodig en de interviewer kan doorvragen ter aanvulling of ter verduidelijking (Boeije, 2014 & Bleijenbergh, 2015). In dit onderzoek wordt gebruikgemaakt van open interviews, hetgeen betekent dat de respondenten vrij zijn om hun eigen antwoorden te formuleren, omdat er geen vooraf opgestelde antwoordcategorieën zijn gebruikt. Wel zijn de interviews semigestructureerd, wat betekent dat er op voorhand interviewvragen zijn geformuleerd die zijn gebruikt als basis voor de interviews (zie topiclijst bijlage 1). Daarbij is wel de ruimte behouden om tijdens de interviews van deze vragen af te wijken als de situatie daarom vroeg (Bleijenbergh, 2015).

De respondenten voor dit onderzoek zijn gekozen op basis van een aantal selectiecriteria. Het uitgangspunt bij het opstellen van deze criteria was het waarborgen van relevantie ten aanzien van de onderzoeksvraag. Daarom is besloten dat het *eerste criterium* gericht moest zijn op het zorgen voor een evenwichtige verdeling door de twee organisaties die het samenwerkingsverband vormen te betrekken in het onderzoek. Bij de selectie van respondenten zijn dus zowel respondenten gekozen die werkzaam zijn bij de gemeente Utrecht als respondenten die werkzaam zijn bij de Buurtteams Jeugd en Gezin zodat het perspectief van beide partijen op een gelijkwaardige manier wordt vertegenwoordigd. Het *tweede criterium* dat is gehanteerd, is dat van elke sub-eenheid ten minste een respondent vanuit de buurtteams en als ‘tegenhanger’ een respondent die betrokken is bij hetzelfde onderwerp vanuit de gemeente Utrecht is geselecteerd. De vijf sub-eenheden zijn namelijk de vijf programma’s waar de Buurtteams Jeugd en Gezin zich ten aanzien van Zorg voor Jeugd inhoudelijk mee bezighouden. Het betrekken van alle vijf de programma’s geeft een compleet beeld van de organisatie. Verder is bij het bepalen van de onderzoekseenheid al vastgesteld dat dit onderzoek zich focust op de interorganisationale interactie tussen twee partijen.

Het *derde criterium* komt hieruit voort, want om bevindingen te kunnen delen over de interactie tussen de partijen moeten de respondenten in direct contact staan met elkaar. Voor de Buurtteams is besloten om programmamanagers en/of teammanagers te benaderen voor een interview, omdat zij vanuit de verschillende programma's in direct contact staan met werknemers die werkzaam zijn bij de gemeente Utrecht. Deze keuze is daarnaast mede tot stand gekomen omdat het vanwege praktische redenen (werkdruk bij de gezinswerkers en beperkte toestemming) niet mogelijk was om de uitvoerende professionals uit het primaire proces bij dit onderzoek te betrekken. Voor de selectie van de respondenten binnen de gemeente Utrecht is gehandeld op basis van de expertise van sleutelpersonen die, eveneens uitgaande van de bovenstaande criteria, suggesties hebben voorgedragen. Een paar keer is het hierbij voorgekomen dat de sleutelpersoon twee personen aanduiden als meest direct betrokken. In dat geval zijn beide personen geselecteerd als respondent. In de bijlagen (bijlage 2) is een overzicht bijgevoegd van de interviews die zijn afgenomen.

3.3.2. Documentenanalyse

Bij documentenanalyse als methode van dataverzameling zijn documenten, oftewel bestaand materiaal in de vorm van geschreven teksten, de databron (Bleijenbergh, 2015 & Van Thiel, 2015). Het gaat om informatie die eigenlijk voor een ander doel is opgezet, maar tevens gebruikt kan worden als empirische bron (Van Thiel, 2015). Het toevoegen van documentenanalyse als onderzoeksmethode aan dit onderzoek is ten dele gedaan om een van de valkuilen die bij het interview als methode van dataverzameling voor kan komen te ondervangen. Bij interviews beroepen respondenten zich op hun geheugen bij het verschaffen van onderzoeksinformatie. Het gevolg hiervan kan zijn dat feitelijke informatie niet altijd nauwkeurig gereproduceerd wordt, omdat respondenten bijvoorbeeld dingen vergeten zijn of dingen door elkaar halen. Documenten vormen daarentegen een exacte weerspiegeling van wat er op een bepaald moment is besloten of gezegd en zijn daarom een belangrijke databron die goed kan worden gecombineerd met het empirisch materiaal dat de interviews opleveren. De documentenstudie wordt daarom ook vooral benut om een reconstructie te maken van het samenwerkingsproces door de tijd heen (Bleijenbergh, 2015).

Ook voor het ontsluiten van de documenten die in het onderzoek zijn gebruikt zijn selectiecriteria opgesteld. Het eerste criterium dat is gehanteerd heeft betrekking op het afbakenen van de periode waarin de documenten zijn gepubliceerd. Er is daarbij gekozen de verslaglegging over de opstartfase van de Buurtteams Jeugd en Gezin als start te markeren. Het eerste officiële document, de *Kadernota Zorg voor Jeugd*, dateert van juli 2013. Er is daarom besloten om documenten te betrekken die vanaf juli 2013 gepubliceerd zijn tot op heden. Het tweede criterium komt overeen met het eerste criterium dat bij de selectie van respondenten gehanteerd is, namelijk

dat er zowel documenten van de gemeente Utrecht als documenten van de buurtteams gebruikt worden om een evenwicht in perspectieven te waarborgen. Bij het zoeken naar documenten is ook gekeken naar onderlinge samenhang. Daarmee wordt bedoeld dat wanneer in documenten terugverwezen is naar eerdere teksten, deze laatste eveneens bestudeerd zijn (Bleijenbergh, 2015). Als laatste stap zijn de verzamelde documenten geselecteerd op inhoudelijke relevantie, waarna een aantal documenten zijn overgebleven. Het gaat dan om beleidsnotities, kwartaalrapportages, jaarverslagen, visitatiecommissie rapportage enzovoort. Een overzicht van de geselecteerde documenten is opgenomen in de bijlagen (bijlage 3).

3.3.3. Methode van data-analyse

Wanneer het empirisch materiaal is verzameld kan deze worden geanalyseerd. Daarbij wordt de verbinding gezocht tussen de empirische waarnemingen en de theorie. Er is gekozen voor de onderzoeksmethode 'kwalitatieve inhoudsanalyse'. Hierbij wordt de inhoud van geschreven materiaal geanalyseerd (Bleijenbergh, 2015 & Van Thiel, 2015). Met analyseren wordt het volgende bedoeld: *"Analyseren is de uiteenrafeling van de gegevens over een bepaald onderwerp in categorieën, het benoemen van deze categorieën met begrippen, en het aanbrengen en toetsen van relaties tussen de begrippen in het licht van de probleemstelling"* (Boeije, 2005: pp. 63). Ter voorbereiding op de analyse zijn alle empirische waarnemingen die nog niet in tekstvorm beschikbaar waren, uitgeschreven. Voor de interviews betekent dit dat met toestemming van de geïnterviewden van de vijftien gevoerde gesprekken een geluidsopname is gemaakt. Aan de hand van deze opnames zijn de interviews vervolgens letterlijk getranscribeerd (verbatim transcript). Daarna zijn labels toegekend aan de bestaande en de zelfgeproduceerde tekstfragmenten. Dit proces wordt 'coderen' genoemd (Bleijenbergh, 2015). Aan de hand van deze codes wordt zeer beknopt weergegeven waar de tekstfragmentjes over gaan (Van Thiel, 2015). Bij het codeerproces is gekozen voor de deductieve benadering, wat betekent dat de analyse theorie gestuurd is (Bleijenbergh, 2015). Op basis van de theoretische verwachtingen die zijn geformuleerd in het theoretisch kader is een codeerschema opgesteld, dat is gebruikt om de interviews en documenten te coderen. Voor iedere bron zijn dezelfde codes gebruikt. Als gedurende het codeerproces is besloten het codeerschema bij te werken, zijn de eerder toegekende codes opnieuw beoordeeld. De gecodeerde tekstfragmenten zijn vervolgens geanalyseerd door de tekstfragmenten die verbonden zijn aan de inhoudelijke codes systematisch met elkaar en met de theoretische veronderstellingen te vergelijken. De uitkomsten van de kwalitatieve inhoudsanalyse worden gepresenteerd in hoofdstuk vier.

3.4. Operationalisering

Alvorens het empirisch onderzoek daadwerkelijk van start kan gaan moeten eerst de abstracte theoretische begrippen worden geoperationaliseerd. Operationalisering betekent dat de belangrijkste begrippen in het onderzoek meetbaar worden gemaakt, daarmee wordt concreet invulling gegeven aan de overgang van de theorie naar het empirisch onderzoek (Bleijenbergh, 2015, Van Thiel, 2015). De operationalisering verloopt in dit onderzoek langs drie stappen. Eerst wordt voor elke verklarende factor een stipulatieve definitie opgesteld die is afgeleid van de theoretische omschrijving die in hoofdstuk twee gegeven is. Dit houdt in dat de definitie wordt toegespitst op de specifieke onderzoekssituatie. Vervolgens worden de verklarende factoren uitgesplitst in dimensies en worden per dimensie indicatoren bepaald aan de hand waarvan de dimensie in de praktijk kan worden waargenomen (Bleijenbergh, 2015). De operationalisering en de drie stappen die daarbij doorlopen zijn, zijn uiteengezet in het onderstaande schema.

3.4.1. Effectieve netwerksamenwerking

Onafhankelijke variabele	Definitie	Dimensies	Indicatoren
Doelconsensus	Collectieve bekendheid met, en commitment aan, de netwerkdoelen. <i>Een hoge mate van doelconsensus bevordert de samenwerking, een lage mate van doelconsensus belemmert de samenwerking.</i>	Formele netwerkdoelen In hoeverre de respondent bekend is met: de formele netwerkdoelen, deze doelen kan benoemen en in staat is het motief dat hieraan ten grondslag ligt te beschrijven.	- Documentenanalyse <i>Formele netwerkdoelen die schriftelijk zijn vastgelegd.</i> - Semigestructureerde interviews <i>Vraag: 6</i>
		Individuele doel(en) De doelstelling die de respondent beschrijft m.b.t. zijn/haar individuele taak is convergent/ divergent aan de formele netwerkdoelen.	- Documentenanalyse <i>Schriftelijk vastgestelde doelen van de individuele organisaties/ sub-eenheden.</i> - Semigestructureerde interviews <i>Vraag: 5 en 8</i>
		Belangen Subjectieve beleving in hoeverre het doel past bij de individuele taak. Beoordeeld a.d.h.v. het aandeel dat de respondent aan zichzelf toekent in het realiseren van de netwerkdoelen en de mate waarin de respondent de netwerkdoelen beschouwt als een prioriteit in de dagelijkse praktijk en daarmee bijdrage aan de te realiseren outcome (<i>commitment van de respondent zelf</i>).	- Documentenanalyse: <i>Taak/rol die wordt toegekend aan de verschillende netwerkleden.</i> - Semigestructureerde interviews <i>Vraag: 4, 5a, 9a, 12 en 13</i>
		Commitment samenwerkingspartners Aandeel dat aan samenwerkingspartners wordt toegekend in het realiseren van de netwerkdoelen en de mate waarin zij zich committeren aan deze verantwoordelijkheid.	- Documentenanalyse: <i>Taak/rol die wordt toegekend aan de verschillende netwerkleden.</i> - Semigestructureerde interviews <i>Vraag: 5b, 7 en 9a</i>

Mate van afhankelijkheid	Strategische afhankelijkheid d.m.v. de beschikking over en afhankelijkheid van (externe) hulpbronnen t.a.v. het bereiken van (netwerk)doelen. <i>Wederzijdse afhankelijkheid bevordert de samenwerking, geen afhankelijkheid of een eenzijdige afhankelijkheid belemmert de samenwerking.</i>	Welke middelen De middelen waarover individuele actoren beschikken. Gekeken is naar: - Financiële middelen: financiën, budget, financiële ondersteuning, subsidie, subsidieverlening, aanbesteding, populatiegerichte bekostiging. - Productiemiddelen: zorg- en ondersteuning hulpverleners, accommodaties in de wijken, ICT-systemen, materialen. - Competenties: wettelijke bevoegdheden, sanctiemiddelen, subsidiebeschikking, aanbestedingstraject, beleidsregel. - Kennis: professionele expertise, expliciete kennis door scholing, impliciete kennis op basis van ervaring. - Legitimiteit: zorg- en ondersteuningsvaardigheden, verbinden van partijen, netwerken.	- Documentenanalyse <i>Schriftelijke verslaglegging van middelen waar actoren over beschikken.</i> - Semigestructureerde interviews <i>Vraag: 15</i>
		Belang middel De subjectieve waarden die wordt gehecht aan een middel doordat het in grote of kleine mate bijdraagt aan het realiseren van de doelstellingen. Ervaring/beleving ten aanzien van de waarde van middelen: het middel wordt gezien als belangrijk of minder belangrijk.	- Semigestructureerde interviews <i>Vraag: 16</i>
		Vervangbaarheid middel Ervaring/beleving ten aanzien van de vervangbaarheid van middelen. Het is wel/niet mogelijk om dezelfde taak met andere middelen, door andere organisaties of door andere personen uit te laten voeren. Het middel kan wel/niet door andere actoren worden aangeboden.	- Semigestructureerde interviews <i>Vraag: 17</i>
		Afhankelijkheidsrelatie In hoeverre is de verdeling van middelen onder de actoren in evenwicht.	- Semigestructureerde interviews <i>Vraag: 18 en 19</i>

		- Evenwicht, alle actoren hebben een even groot aandeel in de samenwerking. De machtsverdeling is gelijk. Actoren zijn van mening dat hun percepties, doelen en belangen even zwaar wegen en meetellen. Voor iedere actor is het aantrekkelijk om deel te nemen aan de samenwerking. - Scheef, het aandeel dat actoren hebben in de samenwerking is ongelijk. Niet alle percepties, doelen en belangen worden even zwaar meegewogen. Het is niet voor iedere actor even aantrekkelijk om deel te nemen aan de samenwerking.	
Vertrouwen	De perceptie t.a.v. de intenties van individuele actoren binnen een samenwerkingsrelatie (stellen zij groepsbelang wel/niet boven eigenbelang).	Kwetsbaarheid - Dat actoren zich kwetsbaar opstellen kan blijken uit: horizontale besluitvorming, empowerment van de uitvoering, extern advies inwinnen etc. - Dat actoren zich niet kwetsbaar opstellen kan blijken uit: verticale besluitvorming, strakke monitoring en controle, intern advies inwinnen etc.	- Documentenanalyse <i>Besluitvormingsstructuur (formeel)</i> - Semigestructureerde interviews <i>Vraag: 14d, 20 en 21</i>
	<i>Veel vertrouwen tussen de samenwerkingspartners bevordert de samenwerking, weinig vertrouwen tussen de samenwerkingspartners belemmert de samenwerking.</i>	Risico Er worden wel/geen voorzorgsmaatregelen getroffen om de kans op het stuiten op onvoorziene omstandigheden zo veel mogelijk in te beperken doordat er wel/geen gebruik wordt gemaakt van formele/schriftelijke regels en richtlijnen om de autonomie van de uitvoerende actoren te beperken.	- Documentenanalyse <i>Documentatie van afspraken, regels etc.</i> - Semigestructureerde interviews <i>Vraag: 16</i>
		Verwachtingen - Positief: Relationeel perspectief. Het belangen van een ander wordt niet beschadigd voor eigen gewin. - Negatief: Rationeel perspectief, kosten en baten afweging, nutsmaximalisatie. Actor stelt het eigen belang boven het groepsbelang. Actor is uit op eigen gewin.	- Semigestructureerde interviews <i>Vraag: 14</i>

Voorgeschiedenis	De interpretatie van het collectie verleden van de samenwerkingspartners. <i>Een positieve beleving t.a.v. eerdere samenwerking bevordert het vertrouwen, een negatieve beleving t.a.v. eerdere samenwerking belemmert het vertrouwen.</i>	Tijdspanne samenwerking In hoeverre hebben de actoren die deelnemen in de samenwerkingsrelatie een verleden met elkaar en wordt dit als langdurig ervaren. Beoordelen a.d.h.v.: - Frequentie en intensiteit van de samenwerking. - Kort termijn project(en) of lange termijn project(en). - Personeelswisselingen, personeelsverloop binnen organisaties.	- Documentenanalyse <i>Aanwijzingen van eerdere samenwerking en/of duur van projecten.</i> - Semigestructureerde interviews <i>Vraag: 14(b)</i>
		Beleving van eerdere samenwerking Subjectieve beleving van eerdere samenwerking. De actor ervaart de samenwerking, of herinnert zich eerdere samenwerking, als prettig/onprettig. Is tevreden/ontevreden over eerder bereikte resultaten.	- Semigestructureerde interviews <i>Vraag: 14a en 14c</i>
Aantal deelnemers	De samenstelling van het netwerk en de effectiviteit van de gekozen samenstelling. <i>Tevredenheid over de samenstelling van het netwerk bevordert de samenwerking. Te veel of te weinig netwerkleden belemmert de samenwerking.</i>	Actoren Actoren die worden betrokken en deelnemen aan specifieke leer- en ontwikkelmomenten: functie en aantal.	- Documentenanalyse <i>Verslaglegging van bijeenkomsten/ overleggen in de vorm van notulen etc. waar de actoren die aanwezig waren worden genoemd</i> - Semigestructureerde interviews <i>Vraag: 22 en 23</i>
		Volledigheid In hoeverre wordt de samenstelling van actoren die deelnemen aan specifieke leer- en ontwikkelmomenten gezien als een representatieve weergave. Beoordeeld a.d.h.v. de mate van tevredenheid over de samenstelling. Er ontbreken wel geen relevante organisaties en of personen. Er zijn wel/niet organisaties of personen aanwezig die overbodig zijn.	- Semigestructureerde interviews <i>Vraag: 23c</i>

3.4.2. Netwerkmanagement

Onafhankelijke variabele	Definitie	Dimensies	Indicatoren
Cognitief leren	Het opdoen van kennis en inzichten over de oorsprong, oorzaken en effecten van een maatschappelijk vraagstuk en de mogelijke consequenties van oplossingen. <i>Als in specifieke leersituatie(s) overeenstemming is bereikt over de probleemsituatie en oplossingsrichting is er sprake van reductie van onzekerheid d.m.v. cognitief leren.</i>	Consensus t.a.v. probleemdefinitie en oplossingsrichting Actoren geven aan het probleem en de oplossing wel/niet in gezamenlijk overleg te hebben vastgesteld en zijn het wel/niet eens over de gekozen oplossing en de acties die ondernomen moeten worden.	- Documentenanalyse: <i>Documentatie/verslaglegging van leer- en ontwikkelmomenten.</i> - Semigestructureerde interviews <i>Vraag: 6 en 24</i>
Strategisch leren	Het vergroten van het bewustzijn van actoren over elkaars wederzijdse afhankelijkheid en de meerwaarde van elkaars betrokkenheid. <i>Als actoren in specifieke leersituatie(s) elkaars meerwaarde herkennen en erkennen is er sprake van reductie van onzekerheid d.m.v. strategisch leren.</i>	Stagnatiegehalte (in het samenwerkingsproces) Actoren zien wel/niet in op welke manier zij elkaar in de samenwerking kunnen versterken en zijn wel niet bereid elkaars meerwaarde te benutten door de afhankelijkheidsrelatie aan te gaan om vooruit te komen.	- Documentenanalyse: <i>Documentatie/verslaglegging van leer- en ontwikkelmomenten.</i> - Semigestructureerde interviews <i>Vraag: 9, 10, 11, 25 en 26</i>
Institutioneel leren	Het ontwikkelen van algemeen geaccepteerde formele en informele basisregels voor samenwerking. <i>Als er sprake is van een proces van convergentie tussen de verschillende institutionele achtergronden van actoren is er sprake van reductie van onzekerheid d.m.v. institutioneel leren.</i>	Gezamenlijke taal/cultuur Hebben actoren binnen de samenwerkingsrelatie gezamenlijk formele en informele regels en richtlijnen ontwikkeld die door alle actoren als een legitieme grondslag worden beschouwd of beschouwen zij de institutionele kenmerken van hun eigen organisatie als leidend voor hun handelen.	- Documentenanalyse <i>Documentatie/verslaglegging van leer- en ontwikkelmomenten.</i> - Semigestructureerde interviews <i>Vraag: 27</i>

3.5. Kwaliteitscriteria

Tot slot is het van belang om in dit hoofdstuk aandacht te besteden aan de kwaliteit van het onderzoek. Dit toont aan in hoeverre het onderzoek daadwerkelijk wetenschappelijk is (Boeije, 2014) en kan worden onderbouwd en beoordeeld aan de hand van de criteria betrouwbaarheid en validiteit (Boeije, 2014 & Van Thiel, 2015). In de volgende twee paragrafen worden de kwaliteitscriteria betrouwbaarheid (paragraaf 3.5.1) en validiteit (paragraaf 3.5.2) toegelicht.

3.5.1. Betrouwbaarheid

Het criterium betrouwbaarheid richt zich op het waarborgen dat meetfouten zo veel mogelijk worden voorkomen. Toevallige of onsystematische meetfouten kunnen namelijk de waarnemingen negatief beïnvloeden, waardoor de bevindingen mogelijk een vertekend beeld geven van de sociale werkelijkheid (Bleijenbergh, 2015 en Van Thiel, 2015). Een belangrijke maatstaf bij het meten van betrouwbaarheid is het principe van herhaalbaarheid, oftewel: de vraag of bij herhaling van het onderzoek onder dezelfde omstandigheden dezelfde meting van waarnemingen zal leiden tot gelijke uitkomsten (Boeije, 2014 en Van Thiel, 2015). De herhaalbaarheid van een onderzoek maakt het onderzoek betrouwbaarder, omdat dan de juistheid van de bevindingen met meer zekerheid kan worden vastgesteld. Bij kwalitatief onderzoek is de herhaalbaarheid echter lastig te reproduceren, omdat personen de databron zijn en zij hun gedrag kunnen aanpassen. Bij kwalitatief onderzoek is de betrouwbaarheid daarom meer gericht op de navolgbaarheid van de analyse, waarbij alle stappen die worden gezet in het onderzoek zo veel mogelijk worden vastgelegd en verantwoord (Van Thiel, 2015). In dit onderzoek zijn in het licht van deze vorm van verantwoording een aantal maatregelen genomen, zoals het werken met een nauwkeurige operationalisering waar een vragenlijst voor de interviews uit is afgeleid, het opnemen van de interviews, het letterlijk uitwerken daarvan in transcripten, het bijhouden van een codeboek waarin tijdens het codeerproces de afwegingen die zijn gemaakt ten aanzien van de coderingen zijn bijgehouden en het gebruiken van dit codeboek bij het analyseren van alle interviews. Deze maatregelen zijn ingezet om een zo goed mogelijk inzicht te geven in de keuzes die zijn gemaakt, hetgeen het onderzoek verifieerbaar maakt. Dat het onderzoek verifieerbaar is, houdt in dat andere onderzoekers het proces stap voor stap kunnen nalopen en kunnen zien hoe in dit onderzoek de resultaten tot stand zijn gekomen (Van Thiel, 2015). Daarnaast is de betrouwbaarheid van de dataverzameling vergroot door gebruik te maken van semigestructureerde interviews, waardoor aan alle respondenten dezelfde vragen zijn voorgelegd (Bleijenbergh, 2015).

3.5.2. Validiteit

Het criterium validiteit gaat over twee vormen van validiteit, namelijk interne validiteit en externe validiteit. Interne validiteit heeft betrekking op de geldigheid van een onderzoek en is gericht op de vraag: wordt er gemeten wat de onderzoeker beoogt te meten? (Boeije, 2014 & Van Thiel, 2015). De interne validiteit wordt in dit onderzoek op verschillende manieren gewaarborgd. Het eerste aspect dat hieraan bijdraagt, is het gebruiken van twee methodes van dataverzameling. Door de databronnen systematisch met elkaar te vergelijken, kan gecontroleerd worden in hoeverre deze consistent zijn met elkaar. Wanneer bij het gebruik van verschillende databronnen dezelfde uitkomst naar voren komt vergroot dit de interne validiteit (Van Thiel, 2015 & Vennix, 2011). Het tweede aspect dat de interne validiteit bevordert, is de operationalisering van de theoretische begrippen. Middels de operationalisering zijn de abstracte theoretische begrippen vertaald naar indicatoren die concreet meetbaar zijn in de praktijk. Een nauwkeurige operationalisering en het gebruik daarvan als leidraad gedurende het empirisch onderzoek vergroot de kans dat de onderzoeker meet wat hij beoogt te meten. Verder biedt de enkelvoudige casestudy als onderzoeksstrategie de mogelijkheid om een specifieke situatie centraal te stellen. Het levert een zeer rijke beschrijving op over het fenomeen dat onderzocht wordt en de semigestructureerde interviews bieden de mogelijkheid om gericht door te vragen als er onduidelijkheden zijn (Bleijenbergh, 2015). De grote hoeveelheid aan informatie en de mogelijkheid om door te vragen draagt bij aan de interne validiteit, omdat de kans op interpretatiefouten op deze manier kan worden verkleind.

De externe validiteit heeft betrekking op de generaliseerbaarheid van de resultaten van een onderzoek. Het vraagt om een kritische beschouwing of de bevindingen in het onderzoek kunnen worden vertaald naar een grotere populatie. In dit hoofdstuk is al eerder duidelijk geworden dat bij een casestudy gebruik wordt gemaakt van een klein aantal waarnemingen. Dit maakt de mogelijkheid om op basis daarvan algemeen geldende uitspraken te doen beperkt (Bleijenbergh, 2015). Het betekent dat er in sterke mate voorzichtigheid is geboden bij het generaliseren van de uitkomsten van dit onderzoek naar andere Nederlandse gemeentes. De aanbevelingen die aan de hand van een enkelvoudige casestudy kunnen worden gedaan, zijn daarom in de eerste plaats gericht aan de gemeente Utrecht. Naar andere Nederlandse gemeentes zijn deze aanbevelingen mogelijk wel te generaliseren, als de context in sterke mate overeenkomt met de manier waarop de gemeente Utrecht de zorg en ondersteuning heeft ingericht. De inrichting van de zorg en ondersteuning van deze gemeentes moet in ieder geval aan de volgende randvoorwaarden voldoen: de uitvoering moet of afstand zijn geplaatst van de gemeente bij voorkeur door deze uit te besteden aan een zelfstandige stichting; de doelgroep zijn jongeren of gezinnen die zowel met enkelvoudige als meervoudige opgroei en/of opgroei problemen bij de buurtgerichte integrale zorg- en

ondersteuning terechtkunnen; de uitvoerende organisatie dient in de uitvoering samen te werken met onder andere huisartsen, scholen, vrijwilligersinitiatieven en specialistische vormen van zorg gericht op maatwerk en preventie; binnen de gemeente is eveneens samenwerking vereist tussen verschillende afdelingen om de integrale ondersteuning op verschillende leefgebieden vorm te geven; in de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en de uitvoerende organisatie moet er een ambitie zijn om de gekozen inrichting incrementeel door te ontwikkelen. Ook als aan al deze voorwaarden wordt voldaan, is echter nog niet met zekerheid aan te nemen of de aanbevelingen ook voor deze gemeentes gelden, omdat de sterkte van verbanden lastiger te bepalen is (Bleijenbergh, 2015). Ten aanzien van de generaliseerbaarheid zijn er dan ook meer mogelijkheden wanneer wordt uitgegaan van analytische generaliseerbaarheid. Hiermee wordt bedoeld dat de onderzoeksresultaten buiten de onderzoekseenheid te generaliseren zijn, doordat deze een bestaande theorie kunnen aanvullen. De bevindingen kunnen namelijk gebruikt worden om bestaande theorieën te verfijnen of te nuanceren (Bleijenbergh, 2015 & Yin, 2014).

4. Resultaten en Analyse

In het vierde hoofdstuk van dit onderzoek worden de resultaten van het empirisch onderzoek gepresenteerd. Aan de hand van de verklarende factoren die zijn vastgesteld in het theoretisch kader zijn de documenten en de interviews geanalyseerd om op basis van de Utrechtse casus '*De samenwerkingsrelatie tussen de Buurteams Jeugd en Gezin en de Gemeente Utrecht*' uitspraken te kunnen doen over het tot stand komen van interorganisationale publieke innovatie in de praktijk. In dit hoofdstuk worden de verklarende factoren een voor een besproken. Het hoofdstuk begint met een korte casusbeschrijving (paragraaf 4.1.), waarna eerst wordt ingegaan op de verklarende factoren in relatie tot de effectiviteit van het netwerk (paragraaf 4.2.) en vervolgens op de verklarende factoren in relatie tot het netwerkmanagement (paragraaf 4.3.). Aan het eind van het hoofdstuk staat de conclusie (paragraaf 4.4.).

4.1. Casusbeschrijving

Om onderzoek te kunnen doen naar publieke innovatie in een interorganisationale context is de samenwerking tussen de Buurteams Jeugd en Gezin en de gemeente Utrecht als exploratieve casus geselecteerd. De inrichting van de uitvoering van de zorg en ondersteuning aan jeugd is in de Gemeente Utrecht georganiseerd in de vorm van het 'Utrechtse model', waarbij de ondersteuning langs drie geschakelde zorgsporen loopt, namelijk spoor 1: sociale basis, spoor 2: basiszorg en spoor 3: aanvullende zorg. De buurtteams Jeugd en Gezin en de huisartsen vallen beide onder 'spoor 2' van het model. Zij zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het leveren van de sociale en medische basiszorg (D12). De Buurteams Jeugd en Gezin hebben daarnaast ook een taak toebedeeld gekregen in de implementatie en doorontwikkeling van de zorg en ondersteuning aan jeugd. Zij werken samen met de gemeente Utrecht aan het implementeren van de buurtgerichte hoogwaardige generalistische basiszorg (hierna: basiszorg), maar ook aan de doorontwikkeling van het Utrechtse model en het stelsel Zorg voor Jeugd.

De onafhankelijke stichting 'Lokalis', die specifiek voor dit doeleinde is opgericht, verzorgt de Basiszorg middels de Buurteams Jeugd en Gezin voor de gemeente Utrecht. Het gaat hierbij in totaal over achttien buurtteams, in iedere wijk in Utrecht één en twee onderwijsteams: één specifiek voor het bedienen van het voortgezet onderwijs en één specifiek voor het bedienen van het mbo. Lokalis is intern georganiseerd in vijf programma's, namelijk: Gewoon Opvoeden, Basishulp, Specialistische Hulp, Onderwijs en Praktische Ondersteuning, vanuit deze programma's werken de directie, (programma)managers en gezinswerkers samen met verschillende afdelingen binnen de gemeente Utrecht. De Buurteams Jeugd en Gezin vormen de 'spil binnen het Utrechtse model', daarmee wordt bedoeld dat van de buurtteams wordt verwacht dat zij samenwerken met de Buurteams Sociaal

(Basiszorg 18+) en de uitvoerende partijen in spoor 1 en spoor 3: *“Enerzijds kunnen buurtteammedewerkers de professionals in het domein Gewoon Opvoeden ondersteunen en versterken. Anderzijds heeft het buurtteam de centrale rol om de Aanvullende Zorg in te schakelen en daarnaar te verwijzen als het nodig is”* (D2, pp. 9).

