

Afstudeerscriptie master bestuurskunde, avondprogramma

## **Intergemeentelijke samenwerking bij het beleidsvormingsproces van de nieuwe inkoop jeugdhulp**



## Voorwoord

Voor u ligt het eindproduct van twee jaar hard werken, groeien en ontwikkelen. Als avondstudent van de master bestuurskunde was zelfdiscipline het toverwoord, naast een nieuwe baan als beleidsmedewerker in het sociaal domein en het onderhouden van een drukbezet sociaal leven kan ik met trots zeggen dat ik mij aan iedere deadline heb weten te houden zonder dat mijn familie, vrienden en ikzelf er teveel onder hebben hoeven lijden, al zeg ik het zelf. Gelukkig heb ik, dankzij een goede set timemanagement skills, weinig nee hoeven zeggen tegen de leuke dingen en erken ik dat ik mijn studie meer dan eens als smoes heb gebruikt om onder de vervelende dingen uit te komen. Saaie kinderverjaardagen zijn nu eenmaal geen favoriet, daarvoor zal ik op zoek moeten naar een nieuwe smoes.

Het schrijven van deze scriptie is zeker geen gemakkelijk proces geweest en ik geef eerlijk toe dat ik me nog nooit in mijn leven zo onzeker heb gevoeld als in dit afgelopen jaar. Maar toen ik mede dankzij de ondersteuning van mijn scriptiebegeleider Joop Koppenjan door die eerste fase heen was en eindelijk antwoord kon geven op zijn veel gestelde vraag "Maar wat ga je nu eigenlijk onderzoeken?" leek alles op zijn plek te vallen en vloeiden de verschillende onderdelen logischerwijs in elkaar over. Van literatuurstudie tot conceptueel model, van operationalisering naar onderzoeksvragen, om zo te komen tot mijn onderzoeksresultaten en analyse hiervan.

Ik wil in dit voorwoord gebruik maken van de ruimte om alle lezers die niet uit het werkveld komen, maar mijn werk lezen uit betrokkenheid, graag te waarschuwen voor de taaie materie en het vele gebruik van jargon. Je kunt nu nog terug; mocht je besluiten door te lezen, dan adviseer ik sterk om het te houden bij analyse en conclusie. Wel heb ik een uitgebreide contextbeschrijving gedaan zodat het ook voor de leken onder de lezers duidelijk wordt waar het nu eigenlijk allemaal over gaat, namelijk de samenwerking tussen de drie MVS-gemeenten bij de totstandkoming van het nieuwe inkoopbeleid van de jeugdhulp.

Eigenlijk ben ik niet het type dat mijn dierbaren uitgebreid bedankt voor hun steun, maar ik kan toch niet anders dan respect voor hen opbrengen voor het omgaan met al mijn grillen het afgelopen jaar. In het bijzonder wil ik graag mijn twee klasgenoten en studievrienden Robert Marcus en Martijn Barendse bedanken voor al de steun, maar vooral de grappen en het plezier, van de afgelopen jaren. Ik zeg het niet snel, maar zonder jullie had ik niet gestaan waar ik nu ben. Met respect dat jullie het zo lang met me uitgehouden hebben en mijn rare buien hebben weten te doorstaan. Naast het volgen van de colleges en het schrijven van een scriptie hebben we er in ieder geval alles aan gedaan om de echte studententijd na te bootsen, een periode waar ik nu al met weemoed op terugkijk. Het was weer mooi! Bedankt.

Tot slot wil ik nog even benadrukken hoeveel deze studie mij gebracht heeft. Niet alleen een nieuwe baan en meer carrièrekansen, maar vooral meer zelfkennis en bakken vol mentale overwinningen. Ik kan met zekerheid stellen dat ik niet meer dezelfde persoon ben die in september 2015 met haar rugzakje haar eerste collegezaal binnenstapte. Het klinkt misschien cliché, maar het heeft mij tot een hoger niveau gebracht waar ik met recht trots op kan zijn. Ik mag van buitenaf dan wel een hele volwassen dame lijken, met haar beleidsfunctie, mastertitel en bijpassend grotemensenhuis, maar gelukkig ben ik mezelf gaandeweg niet helemaal kwijt geraakt en kan ik nog steeds vol trots zeggen dat ik een succesvolle nepvolwassene ben!

Ik wens jullie veel leesplezier, succes en sterkte.

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
1. Inleiding .....	4
1.1. Relevantie .....	5
1.2. Onderzoeksoptzet .....	5
1.3. Leeswijzer .....	5
2. Probleemstelling .....	6
2.1. Doelstelling .....	6
2.2. Vraagstelling .....	6
2.3. Deelvragen .....	6
3. Theoretisch kader .....	7
3.2. Conceptuele model .....	15