Binnen de gemeente is het team Jeugd, Zorg en Veiligheid (onderdeel van de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling) verantwoordelijk voor het beleid en voert de regie omtrent de taken en verantwoordelijkheden rondom de Zorg voor Jeugd. Binnen het team Jeugd Zorg en Veiligheid werken beleidsmedewerkers en strategisch adviseurs die zich bezighouden met onderwerpen die verbonden zijn aan de drie sporen. Sommige staan rondom deze onderwerpen in contact met Lokalis vanuit een ‘co-creatierelatie’, daarnaast zijn er twee accounthouders Buurtteams Jeugd en Gezin die vanuit een opdrachtgeversrol een relatie hebben met Lokalis. Deze accounthouders hebben de taak Lokalis te sturen en te ondersteunen bij het implementeren en doorontwikkelen van de Basiszorg. Buiten team Jeugd, Zorg en Veiligheid hebben ook andere teams binnen de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Utrecht, zoals team Meedoen naar Vermogen (opdrachtgever van de Buurtteams Sociaal) en team Onderwijs, een samenwerkingsrelatie met de Buurtteams Jeugd en Gezin en wordt er rondom praktische ondersteuningsvraagstukken eveneens samengewerkt met de afdeling Werk en Inkomen.

4.2. Effectieve netwerksamenwerking

Op basis van de literatuur over publieke innovatie van onder anderen Torfing (2016) en Mandell & Steelman (2003) is in het theoretisch kader vastgesteld dat de samenwerking tussen organisaties een belangrijke aanjager is van innovatie in de publieke sector. Vervolgens werd duidelijk dat het innovatiepotentieel in een interorganisationale context zit in de uitwisseling van kennis en ervaring tussen organisaties. De manier waarop de netwerksamenwerking is georganiseerd, kan de institutionele condities creëren om het tot stand komen van deze interactie binnen de samenwerking tot stand te brengen. Door in dit onderzoek de effectiviteit van de netwerksamenwerking te onderzoeken, wordt bekeken in hoeverre in de praktijk aan de institutionele condities is voldaan om het tot stand komen van interorganisationale interactie binnen de netwerksamenwerking te faciliteren. De vier factoren die door Kenis en Provan (2008) zijn vastgesteld om de effectiviteit van een netwerk te kunnen verklaren: doelconsensus, mate van afhankelijkheid, sociale relaties en aantal deelnemers worden na elkaar behandeld.

4.2.1 Doelconsensus

De mate waarin sprake is van doelconsensus tussen samenwerkingspartners binnen een netwerk is volgens Kenis en Provan (2008) een van de factoren die de effectiviteit van een netwerk kan verklaren. Aan de hand van documentenanalyse en de interviews is onderzocht in hoeverre er sprake

is van doelconsensus door eerst te achterhalen wat de formeel vastgestelde netwerkdoelen zijn en vervolgens te beoordelen in hoeverre deze in lijn liggen met de doelen die de respondenten zelf benoemen als het belangrijkste doel dat zij nastreven ten aanzien van het Zorg voor Jeugd beleid. Tevens is aan de respondenten gevraagd in hoeverre andere netwerkleden zich in de beleving van de respondent aan deze doelen committeren. Naast deze meer directe vragen is de respondenten ter controle gevraagd om te beschrijven welke taak of rol zij vervullen binnen het netwerk. Aan de hand daarvan kan worden bepaald in hoeverre de netwerkleden daadwerkelijk hun verantwoordelijkheid nemen in het realiseren van de netwerkdoelen.

4.2.1.1. Netwerkdooelstellingen

Het eerste wat opvalt ten aanzien van de doelen is dat de gemeente Utrecht domeinbreed als doel heeft om het stelsel rondom de zorg en ondersteuning aan jeugd opnieuw in te richten (D1). Uit de documentenanalyse blijkt dat de gemeente Utrecht de decentralisatie van de Jeugdwet gezien heeft als kans om de manier waarop invulling wordt gegeven aan de taken en verantwoordelijkheden die zij toebedeeld hebben gekregen te hervormen: *“Deze decentralisatie van alle taken op het gebied van de Jeugdzorg naar de gemeente stelt ons voor een complexe uitdaging en biedt tegelijkertijd een enorme kans om deze zorg kwalitatief beter, eenvoudiger en tegen minder kosten te organiseren”* (D2, pp. 1). De beweegreden voor het willen ondergaan van deze stelselwijziging komt gedeeltelijk voort uit het gegeven dat de rijksoverheid en gemeenten de versnippering van financiële stromen en verantwoordelijkheden van het voorgaande stelsel willen verhelpen. Vanuit de gemeente Utrecht en haar uitvoerende partners is dit echter ook vooral vanuit de wens om in de toekomst te willen voorkomen dat een kind of gezin te maken krijgt met verschillende hulpverleners uit verschillende organisaties. De gemeente denkt dit te kunnen realiseren door in de ambitie kinderen, jongeren, ouders en hun leefwereld centraal te stellen (D2).

De feitelijke visie, zoals die uit de documenten naar voren komt, komt overeen met de ambitie die de respondenten binnen team Jeugd, Zorg en Veiligheid aangeven na te streven als hun gevraagd wordt deze te beschrijven (R1, R5, R11). Er zijn twee respondenten die werkzaam zijn binnen het team Jeugd, Zorg en Veiligheid die deze ‘kans’ die de decentralisatie in hun beleving biedt letterlijk benoemen: *“Nou ja met de transitie van de verantwoordelijkheid op de Zorg voor Jeugd, de jeugdzorg zoals het vroeger heette, naar de gemeente vanuit rijk en provincie kwam er een kans voor de gemeente om daar natuurlijk ook zelf een draai aan te geven en dat is in Utrecht vrij vroeg ingezet”* (R1). en *“We hebben nu een kans, de transitie die geeft ons heel veel mogelijkheden en wij willen naar een ander zorglandschap toe”* (R5). Ook van de intentie die schuilgaat achter de vernieuwing van de Zorg voor Jeugd zijn zij op de hoogte (R1, R5, R7): *“[...] tegelijkertijd willen we wegblijven van, wat het natuurlijk was, ja zo voor je het weet had je tien mensen in huis”* (R1). En: *“Er*

is een zo'n dia hè, waar de cliënt in het midden staat en dan staat eromheen allerlei hulpverleners of allerlei andere soorten betrokkenen om een cliënt heen. Iedereen had zoiets, dit is de werkelijkheid. Dit is wat we niet willen" (R5). Daarnaast blijkt uit de interviews dat ook de respondenten vanuit de Buurtteams Jeugd en Gezin de ambitie Zorg voor Jeugd centraal stellen bij het handelen. De ambitie en de beweegreden daarachter wordt minder vaak letterlijk genoemd, maar de respondenten benadrukken wel allemaal dat het centraal stellen van de leefwereld van de jongeren of het gezin een belangrijk onderdeel is van hun werkzaamheden (R2, R6, R9, R12, R13, R15).

Daarnaast komt uit de documenten naar voren dat de ambitie ten aanzien van Zorg voor Jeugd verder is uitgewerkt in een aantal leidende principes. Deze leidende principes zijn: 1) Gewoon opvoeden in plaats van problematiseren; 2) Het gezin in het dagelijks leven is het uitgangspunt; 3) De inhoud staat centraal, niet het systeem; 4) De veiligheid van het kind vormt altijd de ondergrens (D2). Er kan worden aangenomen dat deze leidende principes kunnen worden bestempeld als de netwerkdoelen, omdat deze principes leidend zijn voor alle samenwerkingspartners, dus zowel voor de gemeente Utrecht als voor de Buurtteams Jeugd en Gezin: *"In deze principes is de kern gevat van wat Utrecht beoogt met de verandering en ze vormen een richtsnoer bij alle stappen die worden gezet in de transformatie. Zowel voor de gemeente (in haar rol als opdrachtgever) als voor de uitvoerende partners"* (D2, pp. 7). Dat de Buurtteams Jeugd en Gezin inderdaad dezelfde leidende principes hanteren als de gemeente Utrecht wordt onder andere duidelijk aan de hand van het jaarverslag van Lokalis. Hierin staan dezelfde leidende principes letterlijk benoemd en wordt ook aangegeven: *"De leidende principes die Utrecht heeft geformuleerd voor de transformatie van het sociaal domein waren vanaf de start van de teams jeugd & gezin richtinggevend"* (D6, z.p.). Op basis van de documenten kan dus worden vastgesteld dat de formele, schriftelijk vastgestelde doelen voor beide samenwerkingspartners gelijk zijn.

4.2.1.2. Eigenaarschap

Tot nu toe is duidelijk geworden dat team Jeugd, Zorg en Veiligheid en Lokalis dezelfde visie en uitgangspunten (in de vorm van de leidende principes) hanteren. Op basis hiervan kan worden gesteld dat er sprake is van een sterke mate van doelconsensus tussen de samenwerkingspartners. Dat de formele doelen overeenkomen, zegt alleen nog niks over het daadwerkelijke commitment aan het realiseren daarvan in de praktijk. Er is daarom ook onderzocht in hoeverre de samenwerkingspartners bij het invullen van hun individuele taak in de praktijk een rol innemen waarlangs zij een bijdrage leveren aan het realiseren van deze netwerkdoelen. Alvorens wordt overgegaan op het analyseren van de data, is het belangrijk om te benoemen dat het aandeel dat de gemeente Utrecht voor zichzelf en uitvoeringspartners voorziet in het realiseren van de ambitie uit twee onderdelen bestaat. Naast dat de gemeente Utrecht ernaar streeft om de kwaliteit van de zorg

inhoudelijk te verbeteren, is de gemeente gericht op het verder ontwikkelen van het Utrechtse model, wat zij in co-creatie met onder andere de Buurteams Jeugd en Gezin willen doen (D2 en D5). De gemeente Utrecht werkt dus zowel samen bij de uitvoering rondom de implementatie van het Utrechtse model als rondom de doorontwikkeling van het Utrechtse model. De twee onderdelen worden om het overzichtelijk te houden als twee aparte kopjes behandeld.

Implementatie Utrechtse model

Aan de hand van de casusbeschrijving aan het begin van dit hoofdstuk kan worden afgeleid dat de samenwerking rondom de inhoudelijke vernieuwing van de zorg en ondersteuning aan jongeren en gezinnen verder kan worden gespecificeerd naar twee taken, oftewel naar twee gezamenlijke doelen in de samenwerkingsrelatie tussen team Jeugd, Zorg en Veiligheid en Lokalis. Het belangrijkste doel in het 'eigen spoor' is het implementeren van een nieuwe vorm van zorg voor jongeren en gezinnen: de basiszorg. De Buurteams Jeugd en Gezin verzorgen deze basiszorg voor de gemeente. Daarbij heeft de gemeente Utrecht als doel dat deze Buurteams ondersteuning bieden op verschillende leefgebieden (generalistisch), dichtbij en snel toegankelijk zijn (buurtgericht) en dat de buurtteammedewerkers integraal werken volgens het principe 'één gezin, één plan, één hulpverlener', waarbij de eigen autonomie en regie van het gezin zo veel mogelijk behouden blijft (D1). Een tweede doel waar de gemeente Utrecht en de buurtteams Jeugd en Gezin binnen de samenwerkingsrelatie gezamenlijk inspanningen op verrichten, is het positioneren van de buurtteams binnen het stelsel Zorg voor Jeugd. Dit houdt in dat de Buurteams Jeugd en Gezin op uitvoerend niveau en team Jeugd, Zorg en Veiligheid op beleidsniveau samen bezig zijn met het zoeken naar en het realiseren van aansluiting met de andere partijen die betrokken zijn bij de zorg- en ondersteuning aan jongeren en gezinnen (R1, R4, R8, R9, R10, R11, R12, R15).

De doelen die samenhangen met de inrichting van de basiszorg worden vaak terloops genoemd door de respondenten (R1, R2, R4, R5, R6, R8, R13). Daarnaast geeft de visitatiecommissie, die in september 2016 onderzoek heeft gedaan naar de samenwerking tussen de gemeente en de buurtteamorganisaties, ook aan: *"Iedereen heeft waardering voor de basiskeuzes van de gemeente bij het inrichten van het nieuwe zorgstelsel, het werken volgens de leidende principes lijkt behoorlijk verinnerlijkt [...]"* (D5, pp. 3). Dit is echter niet wat het meeste opvalt uit de antwoorden van de respondenten. Eigenlijk alle respondenten, zowel vanuit team Jeugd, Zorg en Veiligheid als Lokalis, benoemen namelijk het realiseren van 'de beweging naar voren' als zijnde een van de belangrijkste doelstellingen die zij nastreven ten aanzien van het Zorg voor Jeugd beleid: *"Een van de doelstellingen is, of de belangrijkste doelstelling is spoor 1, spoor 2, spoor 3"* (R12). Dat er voornamelijk veel aandacht is voor het realiseren van de verschuiving van aanvullende zorg naar basiszorg en van basiszorg naar de sociale basis die met deze 'beweging naar voren' bedoeld wordt,

blijkt vooral als de respondenten gevraagd wordt te beschrijven wat hun rol is binnen het Zorg voor Jeugd beleid. Bij vier van de vijf domeinen worden vanuit Lokalis voorbeelden gegeven van werkzaamheden die in lijn liggen met het realiseren daarvan (R2, R9, R12, R13, R15). Een voorbeeld vanuit het programma Gewoon Opvoeden is de ombouw van de dagbehandelingen. De programmamanager beschrijft haar rol hierbinnen als volgt: *“Als programmamanager ben ik natuurlijk bezig heel erg met: hoe kunnen we die beweging naar voren zeg maar versterken of stimuleren vanuit onze rol vanuit het buurtteam en met partners -, het voorveld”* (R9). Een ander voorbeeld is de samenwerking tussen een van de beleidsadviseurs Aanvullende Zorg en de programmamanager Specialistische Jeugdhulp om het aantal verwijzingen naar Jeugdhulp met Verblijf te verminderen. Dit vanuit de intentie de zorg en ondersteuning op dit gebied zo veel mogelijk ambulant te organiseren. Zij bestuderen daarvoor samen het verwijsgedrag van de Buurtteams Jeugd en Gezin (R2, R4, R8). Uit de documenten en de antwoorden van de respondenten kan worden afgeleid dat in de loop van 2016 de beweging naar voren steeds meer een prioriteit is geworden vanwege financiële druk (R8). In het tweede jaar van de decentralisatie wordt duidelijk dat de vraag naar zorg en ondersteuning stijgt, terwijl de rijksbijdrage voor jeugdhulp afneemt (D4, D9). Het idee achter de uitdrukking ‘de beweging naar voren’ is dat door effectieve inzet van een sterke sociale basis en basiszorg problemen vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd en opgelost, waardoor de inzet van duurdere, meer specialistische vormen van hulp minder vaak nodig is (D12): *“[...] in dat cascade van spoor 3 naar spoor 2, van spoor 2 naar spoor 1, om de dingen zo normaal mogelijk en zo goed mogelijk voor een gezin te organiseren is dan de doelstelling en dan denken we dat het goedkoper kan door nou ja die beweging naar voren te krijgen”* (R4).

Gekeken naar de vraag in hoeverre er sprake is van doelconsensus, is duidelijk geworden dat de beide samenwerkingspartners in relatie tot de inhoudelijke vernieuwing met name veel aandacht hebben voor ‘de beweging naar voren’. Het is dus belangrijk om na te gaan in hoeverre de focus op het bewerkstelligen van deze beweging aansluit op de netwerkdoelen of bijdraagt aan het realiseren ervan. Duidelijk wordt dat men binnen de gemeente Utrecht van mening is dat het bewerkstelligen van deze beweging een manier is om invulling te geven aan de uitgangspunten. Als het namelijk lukt om kinderen, jongeren en gezinnen meer preventief, of met lichtere vormen van zorg, te ondersteunen, is dit in lijn met de zorg dicht bij huis en zo veel mogelijk aansluiten bij het gewone leven. De doelstelling om de beweging naar voren te realiseren lijkt daarmee een concretere, meer resultaatgerichte invulling van de uitgangspunten rondom de inhoudelijke vernieuwing, en daarmee een invulling van de individuele taak die in lijn is met de netwerkdoelen.

Doorontwikkelen Utrechtse model

Behalve dat de samenwerkingspartners samen optrekken rondom het inhoudelijk vernieuwen van de zorg en ondersteuning, blijkt dat team Jeugd, Zorg en Veiligheid aan Lokalis ook een belangrijk aandeel toebedeelt in het doorontwikkelen van het Utrechtse model. Uit de documentenanalyse komt naar voren dat dit voortkomt uit de beleidsmatige keuze van de gemeente voor een ontwikkelgerichte insteek (D1). Respondenten benoemen hiervoor als reden dat ze er zich binnen de gemeente bewust van waren dat het niet mogelijk was om bij de start alles al heel concreet vast te leggen, omdat op voorhand niet kon worden voorspeld hoe alles zou uitpakken en hoe het zich zou ontwikkelen (R1, R4, R5, R11): *“[...] een van de belangrijke elementen in het beleid en ook hoe we dat hebben proberen uit te stralen is geweest: dit is iets waar we sterke ideeën over hebben, vooral principes op hebben geformuleerd, maar wat precies de uitkomst wordt dat kunnen we nu niet vaststellen. Dat gaan we proefondervindelijk uitzoeken”* (R1). Er is daarom gekozen om de transformatie en het realiseren van de ambitie te benaderen als een meerjarig veranderingsproces, waarbij gekozen is voor een veranderstrategie waar leren en doorontwikkelen centraal staat (D2): *“Kern van deze veranderstrategie is dat we werkende weg leren en stapsgewijs vernieuwen. De richting ontwikkelen we samen met betrokken partners en wordt inhoudelijk gevoed door de uitvoeringspraktijk.”* (D2, pp 4).

De beschrijving van de veranderingsstrategie laat zien dat uitvoerende partners een belangrijk aandeel hebben in de doorontwikkeling. Meer specifiek voor de buurtteams geldt dat de gemeente Utrecht de werkwijze van de buurtteams in co-creatie tussen de buurtteams en de gemeente wil ontwikkelen. (D2, D12). De respondenten die werkzaam zijn bij Lokalis bevestigen dat de gemeente Utrecht leren en ontwikkelen hoog in het vaandel heeft staan en dat zij het lerende klimaat ook zelf ervaren, doordat het een belangrijke plek krijgt in de samenwerkingsrelatie (R2, R9, R13, R15). Dat er sprake is van een lerend klimaat uit zich in de praktijk doordat er in allerlei verschillende samenstellingen en verbanden ruimte is voor het uitwisselen van kennis en ervaring tussen beleid en uitvoering. (R1, R11). Alle respondenten noemen een of meerdere van de volgende voorbeelden: Stelselbreed worden uitvoerende partijen op gezette tijden uitgenodigd om mee te denken over de transformatie en de doorontwikkeling daarvan in de vorm van ‘ontwikkelkamers’, ‘diner pensants’, ‘kenniscafés’ et cetera. Rondom de basiszorg is er aandacht voor het leren door middel van co-creatie co-creatiebijeenkomsten, die één keer per kwartaal worden georganiseerd, met als doel dat Lokalis en de gemeente Utrecht gezamenlijk leren. Aan de bijeenkomsten nemen de programmamanagers van Lokalis en de trekkers van de clusters van team Jeugd, Zorg en Veiligheid deel. Daarnaast worden jaarlijks een aantal buurtteams bezocht door de accounthouders en andere geïnteresseerden vanuit de gemeente Utrecht. Beleid en uitvoering leren gezamenlijk waar binnen de gemeente Utrecht bureaucratische belemmeringen zitten, door casuïstiekbesprekingen in de City

Deal. Aan de hand van ontwikkelopgaven, proeftuinen en pilots wordt nagedacht over de doorontwikkeling op specifieke thema's en ook in de dagelijkse gang van zaken is er ruimte om onderling signalen te delen waar vervolgens op geacteerd wordt. De uitvoerende professionals werken onderling in het primaire proces met intervisies, casuïstiekbesprekingen en procesevaluaties (D10). Intern is er binnen team Jeugd, Zorg en Veiligheid ook bewust aandacht voor het leren. Zij hebben onder andere één keer in de twee weken een teamoverleg waar ze elkaar bijpraten over telkens een ander onderwerp en met elkaar meedenken. Binnen Lokalis hebben ze eenzelfde soort concept in de vorm van een Open Space-bijeenkomst, één keer in de drie weken.

Naast de bijeenkomsten die worden georganiseerd om het lerend vernieuwen te faciliteren, is het ook vooral de bedoeling om een verandering in mindset te realiseren. Het centraal stellen van de leefwereld van de jongeren en gezinnen vraagt om een verandering in de manier van werken en dus van de manier waarop samenwerkingspartners invulling geven aan hun eigen rol binnen de samenwerkingsrelatie (R2, R9, R12, R13, R15). Zowel aan de beleidskant als aan de uitvoeringskant moeten partijen continu scherp blijven op wat er beter kan (R1, R3, R4, R8, R12, R15): *"[...] dan moet je heel erg die notie hebben dat je scherp blijft op: doe ik nog de goede dingen en zo niet dan moet ik dat nu eruit tillen, want dan hebben we daar iets op te doen"* (R1). De manier waarop medewerkers vanuit team Jeugd, Zorg en Veiligheid invulling kunnen geven aan dit gedeelte van hun rol in de samenwerkingsrelatie wordt als volgt beschreven: *"[...] medewerkers van de gemeente kunnen tijdens een overleg prikkelen en even teruggrijpen naar de bedoeling van de ingezette verandering en ook de organisaties meer comfort bieden door ze de ruimte te geven buiten organisatiebelangen te denken"* (D5, pp: 6). Uit de antwoorden van de respondenten wordt duidelijk dat dit ook vooral de manier is waarop zij dit ondersteunen. Op twee manieren is er aandacht voor het lerend vernieuwen met de Buurteams Jeugd en Gezin. Aan de ene kant zijn zij alert op de uitgangspunten door de voortgang bijvoorbeeld in kwartaal overleggen te agenderen (R1, R4). Ook worden signalen die via allerlei wegen bij de accounthouders van team Jeugd, Zorg en Veiligheid terechtkomen over zaken die niet conform de uitgangspunten lijken te gaan, besproken (R1, R3, R4, R5). Anderzijds verlangt team Jeugd, Zorg en Veiligheid van uitvoerende organisaties dat zij bewust tijd besteden aan leren en reflectie en ondersteunen zij dit door uitvoerende partijen hiertoe vanuit hun eigen rol aan te moedigen (R1, R5, R8): *"We vragen echt hoe organiseren jullie dat en blijft daar ruimte voor?"* (R5) En door hier middels de manier van financiering en de manier waarop de opdrachtgeversrol wordt ingevuld ruimte voor te bieden: *"Ik vind niet dat je als gemeente met die gedragsverandering bezig moet gaan. Ik denk wel dat je moet kijken als gemeente: hebben we ook in onze contractering of in het geld wat we geven in relatie tot het aantal fte's – zit daar voor deze organisatie ruimte in om tijd te besteden aan reflectie?"* (R8) Uit de interviews blijkt dat de aandacht voor het leren en

ontwikkelen bij Lokalis onder druk heeft gestaan door een toename van de hulpvraag (R4, R5, R8): *“Dat hoor ik ze ook wel zeggen van: ‘Ja, maar ik heb het zo druk hier heb ik geen tijd voor om er eens even rustig op te reflecteren’”* (R8). Al geven respondenten vanuit Lokalis wel aan dat ondanks dat de werkdruk als hoog wordt ervaren, de programmamanagers hun gezinswerkers hierin stimuleren en faciliteren door uit te stralen dat zij het leren en reflecteren belangrijk vinden (R2, R6, R9, R15): *“Het vraagt wel nabijheid van mij bij mijn team om te blijven uitstralen, ondanks drukte, laat die dingen altijd voorgaan, want als je die niet meer doet waar reflecteer je dan, waar bevraag je elkaar dan nog kritisch?”* (R6)

Het is echter wel de vraag in hoeverre de beoogde verandering in denken en doen helemaal is doorgedrongen tot het niveau van de uitvoerende professionals in het primaire proces. Uit de antwoorden van de respondenten blijkt namelijk dat ondanks dat overtuigend kan worden vastgesteld dat het managementniveau van Lokalis bekend is met en zich committeert aan de netwerkdoelen (R2, R8, R10, R15): *“Als jij met een manager, of het nou een teammanager is of met een manager van de zorgaanbieder, de gesprekken hebt en het gaat over de beweging - nou ja alle beleidsblop - dan zijn we het altijd roerend met elkaar eens”* (R10), daarmee niet per definitie kan worden aangenomen dat dit voor de uitvoerende professionals van Lokalis ook geldt. Een aantal respondenten vanuit de gemeente Utrecht geeft namelijk aan dat gezinswerkers over het algemeen wel bekend zijn met de leidende principes, maar nog moeite hebben met het omdenken dat daarbij vanuit de transformatiegedachte van ze gevraagd wordt (R4, R8, R10). Vooral bij het bespreken van casuïstiek wordt duidelijk dat er gezinswerkers zijn die nog moeite hebben met de leidende principes toe te passen op - of te vertalen naar - de dagelijkse praktijk (R8, R10). Deze constatering wordt echter niet door iedereen zo hard gesteld, of wordt in perspectief geplaatst. Er wordt op gewezen dat sinds het oprichten van Lokalis eind 2014 de organisatie in rap tempo is gegroeid van een klein aantal pilotbetrokkenen naar ongeveer driehonderd medewerkers en dat het om die reden niet reëel is om te verwachten dat zij allemaal al volgens de visie functioneren (R1, R5, R11). Er wordt wel duidelijk dat er maatregelen zijn getroffen om medewerkers te werven die passen bij de ambitie van de gemeente Utrecht. Bij de selectieprocedure wordt geselecteerd op de ambitie en de nieuwe medewerkers worden onderwezen in de leidende principes en waar deze voor staan (R1, R5, R15): *“Daarnaast hebben zowel de gemeente als de buurtteamorganisaties veel geïnvesteerd in het opleiden van hun professionals om hen ook op die manier toe te rusten voor hun nieuwe rol”* (D5, pp. 6), maar dat het per gezinswerker verschilt hoe snel ze de transformatie denken op te pakken en weten te integreren in hun werk (R1, R2, R4, R5, R8, R10, R15): *“[...] de ambitie is er absoluut bij iedereen, maar de uitleg wat het precies betekent [...] ik zie best wel dat daar eens wat licht tussen zit in hoe mensen dat doen”* (R5).

Daarnaast komt uit het empirisch onderzoek naar voren dat respondenten ergens een soort onbehagen ervaren over de manier waarop invulling wordt gegeven aan het lerend vernieuwen. Vanuit team Jeugd, Zorg en Veiligheid hebben ze het gevoel dat dit nog niet afdoende is, dat ze nog niet alles weten te vangen wat er in de uitvoering gebeurt (R1, R4, R5, R8, R11). Wat opvalt in de antwoorden van de respondenten is dat zij aan beide kanten aangeven dat het gezamenlijk leren voornamelijk tot stand komt als een onderdeel van het dagelijks werk (R1, R4, R6, R7,): *“Nu doen we dat allemaal wel tussen de bedrijven door, maar dat is wel degelijk leren”* (R6), maar vervolgens wordt ook aangegeven: *“Dan is er natuurlijk het leren van het dagelijkse werk, maar dat is beperkt in zijn waarden, omdat het leren echt verdiepend is als je terugkijkt op hoe heb ik gehandeld”* (R1). Vanuit het oogpunt van de onderzoeker lijkt er behoefte te zijn aan aandacht en tijd voor een meer overstijgende vorm van reflectie in de samenwerkingsrelatie. Zowel binnen Lokalis als binnen team Jeugd, Zorg en Veiligheid geeft men namelijk aan dat er wel momenten zijn waarop meer bewust wordt stilgestaan bij reflectie (R3, R5, R6, R7, R8, R9, R10, R12, R14, R15). Het algemene beeld is wel dat het fragmentarisch wel gebeurt, maar dat een vorm van reflectie waarbij meer op afstand en overstijgend gekeken wordt naar de transformatie nu te weinig prioriteit krijgt, terwijl meer aandacht hiervoor wel als nuttig ervaren wordt (R1, R2, R4, R5, R6, R7, R9, R10, R15). Een moment waar dit signaal heel concreet naar voren komt is als de respondenten spreken over de co-creatiebijeenkomsten en wat zij minder geslaagd vinden aan deze bijeenkomsten. Zij geven hier aan dat de bijeenkomsten vaak meer uitdraaien op het elkaar informeren (R2, R7, R8, R9, R10, R12): *“Hij loopt goed op het moment dat je echt samen aan het co-creëren bent en hij loopt niet goed als je alleen maar elkaar aan het informeren bent”* (R12). Informatie delen wordt gezien als functioneel, maar de respondenten ervaren daardoor niet zozeer dat ze gezamenlijk aan het leren zijn: *“Een laag in leren is kennis delen en voor mij zit die meer op het kennis delen dan op fundamenteel leren”* (R8). Veel liever zouden zij zien dat de co-creatiebijeenkomst benut wordt om meer overstijgend te kijken en te reflecteren op de hele beleidsontwikkeling (R4, R6, R7, R9, R12): *“Je zou natuurlijk wel in dat grotere geheel dan veel meer kunnen inzoomen op waar vinden we nou dat we staan in de transformatie”* (R6).

4.2.1.3. Commitment netwerkliden

In relatie tot de doelconsensus is tot slot aan de respondenten gevraagd in hoeverre de netwerkliden zich in hun beleving committeren aan de netwerkdoelen. Hierbij wordt duidelijk dat beide samenwerkingspartners op een aantal punten kritisch zijn over de manier waarop de ander invulling geeft aan de verantwoordelijkheden. Respondenten vanuit Lokalis geven aan dat zij op sommige momenten ervaren dat de gemeentelijke organisatie verkokerd is (R6, R12, R13). Dat er binnen de gemeente Utrecht nog sprake is van versnippering zien zij vooral in de samenwerking met

team Jeugd, Zorg en Veiligheid. Het gaat dan om onderwerpen die samenhangen met de domeinen binnen de gemeente Utrecht die niet onder de verantwoordelijkheid van team Jeugd, Zorg en Veiligheid vallen. Het is dan ook een signaal dat vooral vanuit het programma Onderwijs komt: *“Het is ook een beetje paradoxaal, want die hele transformatie is niet meer die versnippering en meer schotten weg, maar soms voel ik daar nog wel schotten”* (R6). En het programma Praktische Ondersteuning: *“Bij de gemeente werken natuurlijk zoveel mensen en het zijn zulke eilandjes ook en daar moet ook echt ontschot worden”* (R13) wordt benoemd. Uit het visitatierapport van de commissie Simons komt eenzelfde soort bevinding naar voren. In dit rapport wordt aangegeven dat de afdelingen Wonen, Onderwijs en Werk en Inkomen een meer traditionele werkwijze hebben en dat hier winst te behalen valt, onder andere door te zorgen dat deze domeinen ook meer volgens de leidende principes gaan werken (D5).

Respondenten vanuit team Jeugd, Zorg en Veiligheid zijn op twee punten kritisch op het commitment van Lokalis ten aanzien van de netwerkdoelen. Het eerste punt richt zich op de samenwerking van Lokalis met uitvoerende organisaties in spoor 1 en spoor 3. Het verwijsgedrag van Lokalis naar aanvullende zorg kan daarbij als voorbeeld worden aangehaald. Conform de uitgangspunten wordt van Lokalis verwacht dat zij bij een verwijzing in overleg met de aanbieders van de aanvullende zorg komen tot maatwerkoplossingen. Bij team Jeugd, Zorg en Veiligheid komen soms echter signalen binnen waaruit blijkt dat er nog niet altijd sprake is van deze zogenoemde ‘warme overdracht’ (R8, R10). Wat opvalt is dat vooral respondenten binnen team Jeugd, Zorg en Veiligheid die vanuit spoor 1 en spoor 3 een relatie hebben met de basiszorg zich hier kritisch over uitlaten. Respondenten die vanuit team Jeugd, Zorg en Veiligheid meer direct betrokken zijn bij de basiszorg geven aan dat zij deze signalen ontvangen van collega’s (R1, R4, R5). Zij hebben de kritische houding richting de buurtteams zien toenemen in het tweede jaar van de transformatie. Dit beschouwen zij niet altijd als terecht, omdat ontwikkelingen in deze omgeving zeer langzaam gaan en er snel gekeken wordt naar de buurtteams als het langzamer gaat dan verwacht. Veel van deze ontwikkelingen hangen namelijk met het werk van de buurtteams samen (R4, R5, R11). Het tweede punt waarop team Jeugd, Zorg en Veiligheid kritisch is op Lokalis heeft betrekking op de basiszorg zelf: *“Net zomin als een samenwerking met partijen niet af is, is ook dat de basis van hun werk nog niet helemaal af, daar werken ze aan en daar doen ze onderzoek op”* (R1). Ten aanzien hiervan geven respondenten aan, ook respondenten die vanuit team Jeugd, Zorg en Veiligheid meer direct betrokken zijn bij de buurtteams, dat op dit punt van Lokalis verlangd wordt dat zij werken aan een basis die beter op orde is, eenduidiger is en dat er gewerkt wordt met een gezinsplan dat standaard een aantal elementen bevat (R1, R4, R5).

Gekeken naar het commitment van de netwerkleden valt op dat beide netwerkleden de verantwoordelijkheden die zij toebedeeld hebben gekregen niet ontkennen of proberen te ontlopen. De samenwerkingspartners zijn op de hoogte van de genoemde punten. Vanuit team Jeugd, Zorg en Veiligheid geven ze aan hieraan te werken door in te zetten op het onder de aandacht brengen van de leidende principes bij andere gemeentelijke afdelingen (R1, R3, R10). Er vindt bijvoorbeeld steeds meer afstemming plaats tussen afdelingen binnen de gemeente wanneer er een nieuwe beleidsregel wordt ontwikkeld (R1, R3) en er wordt nagedacht over het implementeren van opgabegericht werken (R1, R10, R12). De respondenten die werkzaam zijn bij Lokalis geven aan zich er bewust van te zijn dat zij zowel verantwoordelijk zijn voor het leveren van basiszorg als het aangaan van de samenwerking met partners in spoor 1 en 3 (R2, R9, R15). Tegelijk geven zij aan dat er op het moment vooral veel aandacht uitgaat naar het realiseren van een uniforme basisattitude (R2, R15): *“[...] doorontwikkelen van de basiszorg was ook een heel belangrijk thema hè, dus ja je moet dan toch keuzes maken”* (R2). De bezwaren die beide samenwerkingspartners uitten ten aanzien van het commitment van de ander lijkt daarom ook niet zozeer te gaan over of de samenwerkingspartners een bijdrage leveren aan het realiseren van de netwerkdoelen. Het gaat hier eerder over een verschil in de verwachting binnen welke tijdsperiode zij geacht worden dit te kunnen realiseren (R10, R15). Er zijn namelijk ook een aantal respondenten die erop wijzen dat het veranderingsprocessen betreft die van de lange adem zijn (R5, R6, R12, R13 R15): *“De realiteit is gewoon dat het heel lang duurt en dat het met hele kleine stapjes gaat en dat transformeren echt wel nou een soort zevenjarenplan of een tienjarenplan is [...], want daar lopen wij tegenaan dat het in de praktijk allemaal veel hardnekkiger is”* (R6). Op basis hiervan kunnen vraagtekens worden gezet bij de verwachtingen van de respondenten over wat in hun beleving gerealiseerd had moeten zijn. Dit is mogelijk te voorbarig binnen het huidige tijdsbestek van drie jaar.

4.2.1.4. Deelconclusie

De theoretische veronderstelling ten aanzien van de doelconsensus is dat een hoge mate van doelconsensus de effectiviteit van de samenwerking bevordert en een lage mate van doelconsensus de effectiviteit van de samenwerking belemmert. Over de formele doelen is overeenstemming tussen de netwerkleden en dus doelconsensus. De invulling van deze doelen in de praktijk resulteert in samenwerking tussen de netwerkleden op twee punten, namelijk de implementatie en het doorontwikkelen van het Utrechtse model. Ook dit wordt door beide samenwerkingspartners beaamd. Gekeken naar het eerste doel, de implementatie van het Utrechtse model, is in de praktijk een doelverschuiving zichtbaar. Er is vooral veel aandacht voor ‘de beweging naar voren’. Het betreft een concretisering van de doelstellingen die past binnen de netwerkdoelen en doet daarom geen afbreuk aan de doelconsensus. Ten aanzien van het doorontwikkelen van het Utrechtse model geven

beide samenwerkingspartners aan hun steentje bij te dragen aan de gekozen veranderstrategie, maar vervolgens is er een soort onbehagen waargenomen of deze aanpak leidt tot de beoogde doelbereiking. Er wordt in twijfel getrokken of alle kennis en ervaring die wordt opgedaan in de praktijk voldoende tot uitwisseling komt in de interactie tussen de organisaties, terwijl deze informatie de basis vormt voor het verder inrichten van de doorontwikkeling van het Utrechtse Model. Als laatste wordt bij het commitment duidelijk dat netwerkliden die binnen de gemeente Utrecht verder af staan van de Basishulp kritischer zijn over de resultaten die de Buurtteams Jeugd en Gezin tot nu toe gerealiseerd hebben dan de netwerkliden die meer direct met de buurtteams in contact staan. In relatie tot de doelconsensus betekent dit dat er binnen de gemeente Utrecht geen consensus is over de termijn waarbinnen verwacht mag worden dat de doelen gerealiseerd kunnen worden.

4.2.2. Mate van afhankelijkheid

De tweede factor die kan bijdragen aan het verklaren van de effectiviteit van een netwerk is de mate waarin netwerkliden afhankelijk zijn van elkaar. Aan de hand hiervan kan worden bepaald in hoeverre beide samenwerkingspartners belang hebben bij een vrijwillige actieve deelname aan de samenwerking. In deze paragraaf wordt de afhankelijkheidsrelatie onderzocht door na te gaan over welke hulpbronnen Lokalis en de gemeente Utrecht beschikken. Vervolgens is met behulp van de Resource Dependence Theory bepaald van welke vorm van afhankelijkheid sprake is en wat dit betekent in relatie tot de netwerkeffectiviteit.

4.2.2.1. Middelen

Volgens Koppenjan en Klijn (2004) kunnen netwerkliden over tastbare en niet-tastbare middelen beschikken. Er zijn twee soorten tastbare middelen: financiële middelen en productiemiddelen. De financiële middelen voor het bekostigen van de Buurtteams Jeugd en Gezin worden geheel verzorgd vanuit team Jeugd, Zorg en Veiligheid en dus door de gemeente Utrecht. Of zoals de accounthouder van de Buurtteams Jeugd en Gezin het formuleert: *“Het geld moet bij ons vandaan komen hè, dat hebben zij niet”* (R1). Uit de documentenanalyse blijkt dat er in de samenwerkingsrelatie sprake is van een subsidierelatie. Lokalis ontvangt subsidie van team Jeugd Zorg en Veiligheid op basis van een verlenersbeschikking voor het verzorgen van de basiszorg aan de Utrechtse jongeren en gezinnen middels de Buurtteams Jeugd en Gezin (D4). Behalve dat uit deze subsidierelatie al blijkt dat Lokalis afhankelijk is van de Gemeente Utrecht als het gaat om financiële middelen, wordt dit ook bevestigd doordat de gemeente Utrecht sinds de officiële transitie in januari 2015 twee keer financieel heeft moeten bijspringen. Zowel in april 2015 als begin 2016 heeft de gemeente incidenteel extra middelen toegekend aan Lokalis (D4 en D10). De eerste keer was dit deels omdat de buurtteams er na het toekennen van de subsidie een aantal taken bij kregen (D4 en D7). Dit is echter niet de enige

reden. In de documenten wordt duidelijk dat de eerste incidentele ophoging, en zeker de tweede, worden toegekend vanwege een stijgende vraag naar Basishulp. Al snel blijkt namelijk dat er een grote toeloop is op de vraag naar de diensten die de Buurteams Jeugd en Gezin leveren en dat de stijging in de vraag ook niet stabiliseert na de eerste ophoging. De buurtteams kunnen deze vraag onvoldoende aan, waardoor de beschikbaarheid van basiszorg onder druk komt te staan. In de documenten wordt zichtbaar dat de toename van de vraag de doelen ondermijnt: *“Hiermee kwamen ook onze leidende principes onder druk te staan, evenals de gewenste beweging naar de voorkant”* en: *“Deze disbalans begon te resulteren in wachttijden die niet passen bij de beoogde laagdrempeligheid en snelle beschikbaarheid van het Buurtteam”* (D4, pp. 14). Qua afhankelijkheid laat het zien dat de gemeente Utrecht over de middelen beschikt die Lokalis nodig heeft om de doelen te kunnen realiseren. Doordat de gemeente Utrecht besluit om financieel bij te springen, kan Lokalis extra fte's aannemen om de druk op de vraag te verminderen (R8).

Met het tweede tastbare middel 'productiemiddelen' doelen Koppenjan en Klijn op hulpbronnen die nodig zijn om de uitvoering van de gekozen oplossing te realiseren. Ook deze vorm van middelen zit voor een belangrijk deel bij de gemeente Utrecht. Zij zorgt dat er in iedere buurt ruimtes beschikbaar komen waar de Buurteams Jeugd en Gezin zich kunnen vestigen. Ook verzorgt de gemeente andere facilitaire diensten, zoals ICT-beheer en online tools om onder andere de cliëntervaring te kunnen meten en het consulteren binnen en tussen uitvoerende organisaties laagdrempeliger beschikbaar te maken (het consultatieplatform). Onder productiemiddelen kan ook expertise worden verstaan (Koppenjan & Klijn, 2004). Als op die manier naar productiemiddelen wordt gekeken beschikt Lokalis ook over een belangrijk deel van de productiemiddelen, omdat de gezinswerkers er werkzaam zijn. De gezinswerkers beschikken over de benodigde opleidingsachtergrond en praktijkervaring om het primaire proces, oftewel de zorg en ondersteuning aan jongeren en gezinnen, te verzorgen. Hiermee hebben ze een belangrijk aandeel in het tot stand brengen van de uitvoering van de basiszorg: *“Binnen alles wat wij proberen te laten bewegen, daar zijn de buurtteams natuurlijk wel heel belangrijk in. Met al die mankracht, maar ook in hun functie”* (R1).

De niet-tastbare middelen zijn te verdelen in drie soorten middelen, namelijk competenties, kennis en legitimiteit. Het middel competentie heeft betrekking op de bevoegdheid om besluiten te mogen nemen (Koppenjan & Klijn, 2004). Formeel gezien is de verantwoordelijkheid, en daarmee ook de bevoegdheid, voor het leveren van alle vormen van jeugdhulp juridisch gezien toebedeeld aan de gemeente Utrecht middels de Jeugdwet (D2). De gemeente heeft ervoor gekozen om een deel van deze taken te mandateren aan Lokalis: *“In principe hebben wij er natuurlijk voor gekozen om het buurtteam bij een derde organisatie, of bij een andere organisatie neer te leggen, een zelfstandige*

stichting en wij hebben hen een aantal taken gemandateerd [...]" (R5). De taken die gemandateerd zijn aan Lokalis zijn de verantwoordelijkheid voor het leveren van basiszorg en de toegang (doorverwijzing) naar de aanvullende zorg (D12). Op deze manier is een deel van de beslissingsbevoegdheden van de gemeente Utrecht doorgegeven aan Lokalis, want onder mandateren wordt in juridische zin verstaan: de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen (art. 10:1 AWB). Het bestuursorgaan is in dezen de gemeente Utrecht en Lokalis mag namens de gemeente Utrecht beslissingen nemen. Het is wel zo dat de gemeente Utrecht formeel verantwoordelijk blijft en te allen tijde mag besluiten het mandaat in te trekken (art. 10:8 AWB).

Bij de hulpbron kennis wordt bekeken in hoeverre de netwerkliden inzicht hebben in wat de oorzaak is van een maatschappelijk probleem en de mogelijkheden om dit op te lossen (Koppenjan & Klijn 2004). Bij de verklarende variabele doelconsensus is het belang dat de gemeente Utrecht hecht aan de inbreng van Lokalis bij de verdere ontwikkeling van de basiszorg en het stelsel Zorg voor Jeugd al gebleken. De gemeente stelt zich op dit punt afhankelijk op van Lokalis: *"Nou dan zouden wij dat hier achter een tekentafel ergens moeten gaan bedenken. Dat zou toch echt iets heel gek worden. Wat weten wij nou van – Dat weten wij toch ook gewoon helemaal niet"* (R11). De denkkraft die de Buurtteammedewerkers hebben opgebouwd: de expliciete kennis vanuit hun zorgachtergrond en de impliciete kennis op basis van ervaringen die zij opdoen in de praktijk, is volgens de gemeente Utrecht een belangrijk middel waar Lokalis over beschikt (R1, R15): *"[...] maar kennis dat wordt wel steeds meer een ding van de buurtteams natuurlijk hè. Ik zeg zelf wel eens: wij zijn slimmer aan het worden dankzij die buurtteams [...], andersom gezegd: zij vormen een steeds grotere kennisorganisatie"* (R1).

Het laatste niet-tastbare middel waar de netwerkliden over kunnen beschikken is legitimiteit. Of netwerkliden over dit middel beschikken, kan worden beoordeeld aan de hand van de mate waarin zij in staat zijn draagvlak voor besluiten te generen (Koppenjan & Klijn, 2004). Kijkend naar de beschrijving die respondenten geven als antwoord op de vraag welke rol zij vervullen binnen het stelsel Zorg voor Jeugd, kan worden aangenomen dat beide samenwerkingspartners een aandeel hebben in het creëren van draagvlak. Zij geven beide namelijk aan dat het (in ieder geval gedeeltelijk) hun taak is om betrokkenheid en commitment bij andere partijen in het stelsel te realiseren voor de verandering in denken en doen die met de transformatie beoogd wordt (R1, R6, R9): *"Wij zijn een uitvoerende organisatie en tegelijkertijd werken we natuurlijk in co-creatie met de gemeente aan die hele transformatie"* (R9). Zij hebben hierin beide een rol, omdat zij op deze manier de uitvoerende partners via verschillende wegen kunnen bereiken, aangezien zij met verschillende lagen van de organisaties in contact staan. De gemeente Utrecht spreekt bijvoorbeeld op beleidsniveau met het

bestuur of de directie van een organisatie, waar de gezinswerkers van Lokalis in contact staan met de uitvoerende professionals die betrokken zijn bij het primaire proces van diezelfde organisatie. Aan beide kanten is dan een ingang om de transformatiegedachte te delen. De noodzaak om met behulp van natuurlijk overwicht andere partners binnen het stelsel Zorg voor Jeugd te overtuigen om bij te dragen aan de ambitie is in sommige gevallen nodig, omdat de gemeente Utrecht niet richting alle uitvoerende partijen opdrachtgever is. Er zijn partijen, zoals huisartsen en scholen, die binnen het netwerk rondom de zorg en ondersteuning aan jeugd een meer autonome positie hebben (R6, R7). Het samenwerkingsproces rondom het onderwijs is een goed voorbeeld dat illustreert dat de gemeente en Lokalis hun krachten bundelen om anderen te overtuigen van de transformatie en het belang van hun bijdrage daaraan: *“Nou, ik heb daar een aandeel in, omdat we op beleidsniveau met eigenlijk al die organisaties om tafel zitten [...]”* (R7) en: *“Zij doen dat gesprek ook vanuit - van onderop eigenlijk hè, dus vanuit de school waar zij zitten hebben zij natuurlijk ook direct die gesprekken [...]”* (R7). Ten aanzien van het middel legitimiteit betekent dit dat beide samenwerkingspartners gedeeltelijk over dit middel beschikken.

4.2.2.2. Afhankelijkheidsrelaties

Nagaan welke samenwerkingspartner over welke middelen beschikt, is de eerste stap om aan de hand van de Resource Dependence Theory de afhankelijkheidsrelatie tussen team Jeugd, Zorg en Veiligheid en Lokalis te kunnen bepalen. De verdeling van middelen laat zien dat beide organisaties onafhankelijk van elkaar over een aantal middelen beschikken, waarbij het essentieel is voor het bereiken van de doelen dat zij deze inbrengen in de samenwerking. Team Jeugd, Zorg en Veiligheid heeft de beschikking over de financiële middelen, de productiemiddelen huisvesting en ICT-ondersteuning en de formele juridische bevoegdheden (die met zich meebrengen dat zij de opdrachtgever zijn van de buurtteams). Anderzijds beschikt Lokalis over de mankracht en de professionele kennis en expertise die nodig is om de zorg en ondersteuning te leveren aan de Utrechtse jongeren en gezinnen. Hiermee is de vraag van welke vorm van afhankelijkheid sprake is echter nog niet beantwoord. Op basis van de verdeling van middelen lijken beide samenwerkingspartners afhankelijk te zijn van elkaar, maar in een samenwerkingsrelatie is dat altijd wel enigszins het geval. Het is daarom veelzeggender om na te gaan in hoeverre er sprake is van een gelijkwaardige afhankelijkheidsrelatie; op basis daarvan kan de vorm van afhankelijkheid worden bepaald. In hoeverre er sprake is van een evenwichtige afhankelijkheidsrelatie wordt middels de Resource Dependence Theory vastgesteld. Dit gebeurt door na te gaan welke (subjectieve) waarden worden verbonden aan middelen aan de hand van de kenmerken ‘belang van het middel’ en ‘vervangbaarheid van het middel’.

Op het eerste gezicht zou op basis van een objectieve beschouwing van de onderlinge verhoudingen al snel verondersteld kunnen worden dat tussen team Jeugd, Zorg en Veiligheid en Lokalis sprake is van een eenzijdige afhankelijkheid. Dat team Jeugd, Zorg en Veiligheid de beschikking heeft over een van de belangrijkste middelen, namelijk de financiële middelen, en daarnaast ook opdrachtgever is, geeft team Jeugd, Zorg en Veiligheid een dominante positie binnen de samenwerkingsrelatie (R2, R6): *"[...] ergens staan we niet op gelijke voet, want ze zijn mijn opdrachtgever"* (R6). Dat deze financiële middelen voor Lokalis belangrijk zijn, lijkt behoorlijk evident. Als Lokalis geen subsidie krijgt van de gemeente Utrecht, is Lokalis niet in staat om gezinswerkers aan te nemen en namens de gemeente Utrecht de basiszorg te verzorgen. Zij hebben als organisatie immers geen andere inkomstenbron. Daarnaast zijn het middelen die voor Lokalis lastig te vervangen zijn. De gemeente is door de decentralisatie wettelijk verantwoordelijk voor het leveren en bekostigen van de jeugdhulp. Andere gemeentes hebben er geen belang bij om financiële middelen beschikbaar te stellen aan Lokalis, omdat de organisatie zich vooralsnog specifiek richt op de Utrechtse populatie.

Hoewel dit, gelet op de verdeling van middelen, op het eerste gezicht dus contra-intuïtief lijkt, is er in de afhankelijkheidsrelatie tussen team Jeugd, Zorg en Veiligheid en Lokalis geen sprake van eenzijdige afhankelijkheid, maar van wederzijdse afhankelijkheid. De reden hiervoor is de waarde die team Jeugd, Zorg en Veiligheid hecht aan de basiszorg, en dus de Buurtteams Jeugd en gezin, in relatie tot het hele stelsel Zorg voor Jeugd en 'de beweging naar voren' (R1, R4, R5, R10, R11): *"Die zijn het centrum hè. Dat is het centrum van – daar draait eigenlijk alles om. [...] Als de buurtteams het niet goed doen dan hebben wij een groot probleem"* (R11). Dit heeft te maken met de jaarlijks afnemende bijdrage die het rijk in het Gemeentefonds beschikbaar stelt voor de bekostiging van de totale jeugdzorg (D4). Dit betekent dat de Gemeente Utrecht moet bezuinigen en de buurtteams hebben een sleutelpositie toebedeeld gekregen in het realiseren van deze bezuiniging. De gemeente Utrecht voorziet namelijk de oplossing voor de financiële knel in een effectievere inzet van basiszorg. Dat komt erop neer dat de gemeente inzet op preventieve en generalistische ondersteuning vanuit de Buurtteams Jeugd en Gezin, zodat er minder aanspraak hoeft te worden gemaakt op aanvullende zorg (D2): *"Door de inzet van de buurtteams verwachten we dat het aantal verwijzingen naar (specialistische vormen van) aanvullende zorg zal afnemen"* (D3, pp.11). De voorzieningen in de aanvullende zorg zijn vaak duurder: *"Realiseer je dat een casus minder in verblijf je aan de voorkant een ton oplevert, bij wijze van spreken"* (R8). Het idee is dus, als jongeren en gezinnen door de inzet van basishulp minder vaak gebruik hoeven te maken van specialistische voorzieningen, kunnen hierdoor kosten worden bespaard. Het belang van een effectieve inzet van de basishulp als middel binnen het stelsel is voor de gemeente Utrecht om deze reden groot.

Daarnaast is de vervangbaarheid van Lokalis als leverancier van de basiszorg middels de Buurtteams Jeugd en Gezin voor de gemeente Utrecht ook lastig. Lokalis is namelijk de enige aanbieder van de basiszorg in Utrecht: *“Utrecht werkt met één Buurteamorganisatie Jeugd die voor een periode van vier jaar wordt gecontracteerd”* (D2, pp. 130. Vanaf 2019 kan de gemeente Utrecht pas overwegen om over te stappen naar een andere aanbieder, maar ook dan is het aannemelijk dat de keus toch valt op Lokalis. Bij deze overweging moet er namelijk rekening mee worden gehouden dat hierin ook ‘sunk costs’ meewegen; dit zijn kosten die al gemaakt zijn en onomkeerbaar zijn. In de samenwerkingsrelatie tussen Lokalis en de gemeente Utrecht kan daarbij worden gedacht aan informele kosten die gepaard gaan met het opbouwen van de samenwerking. Als de gemeente met een nieuwe partij in zee gaat, moeten deze kosten opnieuw gemaakt worden. De sunk costs kunnen worden gezien als prikkel om het doorzetten van de bestaande samenwerking te prefereren: *“Er is wel een nieuwe uitvraag, maar alles is erop gericht om continuïteit te bewaren”* (R10).

Op basis van het empirisch onderzoek kan worden vastgesteld dat voor beide samenwerkingspartners het belang van een aantal middelen dat de ander inbrengt groot is. Daarnaast blijkt dat de middelen die beide partners inbrengen in de samenwerking moeilijk te vervangen zijn. Vanuit de Resource Dependence Theory bezien, betekent dit dat de afhankelijkheid van elkaar ook subjectief gezien van grote waarde is voor de beide. Op basis daarvan is de conclusie dat er sprake is van een evenwichtige wederzijdse afhankelijkheid in de samenwerking tussen de gemeente Utrecht en Lokalis. Dit kan in de huidige samenwerking positief uitpakken, omdat afhankelijkheid kan bevorderen dat netwerkliden vrijwillig actief deelnemen aan de samenwerking. Het kan echter ook een last worden als de samenwerking onder druk komt te staan. De samenwerkingspartners zijn zo sterk afhankelijk van elkaar dat er geen alternatieven zijn om naar uit te wijken als blijkt dat de samenwerking niet resulteert in doelbereiking. De organisaties blijven dan op elkaar aangewezen.

4.2.2.3. Deelconclusie

Aan de hand van de Resource Dependence Theory is duidelijk geworden dat tussen team Jeugd, Zorg en Veiligheid en Lokalis sprake is van evenwichtige wederzijdse afhankelijkheid. In relatie tot de effectiviteit van de netwerksamenwerking kan dit in relatie tot de huidige manier van samenwerking worden beschouwd als positief. Koppenjan en Klijn (2004) stellen namelijk dat wederzijdse afhankelijkheid de samenwerking in een netwerk kan bevorderen. Geen afhankelijkheid of eenzijdige afhankelijkheid had de effectiviteit van de netwerksamenwerking daarentegen kunnen belemmeren. De samenwerkingspartners zijn zich er bij een evenwichtige wederzijdse afhankelijkheid namelijk van bewust dat zij afhankelijk zijn van elkaar in het bereiken van hun doelen. Dit kan de vrijwillige actieve deelname aan de netwerksamenwerking bevorderen.

4.2.3. Sociale relaties

De verklarende factor ‘sociale relaties’ richt zich op het onderzoeken hoe sterk de sociale relaties zijn binnen het samenwerkingsverband en is de derde factor waarlangs de effectiviteit van een netwerk kan worden beoordeeld. Om in deze paragraaf onduidelijkheid te voorkomen is het belangrijk om eerst even stil te staan bij de aard van de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente Utrecht en Lokalis. Zij treffen elkaar binnen de samenwerkingsrelatie namelijk in verschillende samenstellingen: *“Enerzijds vervult de gemeente de rol van opdrachtgever, anderzijds trekken gemeente en aanbieders op als partners bij het realiseren van de ambitie en de verdere ontwikkeling en implementatie van het Utrechtse model”* (D5, pp. 3). De gemeente Utrecht beschrijft het zelf als een ‘dubbelrol’ die zij vervullen binnen de transformatie: de rol van opdrachtgever en die van co-creator (D12). Als opdrachtgever is de gemeente gericht op het voeren van de regie op het implementeren van de inhoudelijke vernieuwing. Daarbij is het belangrijk om te onthouden dat wanneer er over de gemeente Utrecht als opdrachtgever wordt gesproken, het in relatie tot Lokalis gaat over de accounthouders Buurtteams Jeugd en Gezin van team Jeugd, Zorg en Veiligheid. De gemeente als co-creator gaat over het vernieuwingsproces, oftewel het leren van elkaar ten behoeve van de doorontwikkeling. Daarin werkt Lokalis met de verschillende domeinen binnen de gemeente Utrecht samen (D7). Beide sociale verhoudingen worden in deze paragraaf meegenomen, waarbij de sociale relaties aan de hand van de factoren vertrouwen (paragraaf 4.3.1.) en voorgeschiedenis (paragraaf 4.3.2.) worden beoordeeld.

4.2.3.1. Vertrouwen

Bij de factor vertrouwen wordt er gekeken in hoeverre netwerkliden accepteren dat zij kwetsbaar zijn. De mate van kwetsbaarheid kan worden bepaald op basis van de perceptie die de samenwerkingspartners hebben ten aanzien van de intenties en motieven van de andere partijen die deelnemen in de samenwerking. Als samenwerkingspartners hier een positief beeld van hebben, kan worden verondersteld dat zij durven aan te nemen dat netwerkliden de belangen die anderen hebben in de samenwerking niet zullen schaden. Dit geeft het vertrouwen om zich kwetsbaar op te stellen, wat de effectiviteit van het netwerk kan bevorderen (Mc Evily et al., 2003). Om inzicht te krijgen in hoe de samenwerkingspartners denken over de intenties en motieven van de ander, is om te beginnen rechtstreeks aan de respondenten gevraagd hoe zij de samenwerking ervaren. Hierbij valt op dat de respondenten overwegend zeer positief spreken over de samenwerking met de personen met wie zij zelf in contact staan. Dit geldt voor Lokalis over de gemeente Utrecht (R2, R6, R9, R12, R15): *“Ik vind dat de betrokkenheid van de gemeente heel positief is”* (R15), maar ook andersom (R1, R5, R7, R10, R11). De respondenten is vervolgens gevraagd om toe te lichten waarom zij de samenwerking als positief ervaren. Ten dele geven respondenten aan dat dit samenhangt met

de hoge mate van doelconsensus. Dat de gemeente Utrecht en Lokalis hetzelfde voorstaan en nastreven maakt dat ze erop durven te vertrouwen dat de intenties van de ander in de samenwerking goed zijn (R1, R4, R6, R9, R11, R15): “[...] *anderzijds hebben we echt alle goede bedoelingen met deze beweging en van daaruit ook het vertrouwen dat we het met elkaar uiteindelijk wel goed kunnen doen*” (R1). Ook zijn beide kanten van de samenwerkingsrelatie positief over de samenwerking omdat zij zich een gelijkwaardige gesprekspartner voelen en zich serieus genomen voelen (R1, R9, R15): “*Ik vind dat we altijd heel serieus worden genomen en ook wederzijds hè, dus wij nemen de gemeente natuurlijk ook heel serieus*” (R9). Dat de samenwerkingspartners positief zijn over de samenwerking is de eerste indicator dat er sprake is van vertrouwen.

De aanname dat er sprake is van een hoge mate van vertrouwen wordt verder versterkt door een ander argument dat de respondenten ook herhaaldelijk noemen, namelijk dat de drempel om elkaar te raadplegen laag is: “*Mijn lijnen met de gemeente zijn dus zo kort dat ik ook heel makkelijk daarna even bel.*” (R6). Respondenten vanuit Lokalis geven aan deze ‘korte lijnen’ een zeer prettig aspect te vinden aan de samenwerking (R2, R6, R9, R12, R15): “*Nou we hebben in ieder geval korte lijnen, dus dat is heel prettig hè, dus je weet elkaar gewoon heel snel te vinden*” (R9). In navolging daarop vinden respondenten vanuit de gemeente het prettig dat Lokalis meedenkt over hoe ze deze signalen die medewerkers van Lokalis vanuit de uitvoering aankaarten weer verder kunnen oppakken (R1, R5, R6, R7, R11): “*[...] is er heel erg de bereidheid om ook met elkaar te bekijken hoe we dat kunnen voorkomen of hoe we dat kunnen verbeteren*”(R7). De respondenten geven aan en de documentenanalyse laat zien dat zij alles kunnen aankaarten en bespreken met elkaar en dat hier ook veelvuldig gebruik van gemaakt wordt: “*Professionals van alle geledingen binnen zowel gemeente als buurtteamorganisaties zoeken elkaar op. De lijnen zijn kort. Bij kwesties die niet lekker lopen, weten ze elkaar te vinden en zoeken ze gezamenlijk naar oplossingen*” (D5 pp. 5). Dat de respondenten precies dit aspect benadrukken, laat zien dat zij aan beide kanten van de samenwerkingsrelatie makkelijk overgaan tot het inwinnen van advies bij elkaar. Als actoren extern advies inwinnen, is dat een duidelijk signaal dat zij zich kwetsbaar durven op te stellen in een samenwerkingsrelatie en dus dat de samenwerkingspartners elkaar vertrouwen. Naast deze meer directe benadering om te achterhalen hoe het gesteld is met het vertrouwen tussen de samenwerkingspartners in een specifieke context, kan het vertrouwen ook meer indirect worden onderzocht. Om de kans te verkleinen dat dit onderzoek zich baseert op sociaal wenselijke antwoorden is in relatie tot de factor vertrouwen daarom ook gekeken naar de manier waarop de netwerkleiden invulling geven aan sturing en verantwoording en naar de manier waarop zij omgaan met onzekerheid.

Sturing en verantwoording

In relatie tot de sturing en verantwoording is gekeken op welke manier de gemeente Utrecht de monitoring van de uitvoering heeft ingericht. Welke gegevens worden verzameld aangaande de verantwoording en op welke manier deze worden benut om te sturen? Als dit proces heel strak is ingericht, kan dit erop wijzen dat de gemeente huiverig is om een vertrouwensrelatie aan te gaan met de uitvoerende samenwerkingspartners. In dat geval kiezen zij dan voor een coördinatiemechanisme dat tegenstrijdig is met het aangaan van horizontale verhoudingen die passen bij netwerksamenwerking (Edelbos & Klijn, 2007). In de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente Utrecht en Lokalis zijn er op twee niveaus mogelijkheden tot sturing en verantwoording: *“De eerste plek waar je dan dingen bespreekt, is dan in die betreffende opgave en pas wanneer dat in je opgave uit elkaar zou lopen, dan is er een reden om te zeggen we doen dat ook formeel in een accountgesprek met de directie [...]”* (R5). De (programma)managers van Lokalis houden de trekkers van de ontwikkelopgaven van de gemeente op de hoogte van de voortgang van de processen waar zij in co-creatie aan werken (R2, R9): *“Dat is natuurlijk vooral meenemen in wat we doen en wat het heeft opgeleverd en wat het vervolg is ofzo, hè.”* (R9). Het formele verantwoordingsproces speelt zich af tussen de gemeente en de directie van Lokalis (R1). De (programma)managers van Lokalis maken hier geen onderdeel van uit: *“[...] het echte verantwoordingsgesprek daar ben ik niet bij, daar is geen programmamanager bij, dat doet mijn directeur/bestuurder”* (R6). Het kan wel gebeuren dat een ontwikkelopgave waar de gemeente Utrecht en Lokalis in co-creatie aan werken wordt opgetild naar een formeel verantwoordingsgesprek als de gemeente Utrecht er extra aandacht voor wil genereren (R4, R5).

Gekeken naar het formele verantwoordingsproces, wordt duidelijk dat bij de inrichting van de sturing en verantwoording vanuit de gemeente Utrecht bewust aandacht is besteed aan het zoeken naar een vorm van sturing die de horizontale verhoudingen niet belemmert. Uit de documentenanalyse komt naar voren dat de gemeente zich in de opstartfase heeft gerealiseerd dat zij in de positie was om een sturende rol aan te nemen: *“De opdrachtgeversrol (en budgettaire verantwoordelijkheid) in de Zorg voor Jeugd biedt de gemeente in potentie krachtige sturingsmogelijkheden”* (D2 pp. 13). Desondanks heeft de gemeente besloten dat een top-down invulling van de sturing niet past bij het stapsgewijze vernieuwingsproces dat zij voor ogen heeft: *“Het lokale sturingsconcept dient de voorwaarden te scheppen voor de inhoudelijke transformatie binnen Zorg voor Jeugd en moet recht doen aan de ontwikkelgerichte veranderstrategie”* (D1, pp. 24). De gemeente Utrecht is in navolging daarop op zoek gegaan naar een sturingsvorm die naast het sturen op afrekenbare resultaten ruimte biedt voor het voeren van de regie op het vernieuwingsproces (D1). Hieraan is invulling gegeven door te kiezen voor het model van Simons: een sturingsconcept dat ervan uitgaat dat er een gecontroleerde balans mogelijk is tussen creativiteit en

beheersing door bij de sturing en verantwoording uit te gaan van vier controlegebieden. Vertaald naar de Utrechtse situatie zijn deze controlegebieden: 1) Missie, visie en strategie (de leidende principes); 2) Financiële en organisatorische kaders; 3) Monitoring van kwantitatieve gegevens over de daadwerkelijke prestaties; 4) Dialoog met partners in het veld (D4 en D11). Het houdt in dat de gemeente Utrecht zicht wil krijgen op het functioneren van het Utrechtse model en de beoogde transformatiedoelen en daarbij gebruikmaakt van een monitoringscyclus waarbij kwantitatieve en kwalitatieve gegevens worden gecombineerd. De kwantitatieve informatie die aan de hand van een aantal meetbare indicatoren wordt verzameld, vormt de basis voor de verdere kwalitatieve duiding. Deze kwalitatieve duiding gebeurt in de dialoog met professionals (co-creatie) en cliënten (cliëntparticipatie) (D2 en D4).

Ten aanzien van de uitvoering betekent het concreet dat de gemeente Utrecht wil kunnen volgen of de Zorg voor Jeugd toegankelijk beschikbaar, van goede kwaliteit en financieel beheersbaar blijft (D1). De verantwoording hierover wordt vanuit Lokalis gedaan middels kwartaalrapportages en een jaarverslag. De toegankelijkheid van de Buurteams Jeugd en Gezin wordt in deze rapportages gemonitord aan de hand van een aantal kwantitatief meetbare indicatoren, namelijk onder andere de in- en uitstroom van het aantal gezinnen dat in begeleiding is, de begeleidingsduur en wachttijden. Ook wordt er gebruikgemaakt van kwantitatieve indicatoren om de doorstroom naar de aanvullende zorg te monitoren door te rapporteren over het aantal verwijzingen naar aanvullende zorg en naar welke vorm van aanvullende zorg is doorverwezen. De effectiviteit van de Basishulp wordt gemonitord op basis van cliëntervaring en de indicatoren: 'aantal klanten die zonder begeleiding aangeeft verder te kunnen nadat de hulp is afgesloten' en 'aantal gevallen volgens plan of in overeenstemming afgerond' (D8 en D10). De cliëntervaring wordt op twee manieren gemeten. Lokalis monitort de cliëntervaring door de cliënten de begeleiding te laten waarderen en te vragen of zij zonder hulp verder kunnen (D10). Over deze klantwaardering rapporteert Lokalis aan de gemeente Utrecht. Daarnaast doet de gemeente Utrecht ook zelf één keer per jaar een cliëntervaringsonderzoek. Dit is verplicht gesteld door de Jeugdwet (D13). De kwartaalrapportages gaan verder nog in op de financiële situatie en er wordt toegelicht op welke manier er binnen Lokalis aandacht is voor leren en ontwikkelen (D10). Tot slot benut de gemeente Utrecht de klachten en bezwaren ook als een indicator om de kwaliteit van de Basishulp te monitoren. Bezwaren komen bij de gemeente binnen en de klachten bij de buurtteams. In beide gevallen verzorgen de buurtteams de kwalitatieve duiding daarvan (D13). Deze uiteenzetting van de aspecten die in de verantwoording worden meegenomen laat zien dat er op een aantal punten gegevens verzameld worden om de uitvoering te monitoren. Hierbij moet wel vermeld worden dat op het moment dat dit empirisch onderzoek verricht werd, dit nog geen vaststaande set van indicatoren betrof. Aanscherping van de

manier waarop invulling zou worden gegeven aan de monitoring en verantwoording was op dat moment een van de lopende werkzaamheden.

Verder blijkt dat er in beperkte mate aan prestatiemeting wordt gedaan. Een van de leidende principes in het beleid is namelijk: 'De inhoud staat centraal, niet het systeem'. In de concrete vertaling naar de praktijk houdt dit in dat de gemeente ruimte wil bieden aan professionals om eigen afwegingen te maken en beslissingen te nemen (D11). Onderdeel van het waarborgen van deze 'handelingsvrijheid van de professionals' is dat zij zo min mogelijk bureaucratisch belast worden met administratieve- en regeldruk. De gemeente wil de bureaucratische last voor professionals minimaliseren door minder gedetailleerde verantwoordingsverplichtingen te stellen (D1, R1, R14): *"Dat degene die hen daarbij ondersteunt ook de ruimte moet krijgen om die steun goed te leveren. Dat die niet ingeperkt wordt door allerlei regeltjes en procedures"* (R1). Nu helder is welke gegevens worden verzameld ten aanzien van de verantwoording, kan worden gekeken wat de gemeente Utrecht doet met deze gegevens in relatie tot sturing. Uit de documentenanalyse blijkt dat de gegevens die door de gemeente Utrecht worden verzameld vooral bedoeld zijn om tijdig te signaleren, daarvan te leren en waar nodig bij te sturen (D4). Met sturen wordt bedoeld de gemeente: 'richting geven aan hoe het zorglandschap verder wordt ingericht'. In de samenwerkingsrelatie met Lokalis wordt invulling gegeven aan de kwalitatieve duiding van de kwantitatieve gegevens door deze te bespreken in tweewekelijkse voortgangsgesprekken en kwartaalgesprekken tussen de directie van Lokalis en de accounthouders Buurtteams Jeugd en Gezin (R1, R4). In deze gesprekken wordt informatie opgehaald, worden ontwikkelrichtingen besproken en beleidsvoornemens getoetst. De denkracht die hiermee wordt georganiseerd, in combinatie met de feedback en input vanuit de cliëntparticipatie, wordt benut om, met de leidende principes als uitgangspunt, concrete inrichtingskeuzes te maken en de stappen die nog gezet moeten worden in de transformatie verantwoord uit te voeren en waar mogelijk te versnellen (D8).

De accounthouders van team Jeugd, Zorg en Veiligheid en de respondenten die vanuit Lokalis bij het opdrachtgeverschap aan de Buurtteams betrokken zijn, lijken over het algemeen tevreden over deze manier van sturing en verantwoording (R1, R2, R3, R9, R11, R15). Een van de accounthouders Buurtteam Jeugd en Gezin geeft aan: *"Ik geloof dat de hele manier waarop we hebben gedacht dat we dit zouden kunnen sturen maar ook steunen, dat dat niet ter sprake is, dus dat we daar nog wel een overtuiging hebben dat dat goed is. Dat we die opdrachtgever-/opdrachtnemer rol naast dat co-creëren dat dat voorlopig zo blijft, dus onze rol daarin"* (R1). Dit is een bewering die ook wordt ondersteund door het rapport van de visitatiecommissie: *"De keuze van de gemeente om in het nieuwe lokale zorgstelsel niet alleen de rol van opdrachtgever maar ook die van co-creator te vervullen, is ons inziens een van de succesfactoren van de grote verandering die we*

nu zien” (D5, pp. 6). Er zijn dan geen aanwijzingen in de interviews te ontdekken waaruit blijkt dat de manier van sturing vanuit de gemeente Utrecht leidt tot een situatie waar de gemeente terugvalt op het gebruiken van verticale coördinatiemechanismen die de horizontale verhoudingen zouden kunnen belemmeren. Uit de interviewdata blijkt echter wel dat vanuit een andere hoek toch ook een kritische noot wordt geuit, namelijk vanuit de domeinen binnen de gemeente Utrecht die verder af staan van de basiszorg. Zij laten zich niet negatief uit over de sociale relatie die zij zelf hebben met Lokalis, maar uiten wel zorgen over de manier waarop de accounthouders zich als opdrachtgever en daarmee als tussenpersoon tussen deze domeinen en Lokalis positioneert (R7, R10, R14). Respondenten vanuit deze domeinen geven aan dat zij van mening zijn dat de gemeente Utrecht als opdrachtgever in hun beleving soms strenger zou mogen zijn naar de Buurtteams Jeugd en Gezin toe: *“Ja, dan moet je misschien ook op een gegeven moment een wat andere toon aan gaan nemen. Ik vind het allemaal erg lief nog tot nu toe”* (R10). Met name vanuit het domein Onderwijs en Werk en Inkomen geven ze aan dat in hun beleving een objectieve kijk af en toe ontbreekt: *“[...] omdat naar mijn idee - ervaring ook wel eens een beetje is geweest van dat -, alsof de Buurtteams bijna een beetje een soort heilig zijn. Een beetje een heilige graal waarin alles mag en kan en ik vind ruimte voor de professional heel goed, maar we moeten ook kritisch kunnen zijn en blijven richting elkaar en vooral leren van waar het beter kan”* (R14) en: *“Als iemand bijvoorbeeld wel eens wat minder -, wat meer kritisch is op het buurtteam dan merk je dat dat heel erg ook wordt gevoeld door bijvoorbeeld team Jeugd, want het succes van het buurtteam is ook het succes van team Jeugd en hoe objectief kan je dan nog zijn”* (R7). Vanuit Onderwijs wordt daarbij als voorbeeld gegeven dat als zij signalen aangeeft bij de accounthouders vanuit het onderwijs, dat het dan niet altijd duidelijk is wat er mee gedaan wordt en of er wat mee gedaan wordt (R7).

Als onderzoeker gekeken lijkt het erop dat dit een valkuil is die voortkomt uit de manier van sturing die de gemeente Utrecht gekozen heeft. Door naast het opdrachtgeverschap ook een co-creatielatie aan te gaan, staan de accounthouders zeer nauw in contact met de uitvoerende partners. Beide raken verweven in elkaars manier van denken, blijkt ook uit het volgende interviewcitaat: *“[...] elke week – of elke twee weken – zit je samen om tafel, dan ben je vaak al zo meegenomen in de informatie die er ligt, dat het dan ook lastig is om daar gewoon een soort opdrachtgever-opdrachtnemer gesprek over te voeren, want je bent al zo onderdeel ervan”* (R5). Het lijkt daarom wel alsof zij als opdrachtgever van de buurtteams Jeugd en Gezin zo nauw verbonden raken met het perspectief van Lokalis, dat ze vanuit dat perspectief signalen vanuit andere domeinen binnen de gemeente gaan beoordelen. En vanuit dit perspectief gaat de gemeente zelf selecteren wat relevant is om te agenderen in het overleg met Lokalis. *“Als er kritiek is, sta je daar dan nog voldoende voor open of voelt dat als een kritiek op jezelf en dat is altijd lastiger – en dan nog steeds*

zou ik denken, sta je er voor open?” (R7) en: “[...] dat we vanuit aanbieders signalen krijgen dat het niet altijd zo lekker loopt – dat dat zelfs bij onze eigen collega’s nog moeilijk is om dat serieus op de agenda te krijgen” (R10).

Risico

De manier waarop de netwerkleden omgaan met onzekerheid is een tweede indicator die kan worden aangewend om indirect het vertrouwen binnen een samenwerkingsrelatie te toetsen. Bij deze indicator wordt gekeken hoe de samenwerkingspartners omgaan met risico, oftewel in hoeverre voorzorgsmaatregelen worden genomen om de kans dat onzekere situaties zich voordoen te beperken. De mate waarin onzekerheid wordt geaccepteerd, zegt namelijk iets over de mate van vertrouwen tussen de netwerkleden, omdat het risico dat hieraan verbonden is alleen wordt genomen als de samenwerkingspartners elkaar vertrouwen (Edelbos & Klijn, 2007). Uit het empirisch onderzoek blijkt, zowel uit de documentenanalyse als uit de interviews, dat de gemeente Utrecht de intentie heeft om te aanvaarden dat onzekere of onvoorziene situaties zich kunnen voordoen. Uit de documentenanalyse blijkt namelijk dat het accepteren van deze onzekerheid volgens de gemeente een risico is dat zij bereid moet zijn te nemen, omdat het werken vanuit een lerende houding hun uitgangspunt is: *“Het parool is: een ontwikkeling samen met inwoners, professionals en maatschappelijke partners, met acceptatie van daarbij behorende onzekerheden”* (D1, pp. 9).

De keuze van de gemeente Utrecht om onzekerheid vanuit deze instelling te benaderen, betekent ook dat de gemeente wil voorkomen dat zij vervallen in het treffen van voorzorgsmaatregelen om de situatie te beheersen wanneer onvoorziene situaties zich voordoen (R1, R3, R7, R11). Dit voornemen komt duidelijk terug in de antwoorden van een aantal respondenten. Deze tonen aan dat op het moment dat iets minder lekker loopt de eerste reflex niet meteen is om voorzorgsmaatregelen te nemen: *“Je moet elkaar in zo’n proces dat je zo aan het ontwikkelen bent ook wel gunnen dat je kan groeien en dat je niet meteen op de eindstip kan zijn. Dat je daar tijd voor nodig hebt en dat dat af en toe gepaard gaat met ook fouten of dingen die nog niet goed genoeg gaan”* (R11) en: *“[...] misschien dat we af en toe eens een uitglijder hebben. Nou ja, dat kan. Dat mag ook, dat is niet erg”* (R1). Deze voornemens die de gemeente heeft wat betreft omgaan met onzekerheid liggen in lijn met de eerdere constatering dat er veel vertrouwen is tussen de samenwerkingspartners. Wanneer er weinig voorzorgsmaatregelen worden genomen, betekent dat namelijk dat de gemeente ervan uit durft te gaan dat de uitvoerende partners in staat zijn een passende oplossing te vinden als een onvoorziene situatie zich voordoet. Daarvoor is vertrouwen vanuit de gemeente in de uitvoerende partijen een belangrijke voorwaarde. Het is wel passend om te vermelden dat de houding die de respondenten aangegeven te hebben ten opzichte van onzekerheid hypothetisch is. Vooralsnog hebben zij geen duidelijke voorbeelden gegeven van incidenten waarbij

de houding van de gemeente Utrecht ten aanzien van onvoorziene situaties daadwerkelijk op de proef is gesteld. Het is dus niet met zekerheid te zeggen of zij deze open houding daadwerkelijk weten te handhaven wanneer het er echt op aan komt.

4.2.3.2. Voorgeschiedenis

De tweede factor die kan worden ingezet om te achterhalen hoe sterk de relaties tussen de netwerkleiden zijn is de factor voorgeschiedenis. In relatie tot deze factor is nagegaan hoe de beide samenwerkingspartners hun collectieve verleden interpreteren. De theorie stelt namelijk dat als de samenwerkingspartners eerder hebben samengewerkt en deze samenwerking als positief ervaren dit de sociale relatie versterkt. Andersom kunnen negatieve ervaringen met eerdere samenwerking juist afbreuk doen aan de sociale relatie (Sabel, 1993). In deze paragraaf is eerst achterhaald van welk collectieve verleden er feitelijk sprake is tussen de gemeente Utrecht en Lokalis. Vervolgens is gekeken hoe de respondenten deze samenwerking tot nu toe hebben beleefd.

De voorgeschiedenis tussen de gemeente Utrecht en Lokalis is relatief kort. Lokalis is pas begin 2015 opgericht als een nieuwe zelfstandige stichting, dat moment is tevens het startpunt van de officiële samenwerking tussen de beide organisaties. De oprichting van Lokalis en de invulling van de basiszorg is wel voorafgegaan door een pilotfase. Begin 2012 is de gemeente gestart met een pilot van twee Buurteams Jeugd en Gezin in de buurten Ondiep en Overvecht. In de loop van 2014 is deze pilot verder uitgebreid naar zeven buurten (D11) en vanaf 1 januari 2015 naar een stadsbreed dekkend netwerk van achttien buurtteams en twee onderwijsteams (D6 en D12): *“In januari in een keer is het gewoon over de hele stad uitgerold, dus dat wat succesvol was is toen meteen, nou ja, ‘verachttienvoudigd’ zal ik maar zeggen”* (R5). Op dat moment wordt Lokalis verantwoordelijk voor het verzorgen van de Buurteams en schikt de gemeente Utrecht zich in haar rol als opdrachtgever en co-creator. Er is voor 2015 dan dus misschien nog geen sprake van samenwerking tussen de samenwerkingspartners in de huidige samenstelling, maar wel al van samenwerking met de voorloper van wat later Lokalis zou worden.

Wat betreft deze allereerste vorm van samenwerking kan uit de interviewdata worden geconcludeerd dat de respondenten die hierbij betrokken waren daar positief over zijn. Een van de respondenten van Lokalis is als teammanager betrokken geweest bij de pilotfase (R15). De andere respondenten geven aan dat zij rond november 2015 gestart zijn toen het Lokalis werd (R2, R6, R9, R12). Net als de respondenten van de gemeente Utrecht laat deze respondent zich positief uit over het feit dat de gemeente al lang voor de officiële transformatie is begonnen met het experimenteren en nadenken over het inrichten van het stelsel: *“Ik ben nog altijd blij dat Utrecht zo snel al begonnen is met het hele concept. 1 januari 2015, verandering van het stelsel, een aantal taken die naar de gemeente toe komen. Dat zij al een aantal jaren daarvoor zijn begonnen met twee proeftuinen. Dat is*

allemaal heel gefaseerd gegaan en heel gedoseerd” (R15). Daarnaast wordt duidelijk dat de gemeente Utrecht haar best heeft gedaan om de kennis uit de pilotfase te behouden door van Lokalis te verlangen dat de medewerkers uit de pilot ook een functie zouden krijgen in de nieuwe organisatie (R1, R5): *“Bij de officiële uitvraag is er ook een voorwaarde gesteld dat die mensen ook weer de dragers waren van de nieuwe organisatie, [...] het liep ook allemaal door welke mensen al in die pilot meedraiden”* (R5). De vraag is wel hoeveel deze positieve beleving van deze samenwerking feitelijk zegt over de voorgeschiedenis van de samenwerkingspartners. In vergelijking met de pilotfase is Lokalis alleen al enorm is gegroeid als organisatie: *“Nou dat waren natuurlijk die twee teams, dat waren misschien 20, 25 mensen en het zijn er nou ruim 300”* (R1).

Om een completer beeld te krijgen van hoe het collectieve verleden wordt beleefd is ook meer specifiek bekeken hoe zij de samenwerking sinds de officiële start in 2015 ervaren hebben. Dit is gedaan door te vragen welke resultaten de gemeente Utrecht en Lokalis middels de samenwerking hebben bereikt. Uit de antwoorden van de respondenten is op te maken dat in de contactrelatie tussen de gemeente en Lokalis vaak weer in kleinere verbanden wordt samengewerkt aan specifieke vraagstukken (R2, R3, R4, R5, R9, R10, R12, R13, R15): *“Als je echt een vraagstuk hebt dat groter is dan gewoon even achter je bureau bedenken, of met twee mensen bedenken van Lokalis en de gemeente, dan richt je daar zo’n opgave voor in”* (R5). Het idee achter het opzetten van deze zogenoemde ontwikkelopgaven is dat er in de beginfase in een kleine samenstelling intensief wordt samengewerkt aan een vraagstuk om te komen tot bepaalde gedragingen of een bepaalde werkwijze die onderdeel wordt van de algemene werkwijze: *“Ja, want die co-creatieopgaven die zijn natuurlijk erg gericht op leren en ontwikkelen op een bepaald thema, maar dat kristalliseert ook ergens in uit op een gegeven moment en dat wordt dan staande business”* (R5). Het gaat hierbij vaak om processen die een lange doorlooptijd hebben, waardoor veel respondenten het lastig vinden om heel specifiek concreet bereikte resultaten te noemen. De onderwerpen waar zij participeren in de samenwerking zijn vaak nog in ontwikkeling (R2, R8, R10, R13, R15). De respondenten die wel voorbeelden aanhalen spreken voornamelijk uit dat zij tevreden zijn over de manier waarop beide organisaties samen opgetrokken zijn in het oppakken van een ontwikkelvraagstuk (R1, R6, R7, R13, R15). Een aantal concrete voorbeelden waarin de respondenten positief te zijn over de samenwerking zijn de versnelling in Overvecht: *“Als ik hier naar de versnelling kijk, dan vind ik dat wij -. Dat ik dan gezamenlijk met de gemeente heel goed in staat ben aan tafel om die transformatie op een goeie manier uit te dragen”* (R15) en de hele ontwikkeling rondom het realiseren van een MBO-team (R1, R6, R7): *“Ik vind dat we in twee jaar tijd in Utrecht dit zo goed hebben neergezet. Is echt wel een succesrichting die scholen die inderdaad in eerste instantie best kritisch waren”* (R7). In beide gevallen wordt met name het feit dat de beide organisaties elkaar goed hebben opgezocht en weten aan te

vullen geprezen: *“Dat zij van hun kant echt proberen binnen te komen in die school en te horen wat daar nodig is en wij, beleidsmatig samen met Onderwijs optrekken. Om daar nog stappen in te zetten heb je elkaar gewoon nodig en dat gaat eigenlijk best heel goed”* (R1).

Op basis van het empirisch onderzoek kan, ondanks de relatief korte samenwerking, worden geconstateerd dat de meeste respondenten positief zijn over het collectieve verleden, wat bevorderlijk is voor de vertrouwensrelatie. Deze conclusie is zoals gezegd vooral gebaseerd op de beleving van de respondenten. Concreet bereikte resultaten zijn binnen dit tijdsbestek lastig te definiëren en daarmee ook lastig te objectiveren aan de hand van cijfers. In het proces rondom schuldhulpverlening wordt zichtbaar dat het beoordelen van het succes van de samenwerking op basis van beleving een ander beeld kan opleveren dan op basis van cijfers (R13, R14). In de loop van 2016 is besloten dat de buurtteams ook voor mensen met financiële vragen of problemen de toegang moesten gaan vormen, wanneer nodig worden zij via de gezinswerkers doorverwezen naar een schuldhulpverleningstraject van de afdeling Werk en Inkomen van de gemeente Utrecht. Dit wordt de ‘kanteling schuldhulpverlening’ genoemd. De respondent die vanuit Lokalis bij de kanteling van de schuldhulpverlening betrokken is, schetst een positief beeld van de samenwerking: het is gelukt om de schuldhulpverlening als een van de leefgebieden te integreren in de basiszorg. Dat dit geslaagd is, baseert zij op het feit dat steeds minder vraagstukken rondom schuldhulpverlening opgeschaald hoeven te worden naar een extern overleg: *“Wat we merken op het City Deal-overleg komen nauwelijks meer vragen rondom schulden, want die worden allemaal hier op de werkvloer met elkaar al opgelost”* (R13). De respondent vanuit Werk en Inkomen herkent dat Lokalis de samenwerking rondom schuldhulpverlening als positief ervaart: *“Wat ik wel merk is dat de kant wordt op gepraat van ‘het gaat goed’”* (R14), maar kijkt daar zelf anders tegenaan. De respondent baseert zich daarbij op andere maatstaven: *“Nou ja, en dat blijkt eigenlijk ook wel een beetje uit de cijfers – de laatste cijfers die we hebben gezien, dus we hebben een goede beweging ingezet, maar we hebben ook nog wel wat werk te gaan”* (R14).

De respondent vanuit Werk en inkomen is dus minder positief over de eerder bereikte resultaten in de samenwerking dan de respondenten vanuit de andere domeinen binnen de gemeente. Gekeken naar de sociale relaties over de gehele breedte van het netwerk, lijkt hier een andere oorzaak voor aan te wijzen dan de onderlinge samenwerking. Zowel vanuit Lokalis als vanuit Werk en Inkomen geven de respondenten namelijk aan dat de betrokkenheid vanuit team Jeugd, Zorg en Veiligheid beperkt is in het proces van de kanteling schuldhulpverlening (R13, R14): *“Als ik nu kijk, heb ik met Jeugd niet veel van doen”* (R13). Tegelijkertijd geven beide ook aan dat zij het wel belangrijk vinden om team Jeugd, Zorg en Veiligheid hier beter op aan te laten sluiten: *“Het zou wel fijn zijn als dat wat vaker echt vanuit Jeugd ook zelf. Dat ze dat ook wat meer op hun netvlies hebben*

zitten” (R13) en: “Ik zou dus willen dat Maatschappelijke Ontwikkeling daar ook bij aan gaat sluiten vanuit de opdrachtgeversrol” (R14). Zij zijn allebei van mening dat met name de accounthouders van team Jeugd, Zorg en Veiligheid een bijdrage kunnen leveren aan het bevorderen van de samenwerking, omdat zij vanuit hun formele opdrachtgeversrol richting kunnen geven aan de samenwerking. De afdeling Werk en Inkomen kan dit niet, omdat zij samenwerken met Lokalis vanuit een positie van gelijkwaardigheid (R14): “Wat ik zelf gewoon zou willen, is dat schulden een onderdeel wordt van de opdracht om het zo maar te zeggen en dus ook mee wordt genomen in het opdrachtgeverschap en de overleggen die daarop zijn” (R14). De accounthouders gaan niet specifiek in op de rol die zij vervullen binnen de kanteling schuldhelpverlening en of zij het gevoel hebben dat hun aanwezigheid daar ontbreekt. Wel geven zij meer in het algemeen aan dat er veel ontwikkelingen spelen waar de Buurtteams Jeugd en Gezin een rol in spelen. Dit maakt het voor hen soms lastig om het overzicht te behouden en van iedere ontwikkeling goed op de hoogte te zijn en aangehaakt te zijn (R1, R4): “Ja, die geven altijd wel een beetje onrust bij mij, van hebben we wel vanuit onze rol als accounthouders goed in de gaten wat er echt gebeurt. Nou ja, je kunt natuurlijk niet alles weten” (R1) en: “Nou, die vind ik ook heel lastig. Die is ook lastig en ik merk ook dat het niet altijd even goed lukt. Ik heb ook wel eens gezegd van: goh ik zou het fijn vinden als je mij soort standaard uitnodigt en dat we dan daarvoor even kijken: is het handig als ik erbij ben? Nou die uitnodiging heb ik nog steeds niet gehad, dus zo makkelijk gaat dat” (R4).

4.2.3.3. Deelconclusie

Uit de analyse van de resultaten blijkt dat de sociale relaties positief beoordeeld worden. Directe en indirecte factoren tonen aan dat het vertrouwen groot is: de samenwerkingspartners durven zich kwetsbaar op te stellen, onder andere omdat de drempel om extern advies in te winnen laag is; de manier van verantwoording en sturing belemmert de horizontale verhoudingen niet; de gemeente Utrecht laat zien bereid te zijn risico te accepteren, doordat zij niet uit zijn op het nemen van voorzorgsmaatregelen om onvoorzien situaties te beperken of te beheersen. Bij de factor voorgeschiedenis wordt duidelijk dat de beide samenwerkingspartners de samenwerking in de vorm van de pilot Buurtteams en de ontwikkelopgaven als positief waarderen. Wat wel opvalt aan de empirische data, is dat deze positieve beleving van de sociale relaties alleen kan worden onderbouwd op basis van indrukken van de respondenten en niet op basis van bestaande gegevens. Vervolgens blijkt dat de mogelijkheden hiertoe beperkt zijn. Er wordt door de uitvoering bewust weinig geregistreerd, daardoor zijn de mogelijkheden tot prestatiemeting beperkt. Daarnaast zijn veel ontwikkelopgaven nog lopende werkzaamheden, waardoor het te vroeg is om de outcome ervan te kunnen meten. Verder wordt duidelijk wat het effect is van de betrokkenheid vanuit verschillende domeinen bij de netwerksamenwerking op de rol die de opdrachtgever binnen de

samenwerking vervult. Veel ontwikkelingen die spelen hebben op een of andere manier een link met de buurtteams. Al deze ontwikkelingen vragen enige regie vanuit de opdrachtgever op het proces. Het blijkt een ingewikkelde opgave voor de opdrachtgever, oftewel de accounthouders, om hierop voldoende overzicht te behouden en op de juiste momenten betrokken te zijn. Daarbij lijkt de dubbelrol van de accounthouders hun positie om de verbindende schakel te vormen tussen beleid en uitvoering verder te frustreren. Vanwege de gelijkwaardigheid in de samenwerkingsrelatie vanuit de co-creatiere relatie kunnen de accounthouders zich inleven in de positie van Lokalis en zijn zij soms minder rigide in hun opdrachtgeversrol dan respondenten vanuit andere domeinen wensen.

4.2.3. Aantal deelnemers

De verklarende factor ‘aantal deelnemers’ is de vierde en laatste factor die in dit onderzoek is ingezet om de effectiviteit van de netwerksamenwerking te kunnen duiden. Bij deze factor wordt gekeken naar de manier waarop het netwerk is samengesteld. De betrokkenheid van actoren of het ontbreken daarvan kan namelijk van invloed zijn op de mate waarin het netwerk te faciliteren en te coördineren is en daarmee op de effectiviteit van het netwerk (Kickert et al., 1997). In relatie tot de samenwerking tussen de gemeente Utrecht en Lokalis betekent dit dat het belangrijk is om na te gaan of Lokalis op de juiste momenten uitgenodigd wordt om te participeren in de interactie, daar waar een samenwerking- of leerrelatie kan ontstaan, zodat zij daadwerkelijk onderdeel zijn van de context waarin het uitwisselen van kennis en ervaring tot stand kan komen. Vervolgens is ook gekeken hoe de samenstelling van het aantal deelnemers bij de gelegenheden waar Lokalis betrokken is, beoordeeld wordt. Te veel of te weinig deelnemers kan immers ook op dat moment van invloed zijn op de effectiviteit van de interactie.

Bij de verklarende factor sociale relaties werd al duidelijk dat de gemeente Utrecht er bij het oppakken van vraagstukken vaak voor kiest om in een kleinere samenstellingen intensief samen te werken in zogenoemde ontwikkelopgaven. De gemeente is meestal degene die dit initieert: *“Een enkele keer gebeurt het ook wel andersom dat partners samen gaan zitten en dat die bij ons komen met ‘Hé, wij hebben een idee’, maar over het algemeen zie je dat het toch bij ons vandaan ontstaat en dat wij dan de aanbieders erbij betrekken”* (R5). Vaak betreft het onderwerpen die gaan over de aansluiting tussen de verschillende sporen, dus werken Lokalis en de gemeente Utrecht daarin samen met partijen uit spoor 1 en/of spoor 3 (R2, R4, R9, R10, R13, R14, R15). Per ontwikkelopgave wordt gekeken welke medewerkers van de gemeente Utrecht en welke uitvoerende partijen daarbij betrokken worden: *“[...] dan richt je daar zo’n opgave voor in en dan betrek je daar ook diverse mensen bij”* (R5). De samenstelling van deelnemers varieert dus per ontwikkelopgave. De respondenten vanuit Lokalis lijken tevreden over de mate waarin zij vertegenwoordigd zijn in deze verschillende samenstellingen (R9, R12, R15). Er komen in ieder geval geen signalen uit de empirische

data naar voren die erop wijzen dat Lokalis onvoldoende betrokken wordt. Een enkeling geeft zelfs aan dat ze vanuit Lokalis soms zelfs misschien wel wat veel betrokken worden bij alle ontwikkelingen die spelen (R9, R15): *“Ik heb zelfs een beetje gezegd ik hoef niet overal van te zijn. Zelfs een beetje een wat remmende werking, omdat het wel heel veel is [...]. Nee, dus ik heb zeker niet het gevoel – daar zijn wij heel belangrijk, heel erg in gekend en gezien en betrokken”* (R15). Het komt wel eens voor dat Lokalis niet direct vanaf de start bij een ontwikkelopgave aangesloten wordt (R2). Bij het proces rondom Jeugdhulp met Verblijf bijvoorbeeld is eerst een van de beleidsmedewerkers van team Jeugd, Zorg en Veiligheid met een aantal aanbieders uit de aanvullende zorg aan de slag gegaan en zijn de Buurtteams op een later moment betrokken: *“Nou ja, we zijn toen wel in gesprek gegaan en toen lag er al wel iets hè, dus er was al wel een, ja een soort analyse. We zijn wel, ja op zich wel betrokken bij: oké hoe gaan we dat nou doen en hoe gaan we dat doen samen met SAVE, maar er ook al wel een soort van plan, ja”* (R2). Dit wordt echter niet als problematisch ervaren vanuit Lokalis, omdat het goed aansluit bij de doelen die Lokalis wil realiseren: *“Ja, want dat is ook wat wij heel erg nastreven, dus dat sluit naadloos aan”* (R2).

Uit de antwoorden van de respondenten kan daarentegen wel worden opgemaakt dat zij de samenstelling van sommige co-creatiebijeenkomsten niet als effectief hebben ervaren. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat er een aantal bijeenkomsten waren waar eigenlijk te veel mensen aan deelnamen (R2, R4, R6, R9, R10, R12): *“De vorige keer bij die co-creatiebijeenkomst waren er allemaal nieuwe mensen bij van de gemeente, omdat die het dan ook interessant vonden om een keer te horen vanuit de buurtteams. [...] daardoor werd die groep veel te groot”* (R6) en: *“Het is een hele grote groep. De groep is eigenlijk – werd steeds groter”* (R9). Zowel respondenten vanuit Lokalis als respondenten vanuit de gemeente Utrecht geven aan dat het grote aantal deelnemers eigenlijk ongewenst is, omdat dit het doel van de bijeenkomst ondermijnde. Alle geïnteresseerde die er extra bij zitten moeten namelijk bijgepraat worden, geven de respondenten aan, waardoor weinig tijd overblijft voor wat in eerste instantie het doel was van de bijeenkomst – samen leren door ervaringen en kennis uitwisselen (R2, R7 R9, R10, R12): *“Ook een keer waren er vrij veel partners, ook van binnen de gemeente, erbij betrokken en ja was het meer een informeren dan het samen co-creëren”* (R12). Daarmee bevestigen de respondenten de theorie dat het verminderen van het aantal deelnemers aan de co-creatiebijeenkomsten de effectiviteit van de samenwerking mogelijk bevordert: *“Ik vind het zelf altijd: hoe minder mensen aan tafel hoe beter. Dat geeft toch denk ik een beter gesprek, meer inhoudelijk gesprek, dan wanneer je daar met de hele goegemeente zit”* (R10) en: *“Ik denk dat je in kleinere groepjes met andere werkvormen, meer als mensen zoals ik eruit zou halen”* (R7).

4.2.4.1. Deelconclusie

De theoretische veronderstelling aangaande de verklarende factor 'aantal deelnemers' is dat tevredenheid over de samenstelling van het netwerk de samenwerking bevordert en dat deelname van te veel of te weinig netwerkliden de samenwerking belemmert. Gekeken naar de positie van Lokalis als een van de deelnemers binnen de samenwerking kan worden geconcludeerd dat zij goed aangesloten zijn wanneer er sprake is van een context waarbinnen een samenwerking of leerrelatie kan ontstaan. Het lijkt erop dat dit een positief gevolg is van het feit dat de gemeente Utrecht voor Lokalis een centrale positie voorziet binnen de brede beleidsontwikkeling. Daardoor is de gemeente er bij het oppakken van de meeste vraagstukken op gericht om Lokalis te betrekken. Verder blijkt dat het grote aantal deelnemers bij een aantal van de co-creatiebijeenkomsten de effectiviteit van de samenwerking belemmerde. Het doel dat met de interactie beoogd werd, namelijk co-creëren, bleef uit als gevolg van het grote aantal deelnemers aan deze bijeenkomsten.

4.3. Netwerkmanagement

In het theoretisch kader is gebleken dat het tot stand komen van interorganisationale publieke innovatie niet alleen te verklaren is door de effectiviteit van een netwerk te onderzoeken. Of de uitwisseling van kennis en ervaring tussen de samenwerkingspartners gerealiseerd wordt, is mede afhankelijk van in hoeverre interactie binnen de samenwerking tot stand komt. Afhankelijk van de bereidheid van de netwerkliden om zich in te zetten voor het collectieve belang, kan deze interactie op verschillende punten worden bevorderd of belemmerd. De manier waarop het netwerk gemanaged wordt heeft hier in zekere mate invloed op. In het empirisch onderzoek is daarom eveneens gekeken naar de manier waarop het netwerk gefaciliteerd en gecoördineerd wordt en in hoeverre daarbij cognitief, strategisch en institutioneel leren tot stand komt. Als uit het onderzoek blijkt dat binnen de samenwerkingsrelatie een of meerdere van deze vormen van leren niet of onvoldoende tot stand komen, kan worden achterhaald op welke punten het faciliteren en coördineren van de samenwerking aangepakt kan worden om het tot stand komen van interactie te bevorderen.

4.3.1. Procesmanagement

Klijn en Koppenjan (2000) maken in hun theorie over netwerkmanagement onderscheid in twee typen netwerkmanagement. Het eerste type 'procesmanagement' richt zich op het proces van samenwerking. Het gaat over alle vormen van faciliteren en coördineren waarbij de netwerkmanager direct het gedrag van netwerkliden beïnvloedt (Klijn et al. 2010). De netwerkmanager kan door middel deze vorm van netwerkmanagement de bereidheid van netwerkliden om het collectieve belang voorrang te geven op het eigenbelang bevorderen door op twee punten de inclusie van netwerkliden te faciliteren. Of de netwerkmanager hierin slaagt, kan worden beoordeeld door na te

gaan in hoeverre binnen de samenwerking cognitief leren (paragraaf 4.5.1.1.) en strategisch leren (paragraaf 4.5.1.2.) plaatsvindt.

4.3.1.1. Cognitief leren

Een van de punten die netwerksamenwerking complex maakt, is dat in een netwerkverband vaak meerdere partijen deelnemen die allemaal hun eigen doelen, percepties en belangen hebben. Daardoor is er vaak niet één oorzaak aan te wijzen die ten grondslag ligt aan het ontstaan van een maatschappelijk vraagstuk en een niet-juiste aanpak voor het oplossen daarvan. Om het tot stand komen van betekenisvolle interactie te kunnen bevorderen, is het van belang dat de netwerkmanager de netwerkliden deelgenoot maakt van het bepalen van de oorzaak van een maatschappelijk vraagstuk en/of de gewenste oplossingsrichting. Als de probleemdefinitie en de oplossingsrichting door alle netwerkliden geaccepteerd worden, zullen zij sneller bereid zijn hun bijdrage te leveren aan de netwerksamenwerking. Ten aanzien van de variabele 'cognitief leren' is daarom gekeken in hoeverre team Jeugd, Zorg en Veiligheid als netwerkmanager de netwerkliden betreft bij het komen tot een probleemdefinitie en oplossingsrichting. In de Utrechtse praktijk kan dit onderdeel van procesmanagement betrekking hebben op de opstartfase in aanloop naar de stelselbrede transitie naar Zorg voor Jeugd, maar ook op de betrokkenheid van partijen daarna in de verdere doorontwikkeling. Beide worden daarom achtereenvolgens behandeld in deze paragraaf.

Cognitief leren stelsel Zorg voor Jeugd

Eerst is er gekeken in hoeverre er sprake was van cognitief leren in de aanloop naar de transitie. Voor de officiële overdracht van taken begin 2015 zijn beleidsinhoudelijk namelijk al veel besluiten genomen over de stelselverandering rondom Zorg voor Jeugd en over de inhoudelijke invulling van de basiszorg. Op basis van zowel de documentenanalyse als de interviews kan gesteld worden dat de gemeente Utrecht rondom beide processen expliciet aandacht heeft gehad voor het betrekken van uitvoerende partijen: *"De gemeente Utrecht investeert sinds eind 2011 samen met haar partners volop in de transformatie Zorg voor Jeugd"* (D2) en dus voor het tot stand brengen van cognitief leren binnen de samenwerking.

Gekeken naar de manier waarop de stelselverandering geïnitieerd is, wordt duidelijk dat er sprake was van cognitief leren, omdat de visie die ten grondslag ligt aan deze verandering samen met uitvoerende partijen is vormgegeven (R1, R5): *"We hebben met allerlei partijen door de hele stad heen zijn we al twee jaar voorafgaand aan de daadwerkelijke transitie, zijn we ontzettend vaak de hei op geweest in allerlei sessies is er samen gezeten"* (R5) en *"[...] waarmee we dus ook grote groepen mensen vanuit al die organisaties uitnodigden om met ons mee te denken, dus zo zijn we stapsgewijs eigenlijk tot de inzichten gekomen die we uiteindelijk als basis hebben geformuleerd voor onze Zorg voor Jeugd"* (R1). In verschillende samenstellingen en verbanden zoals 'ontwikkelkamers', 'diner

pensants', 'kenniscafés' et cetera zijn uitvoerende partijen uitgenodigd om mee te denken over de verandering die hun te wachten stond en hoe ze daar gezamenlijk invulling aan konden geven (R1 R5). Ook na de officiële start is er de ruimte gebleven om uitvoerende partijen te betrekken bij de stelselontwikkeling. Nog steeds wordt er op verschillende manieren vanuit team Jeugd, Zorg en Veiligheid input gevraagd van uitvoerende partijen over wat er goed gaat, maar ook waar nog verbetering nodig, mogelijk en wenselijk is (D12, R1, R11): *“Op gezette tijden als we weer echt een ontwikkeling hebben, zoals bijvoorbeeld de nieuwe beleidsregel ontwerpen, dan weer een keer een oploop organiseren voor de stad”* (R1). Dat het ook daadwerkelijk de intentie is van team Jeugd, Zorg en Veiligheid om op deze manier de inhoudelijke onzekerheid te verminderen, blijkt uit het volgende interviewcitaat: *“Toch de veelheid aan perspectieven op de problematiek willen we graag erbij halen om tot een uiteindelijk ook gedragen, maar ook echt stevige uitvoering te komen”* (R1).

De inclusie van de uitvoerende partijen bij de beleidsbepaling lijkt daarmee bij te dragen aan het ontwikkelen van beleidsdoelstellingen waarin de verschillende perspectieven verenigd zijn. Echter blijkt wel uit de empirische data dat vervolgens weinig rekening wordt gehouden met de verschillende percepties tussen de domeinen binnen de gemeente Utrecht. De beleidsinhoudelijke keuzes die in het begin gemaakt zijn worden niet meer ter discussie gesteld (R7, R10, R14), sommige domeinen die later aansluiten ondervinden hier problemen van. De Buurtteams Jeugd en Gezin en team Jeugd, Zorg en Veiligheid zijn bijvoorbeeld helemaal in het begin van het samenwerkingsproces overeengekomen dat de gezinswerkers bij de geleverde zorg en ondersteuning uitgaan van de hulpvraag van een jongere of het gezin. De respondent vanuit de afdeling Werk en Inkomen geeft echter aan dat dit een benadering is die minder geschikt is voor de doelgroep die met schulden kampt. Uit onderzoek blijkt namelijk dat deze mensen minder snel uit zichzelf kenbaar maken dat zij schulden hebben (R12, R14): *“Het buurtteam hanteert of handelt op basis van een hulpvraag van een inwoner, terwijl rondom schulden is vaak heel veel taboe en schaamte en maken mensen dat niet zo snel bespreekbaar”* (R14). Een aanpak waarbij wordt gehandeld op basis van de hulpvraag is volgens de respondent dan ook weinig effectief voor deze mensen. Er is daarmee een duidelijk verschil in percepties zichtbaar. Wel wordt duidelijk dat dit verschil in perspectieven er mogelijk in ligt dat de afdeling Werk en Inkomen niet vanaf de start betrokken is bij de beleidsontwikkelingen rondom Zorg voor Jeugd. In de loop van 2016 heeft de gemeenteraad pas bepaald dat een aantal praktische ondersteuningstaken, waaronder de toeleiding naar schuldhulpverlening, onderdeel moest worden van de Buurtteams Jeugd en Gezin (R3, R12, R13, R14). De afdeling Werk en Inkomen is dus niet vanaf het begin betrokken bij het cognitief leren, waardoor de perceptie, doelen en belangen van deze afdeling niet zijn meegenomen bij de beleidsinhoudelijke keuzes die in het begin zijn gemaakt. Het is echter wel belangrijk dat team Jeugd, Zorg en Veiligheid als netwerkmanager

alsnog aandacht besteedt aan het tot stand brengen van cognitief leren rondom de schuldhulpverlening. Zo kan het tot een probleemdefinitie komen waar beide partijen zich in kunnen vinden om zo het tot stand komen van betekenisvolle interactie verder te stimuleren.

Naast het vormen van de visie werd ook al voor de officiële transitiedatum aan het ontwikkelen van het buurtgericht werken en de generalistische basiszorg gewerkt (D7). Rondom dit proces is eveneens aandacht geweest voor het verminderen van inhoudelijke onzekerheid. De gemeente Utrecht heeft er namelijk voor gekozen om samen met zorgaanbieders een jaar lang te leren en experimenteren door twee pilot Buurtteams Jeugd en Gezin op te zetten (R1, R5, R15). In en rondom de pilots is intensief samengewerkt tussen de gemeente en zorgaanbieders (D2). Zo stelden verschillende zorgaanbieders onder andere de professionals die participeerden in de pilot beschikbaar. Binnen deze pilotbuurtteams kregen de professionals de ruimte om te ontdekken wat het beste werkt in de praktijk (D2): *“Die hebben een grote rol gespeeld in het meebepalen van die principes, maar vooral ook in het uitzoeken van werkt dat dan ook? Kan dit?”* (R1). De kennis en ervaring die de pilotteams opdeden in de praktijk was vervolgens leidend voor de keuzes die gemaakt zijn in het beleid: *“Koersbepaling, wat is nu belangrijk, strategie, prioritering, deden we toen wel heel erg samen met de gemeente Utrecht”* (R15).

Cognitief leren doorontwikkeling

Op basis van het empirisch onderzoek kan worden vastgesteld dat de gemeente Utrecht als netwerkmanager de uitvoerende partners en professionals die kennis hebben van het primaire proces intensief heeft betrokken bij de beleidskeuzes die in aanloop naar de transitie Jeugdzorg. Het vergroot de kans dat de uitvoerende partners en professionals zich vervolgens ook kunnen vinden in de probleemdefinitie en oplossingsrichting die de gemeente Utrecht hanteert in het beleid. Wat betekent dat er in deze periode bewust aandacht is geweest voor cognitief leren. Ten aanzien van deze verklarende factor is het belangrijk om ook te kijken hoe de netwerkmanager na de officiële start in 2015 om is gegaan met het betrekken van uitvoerende partijen. Dit omdat de gemeente Utrecht heeft gekozen voor een ontwikkelgerichte veranderstrategie. Ook al gaat het hierbij om kleinere ontwikkelpunten binnen het overkoepelende beleid, het is wel belangrijk voor het tot stand brengen van betekenisvolle interactie dat de netwerkmanager aandacht heeft voor het bijeenbrengen van perspectieven.

Uit de interviews blijkt dat vlak nadat de Buurtteams Jeugd en Gezin stadsbreed waren uitgerold er eerst sprake was van een periode waarin de beleidsmedewerkers van team Jeugd, Zorg en Veiligheid zich vooral richtten op het domein waar zij zelf verantwoordelijk voor waren. De blik was hierdoor naar binnen gekeerd en eigenlijk werden onderling te weinig verbindingen gezocht tussen de verschillende domeinen binnen de gemeente Utrecht (R3, R11). Er waren wel contacten

vanuit verschillende opgaven met Lokalis, maar er was weinig overzicht: *“We wisten gewoon te weinig van elkaar, daar kwam het op neer”* (R11). Het is rond deze tijd dat de eerste co-creatiebijeenkomsten werden georganiseerd met als doel om één keer per kwartaal kennis en ervaring uit te wisselen tussen de programma’s van Lokalis en de domeinen van de gemeente Utrecht. Over deze bijeenkomsten komt uit de interviews als pluspunt naar voren dat de presentaties over de stand van zaken die werden gegeven vanuit Lokalis hebben geholpen bij de complete beeldvorming van wat er allemaal al gedaan werd en in gang gezet was (R4, R6, R11): *“Toen was iedereen toch ook wel een beetje in shock van de hoeveelheid wat op tafel lag”* (R4), maar ook dat veel van deze ontwikkelingen raakvlak hadden met elkaar: *“Door die bijeenkomst werd ook wel duidelijk dat daar veel overlap tussen zat en dat die afstemming hè, dus de noodzaak van daar beter in afstemmen was eigenlijk wel na die bijeenkomst meteen duidelijk”* (R11). De inzichten na die de eerste co-creatiebijeenkomsten, laten zien dat team Jeugd, Zorg en Veiligheid bij het managen van de verschillende ontwikkelpunten niet altijd alle verbindingen overzag en daarmee niet altijd alle relevante partijen betrok. Uit de interviews blijkt echter ook dat deze co-creatiebijeenkomsten binnen team Jeugd, Zorg en Veiligheid hebben geleid tot de bewustwording dat er meer aandacht nodig was voor het leggen van dwarsverbanden tussen de verschillende domeinen. Dit had tot gevolg dat de partijen elkaar daarna steeds beter zijn gaan opzoeken (R1, R3, R4, R5, R11): *“Er is steeds meer, denk ik ook binnen deze afdeling MO hè breed, bewustzijn dat je niet alleen van de buurtteams bent, maar dat de buurtteams zich altijd verhouden tot en dat je daar dus ook naar moet zoeken naar de verbanden”* (R1) en *“Je ziet dat dat echt verschoven is in het tweede en derde jaar naar van waar willen we naar toe en dat je nu ook ziet dat het accent heel erg begint te liggen op waar zitten alle dwarsverbanden”* (R5). De respondenten maken duidelijk dat deze inzichten van de co-creatiebijeenkomsten hebben opgeleverd dat beide partijen bilateraal elkaar beter zijn gaan opzoeken en daarbinnen samen leren (R6, R7, R8, R9, R10, R11): *“[...] waarvoor ze ooit bedoeld waren wordt nu op een andere manier gedaan”* (R11). In deze kleinere samenwerkingsverbanden is vervolgens dan ook weer steeds meer aandacht voor cognitief leren, omdat binnen deze ontwikkelopgaven ruimte is om in co-creatie na te denken over oorzaken en oplossingen ervan.

4.3.1.2. Strategisch leren

Koppenjan en Klijn (2004) laten zien dat in de context van netwerksamenwerking het tot stand komen van interactie kan worden belemmerd door strategisch gedrag. Zij zinspelen hierbij op het gegeven dat netwerkkleden kortzichtig kunnen zijn bij het maken van keuzes. De netwerkkleden kiezen dan voor eigen gewin op korte termijn in plaats van de optie waarbij het collectieve belang gebaat is. Deze negatieve interpretatie van deze verklarende variabele lijkt echter niet van toepassing op de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente Utrecht en Lokalis, omdat strategisch gedrag enkel kan

ontspringen als er belangentegenstellingen zijn. Uit het empirisch onderzoek is niet gebleken dat hiervan sprake is bij de samenwerkingspartners gezien de intensieve samenwerking en de nauwe betrokkenheid van de uitvoering bij de beleidsconstructie is het reëel om aan te nemen dat belangentegenstellingen niet zo zeer spelen in deze samenwerkingsrelatie. Daarom is besloten de verklarende variabele breder te interpreteren en te bekijken of binnen de netwerksamenwerking ruimte is om samen te leren waar de partners in de toekomst naartoe willen met de samenwerking. Er kan namelijk alsnog stagnatie optreden in de samenwerking, als onduidelijk is hoe beide elkaar kunnen versterken in de verdere ontwikkeling. Het is daarom van belang om na te gaan in hoeverre de netwerkleden strategisch leren. Dat wil zeggen of ze begrijpen wat de meerwaarde is die zijzelf inbrengen als participant en wat de waarde is die de andere netwerkleden toevoegen aan de samenwerking (Koppenjan & Klijn, 2004). In dit onderzoek is gekeken of binnen de netwerksamenwerking tussen de gemeente Utrecht en Lokalis sprake is van strategisch leren.

In de casusbeschrijving is al duidelijk geworden dat de samenwerking zich in essentie toespitst op twee punten, namelijk de implementatie van de basiszorg en de doorontwikkeling van het Utrechtse model. De manier waarop beide samenwerken aan deze punten verschilt. Aangaande de implementatie van de basiszorg staat het team Jeugd, Zorg en Veiligheid inhoudelijk op afstand van de uitvoering, de accounthouders Buurtteams Jeugd en Gezin richten zich meer op het proces dan op de inhoud. Zij monitoren vanuit de opdrachtgeversrol hoe de opdracht wordt vervuld en waken ervoor dat er een omgeving wordt gecreëerd waarbinnen de Buurtteams hun werk kunnen doen (R1, R4): *“[...] daarnaast zijn we ook een beetje de hoeder van het buurtteam. In de zin van dat ik wel wil dat zij gewoon hun werk kunnen doen hè, dus dat zij gewoon goed bezig kunnen met, nou ja, die zorg leveren die daar nodig is en dat zij ook niet te veel belast worden met allerlei gekkigheid”* (R4). Respondenten vanuit Lokalis geven zelf ook aan dat de inhoudelijke invulling van de basiszorg een taak is waar zij vanuit Lokalis zelf invulling aan willen geven (R13, R15): *“Als ik even kijk naar basiszorg, dan lijkt dat toch iets meer op dit moment nog een intern proces te zijn [...]. Ik denk dat dat goed is. Dat zou je ook niet willen, daar – met alle respect – heeft de gemeente ook geen verstand van hè om het zo maar te zeggen. Het is ook ons vak”* (R15). Hieruit valt af te leiden dat de manier waarop team Jeugd, Zorg en Veiligheid en de Buurtteams Jeugd en Gezin meer direct samenwerken en samen leren over waar ze heen willen zich beperkt tot de doorontwikkeling van het Utrechtse model. De verklarende factor strategisch leren is daarom afgebakend op dit onderdeel van de samenwerking.

Aan de respondenten van de gemeente Utrecht en Lokalis is gevraagd op welke manier zij elkaar in hun beleving in de samenwerking kunnen versterken. Hierbij wordt duidelijk dat zij de meerwaarde van de samenwerking ten aanzien van de doorontwikkeling met name zien in het

uitwisselen van signalen tussen beleid en uitvoering. De assumptie is dat de uitvoerende organisaties, waaronder de Buurtteams Jeugd en Gezin, kennis en ervaring opdoen in de praktijk die als input kan dienen voor het verder verfijnen van het beleid: *“De buurtteamorganisaties en partijen in de sociale basis en aanvullende zorg zijn allen aan zet om mee te denken over deze beweging naar voren, zowel in de buurt als op stelselniveau [...]”* (D12). De gemeente Utrecht baseert zich hierbij op de verwachting dat de professionals in de uitvoering tegen situaties aanlopen waarin zij ondervinden dat de gekozen inrichting, bepaald beleid of wet- en regelgeving in de weg zit of niet logisch is, oftewel een belemmering vormt als zij de leefwereld van de jongeren of het gezin als uitgangspunt centraal willen stellen (R3, R5, R8, R10): *“Zij hebben daar ideeën over van wat er wel goed werkt en wat niet goed zou werken en daar zijn zij, zeg maar, de voelsprietten van de praktijk. Ik hoor wel wat dingen, maar zij zitten natuurlijk veel meer met de voeten in de klei”* (R10). De gemeente Utrecht verwacht van de uitvoerende organisaties dat zij actief meedenken over manieren waarop ‘het stelselniveau’ de praktijk effectiever en efficiënter kan ondersteunen (R4, R5, R9, R10): *“Van de buurtteams vragen we daarin nadrukkelijk een signalerende, adviserende en proactieve rol”* (D12) en: *“Aan de andere kant willen wij ook dat ze wel meedenken over het stelsel en daar spreken we ze ook op aan”* (R4). Een concreet voorbeeld daarvan is dat team Jeugd, Zorg en Veiligheid rondom de grote dingen die met inkoop te maken hebben – zoals verantwoording en het vernieuwen van contracten in de aanvullende zorg – van tevoren in gesprek gaan met de buurtteams om signalen die zij in de praktijk opgemerkt hebben mee te kunnen nemen en te bespreken met de aanbieders in de aanvullende zorg (R5).

Op basis van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat het tot stand komen van het strategisch leren voor de gemeente Utrecht succesvol is als zij komen tot het uitwisselen van de kennis en ervaring die nodig is om de beleidsvernieuwing verder te optimaliseren: *“[...] maar je zou ook nog wel verder op dat stelselniveau willen leren en daarvoor heb je de optelsom van al die buurtteamgegevens, maar ook ontdekkingen nodig en daar heb je ook voor nodig dat dit op een goede manier gekanaliseerd wordt, zodat het ook in een gesprek op tafel komt”* (R5). Op basis van de interviewdata lijkt het erop dat er een discrepantie is tussen wat team Jeugd, Zorg en Veiligheid en wat Lokalis verstaat onder ‘signalen die de beleidsvernieuwing kunnen ondersteunen’. Verschillende respondenten vanuit team Jeugd, Zorg en Veiligheid geven namelijk aan dat zij weinig van deze signalen ontvangen vanuit Lokalis (R1, R8, R10): *“We horen weinig input over ‘nou, dit is fundamenteel fout of als je dat nou zou inrichten dan hebben we hem te pakken”* (R10). De respondenten van Lokalis geven echter aan dat zij signalen delen met team Jeugd, Zorg en Veiligheid (R6, R9, R12, R13, R15): *“Ja zulke dingen deel ik wel”* (R12) en zij zich hierin op geen enkele manier belemmerd voelen: *“Nee, dan heb ik echt niet het gevoel van o, nou hou ik mijn mond maar, want het*

is mijn opdrachtgever of zo hè” (R9). De respondenten van Lokalis geven vooral één algemeen aspect aan waarin team Jeugd, Zorg en Veiligheid Lokalis in de samenwerking rondom de doorontwikkeling zou kunnen versterken.

Dit aspect houdt verband met het feit dat Lokalis vanaf het begin gepositioneerd is als spil in de transformatie. Vanuit Lokalis kunnen ze zich erin vinden dat de Buurtteams Jeugd en Gezin ten opzichte van de andere uitvoerende partners vanaf het begin het dichtst bij de transformatie staan (R2, R9, R15): *“Dat past ook wel natuurlijk bij het bestaansrecht van de buurtteams, dat wij daar het meest mee bezig zijn vanaf het begin hè*” (R9). Alleen heeft het feit dat zij vanaf het begin het beste op de hoogte zijn van de transformatieopdracht, die van alle organisaties die zorg en ondersteuning leveren verwacht wordt, heeft gevolgen voor hun positionering ten opzichte van de andere uitvoerende partijen: *“Wij kregen natuurlijk een centrale spil in het stelsel als buurtteams, dus het leek soms wel dat de transformatie iets van ons was, van de buurtteams, terwijl het natuurlijk iets is van de stad Utrecht [...] Organisaties die echt direct gelieerd zijn aan de gemeente die zijn eigenlijk net zo goed van die transformatie”* (R15). Uit de interviews komt naar voren dat verschillende programmamanagers in de beginfase de rol van boodschapper van de transformatie op zich gingen nemen en de gedachte achter de transformatie aan andere uitvoerende partijen gingen uitleggen (R2, R9, R15): *“Je hebt natuurlijk een enorm breed spectrum aan samenwerkingspartners, dus dat was nog wel de weg berijden. We waren nog wel een soort ambassadeurs van hoe het anders zou moeten”* (R15). Toch twijfelen zij steeds meer of zij als uitvoeringsorganisatie de geschikte partij zijn om de andere organisaties die verbonden zijn aan de uitvoering van het Zorg voor Jeugd Beleid mee te krijgen in de transformatiegedachte. Zij geven aan dat het in hun beleving effectiever is als team Jeugd, Zorg en Veiligheid die rol op zich neemt, omdat de relatie die de gemeente Utrecht met deze uitvoerende organisaties heeft anders is dan de relatie die Lokalis met hen heeft (R6, R9, R12, R13): *“Er is een gevaar dat dan Lokalis gaat praten en dat is soms gewoon niet handig, dus dan vind ik het veel functioneler dat Lokalis zijn mond houdt en dat de gemeente praat en dat heeft dan gewoon een functie in rollen en positie en opdracht [...]”* (R6). Volgens de programmamanagers heeft de gemeente Utrecht op basis van haar positie meer natuurlijk overwicht om deze partijen mee te krijgen in de transformatie. Zij vinden het dan ook belangrijk dat de gemeente de transformatieopdracht richting deze organisaties duidelijk neerzet (R9, R12, R13): *“Die ontwikkelopdracht moet gewoon helder zijn, klaar zijn. Die moet ook wel vanuit de gemeente komen, want die zijn natuurlijk wel de opdrachtgever”* (R13) Uit het bovenstaande blijkt dat de respondenten vanuit Lokalis richting de gemeente proberen uit te dragen dat team Jeugd, Zorg en Veiligheid vooral een belangrijke bijdrage kan leveren aan de samenwerking door andere uitvoerende partners bewuster deelgenoot te maken van de transformatieopdracht door ook aan hen een heldere en

dezelfde opdracht te geven (R9, R12, R13, R15). Lokalis omschrijft het als volgt in de subsidieaanvraag: *“Van de Gemeente vragen we vooral om in te zetten op een gedeeld streven bij alle partners en eenieder de transformatieopdracht te geven conform de buurtteams.”* (D7). Team Jeugd, Zorg en Veiligheid lijkt het echter wel passend te vinden dat Lokalis als uitvoerende organisatie gedeeltelijk verantwoordelijk is voor het aanjagen van de transformatie binnen de samenwerking waar zijzelf onderdeel van zijn (R3, R4, R8): *“Van de buurtteams verwachten we hierbij een initiërende rol en soms ook pionierschap richting andere organisaties [...]”* (D12) en *“[...] hoe hebben ze onder de aandacht dat zij ook van de transformatie zijn? En dat zij daar ook de boodschapper van zijn.”* (R4)

De twee ontwikkelingen die zijn beschreven laten zien dat er tussen de samenwerkingspartners nog ruimte is voor discussie wie welke meerwaarde kan toevoegen in de verdere samenwerking. Deze situatie zorgt voor stagnatie van de samenwerking. Aan de ene kant hebben de respondenten van de gemeente Utrecht het gevoel dat zij niet goed verder kunnen met het inrichten van de doorontwikkeling, omdat zij weinig input krijgen vanuit de buurtteams (R1, R8, R10). Aan de andere kant geven de Lokalis-respondenten aan dat de samenwerking in de uitvoering stagneert als Lokalis de rol op zich neemt van ‘aanjager van de transformatie’. Zij geven hiervoor als reden dat hun invloed om de andere uitvoerende partijen zich te laten conformeren aan de gedragsverandering beperkt is (R2, R8, R9, R15).

4.3.1.3. Deelconclusie

In relatie tot de verklarende variabele ‘procesmanagement’ is onderzocht in hoeverre de gemeente Utrecht als netwerkmanager de netwerkliden stimuleert om voorrang te geven aan het nastreven van het collectieve belang van het netwerk. Er is bekeken in hoeverre de gemeente Utrecht de inclusie van netwerken faciliteert bij de beleidsconstructie (inhoudelijk leren) en gedurende de beleidsimplementatie (strategisch leren). Uit het empirisch onderzoek blijkt dat er uitvoerende partijen en professionals betrokken zijn bij het bepalen van de beleidsinhoudelijke keuzes aan de start van het traject. Deze participanten konden op verschillende manieren input leveren die bij het vormgeven van de visie van de Zorg voor Jeugd is meegenomen. Ze konden vanuit een pilot meedenken over de vormgeving en inrichting van de Basishulp. De ontwikkelgerichte veranderstrategie draagt er vervolgens in de fase na de transitie aan bij dat ook in de uitvoering altijd wordt gezocht naar een ontwikkelrichting waar alle betrokken partijen zich in kunnen vinden. Er is dus sprake van inclusie van de netwerkliden bij de beleidsconstructie. Een kanttekening hierbij is wel dat het inhoudelijk leren eveneens betrekking heeft op de verschillende domeinen die binnen de gemeente Utrecht bij de zorg en ondersteuning aan jeugd betrokken zijn. Het is van belang dat de doelen en uitgangspunten ook verenigbaar zijn met het perspectief dat zij hebben op het onderwerp,

aangezien zij ook onderdeel zijn van de netwerksamenwerking. De inclusie van de uitvoering middels strategisch leren is nog niet afdoende gerealiseerd. De samenwerkingspartners denken namelijk verschillend over de manier waarop zij elkaar kunnen versterken in de verdere samenwerking. Dit komt op twee punten naar voren. Ten eerste is er een verschil in verwachtingen rondom het delen van signalen tussen beleid en uitvoering en wat onder deze 'signalen' verstaan moet worden. Ten tweede is er onduidelijkheid over welke partij in welke mate verantwoordelijk is voor het bewerkstelligen dat andere organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van het Zorg voor Jeugd-beleid zich verbinden aan de gewenste gedragsverandering. Beide onduidelijkheden zorgen voor stagnatie in het samenwerkingsproces.

4.3.2. Projectmanagement

Het tweede type netwerkmanagement dat Klijn en Koppenjan (2000) onderscheiden is projectmanagement. De netwerkmanager kan bij deze vorm van netwerkmanagement het tot stand komen van interactie binnen de samenwerking faciliteren door aanpassingen te doen aan de institutionele kenmerken van het netwerk. Bij aanvang van een samenwerkingsproces komen er netwerkliden met verschillende institutionele achtergronden bij elkaar. Wanneer binnen dit netwerk institutioneel leren plaatsvindt, kan dit de samenwerking bevorderen. Er ontstaan dan gezamenlijke regels, waarden en een taal waar zij zich bij het handelen op baseren. Om te kunnen beoordelen in hoeverre er in de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente Utrecht en de Buurtteams Jeugd en Gezin institutioneel leren heeft plaatsgevonden, is eerst geprobeerd om te achterhalen in hoeverre de samenwerking is geïnstitutionaliseerd in de tijd dat beide met elkaar samenwerken. Buiten dat de respondenten aangeven tevreden te zijn over hoe de samenwerking zich ontwikkeld heeft (R1, R2, R3, R5, R6, R14, R15), blijkt het lastig vast te stellen in hoeverre zij daarbinnen gemeenschappelijke routines ontwikkeld hebben waar zij beide hun handelen op baseren.

Wel blijkt uit de interviewdata dat er sprake is van enige mate van convergentie tussen de intentionele achtergronden van beide organisaties. Twee voorbeelden laten zien dat er sprake is van een convergente beweging. Het eerste voorbeeld is het besluit van Lokalis om de interne organisatie aan te passen van een portefeuillestructuur naar een programmastructuur, zodat het beter aansluit op de interne organisatie van de gemeente Utrecht (R2, R9, R12): *"Ik denk met de portefeuilles dat we heel weinig contact hadden met de gemeente, dus het is toegenomen door de tijd merken we in ieder geval"* (R9). Het tweede voorbeeld is dat ze er binnen de gemeente achter kwamen dat in de samenwerking met de Buurtteams Jeugd en Gezin en de Buurtteams Sociaal verschillende definities werden gehanteerd van monitoring, sturing, verantwoording en leren. Naar aanleiding daarvan zijn er stappen ondernomen om voor alle betrokkenen een gelijke set aan definities te formuleren (R1, R3, R5): *"Die slag hebben we nu allemaal gemaakt en dat helpt ons enorm om in een gelijk beeld, een*

gelijke film te komen waardoor je ook weer verder samen kan ontwikkelen” (R5). Deze voorbeelden laten zien dat er binnen de samenwerking processen gaande zijn om de gedragingen binnen beide organisaties beter op elkaar af te stemmen, waardoor de institutionele context de interactie helpt bevorderen.

Wat verder duidelijk wordt, is dat sinds de officiële start in 2015 door team Jeugd, Zorg en Veiligheid aanpassingen zijn gedaan aan het institutioneel ontwerp. Aan de hand van de pilotfase was een eerste inschatting gemaakt van welke onderwerpen tot de basiszorg moesten gaan behoren. Vanaf het begin was voor alle partijen echter ook duidelijk dat de verdeling tussen spoor 3 en 2, en tussen 2 en 1, niet uitgekristalliseerd was en nog aangepast kon worden (D7). Dit wijst erop dat de gemeente Utrecht heeft gekozen voor een incrementele aanpak. De Buurtteams hebben sindsdien een aantal taken bij hun takenpakket gekregen, onder andere schuldhulpverlening, toegang tot hulp bij de huishouding, hulp bij woonproblematiek, complexe echtscheidingen en crisishulp (D12, D7). De Lokalis-respondenten geven aan dat zij begrijpen dat wanneer de politiek deze besluiten neemt dit nou eenmaal uitgevoerd moet worden: *“Soms moet gewoon iets, soms is het de werkelijkheid -. Soms zegt de gemeente: je moet hulp bij de huishouding doen en dan is het eigenlijk al beklonken. Dat is ook de realiteit” (R15).* Wat de respondenten echter wel aangeven is dat het alsmaar verbreden van het takenpakket van invloed is op de kwaliteit die zij inhoudelijk kunnen leveren (R2, R15): *“Op een gegeven moment hebben wij, zeg maar, gezegd van: ja er komt nu zo veel op ons af en we doen liever gewoon iets minder dingen, maar dan goed, dan dat we gewoon te veel doen en het maar half doen of dat het gewoon niet beklijft” (R2).* Het is een punt van aandacht dat ook wordt aangehaald in het visitatierapport. Zij adviseren de gemeente Utrecht om de vernieuwing te ‘temporiseren’: *“Bied ruimte en tijd aan de organisaties om hun algemene werkwijze verder te ontwikkelen en de mogelijkheden van generalistisch werken verder te verkennen” (D5, pp: 6).* De aanbeveling om vanuit het netwerkmanagement niet te sterk in te steken op verdere vernieuwing, maar tijd en ruimte bieden om zorgvuldige invulling te geven aan de institutionele aanpassingen die al zijn doorgevoerd, kan worden gezien als een onderdeel van institutioneel leren. Klijn en Koppenjan stellen namelijk dat de netwerkmanager er rekening mee moet houden dat aanpassingen aan het institutionele ontwerp veranderingen zijn die tijd kosten, hetgeen vanuit de kant van Lokalis bevestigd wordt: *“Prioriteren, dingen gefaseerd te doen en dingen zorgvuldig te doen, dat blijft denk ik een aandachtspunt in de hele samenwerking. Een continu aandachtspunt. Ik zeg niet dat dat nu niet goed loopt, maar ik zeg wel -. Nou ja dat blijft wel een gevaarlijk iets, want het is zo veel en zo groot” (R15).*

4.3.2.1. Deelconclusie

Bij de verklarende factor ‘institutioneel ontwerp’ is gekeken in hoeverre de netwerkliden erin zijn geslaagd om gezamenlijk institutionele kenmerken te ontwikkelen waar zij in de samenwerking hun

handelen op baseren. De theoretische veronderstelling is namelijk dat wanneer het verschil in institutionele achtergronden klein is, dit de samenwerking en de mogelijkheden tot het tot stand komen van interactie binnen de samenwerking bevordert. In de samenwerkingsrelatie zijn een aantal ontwikkelingen te herkennen die een convergente beweging aantonen, oftewel er zijn processen zichtbaar die laten zien dat de gemeente Utrecht en Lokalis bezig zijn hun handelen op elkaar aan te passen, zodat zij qua interne regels, waarden en taal beter op elkaar aansluiten. Verder wordt duidelijk dat de gemeente Utrecht gebruikmaakt van een incrementele aanpak bij het vormgeven van de netwerksamenwerking. Daarmee kiest zij ervoor om de institutionalisering incrementeel te benaderen, wat past bij een ontwikkelgerichte veranderstrategie. Het heeft wel als gevolg dat de gemeente Utrecht nog schuift met taken. Het is belangrijk om in acht te nemen dat er tijd nodig is om deze institutionele aanpassingen binnen de netwerksamenwerking op een zorgvuldige manier te integreren.

4.4. Conclusie

In deze laatste paragraaf volgt per verklarende factor een korte uiteenzetting van de resultaten uit het empirisch onderzoek. Te beginnen met de verklarende factoren die inzicht geven in de effectiviteit van de netwerksamenwerking. Hierbij is *doelconsensus* de eerste verklarende factor. Er is consensus over de formele netwerkdoelen, zijnde de stelselwijziging Zorg voor Jeugd met de ambitie om de leefwereld van de burger centraal te stellen en de vier leidende principes. Zowel de gemeente Utrecht als Lokalis hebben deze doelen schriftelijk vastgelegd. Het realiseren van de stelselhervorming vraagt om samenwerking op twee punten. Als eerste rond de inhoudelijke vernieuwing van de zorg en ondersteuning (implementatie Utrechtse model). Dit betekent concreet voor Lokalis: het ontwikkelen van buurtgerichte generalistische basiszorg en de aansluiting met spoor 1 en spoor 3. Deze verdere specificering van de doelen voor 'spoor 2' en de aandacht voor de 'beweging naar voren' doen geen afbreuk aan de doelconsensus. Als tweede de ontwikkelgerichte veranderstrategie (doorontwikkeling Utrechtse model). Ook hier is de doelstelling voor de samenwerkingspartners helder: de leefwereld van de burger centraal stellen vraagt om een gedragsverandering in denken en doen en het benutten van kennis en ervaring die hierbij wordt opgedaan om de werkwijze van beleid en uitvoering verder te verfijnen. Ondanks dat beide samenwerkingspartners bewust aandacht besteden aan het lerend vernieuwen bij de invulling van hun individuele taak, wordt getwijfeld of in de interactie de uitwisseling van kennis en ervaring die wordt opgedaan in de praktijk voldoende tot stand komt. En daarmee is ook de vraag of de uitwisseling van informatie die wordt benut als basis voor de inrichting van de doorontwikkeling van het Utrechtse Model wel volledig tot stand komt. De meest waarschijnlijke verklaring is dat de opbrengt van het leren verloren gaat in de interactie, omdat er beperkt aandacht is voor reflectie op

het handelen in de samenwerking. Het commitment van de netwerkleden laat zien dat er verdeeldheid is over de termijn waarbinnen de netwerkdoelen gerealiseerd zouden moeten zijn.

De tweede verklarende factor is de *mate van afhankelijkheid*. In de samenwerkingsrelatie is er sprake van een evenwichtige wederzijdse afhankelijkheidsrelatie. Beide organisaties beschikken autonoom over een aantal essentiële middelen die zij inbrengen in de samenwerking waardoor ze afhankelijk zijn van elkaar. De gemeente beschikt onder meer over de benodigde financiële middelen en de formele juridische bevoegdheid; Lokalis over mankracht om de dienstverlening te verzorgen en expliciete en impliciete kennis als het resultaat van scholing en ervaring. Op basis van subjectieve waarden blijkt vervolgens ook dat deze afhankelijkheidsrelatie gelijkwaardig is. Het belang van de middelen die de gemeente inbrengt is groot en de vervangbaarheid laag, maar dit geldt ook voor de bijdrage die Lokalis levert. De Basishulp is een fundamenteel onderdeel van de oplossing om de financiële knel die de gemeente Utrecht voorziet te ondervangen. Dit maakt de dienst die Lokalis levert tot een belangrijk middel. De vervangbaarheid van Lokalis is lastig vanwege contractuele verplichtingen en verzonken kosten als prikkel om de samenwerking te continueren. De gelijkwaardige afhankelijkheid zorgt voor evenwichtige wederzijdse afhankelijkheid. Dit bevordert de effectiviteit van de huidige manier van samenwerking, maar kan ook averechts werken wanneer de samenwerkingspartners minder tevreden zijn over de samenwerking.

De derde verklarende factor is de *sterkte van de sociale relaties*. Op basis van verschillende indicatoren blijkt dat de sociale relaties als sterk worden ervaren. Beide organisaties durven zich kwetsbaar op te stellen. Dit wijst op vertrouwen tussen de samenwerkingspartners. De bereidheid tot kwetsbaarheid blijkt uit de lage drempel om elkaar te raadplegen en advies in te winnen. Het blijkt tevens uit het gebruik van coördinatiemechanismen in de verantwoording en sturing die verenigbaar zijn met de horizontale verhoudingen van netwerksamenwerking en het gegeven dat de gemeente risico accepteert. Ook zijn beide samenwerkingspartners tevreden over het collectieve verleden. De samenwerking in de pilotfase en de ontwikkelopgaven worden positief beoordeeld. Op basis van de analyse zijn er twee nuanceringen die de sterkte van de sociale relaties en de effectiviteit van de netwerksamenwerking in diskrediet kunnen brengen. Ten eerste wordt bewust de keuze gemaakt om in het primaire proces weinig te registreren. Er zijn daardoor weinig mogelijkheden om prestaties te meten. Daarnaast is er weinig bekend over de outcome van ontwikkelopgaven. Dit maakt het lastig om vast te stellen in hoeverre de positieve beleving van de sociale relaties terecht is, omdat dit niet kan worden afgezet tegen concrete cijfermatig aantoonbare resultaten. Ten tweede hebben domeinen binnen de gemeente die enkel vanuit een co-creatiere relatie met Lokalis samenwerken bedenkingen bij de invulling van de opdrachtgeversrol. Zij verlangen vanuit de opdrachtgever op sommige onderwerpen meer regie, of een meer rigide houding als zij

bevindingen vanuit de praktijk doorspelen. De accounthouders zelf vinden het lastig om het overzicht te behouden op het geheel. Bovendien lijkt de dubbelrol die zij vervullen binnen de samenwerking invloed te hebben op de mate waarin zij signalen neutraal kunnen beoordelen en/of bespreekbaar maken.

De vierde verklarende factor is het *aantal deelnemers*; vanuit Lokalis is men tevreden over de manier waarop de gemeente Utrecht hen betreft en/of de mate waarin zij vertegenwoordigd zijn in de verschillende verbanden waarbinnen en samenwerkings- of leerrelatie kan ontstaan. Dit heeft een positieve invloed op de effectiviteit van het netwerk. Het aantal deelnemers bij een aantal co-creatiebijeenkomsten is daarentegen wel een punt van aandacht. Bij sommige van deze bijeenkomsten zijn zo veel betrokkenen aanwezig dat het afbreuk doet aan de initiële intentie ervan, namelijk het gezamenlijk co-creatie.

Bevordert netwerkeffectiviteit		Belemmert netwerkeffectiviteit	Netwerkeffectiviteit
Doelconsensus	Formele netwerkdoelen		
	Implementatie Utrechtse Model		
	Doorontwikkeling Utrechtse Model (aandacht voor lerend vernieuwen)	Doorontwikkeling Utrechtse Model (doelbereik)	
		Commitment netwerkleden (termijn doelbereik)	
Mate van afhankelijkheid	Evenwichtige wederzijdse afhankelijkheid		
Sociale relaties	Beleving van vertrouwen		
	Interpretatie van collectieve verleden		
		Beleving t.a.v. de invulling van de opdrachtgeversrol	
Aantal deelnemers	De mate waarin Lokalis vertegenwoordigd is		
		Samenstelling (sommige) co-creatiebijeenkomsten	

Figuur 4.1. Schematische weergave bevindingen netwerkeffectiviteit.

Naast het analyseren van de effectiviteit van het netwerk is ook onderzocht in hoeverre het netwerkmanagement erin slaagt om middels proces- en projectmanagement de onzekerheid te reduceren die binnen de complexe omgeving van netwerksamenwerking kan ontstaan en het tot stand komen van interactie tussen de netwerkleden negatief kan beïnvloeden.

De factor *cognitief leren* is de eerste factor die kan verklaren of de netwerkmanager in staat is het tot stand komen van interactie binnen het netwerk te faciliteren. Er is sprake van cognitief leren als netwerkleden betrokken worden bij het formuleren van de oorzaak- en een

oplossingsrichting van het maatschappelijke vraagstuk dat in de netwerksamenwerking centraal staat. Op die manier kan de samenwerking vorm krijgen vanuit een vertrekpunt waar alle netwerkleden zich in kunnen vinden. In de samenwerking is er bewust tijd en aandacht voor het tot stand brengen van cognitief leren. Het perspectief van uitvoerende organisaties en professionals wordt opgehaald en benut als input bij de beleidsinhoudelijke keuzes voor de inrichting en uitvoering van de basishulp en het Zorg voor Jeugd beleid. Dit blijkt onder andere uit het feit dat de visie Zorg voor Jeugd in samenwerking met uitvoerende organisaties is vormgegeven en de inrichting van de basiszorg in de pilotfase in samenwerking met uitvoerende professionals is vormgegeven. Verder blijkt dit uit het feit dat de co-creatiebijeenkomsten erin hebben geresulteerd dat de gemeente als netwerkmanager ook in de doorontwikkeling alert is op de onderlinge verbindingen door te werken met ontwikkelopgaven. Daarentegen wordt in mindere mate rekening gehouden met de mogelijkheid dat binnen de gemeente Utrecht de percepties ook kunnen verschillen. Vanuit Werk en Inkomen komt het signaal dat domeinen die later aansluiten bij de netwerksamenwerking ervaren dat de leidende principes als een vaststaand gegeven zijn geïntegreerd in de werkwijze. Er wordt dan niet stilgestaan bij de vraag of dit ook verenigbaar is met het perspectief dat anderen meebrengen in de samenwerking. Het is belangrijk dat de netwerkmanager ook de netwerkleden binnen de gemeente bij het cognitief leren betreft. Zij kunnen het tot stand komen van interactie (op deelonderwerpen) belemmeren.

Strategisch leren is de tweede verklarende factor. Er is sprake van deze vorm van leren als voor de netwerkleden duidelijk is hoe ze elkaar kunnen versterken in de verdere ontwikkeling. De interactie kan hierdoor worden bevorderd, omdat duidelijkheid hierover stagnatie van de verdere samenwerking op de lange termijn voorkomt. Er is duidelijk geworden dat het strategisch leren nog onvoldoende tot stand komt binnen de samenwerking, omdat de netwerkleden op twee punten van mening verschillen over hoe beleid en uitvoering elkaar kunnen versterken. Het eerste punt heeft betrekking op de uitwisseling van 'signalen' tussen beleid en uitvoering. De oorspronkelijke intentie hierachter is dat de keuze om de zorg en ondersteuning te vernieuwen en de leefwereld van jongeren en gezinnen daarbij centraal te stellen om een incrementele veranderstrategie vraagt. De gemeente verwacht hiervoor input vanuit de uitvoerende organisaties, omdat zij bij het implementeren van de nieuwe werkwijze de gemeente kunnen informeren over beperkingen en belemmeringen waar zij tegenaan lopen. Dit kan de gemeente gebruiken om voor de verdere inrichting van het Zorg voor Jeugd beleid. In de praktijk wordt echter vanuit team Jeugd, Zorg en Veiligheid aangekaart dat zij weinig tot geen van deze signalen ontvangen. Lokalis geeft echter aan dat ze signalen doorspelen. Dit betekent dat de partijen het delen van signalen op verschillende manieren interpreteren. Het tweede punt heeft betrekking op de beoogde gedragsverandering: de

verwachting van de gemeente dat de uitvoerende organisaties hun denk- en werkwijze transformeren, zodat de leefwereld van jongeren of gezinnen centraal komt te staan. Dit is niet alleen een opdracht aan de buurtteams maar aan alle organisaties die verbonden zijn aan de uitvoering van het Zorg voor Jeugd beleid. In de praktijk blijkt dat er een verschil is in verwachtingen in hoeverre Lokalis en in hoeverre de gemeente Utrecht verantwoordelijk is om te zorgen dat andere uitvoerende organisaties zich hieraan gaan conformeren. Beide punten belemmeren het tot stand komen van interactie binnen de samenwerking.

Institutioneel leren is de derde verklarende factor. Deze factor gaat over de netwerkmanager als projectmanager en richt zich op de vraag in hoeverre deze erin slaagt om binnen het netwerk regels en richtlijnen tot stand te laten komen waar alle netwerkleiden hun handelen op baseren. Het blijkt lastig te achterhalen hoe groot het verschil in institutionele achtergronden is in de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente Utrecht en de Buurtteams Jeugd en Gezin en in welke mate (gezamenlijke) routines zijn ontwikkeld. Wel zijn er processen zichtbaar die een convergente beweging aantonen. Initiatieven als de overstap van portefeuilles naar programma's binnen Lokalis en de bundeling van krachten tussen beleid en uitvoering om een set van definities opgesteld te krijgen rondom monitoring, sturing, verantwoording en leren die voor iedereen gelijk is, laten zien dat er door beide organisaties processen in gang gezet zijn om hun handelen op dezelfde golflengte te brengen, oftewel dat er sprake is van institutioneel leren. De gemeente kiest bij de institutionalisering voor een incrementele aanpak. Binnen het netwerk wordt door de tijd heen nog geschoven met taken en verantwoordelijkheden. Hierbij is een punt van aandacht dat organisaties tijd en ruimte nodig hebben om zich de nieuwe taken en verantwoordelijkheden eigen te maken.

	Bevordert interactie	Belemmert interactie	Netwerkmanagement:
Cognitief leren	Inclusie uitvoerende organisaties en professionals bij beleidsconstructie		
	Inclusie Lokalis bij doorontwikkeling		
		Inclusie domeinen binnen de gemeente die later aansluiten	
Strategisch leren		Tegenstrijdige meningen t.a.v. betekenis uitwisseling signalen	
		Tegenstrijdige meningen t.a.v. verantwoordelijkheden	
Institutioneel leren	Convergente beweging tussen de institutionele achtergronden		
	Keuze voor incrementele aanpak rondom de institutionalisering	Tijd en ruimte om nieuwe taken eigen te maken	

Figuur 4.2: Schematische weergave bevindingen netwerkmanagement.

5. Conclusie en Discussie

In dit laatste hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten geïnterpreteerd, zodat de onderzoeksvraag kan worden beantwoord. Eerst wordt de conclusie behandeld door antwoord te geven op de deelvragen en de hoofdvraag (paragraaf 5.1). Daarna volgt de discussie (paragraaf 5.2.), die een reflectie op het onderzoek en de onderzoeksresultaten bevat. Tot slot worden enkele aanbevelingen gedaan.

5.1. Conclusie

In de conclusie wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag: *Wat verklaart de mate van publieke innovatie in het sociaal domein als gevolg van interorganisationale samenwerking en hoe kan publieke innovatie verder worden versterkt?* Het doel van het onderzoek is te achterhalen welke factoren verklaren wanneer publieke innovatie in een interorganisationale context wordt bevorderd of belemmerd. De theoretische bevindingen zijn toegepast in een enkelvoudig casestudyonderzoek om de inzichten over publieke innovatie als het gevolg van interorganisationale samenwerking verder te verrijken. De samenwerkingsrelatie tussen de gemeente Utrecht en de Buurtteams Jeugd en Gezin heeft daarbij gefungeerd als exploratieve casus. Voordat antwoord kan worden gegeven op de onderzoeksvraag, worden eerst de inzichten die in het onderzoek zijn opgedaan uiteengezet door de deelvragen te beantwoorden. Daarna wordt de onderzoeksvraag beantwoord.

5.1.1. Conclusies deelvragen

De eerste twee deelvragen kunnen worden beantwoord met behulp van het theoretische gedeelte van dit onderzoek. De eerste deelvraag is: *Wat wordt in de wetenschappelijke literatuur verstaan onder 'interorganisationale publieke innovatie'?* De literatuur van onder anderen Bommert (2010) en Torfing (2010) maakt duidelijk dat interorganisationale publieke innovatie veronderstelt dat er een verband bestaat tussen de samenwerking tussen publieke en non-publieke actoren en het tot stand komen van innovatie in de publieke sector. Interorganisationale samenwerking wordt daarmee, naast economische en technologische incentives, gezien als een mogelijke aanjager die het innovatiepotentieel van de publieke sector kan vergroten. Dit omdat externe actoren eigen kennis en ervaring met zich meebrengen. De betrokkenheid van deze actoren kan daarmee de kennisbasis die ten grondslag ligt aan beleidsvernieuwing verrijken. Onder innovatie wordt verstaan: 'een idee dat relatief gezien nieuw is en zowel gericht is op het proces als het resultaat'. Het gaat dus om een vernieuwend idee dat geïmplementeerd wordt als een nieuwe praktijk. Het begrip is verder afgebakend door het onderzoek te richten op *incrementele publieke innovatie*, waarmee de scope van de beleidsverandering zich beperkt tot de implementatie van een eerdere radicale vernieuwing passend binnen de lokale context. Met samenwerking wordt in dezen *netwerksamenwerking*

bedoeld. Vanuit een governance perspectief op overheidssturing is vastgesteld dat dit de meest geschikte vorm van interorganisationale samenwerking is om publieke innovatie te faciliteren. De reden daarvan is dat deze samenwerkingsvorm rekening houdt met de complexiteit en pluriformiteit van hedendaagse maatschappelijke vraagstukken waarbinnen actoren wederzijds afhankelijk zijn in het behalen van doelen maar autonoom in het bepalen van hun gedrag. Aangezien er in de casus sprake is van enige mate van centralisatie, omdat de gemeente Utrecht binnen de netwerksamenwerking een leidinggevende rol op zich neemt, is bepaald dat een *Netwerk Administratieve Organisatie (NAO)* de samenwerkingsvorm is die het best past.

Nu duidelijk is dat onder interorganisationale publieke innovatie incrementele beleidsvernieuwing als gevolg van netwerksamenwerking wordt verstaan, kan de tweede deelvraag worden beantwoord. Deze deelvraag luidt: *Welke factoren bevorderen of belemmeren volgens de wetenschappelijke literatuur het tot stand komen van interorganisationale publiek innovatie?* Om deze vraag te kunnen beantwoorden is om te beginnen achterhaald hoe samenwerking bijdraagt aan incrementele beleidsvernieuwing. Daarbij is aan de hand van de literatuur van Boonstra (2000) duidelijk geworden dat binnen samenwerking vernieuwing tot stand komt als het gevolg van 'zelfreflectie' en 'reflectie op het handelen'. Een randvoorwaarde om dit proces van handelen, reflecteren en leren op gang te brengen is dat de samenwerkingspartners interacteren. Het belang van het tot stand komen van interactie binnen de samenwerking maakt dat de verklarende factoren zijn toegespitst op de condities van netwerksamenwerking en die van netwerkmanagement. De condities van de netwerksamenwerking, omdat de institutionele kenmerken van het netwerk bepalend zijn voor het creëren van de juiste context om interactie tot stand te brengen. Dit is onderzocht door de effectiviteit van het netwerk te analyseren. Provan en Kenis (2008) stellen namelijk dat afhankelijk van de vorm van netwerksamenwerking een bepaalde samenstelling van vier factoren die inzicht geven in de condities van netwerksamenwerking het meest effectief is. In dit onderzoek komen deze verklarende variabelen als volgt tot uiting: een *Netwerk Administratieve Organisatie* is effectief als er sprake is van *relatief hoge doelconsensus*, *wederzijdse afhankelijkheid*, *redelijk sterke sociale relaties* en *een representatief aantal netwerkliden*. De verklarende factoren zijn vervolgens aangevuld vanuit de netwerkmanagementliteratuur. Koppenjan en Klijn (2004) laten aan de hand van de 'policy games'-theorie zien dat onafhankelijk van de effectiviteit van het netwerk, de interactie kan worden beïnvloed door verschillende onzekerheden die de samenwerking in de complexe omgeving van een netwerk met zich kan meebrengen. De netwerkmanager kan middels proces- en projectmanagement voorkomen dat de interactie negatief wordt beïnvloed door deze onzekerheden. Aan de hand van de verklarende factoren *cognitief*, *strategisch* en *institutioneel leren* is beoordeeld in hoeverre de netwerkmanager hiertoe in staat is.

Aan de hand van de inzichten die zijn opgedaan met behulp van het empirisch onderzoek kunnen de derde en vierde deelvraag worden beantwoord. De derde deelvraag richt zich specifiek op het tot stand komen van publieke innovatie binnen de casestudy, oftewel binnen de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente Utrecht en de Buurteams Jeugd en Gezin. De derde deelvraag is daarom: *Op welke manier krijgt het innovatieproces in de praktijk vorm in de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente Utrecht en Lokalis?* Het antwoord op deze vraag is achterhaald door te analyseren in hoeverre de samenwerkingsrelatie voldoet aan de condities van netwerkeffectiviteit en netwerkmanagement. Als eerste is de effectiviteit van de netwerksamenwerking onderzocht. In de praktijk blijkt dat:

- Er consensus is over de formele netwerkdoelen tussen de gemeente Utrecht en Lokalis; daar wordt onder verstaan de hervorming van het Zorg voor Jeugd beleid en de ambitie en uitgangspunten die daarbij centraal staan. Ook zijn beide het erover eens dat het realiseren van deze doelen op twee punten om samenwerking vraagt. Er is dus eveneens consensus over het feit dat zowel het implementeren van het Utrechtse model als het doorontwikkelen van het Utrechtse model doelen zijn waar zij in de samenwerkingsrelatie aan werken. De doelconsensus is hoog, maar er ontbreekt consensus over de termijn van doelrealisatie. Vanwege deze belemmeringen is er sprake van *relatief hoge doelconsensus*. Verder blijkt het lastig te beoordelen of de kennisdeling die tot stand komt in de interactie tussen beleid en uitvoering en benut wordt om de inrichting van de doorontwikkeling te faciliteren volledig is.
- De gemeente Utrecht en de Buurteams Jeugd en Gezin beschikken beide zelfstandig over een aantal middelen waarvan het essentieel is dat zij deze inbrengen in de samenwerking. Dit maakt de samenwerkingspartners afhankelijk van elkaar. Aangezien ook blijkt dat het belang van deze middelen sterk gewaardeerd wordt en de middelen lastig vervangbaar zijn, is er sprake van een *evenwichtige wederzijdse afhankelijkheidsrelatie*. Deze afhankelijkheidsrelatie bevordert de huidige manier van samenwerking, maar kan een belemmering gaan vormen als de samenwerking onder druk komt te staan. Er zijn dan geen uitwijkmogelijkheden.
- Op basis van de factoren 'vertrouwen' en 'voorgeschiedenis' is duidelijk geworden dat er tussen beleid en uitvoering sprake is van *sterke sociale relaties*. Directe en indirecte indicatoren tonen aan dat de samenwerkingspartners uitgaan van een positie van gelijkwaardigheid, oftewel ze durven zich kwetsbaar op te stellen. Dit is een belangrijke aanwijzing dat er vertrouwen is tussen de samenwerkingspartners. Het vertrouwen wordt verder versterkt doordat beide organisaties positief zijn over eerdere samenwerking. De beleving ten aanzien van de positie van de opdrachtgever binnen het netwerk is wel opvallend. Een aantal domeinen binnen de gemeente

Utrecht laat zich kritisch uit over de manier waarop de opdrachtgevers invulling geven aan de sociale relatie die zij met de Buurtteams Jeugd en Gezin hebben.

- De netwerkleden zijn over het algemeen positief over de samenstelling van de verschillende verbanden waarin samengewerkt wordt tussen beleid en uitvoering. De *samenstelling van het aantal deelnemers is representatief*. Bij sommige co-creatiebijeenkomsten wordt de effectiviteit wel belemmerd doordat te veel deelnemers betrokken zijn.

Het empirisch onderzoek wijst uit dat de institutionele kenmerken die een Netwerk Administratieve Organisatie als vorm van netwerksamenwerking effectief maken, grotendeels aansluiten op de condities die de samenwerking tussen de gemeente Utrecht en de Buurtteams Jeugd en Gezin typeren. Volgens Provan en Kenis (2008) is de NAO namelijk het best in staat om samenwerking waar sprake is van relatief hoge doelconsensus effectief te faciliteren, omdat de gemeente in dezen kan bemiddelen als er onenigheid is over de doelen. Bij de andere vormen die Provan en Kenis onderscheiden, ontbreekt de onafhankelijke entiteit die daarvoor nodig is. Dat er sprake is van een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie en een representatief aantal deelnemers, zijn ook aanwijzingen die erop duiden dat de NAO als vorm van samenwerking goed aansluit op de praktijk. De sterke sociale relaties passen daarentegen eerder bij een zelfsturend netwerk.

Als tweede zijn de condities van netwerkmanagement onderzocht, door te analyseren in hoeverre de netwerkmanager erin slaagt te faciliteren dat netwerkleden het collectieve belang verkiezen boven het eigen belang. Als de netwerkmanager in staat is om binnen de netwerksamenwerking cognitief, strategisch en institutioneel leren tot stand te brengen, voorkomt dit mogelijk dat de interactie wordt belemmerd door de onzekerheid die de verschillen in doelen, percepties en belangen binnen de complexe omgeving van netwerksamenwerking met zich meebrengen. Uit de casestudy blijkt dat *cognitief leren* tot stand komt binnen de samenwerking. Uitvoerende organisaties en professionals worden betrokken bij de beleidsconstructie, doordat de gemeente Utrecht expliciet vraagt naar en gebruik maakt van haar input bij het maken van beleidsinhoudelijke keuzes. Dit draagt eraan bij dat binnen de samenwerking voor de maatschappelijke vraagstukken een oorzaak- en oplossingsrichting wordt geformuleerd waar de uitvoerende organisaties zich in herkennen en van daaruit bereid zijn om zich te committeren aan het realiseren ervan. Een verschil in institutionele achtergronden is een tweede element dat de netwerksamenwerking kan belemmeren. Als de netwerkleden zich bij het handelen blijven baseren op de gedragingen en regels van de eigen organisatie, voedt dit de onzekerheid. Op dit punt kan *institutioneel leren* het tot stand komen van interactie bevorderen. De netwerkmanager is er hierbij op gericht te faciliteren dat de netwerksamenwerking institutionaliseert. In de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente Utrecht en de Buurtteams Jeugd en Gezin is ten aanzien van deze verklarende factor een convergente beweging vastgesteld, waarbij

in stappen het handelen steeds beter op elkaar wordt aangepast. Dit wijst erop dat het institutionaliseringsproces incrementeel verloopt. Er zijn in het onderzoek echter aanwijzingen dat dit incrementele proces maar zeer beperkt tot stand komt. Dit omdat de uitwisseling van kennis en ervaring tussen beleid en uitvoering, wat wordt gezien als de informatiebron die als input dient voor het verder vormgeven van de incrementele vernieuwing, onvoldoende tot stand komt. De assumptie is namelijk dat de uitvoerende partijen in de praktijk aanlopen tegen beperkingen en/of belemmeringen van het beleid bij het implementeren van de beleidsvernieuwing. De informatie die zij hierover delen met de gemeente kan worden benut om verder richting te geven aan de ontwikkelgerichte veranderstrategie. Bij de verklarende variabele doelconsensus is echter al duidelijk geworden dat men vanuit de gemeente het gevoel heeft dat deze uitwisseling van kennis en ervaring nog niet zoals gewenst verloopt. Dit belemmert de doorontwikkeling van het Utrechtse model, oftewel het vertraagt het incrementele institutionaliseringsproces. Een verklaring voor waarom deze uitwisseling van kennis en ervaring maar beperkt tot stand komt, is af te leiden uit de bevindingen die zijn gedaan ten aanzien van *strategisch leren*. Hieruit blijkt dat voor de samenwerkingspartners niet duidelijk is hoe zij elkaar kunnen versterken in de verdere samenwerking. Het 'uitwisselen van signalen' is multi-interpretabel en zorgt voor miscommunicatie en daarmee voor stagnatie van de samenwerking. De samenwerkingspartners interpreteren het delen van signalen tussen beleid en uitvoering op verschillende manieren, waardoor de input die nodig is om de incrementele vernieuwing aan te wakkeren verloren gaat in de interactie.

Aan de hand van het antwoord op deelvraag 3 is duidelijk geworden op welke punten de condities van netwerksamenwerking en netwerkmanagement het tot stand komen van interactie binnen het netwerk bevorderen of belemmeren. Op basis van deze inzichten kunnen aanbevelingen worden gedaan om de interactie, en in het verlengde daarvan publieke innovatie, binnen de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente Utrecht en de Buurtteams Jeugd en gezin te bevorderen, en kan antwoord worden gegeven op de laatste deelvraag van dit onderzoek: *Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om interorganisationele publieke innovatie (binnen het proces van innovatie van de gemeente Utrecht) verder te versterken?* Het antwoord op deze vraag wordt gegeven in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk (paragraaf 5.3. Aanbevelingen).

5.1.2. Conclusie hoofdvraag

Nu de deelvragen zijn beantwoord, kan antwoord worden gegeven op de hoofdvraag: *“Wat verklaart de mate van publieke innovatie in het sociaal domein als gevolg van interorganisationele samenwerking en hoe kan publieke innovatie verder worden versterkt?”* De theorie heeft inzichtelijk gemaakt dat het begrip interorganisationele publieke innovatie veronderstelt dat de samenwerking tussen een publieke organisatie en externe (non-publieke) actoren kan bijdragen aan het tot stand

komen van innovatie in de publieke sector. Het innovatiepotentieel wordt vergroot wanneer de netwerkleiden interacteren en daardoor de kennisbasis wordt vergroot. De factoren die het tot stand komen van de interactie kunnen beïnvloeden, zijn de condities van netwerksamenwerking, oftewel de effectiviteit van het netwerk, en de condities van netwerkmanagement. In het empirisch onderzoek is het eerste aspect dat opvalt de expliciete aandacht voor het doorontwikkelen van het Utrechtse model. De veranderstrategie die de gemeente inzet om deze doorontwikkeling vorm te geven, komt sterk overeen met de theorie over publieke innovatie als gevolg van interorganisationale samenwerking. De uitwisseling van kennis en ervaring tussen beleid en uitvoering wordt door de gemeente Utrecht namelijk gezien als de drijfveer om de inrichting van de doorontwikkeling verder vorm te geven. Dit komt overeen met de veronderstelling die in de wetenschappelijke literatuur wordt gedaan, namelijk dat interorganisationale samenwerking de aanjager kan zijn van incrementele beleidsvernieuwing. Vervolgens is het wel de vraag of de manier waarop de gemeente Utrecht dit proces heeft ingericht ook daadwerkelijk tot gevolg heeft dat het innovatiepotentieel wordt vergroot.

Uit het empirisch onderzoek is de eerste inhoudelijke interessante constatering dat het aangaan van een ontwikkelgerichte veranderstrategie tussen de gemeente en uitvoerende organisatie(s) tot gevolg heeft dat er binnen de samenwerkingsrelatie in sterke mate sprake is van horizontalisering van de verhoudingen. In het onderzoek is duidelijk geworden dat de gemeente Utrecht vanaf het begin de intentie heeft om de stelselhervorming en het verdere Zorg voor Jeugd beleid in co-creatie met de uitvoerende organisaties vorm te geven. De bevindingen die bij verschillende verklarende variabelen naar voren zijn gekomen, wijzen uit dat wat in de praktijk omschreven wordt als 'co-creatie' zich theoretisch vertaalt als een horizontalisering van de verhoudingen. Resultaten uit het empirisch onderzoek die dit duidelijk illustreren zijn: de evenwichtige wederzijdse afhankelijkheidsrelatie, de sturing en verantwoording waarbij het gebruik van verticale sturingsmechanismes wordt vermeden, de intentie om niet te vervallen in het treffen van voorzorgsmaatregelen om risicovolle situaties te beheersen, de inclusie van de uitvoerende organisaties bij de beleidskeuzes die gemaakt worden, zowel in de fase van beleidsconstructie als van beleidsimplementatie. Deze flexibele inrichting van het samenwerkingsproces wordt door de samenwerkingspartners positief gewaardeerd. Uit de analyse blijkt dat zij beiden over het geheel genomen tevreden zijn over de manier waarop samengewerkt wordt. Deze positieve beleving van de samenwerking weerspiegelt dan ook in de constatering dat de manier waarop de samenwerking tussen de gemeente Utrecht en Lokalis getypeerd kan worden, overeenkomt met de kenmerken waaronder deze vorm van netwerksamenwerking volgens Provan en Kenis (2008) effectief is. Om te kunnen beantwoorden of dit ook betekent dat middels deze manier van samenwerken het

innovatiepotentieel wordt vergroot, is het van belang om precies te duiden wat onder effectiviteit van netwerksamenwerking wordt verstaan. Het is namelijk zo dat het begrip netwerkeffectiviteit kan aantonen of de manier waarop de samenwerking is vormgegeven een voorbode biedt om (in de toekomst) effectief te zijn. Dit maakt het echter nog niet vanzelfsprekend dat een effectief proces van samenwerking ook resultaten genereert. Aan de hand van het empirisch onderzoek kan in twijfel worden getrokken of het de samenwerkingspartners lukt om de doelen die de gemeente Utrecht voor ogen heeft rondom de doorontwikkeling van het Utrechtse Model te realiseren. Hieruit kan worden afgeleid dat de huidige vorm van samenwerking geschikt is om de uitvoering van de zorg en ondersteuning aan jeugd tot stand te brengen, oftewel effectief is in het faciliteren van de dagelijkse gang van zaken, maar dat de doelen die zich richten op de doorontwikkeling (de doelen op de lange termijn) mogelijk in de verdrukking geraken.

De conclusie, namelijk dat kan worden betwist of de samenwerkingspartners daadwerkelijk invulling geven aan de doorontwikkeling van het Utrechtse Model, kan worden afgeleid uit de inzichten die zijn opgedaan door de verklarende factor doelconsensus. Bij deze factor is geconstateerd dat netwerkliden er onzeker over zijn of de manier waarop invulling wordt gegeven aan het lerend vernieuwen binnen de samenwerking een adequate basis biedt om de doorontwikkeling te faciliteren. Een aantal van hen heeft namelijk het gevoel dat het nog niet voldoende lukt om de kennis en ervaring die in de praktijk worden opgedaan te verzamelen, oftewel een compleet beeld te krijgen van wat er in de uitvoering gebeurt. Aangezien deze uitwisseling van kennis en ervaring tussen beleid en uitvoering de input vormt om de inrichting van de verdere incrementele ontwikkeling vorm te geven, is dit een signaal dat de doorontwikkeling van het Utrechtse Model niet tot stand komt als wordt beoogd. De constatering dat deze uitwisseling nog niet voldoende tot stand komt in de interactie tussen de samenwerkingspartners wordt extra aannemelijk door de bevinding bij de verklarende factor strategisch leren, namelijk dat het proces van samenwerking op dit punt stagneert, omdat 'het uitwisselen van signalen' door de organisaties op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd. Daarnaast blijkt het lastig om zicht te krijgen op de mate waarin de doorontwikkeling wordt gerealiseerd; ten eerste omdat de termijn van samenwerking vooralsnog te kort is om concrete resultaten die middels de samenwerking zijn bereikt te kunnen benoemen en ten tweede omdat er weinig mogelijkheden zijn tot prestatiemeting. Er kan dus worden geconstateerd dat de interactie binnen de samenwerking nog niet afdoende leidt tot publieke innovatie, omdat de manier waarop de uitwisseling van kennis en ervaring binnen de huidige manier van samenwerking vorm krijgt niet voldoende voedingsbodem biedt om het proces van incrementele vernieuwing tot stand te brengen.

5.2. Discussie

In de discussie wordt gereflecteerd op het onderzoek en de onderzoeksresultaten door achtereenvolgens in te gaan op de theoretische, methodologische en maatschappelijke opbrengsten en beperkingen van dit onderzoek. Vervolgens worden er aanbevelingen gedaan over hoe het tot stand komen van interorganisationale publieke innovatie binnen de lokale context van het sociaal domein kan worden versterkt.

5.2.1. Theoretische reflectie

In de inleiding van dit onderzoek is bij het vaststellen van de wetenschappelijke relevantie duidelijk geworden dat de link tussen publieke innovatie en netwerksamenwerking in de wetenschappelijke literatuur pas vrij recent wordt gelegd. Hierdoor is er nog geen vaststaand model met factoren die het tot stand komen van publieke innovatie in een interorganisationale context kunnen verklaren. In dit onderzoek is daarom op eigen initiatief een conceptueel model samengesteld door verschillende theoretische inzichten te combineren. In relatie tot de theoretische reflectie wordt gekeken in hoeverre het gekozen theoretische raamwerk een bruikbare basis heeft geboden om de empirische werkelijkheid te duiden en wordt het raamwerk aan een kritische beschouwing onderworpen, met als doel te bekijken of er punten zijn waarop het conceptueel model nog kan worden aangevuld of verbeterd.

In de wetenschappelijke relevantie is gesuggereerd dat dit onderzoek mogelijk een bijdrage kan leveren aan de verdere theoretische en analytische duiding van het verband tussen publieke innovatie en netwerksamenwerking. Aan de hand van de literatuurstudie is in dit onderzoek vastgesteld dat het innovatiepotentieel in de context van interorganisationale samenwerking zit in het uitwisselen van kennis en ervaring. Deze uitwisseling komt in de samenwerking tot stand als de netwerkkleden interacteren. Op basis van de assumptie dat de interactie tussen netwerkkleden het element is dat het innovatiepotentieel vergroot, is de keuze gemaakt om te focussen op verklarende factoren die het tot stand komen van interactie binnen netwerksamenwerking kunnen beïnvloeden. De condities van netwerksamenwerking en de condities van netwerkmanagement zijn als gevolg daarvan als invalshoek gehanteerd. De theorie van Kenis en Provan (2008) over netwerkeffectiviteit bood vervolgens een solide vertrekpunt om de eerste verklarende factoren te onderscheiden. Deze factoren zijn aangevuld vanuit de literatuur over netwerkmanagement, omdat werd vastgesteld dat ook als de condities van de samenwerking effectief zijn de interactie kan worden belemmerd door onzekerheid. De verklarende factoren die middels literatuurstudie zijn ontsloten, waren geschikt om het empirisch onderzoek te duiden. Dit blijkt uit het feit dat in de analyse beperkt afgeweken is van de operationalisatie; wanneer dit wel is gebeurd, is dit verantwoord in de analyse (zie strategisch leren, hoofdstuk 4). Verder zijn er geen bijzonderheden uit het empirisch onderzoek naar voren

gekomen die niet verklaard konden worden binnen het conceptueel model. Op basis hiervan kan worden gesteld dat de condities van netwerksamenwerking en netwerkmanagement relevante en bruikbare onafhankelijke variabelen zijn om het innovatiepotentieel van een netwerk mede te kunnen verklaren.

Uit het empirisch onderzoek blijkt echter ook dat er een nuance moet worden benoemd ten aanzien van de volledigheid van het theoretisch raamwerk. Deze nuancering heeft betrekking op de assumptie waar dit onderzoek van uit gaat, namelijk dat de interactie binnen netwerksamenwerking een proces van sociaal leren op gang brengt dat vervolgens aan de basis ligt van de verdere incrementele beleidsvernieuwing. Deze aanname is in dit onderzoek niet verder onderzocht. Op basis van het empirisch onderzoek zijn er echter aanwijzingen dat er mogelijk nog andere factoren van invloed zijn op het tot stand komen van sociaal leren in een interorganisationele context dan alleen de interactie tussen netwerkleden. De kennisdeling tussen beleid en uitvoering als input voor de incrementele beleidsvernieuwing veronderstelt namelijk een bottom-up proces. Dit betekent dat het voor het tot stand brengen van dit proces een noodzakelijke voorwaarde is dat de professionals die belast zijn met de uitvoering in het primaire proces ook leren en reflecteren. Binnen het sociaal domein is in de praktijk sprake van hoge werkdruk en schaarste aan financiële middelen, dus kan niet vanzelfsprekend worden aangenomen dat de professionals daadwerkelijk tijd en ruimte ervaren om na te denken over verbetermogelijkheden die de inrichting van de zorg- en ondersteuningstaken verder kunnen optimaliseren. Uit het empirisch onderzoek komt als signaal naar voren dat dit mogelijk ook voor de Buurtteams Jeugd en Gezin een reëel gevaar is. Een aantal respondenten heeft namelijk aangegeven dat de verandering in denken en doen die met het lerend vernieuwen beoogd wordt nog niet volledig is doorgedrongen tot het primaire proces. Het zou daarom goed zijn om na te gaan of de 'diffusion of innovation' voldoende tot stand komt, oftewel: is de waardenverschuiving die de gemeente beoogt binnen het sociaal domein al doorgedrongen in het hele sociale systeem en welke invloed heeft dit op het tot stand komen van sociaal leren binnen de netwerksamenwerking? Een aanbeveling voor vervolgonderzoek is daarom om de assumptie waar dit onderzoek van uit gaat nog eens kritisch te beschouwen en daarbij het interne leer- en ontwikkelproces van de individuele organisaties die deelnemen aan de netwerksamenwerking te betrekken. Als dit onderzoek uitwijst dat er nog andere factoren zijn die het tot stand komen van sociaal leren binnen een context van interorganisationele samenwerking beïnvloeden, kan afhankelijk van de bevindingen het theoretisch raamwerk worden aangevuld met onafhankelijke variabelen die het tot stand komen van sociaal leren, en in het verlengde daarvan publieke innovatie, binnen een interorganisationele context verklaren.

5.2.2. Methodologische reflectie

Om de (wetenschappelijke) kwaliteit van dit onderzoek te kunnen onderbouwen, wordt bij de methodologische reflectie teruggekeken naar de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek. Ten aanzien van de betrouwbaarheid zijn alle voorgenomen maatregelen om de navolgbaarheid van dit onderzoek te kunnen garanderen toegepast; oftewel, er is gebruikgemaakt van een nauwkeurige operationalisering, de interviews zijn opgenomen en letterlijk uitgewerkt (de transcripten kunnen worden opgevraagd bij de onderzoeker) en er is een codeboek bijgehouden. Een extra maatregel die nog genomen had kunnen worden om de betrouwbaarheid van dit onderzoek te verhogen, is het inschakelen van een tweede onderzoeker om onafhankelijk van mij de empirische data te coderen. Aan de hand van de intercodeurbetrouwbaarheid kon de betrouwbaarheid van dit onderzoek dan nog nauwkeuriger worden bepaald. Dit bleek echter niet haalbaar binnen de tijdsspanne van dit onderzoek. Vervolgens is het de vraag of het gelukt is om te meten wat van tevoren beoogd werd te meten. Ten aanzien van dit criterium kan worden vermeld dat er zo vaak mogelijk een poging is gedaan om de verklarende variabelen op verschillende manieren te meten, ofwel door de interviewdata met de empirische data uit de documenten te vergelijken, ofwel door in de interviews een controlevraag te verwerken. De respondenten zijn eerst direct en op een later moment meer indirect over dezelfde verklarende factor bevraagd. Wanneer de data uit de verschillende databronnen of de antwoorden van de respondent consistent zijn met elkaar bevordert dat de interne validiteit. Het bleek echter niet voor alle variabelen mogelijk om deze strategie toe te passen.

Tot slot is gekeken naar de externe validiteit van dit onderzoek, oftewel naar de vraag in hoeverre de resultaten van dit onderzoek te generaliseren zijn naar andere gemeentes. Bij het beschrijven van de maatschappelijke relevantie in de inleiding van dit onderzoek is al duidelijk geworden dat veel gemeentes op zoek zijn naar manieren om betere aansluiting te vinden op de praktijk door aandacht te besteden aan het anders inrichten van de samenwerking met uitvoerende organisaties. Er kan gesteld worden dat wat de gemeente Utrecht verstaat onder het tot stand brengen van de doorontwikkeling van het Utrechtse Model in co-creatie met de uitvoering een ontwikkeling is die, mogelijk onder een andere noemer, in veel meer gemeentes speelt. Zeker rondom de taken en verantwoordelijkheden die binnen het sociaal domein gedecentraliseerd zijn, staan gemeentes namelijk voor dezelfde uitdaging. Alle gemeentes hebben van de Rijksoverheid de opdracht gekregen om de inrichting van de zorg en ondersteuning te hervormen, en voor velen van hen geldt net als voor de gemeente Utrecht dat zij dat moeten doen binnen een complexe realiteit van hoge druk op de vraag en slinkende financiële budgetten. De samenwerkingsrelatie tussen de gemeente Utrecht en Lokalis kan daarmee worden beschouwd als een exploratieve casus voor een ontwikkeling die meerdere gemeentes met name in relatie tot de publieke dienstverlening binnen

het sociaal domein bezighoudt. De bevindingen ten aanzien van de incrementele beleidsvernieuwing als het resultaat van netwerksamenwerking zijn daarom te generaliseren naar andere gemeentes, mits de manier waarop deze gemeentes de zorg en ondersteuning hebben ingericht overeenkomt met het model dat de gemeente Utrecht hanteert (de voorwaarden hiervoor zijn uiteengezet in paragraaf 3.5.2). Ook dan moet echter de kanttekening worden gemaakt dat de externe validiteit van dit onderzoek beperkt is. In dit onderzoek staat een casus centraal. Dit maakt het lastig om algemene uitspraken te doen, omdat de onderbouwing ervan enkel berust op een kleine onderzoekseenheid. De externe validiteit kan worden vergroot door hetzelfde onderzoek te herhalen bij gemeentes die de zorg- en ondersteuningstaken vanuit de Jeugdwet op een vergelijkbare manier hebben ingericht of door het onderzoek in de loop van de tijd te herhalen binnen de gemeente Utrecht.

5.2.3. Maatschappelijke reflectie

Uit de maatschappelijke relevantie in het inleidende hoofdstuk van dit onderzoek is naar voren gekomen dat er binnen de lokale context van het sociaal domein in toenemende mate behoefte is om het beleid in samenwerking tussen gemeentes en hun lokale partners vorm te geven. Uit het onderzoek blijkt dat de gemeente Utrecht, maar ook de theorie over interorganisationale publieke innovatie, veronderstelt dat het delen van kennis en ervaring tussen beleid en uitvoering aan de basis kan liggen van incrementele beleidsvernieuwing. Anders gezegd: de interactie binnen een beleidsnetwerk kan het tot stand komen van innovatie in de publieke sector faciliteren. Als netwerksamenwerking het innovatiepotentieel kan aanjagen, zou dit een oplossing kunnen zijn voor de beknellende situatie waarin de publieke sector zich bevindt bij het aanpakken van maatschappelijke vraagstukken. De casus van de gemeente Utrecht staat namelijk symbool voor een bredere ontwikkeling binnen de publieke dienstverlening om te komen tot een vorm van ondersteuning aan burgers waarbij de democratische legitimiteit behouden blijft en ondertussen op kosten kan worden bespaard.

Een context waarbinnen het tot stand komen van innovatie wordt gerealiseerd als gevolg van interorganisationale samenwerking is een perspectief op overheidssturing dat naadloos aansluit op de verschuiving van 'government' naar 'governance'. Met de komst van het New Public Management-perspectief op overheidssturing neemt ook de aandacht voor interactieve vormen van overheidssturing toe. In de literatuur over interorganisationale publieke innovatie wordt al duidelijk dat interactie het element is dat van essentieel belang wordt geacht voor het tot stand brengen van publieke innovatie, maar veel eerder al adresseert Lindblom (1959) het belang van interactie ten aanzien van incrementele besluitvorming. Hij constateert dat beleid steeds opnieuw wordt aangepast, afhankelijk van de ervaring die door de omgeving met het beleid wordt opgedaan. Als onder publieke innovatie deze incrementele beleidsvernieuwing wordt verstaan, is het van belang

om de kanttkening te maken dat voor incrementele beleidsontwikkeling een zekere mate van stabiliteit vereist is. Een crisis, denk daarbij bijvoorbeeld aan een incident dat media-aandacht krijgt en leidt tot maatschappelijke of politieke bemoeienis, kan het incrementele proces in gevaar brengen of doorbreken. Het bestaande beleid wordt dan ter discussie gesteld of bekritiseerd (Bannink en Resodihardjo, 2006). Als dit gebeurt, kan de manier van samenwerking waarvoor de gemeente Utrecht heeft gekozen in hun nadeel gaan werken. Er is namelijk sprake van een hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid en onderlinge verwevenheid. Als er kritiek komt op deze manier van inrichting van de zorg en ondersteuning aan burgers zijn er op dat moment geen alternatieven of mogelijkheden waarnaar zij kunnen uitwijken om de maatschappelijke of politieke discussie af te wenden.

5.2.4. Aanbevelingen

Uit dit onderzoek komt als conclusie naar voren dat interorganisationele interactie, oftewel het uitwisselen van kennis tussen beleid en uitvoering, een informatiebron kan vormen voor het faciliteren van incrementele beleidsvernieuwing. Gekeken naar de samenwerking tussen de gemeente Utrecht en de Buurteams Jeugd en Gezin is echter ook gebleken dat, ondanks dat zij de intentie hebben om middels de netwerksamenwerking incrementele vernieuwing te realiseren (in de bewoording van de gemeente Utrecht omschreven als 'het doorontwikkelen van het Utrechtse model'), betwijfeld kan worden of dit gerealiseerd wordt, omdat de uitwisseling van kennis en ervaring in de interactie nog niet voldoende tot stand komt. De samenwerkingspartners interpreteren het 'delen van signalen' verschillend, waardoor de samenwerking op dit punt stagneert. Gekeken naar de theorie van Boonstra (2000) kan worden geconstateerd dat ondanks dat het proces van samenwerking effectief is, dit niet het proces van handelen, reflecteren en leren tot stand brengt dat nodig is om de incrementele ontwikkeling tot stand te brengen.

Ook is gebleken dat de inrichting van een effectieve vorm van netwerksamenwerking zich in de praktijk vertaalt in de horizontalisering van de verhoudingen tussen beleid en uitvoering. De trend van horizontalisering laat zien dat verantwoordelijkheden binnen de publieke dienstverlening steeds verder verstrengeld raken. Het welslagen van het beleid wordt steeds meer een gedeelde verantwoordelijkheid van gemeentes en hun lokale partners. Gekeken naar de constatering die is gedaan bij de maatschappelijke reflectie kan men zich afvragen in hoeverre deze flexibele manier van samenwerking überhaupt geschikt is om de taken en verantwoordelijkheden binnen de lokale context van het sociaal domein vorm te geven. De hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid die met de horizontalisering gepaard gaat, kan de samenwerkingsrelatie zwaar onder druk zetten als het maatschappelijke of politieke draagvlak voor de gekozen inrichting van de zorg en ondersteuning aan het wankelen raakt. In de lokale context van het sociaal domein is het niet overbodig om stil te staan

bij de kans dat deze mogelijkheid zich voordoet. Met de decentralisaties in het sociaal domein hebben gemeentes de verantwoordelijkheid gekregen over zeer urgente onderwerpen. Zeker een kwetsbare doelgroep als de zorg en ondersteuning aan kinderen en jongeren zal vrij gauw veel media-aandacht genereren als er zich een incident voordoet.

De kritische beschouwing van de vraag of de horizontalisering van de overheidssturing wel of geen verstandige ontwikkeling is binnen de context van het sociaal domein is voor de gemeente Utrecht vooralsnog een weinig bruikbare aanbeveling. De gemeente is gebonden aan een bepaalde werkelijkheid als het gaat om de samenwerking met de Buurtteams Jeugd en Gezin, hetgeen overigens ook een werkelijkheid is waar de gemeente voor het grootste gedeelte zeer tevreden over is. Dit onderzoek is echter ontstaan vanuit de vraag van de gemeente Utrecht om te bestuderen hoe de doorontwikkeling van de basiszorg en het stelsel Zorg voor Jeugd verder kan worden versterkt. Het is dus wel degelijk de wens van de gemeente om ook het incrementele vernieuwingsproces binnen de samenwerkingsrelatie werkend te krijgen. Uit dit onderzoek blijkt alleen dat de manier waarop de huidige samenwerking wordt ingestoken minder geschikt is om de doorontwikkeling tot stand brengen. De aanbeveling die kan worden gedaan om binnen de huidige manier van samenwerking de verdieping in de samenwerking te vinden die nodig is om een meer fundamentele manier van reflecteren tot stand te brengen, spitst zich toe op het belang van het duidelijk specificeren van verantwoordelijkheden binnen de samenwerking. De verklarende variabele strategisch leren toont aan dat de stagnatie in de samenwerking het gevolg is van een verschil in verwachtingen die beiden hebben over hoe zij elkaar kunnen versterken in de samenwerking. Het belangrijkste advies dat op basis van dit onderzoek dan ook gegeven kan worden aan de gemeente is om binnen de samenwerkingsrelatie een herijking te doen over wat de verwachtingen en verantwoordelijkheden zijn van de gemeente en de buurtteams aangaande de doorontwikkeling. Een co-creatiebijeenkomst kan bijvoorbeeld een goed platform bieden om gezamenlijk betekenis te geven aan wat met het uitwisselen van signalen wordt bedoeld. Als de beleidskant en de uitvoeringskant hier consensus over kunnen bereiken, kan dit de samenwerking rond de doorontwikkeling versterken. Het is daarbij wel belangrijk om selectief te zijn met betrekking tot het aantal personen dat deelneemt aan de co-creatiebijeenkomst. Het aantal deelnemers beperken tot personen die direct in verbinding staan met het leer- en ontwikkelproces met de buurtteams kan de effectiviteit van deze bijeenkomsten bevorderen.

Aanbeveling 1: De verantwoordelijkheden van de samenwerkingspartners t.a.v. de doorontwikkeling verduidelijken.

Aanbeveling 2: Door gezamenlijk opnieuw betekenis te geven aan:

- De wederzijdse verwachtingen t.a.v. het uitwisselen van signalen;
- De wederzijdse verantwoordelijkheden t.a.v. het realiseren van de transformatie.

Aanbeveling 3: Een co-creatiebijeenkomst benutten als platform om consensus te bereiken over ieders aandeel in de doorontwikkeling (zie aanbeveling 2)

Een tweede aspect dat opvalt uit de analyse van het empirisch onderzoek is dat de verschillende domeinen binnen de gemeente Utrecht die verder af staan van de basishulp eerder een meer rigide houding verlangen van de accounthouders richting de Buurtteams Jeugd en Gezin. Uit de variabelen doelconsensus en sociale relaties blijkt dat deze domeinen kritischer zijn over de resultaten die de buurtteams bereikt hebben dan de respondenten die vanuit de gemeente meer direct bij de basishulp betrokken zijn. Ook komen signalen naar voren dat de accounthouders, als opdrachtgever van de buurtteams, zich mogelijk niet kritisch genoeg opstellen en het overzicht over het geheel dreigen te verliezen. Het lijkt erop dat dit een risico is dat verbonden is aan de keuze om samen te werken op basis van een positie van gelijkwaardigheid, oftewel in co-creatie. Dit heeft mogelijk tot gevolg dat het lastiger wordt voor de accounthouders om zich in hun positie, als schakel tussen de domeinen binnen de gemeente Utrecht en de buurtteams, neutraal op te stellen. Om de netwerkeffectiviteit verder te bevorderen, is het van belang om de afweging te maken in hoeverre de domeinen die verder af staan van de basishulp een punt hebben, oftewel na te gaan of hun verwachtingen over de termijn van doelbereik wel of niet realistisch zijn. Als hun verwachtingen niet realistisch zijn, ligt de oplossing voor het bevorderen van de netwerkeffectiviteit mogelijk in het beter betrekken van deze domeinen als netwerkliden. Als zij beter op de hoogte zijn van de ontwikkelingen rondom basishulp en de afwegingen die daaromtrent gemaakt worden, zal dit mogelijk ook hun oordeel richting de buurtteams verzachten. Als hun verwachtingen wel realistisch zijn, ligt de oplossing van het bevorderen van de netwerkeffectiviteit waarschijnlijk niet in een strakkere invulling van de opdrachtgeversrol, omdat dit de horizontale verhoudingen kan schaden. Een betere oplossing voor het bevorderen van het bereiken van de doelen in de uitvoering ligt mogelijk eerder in het intensiveren van de faciliterende rol van de gemeente Utrecht. De inrichting van het leer- en ontwikkelproces rondom de ontwikkelopgave Jeugdhulp met Verblijf is een goed voorbeeld dat laat zien dat de gemeente, vanuit haar rol als netwerkmanager, de gezamenlijke gedragsverandering en het realiseren van 'de beweging naar voren' kan stimuleren door in de

opstartfase van ontwikkelopgaves directer betrokken te zijn bij het tot stand brengen van de samenwerking in de uitvoering, en daarmee bij alle betrokkenen dezelfde urgentie te generen voor de beoogde ontwikkeling.

Aanbeveling 4: Kritisch beschouwen in hoeverre de verwachtingen binnen de gemeente Utrecht t.a.v. de termijn van doelbereik van de Buurteams Jeugd en Gezin realistisch zijn.

Aanbeveling 5: De domeinen binnen de gemeente Utrecht die verder af staan van de basishulp beter betrekken bij/op de hoogte houden van de ontwikkelingen rondom de basishulp

Of

Aanbeveling 6: De faciliterende rol van de gemeente richting de uitvoering intensiveren rondom ontwikkelopgaves waar uitvoerende organisaties vanuit verschillende sporen samenwerken.

Bronnen

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 4, 543-572.

Bekkers, V.J.J.M., Tummers, L.G., Voorberg, W.H. (2013). *From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

Bekkers, V. J. J. M. (2014). *Innovation in the public sector: Linking capacity and leadership*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bleijenbergh, I. (2015). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers

Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen* (Tweede druk. ed.). Den Haag: Boom Lemma uitgevers

Bommert, B. 2010. Collaborative innovation in the public sector. *International Public Management Review*, 11(1): 15-33

Boonstra, J. (2000). *Lopen over water: Over dynamiek van organiseren, vernieuwen en leren*. Amsterdam: Vossiuspers AUP.

Borins, S. (2001). Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital*, 2, 3, 310-319.

Brandsen, T., Cattacin, S., Evers, A., & Zimmer, A. (Eds.). (2016). *Social innovations in the urban context* (Nonprofit and civil society studies, an international multidisciplinary series). Cham: Springer International Publishing. doi:10.1007/978-3-319-21551-8

Bruijn, J., & Heuvelhof, E. (2008). *Management in networks : On multi-actor decision making*. London: Routledge

Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (1997). Toward a stewardship theory of management. *Academy of Management review*, 22(1), 20-47.

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

Edelenbos, J., & Klijn, E.-H. (2007). Trust in Complex Decision-Making Networks. *Administration & Society*, 39, 1, 25-50.

Ewijk, H. van (2006). De WMO als instrument in de transformatie van de welvaartsstaat en als impuls voor vernieuwing van het sociaal werk. *Sociale Interventie 2006-3 Si*, 15, 3, p. 5-16.

Gemeente Utrecht (2014). *Zorg voor Jeugd: Uitvoeringsplan 2^e fase: van inrichting naar uitvoering*. Gemeente Utrecht.

Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. doi:10.2307/422246

Hartley, J. (2005). Innovation in governance and public services: Past and present. *Public Money & Management*, 25(1), 27-34.

Hartley, J., Sørensen, E., & Torfing, J. (2013). Collaborative Innovation: A Viable Alternative to Market Competition and Organizational Entrepreneurship. *Public Administration Review*, 73, 6, 821-830.

Hill, C., & Lynn, L. (2006). Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research. *Sage Public Administration Abstracts*, 33, 1.

Hoenderkamp, J. (2012) De kanteling van de WMO: Transformatie van de verzorgingsstaat in de stad?', *Bestuurskunde* 2012-1, p. 5-11.

Kenis, P. N., & Provan, K. G. (2008). Het network-governance-perspectief. In T. Wentink (Ed.), *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat* (pp. 296-312). Boom Academic.

Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. M. (Eds.). (2010). *Managing complex networks: strategies for the public sector*. Retrieved from <https://ebookcentral.proquest.com>

Klijn, E.-H., Steijn, A.J., & Edelenbos, J. (2010). *The Impact Of Network Management On Outcomes In Governance Networks*. (Public Administration vol. 88 no. 4, pp. 1063-1082.

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2000). Public Management and Policy Networks. *Public Management Review*, 2, 2, 135-158.

Kooiman, A., Wilken, J., Stam, M., Jansen, E. & Biene, M. van (2015). *Leren transformeren: Hoe faciliteer je praktijkinnovatie in tijden van transitie?* Utrecht: Movisie.

Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: a network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.

Korteland, E. H. (2010). *Diffusie en adoptie van interorganisatiele innovaties in de publieke sector: Een onderzoek binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Mandell, M. P., & Steelman, T. A. (2003). Understanding What Can Be Accomplished Through Interorganizational Innovations: The importance of typologies, context and management strategies. *Public Management Review*, 5, 197-224

McEvily, B., Perrone, V., & Zaheer, A. (2003). Trust as an Organizing Principle. *Organization Science*, 14, 91-103.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). *Memorie van toelichting bij de Jeugdwet*. Kamerstuk 2012-2013, 33684 nr. 3. Den Haag: SDU

Moore, M., & Hartley, J. (2010). Innovations in governance. In: Osborne, S. P. (2010). *The new public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge/Taylor & Francis Group: 52-71.

Osborne, S. P. (2010). *The new public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge/Taylor & Francis Group.

Osborne, S.P. & Brown, K. (2005). *Managing change and innovation in public service organizations*. Abingdon: Routledge.

Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Palo Alto: Stanford University Press.

Pommer, E., & Boelhouwer, J. (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015: Randon de transitie*. 's-Gravenhage: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Provan, K.G., & Patrick Kenis, P. N. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 18, Issue 2: 229–252, <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>

Putters, K. (2014). *Rijk geschakeerd: Op weg naar de participatiesamenleving*. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Raad van State (2016). *En nu verder!: Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*. Den Haag: Raad van State.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. (2014). *Leren innoveren in het sociaal domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and accountability*. Buckingham: Open University Press.

Rogers, E. (2003). *Diffusion of innovations* (5th ed. ed.). New York: Free Press.

Sabel, C. F., (1993). Studied Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Economy. *Human Relations*, 46, 9, 1133-1170.

Scharpf, F.W. (1978) interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives, in: K.I. Hanf and F.W. Scharpf (eds) (1978) *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage: 345–370.

Scheffelaar, A. & Kuiper, C. (2017). *Wat werkt bij sociale innovatie*. Utrecht: Movisie.

Schillemans, T. (2010). *De belangentegenstelling voorbij. Theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering*. USBO Advies.

Schumpeter, J. (1942). Capitalism, socialism and democracy. New York: Harper. In: Osborne, S.P. & Brown, K. (2005). *Managing change and innovation in public service organizations*. Abingdon: Routledge.

Sørensen, E. & Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, 43, 8, 842-868.

Sørensen, E., & Torfing, J. (2012). Introduction: Collaborative innovation in the public sector. *Innovation Journal*, 17, 1.

Thiel, S. van (2015). *Bestuurskundig onderzoek: Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Torring, J. (2016). *Collaborative innovation in the public sector*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Veldheer, V. & Bijl, R. (2011), *Actuele maatschappelijke ontwikkelingen*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

Vennix, J. (2011). *Theorie en praktijk van empirisch onderzoek*. Harlow: Pearson/ Custom Publishing

Vermeulen, A., Rijnkels, H., Riemens, M., Schutte, S. (z.j.). *Aansluiten bij de kracht van mensen: Utrecht vernieuwt de sociale zorg*. Gemeente Utrecht.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006). *De verzorgingsstaat herwogen*. Amsterdam University Press.

Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods*. London: Sage Publication.

Bijlagen

Bijlage 1: Interviewguide

Topiclijst

- Netwerkdelen (belangrijkste ontwikkelopgave)
 - o Rol/taak geïnterviewde t.a.v. Zorg voor Jeugd
 - o Belangrijkste doel geïnterviewde t.a.v. Zorg voor Jeugd
 - o Commitment eigen organisatie – eigen aandeel in het realiseren ervan.
 - o Commitment van andere organisaties – aandeel van andere in realiseren ervan.
 - o Betrokkenheid bij het formuleren van de netwerkdelen.

- Plaats van kennis en ervaring delen, gezamenlijk leren (hoe past dat binnen deze samenwerkingsrelatie)
 - o Wat wordt verstaan onder co-creatie.
 - o Beleving bij co-creatie relatie/bijeenkomsten
 - o Aandeel in doorontwikkeling Basishulp
 - o Aandeel in doorontwikkeling stelsel Zorg voor Jeugd
 - o Tijd voor reflectie
 - o Prioriteit

- Beleving bij de samenwerkingsrelatie (vertrouwen)
 - o Beleving bij combinatie co-creatie relatie en opdrachtgeversrelatie
 - o Concreet bereikte resultaten. Beleving hierbij.
 - o Verantwoording (afspraken procedures)
 - o Advies inwinnen

- Mate van afhankelijkheid
 - o Verdeling middelen
 - o Belang voor het behalen van netwerkdelen
 - o Vervangbaar?

- Benoemen specifieke leer- en ontwikkelmomenten
 - o Voorbeelden (proces beschrijven)
 - o Beleving bij de samenstelling
 - o Betrokkenheid formuleren probleemdefinitie/oplossingsrichting
 - o Beleving bij hoe beide elkaar in deze processen kunnen versterken
 - o Ontwikkeling van de samenwerking in de loop der jaren

Interviewguide

Introductie

Welkom. Allereerst fijn dat u tijd vrij heeft kunnen en willen maken voor dit interview. Ik ben Nicole Hanneman student aan de Radboud Universiteit in Nijmegen waar ik de master Bestuurskunde volg. Voor mijn afstudeeronderzoek doe ik, in opdracht van de gemeente Utrecht vanuit team Jeugd, Zorg en Veiligheid, onderzoek naar hoe Lokalis – de Buurtteams – en de gemeente Utrecht leren van elkaars inzichten en ervaringen ten aanzien van de Zorg voor Jeugd. Hiervoor ben ik op zoek gegaan naar factoren die het tot stand komen van kennisdeling en leren binnen een samenwerkingsrelatie kunnen bevorderen of belemmeren. Het doel van dit interview vandaag is om aan de hand van de beleving die u heeft bij de samenwerking met Lokalis vanuit uw rol in de basiszorg meer inzicht te krijgen over hoe het gezamenlijk leren en ontwikkelen in de praktijk vorm krijgt. Het gesprek wordt gestructureerd aan de hand van een aantal open vragen en begint met algemene vragen over de samenwerking en de plaats die het delen van kennis en ervaring daarbinnen krijgt en zal zich daarna steeds verder toespitsen op het leren inhoudelijk. Is het doel van dit gesprek tot zo ver duidelijk, of heeft u nog vragen voordat we beginnen?

Voordat we starten met het interview heb ik wel zelf nog een vraag. Ik wil vragen of u het goed vindt als ik dit gesprek opneem met een voicerecorder. Het helpt mij om mijn aandacht bij het gesprek te kunnen houden. De opname zal alleen gebruikt worden bij het uitwerken van het interview en dus op geen enkele wijze openbaar gemaakt of verspreid worden. Als u zich hier op enig moment onprettig bij voelt kunt u dit tijdens het gesprek aangeven, dan stop of pauzeer ik de opname. Anoniem? Citaten? *Zo ja, opname starten...*

Algemene vragen:

1. Kunt u, voor de volledigheid, uw naam en functie benoemen?
2. Hoe lang bent u werkzaam in deze zojuist genoemde functie?
3. In hoeverre, en op welke manier, staat u vanuit deze rol in contact met Lokalis?

Effectiviteit netwerksamenwerking

De vragen van dit onderdeel hebben betrekking op hoe de geïnterviewde de samenwerking tussen Lokalis en de gemeente Utrecht in het algemeen ervaart en hoe het onderwerp gezamenlijk leren aan de hand van elkaars kennis en ervaring daarbinnen te plaatsen is.

4. Wat is uw rol ten aanzien van Zorg voor Jeugd?
5. Wat is volgens u het hoofddoel, de belangrijkste taak die u wilt realiseren gekeken vanuit de ontwikkelopgave waar u zich met name mee bezig houdt?
 - a. Welk aandeel heeft de gemeente Utrecht in het bereiken van deze doelen, oftewel op welke manier draagt de gemeente Utrecht bij aan het bereiken van deze doelen?
 - b. Welk aandeel heeft Lokalis in het bereiken van deze doelen, oftewel op welke manier draagt Lokalis bij aan het bereiken van deze doelen?
6. In hoeverre heeft u een rol gehad in/bent u betrokken geweest bij het formuleren van:
 - a. De algemene doelen ten aanzien van Zorg voor Jeugd?
 - b. De doelen ten aanzien van gezamenlijk leren en ontwikkelen?
7. Is er sprake van commitment aan de netwerkdoelen vanuit alle samenwerkingspartners?
(beleving bij de intenties/motieven van samenwerkingspartners)

8. Draagt de aandacht die uit gaat naar leren en ontwikkelen in uw beleving bij aan het bereiken van dit doel? Zo ja, op welke manier? (*conflicteert wel/niet*)
9. Waar denkt u aan bij dit onderwerp en op welke manier is hier aandacht voor in de samenwerkingsrelatie tussen Lokalis en de gemeente Utrecht?
 - a. Welk aandeel heeft u daar volgens de gemeente Utrecht in?
 - b. Bent u zelf van mening dat u hier een aandeel in heeft? Zo ja, op welke manier?
10. Als u kijkt naar de werkzaamheden die u doet in hoeverre is daarbinnen aandacht voor het leren en ontwikkelen? Op welke manier integreert u dit in uw werkzaamheden?
 - a. Leren ten aanzien van door ontwikkelen generalistische basishulp?
 - b. Leren ten aanzien van versterken spoor 1 en spoor 3?
 - c. Leren ten aanzien van de transformatie/door ontwikkelen stelsel Zorg voor Jeugd?
11. Op welke manier is er aandacht voor leren en reflecteren binnen de eigen organisatie?
 - a. Hoe wordt input opgehaald voor de doorontwikkeling van het stelsel Zorg voor Jeugd? (*individu – organisatie niveau – tussen Lokalis en team Jeugd*)
 - b. De gemeente Utrecht geeft aan dat hier ruimte voor is, wordt deze ruimte ook ervaren door de uitvoering?
 - c. Hoe krijgt het delen van kennis en ervaring vorm binnen Lokalis (is er tijd voor individuele reflectie, reflectie intern, reflectie tussen organisaties).
12. Besteedt u hier in verhouding veel of weinig tijd aan? (*in hoeverre heeft het prioriteit*)
13. Is de tijd die u hieraan besteedt in uw beleving: voldoende, te veel of te weinig? En waarom vindt u dit?
14. Tussen Lokalis en de gemeente Utrecht is sprake van een samenwerkingsrelatie. Hoe staat u verder tegenover de samenwerking met Lokalis (*in het algemeen*)?
 - a. Hoe heeft u de samenwerking in het verleden ervaren?
 - b. Hebben wel/niet veel wijzigingen plaatsgevonden in: 1) de manier van samenwerken, 2) personen waar mee wordt samengewerkt?
 - c. Is er sprake van concreet bereikte resultaten binnen de samenwerking, kunt u deze omschrijven/benoemen? Bent u hier tevreden over?
 - d. Zoekt u wel eens contact met Lokalis om advies in te winnen? Wanneer gaat u hiertoe over?
15. Op welke manier versterken beide elkaar volgens u (*in het algemeen*)?
 - a. Welk aandeel heeft de gemeente Utrecht ten aanzien van de samenwerking? Wat draagt de gemeente Utrecht bij in termen van middelen?
 - b. Welk aandeel heeft Lokalis ten aanzien van de samenwerking? Wat draagt Lokalis bij in termen van middelen? (*denk hierbij aan: financieel, productiemiddelen, competenties, kennis, legitimiteit*).
16. Hoe belangrijk zijn deze middelen om de gewenste resultaten te kunnen realiseren?
17. Zijn deze middelen ook via een andere manier te verkrijgen?
18. Telt de inbreng van alle partijen even zwaar? Waarom wel, waarom niet?
19. Welk effect heeft de verdeling van middelen op de machtsverhouding binnen de samenwerkingsrelatie?

- a. Zijn de verhoudingen binnen de samenwerkingsrelatie in evenwicht, is er sprake van een balans in de machtsverdeling?
 - b. Heeft de machtsbalans in uw beleving een effect op het al dan niet tot stand komen van leren en kennis delen binnen de samenwerkingsrelatie? Zo ja, kunt u benoemen wat voor effect dit heeft?
20. Op welke manier geeft de gemeente Utrecht in het algemeen invulling aan haar rol?
- a. Worden er procesafspraken gemaakt? Worden deze formeel vastgelegd of informeel?
 - b. Op welk detailniveau worden afspraken gemaakt? Krijgt Lokalis veel of weinig vrijheid bij het vormgeven van de uitvoering?
 - c. Hoe geeft de gemeente Utrecht vorm aan de verantwoording?
21. Op welke manier geeft de gemeente Utrecht richting aan deze leer- en ontwikkelmomenten?
- a. Procesafspraken? Detailniveau?

Leren en ontwikkelen inhoudelijk

22. Kunt u zich een, of meerdere momenten, herinneren waar in uw beleving sprake was van een leer- en ontwikkel moment? *De rest van de vragen richten specifiek op het genoemde voorbeeld.*
23. Kunt u omschrijven in wat voor setting dit plaatsvond?
- a) In wat voor samenstelling kwam dit tot stand: formeel of informeel?
(*was de bijeenkomst specifiek gericht op leren en kennis delen, of een bijkomstigheid*)
 - b) Wie waren hierbij betrokken?
 - c) Was de samenstelling van organisaties/personen in uw beleving compleet? Ontbraken er belangrijke organisaties of personen? Waren er te veel organisaties of personen?
 - d) Gaat het hierbij om projecten/processen die een lange doorlooptijd hebben of een korte doorlooptijd?
 - e) Werkt u daarbij altijd samen met dezelfde personen, of wisselt dit?
24. Kunt u omschrijven wat er tijdens het leer- en ontwikkelmoment zelf gebeurde?
- a. Is in gezamenlijk overleg het probleem geformuleerd?
 - b. Is in gezamenlijk overleg een oplossing geformuleerd?
 - c. Was iedereen het eens over het probleem en de oplossing?
 - d. Werd aan de mening van alle betrokkenen evenveel waarden gehecht?
25. Is ten aanzien van leer- en ontwikkelmomenten in de loop van de tijd duidelijker geworden op welke manier jullie elkaar kunnen versterken?
- a. Is meer of minder duidelijk geworden wanneer bij wie advies kan worden ingewonnen?
 - b. Partijen meer of minder bewust geworden van het aandeel dat partijen kunnen leveren?
26. Is er wel eens sprake van stagnatie in deze leer- en ontwikkelprocessen?
- a. Processen die vast liepen?
 - b. Zo ja, wat is in uw beleving de reden dat het proces vast liep?
27. Hoe heeft de samenwerking, en het gezamenlijk leren en ontwikkelen, met Lokalis zich meer globaal in de loop van de tijd ontwikkelt?

- a. Zou je kunnen zeggen dat jullie in de loop van de samenwerking beter op elkaar ingespeeld zijn geraakt? Zo ja, waar ligt dit volgens jou aan?
- b. Is er sprake van het ontwikkelen van informele of formele regels en afspraken waar iedereen binnen de samenwerkingsrelatie bereid is zich naar te schikken?

Afsluiting:

Dat waren de vragen die ik had.

- Heeft u misschien zelf nog iets wat u nog graag wilt noemen wat volgens u nog niet of nog niet voldoende aan bod is gekomen, maar dat u wel relevant acht? Zijn er nog graag wil aanvullen/benoemen ten aanzien van dit onderwerp?

Dan wil ik u hartelijk danken voor uw medewerking aan dit onderzoek. Als u interesse heeft in het onderzoeksrapport, dan kan ik deze opsturen wanneer deze af en goedgekeurd is door de stagebegeleiding. Een prettige dag nog verder.

Bijlage 2: Respondentenlijst

Respondenten Gemeente Utrecht

- (R1) Beleidsadviseur/Accounthouder
Team Jeugd, Zorg en Veiligheid (Maatschappelijke Ontwikkeling)
 - (R4) Beleidsadviseur/Accounthouder
Team Jeugd, Zorg en Veiligheid (Maatschappelijke Ontwikkeling)
 - (R5) Strategisch adviseur
Team Jeugd, Zorg en Veiligheid (Maatschappelijke Ontwikkeling)
 - (R8) Beleidsadviseur
Team Jeugd, Zorg en Veiligheid (Maatschappelijke Ontwikkeling)
 - (R10) Beleidsadviseur
Team Jeugd, Zorg en Veiligheid (Maatschappelijke Ontwikkeling)
 - (R11) Strategisch adviseur Gewoon Opvoeden/Praktische ondersteuning
-

- (R3) Strategisch adviseur
Team Meedoen naar Vermogen (Maatschappelijke Ontwikkeling)
 - (R7) Senior Beleidsadviseur
Team Onderwijs (Maatschappelijke Ontwikkeling)
 - (R14) Beleidsadviseur
Afdeling Werk en Inkomen
-

Respondenten Lokalis (Buurtteams Jeugd en Gezin)

- (R2) Programmamanager/Teammanager
- (R6) Programmamanager/Teammanager
- (R9) Programmamanager/Teammanager
- (R12) Programmamanager/Teammanager
- (R13) Teammanager
- (R15) Teammanager

Interviews afgenomen op:

- (R1) 7 november
- (R2) 8 november
- (R3) 10 november
- (R4) 10 november
- (R5) 13 november
- (R6) 15 november
- (R7) 17 november
- (R8) 21 november
- (R9) 21 november
- (R10) 22 november
- (R11) 24 november
- (R12) 24 november
- (R13) 4 december
- (R14) 17 januari
- (R15) 25 januari

Bijlage 3: Documentenlijst

Gemeente Utrecht

- (D1) Gemeente Utrecht (juli 2013). *Kadernota Zorg voor Jeugd*.
- (D2) Gemeente Utrecht (juli 2014). *Zorg voor Jeugd: Uitvoeringsplan 2^e fase van inrichting naar uitvoering*.
- (D3) Gemeente Utrecht (mei 2015). *Inkoopstrategie Jeugdhulp 2016: Stapsgewijs ontwikkelen en verzilveren*.
- (D4) Gemeente Utrecht (maart 2016). *3^e voortgangsrapportage transitie Zorg voor Jeugd*.
- (D8) Gemeente Utrecht (januari 2017). *Uitvoeringsagenda 2017: Zorg voor Jeugd*
- (D9) Gemeente Utrecht (april 2017). *Vierde Voortgangsrapportage Zorg voor Jeugd Utrecht*
- (D11) Gemeente Utrecht (2017). *Notitie meerjarige sturing en bekostiging Jeugdhulp 2017-2020*.
- (D12) Gemeente Utrecht (september 2017). *Buurtteams: Nota van Uitgangspunten 2019-2024*.
- (D13) Gemeente Utrecht – Team Jeugd, Zorg en Veiligheid (28 oktober 2017). *Monitoren, sturen, verantwoorden en leren t.a.v. Buurtteams*.
(Interne notitie – nog niet definitief)

Lokalis (Buurtteams Jeugd en Gezin)

- (D6) Lokalis (2016). *Jaarverslag 2016*.
- (D7) Lokalis (februari 2017). *Subsidieaanvraag Lokalis 2017*
- (D10) Lokalis (oktober 2017). *Derde kwartaalrapportage 2017 Buurtteams Jeugd en Gezin*.

-
- (D5) Smid, E. Verhoef, M. en Simons, H. (september 2016). *Een positief verhaal: Visitatie; over visie, vertrouwen en volwassen relatie*. (eindrapportage visitatiecommissie).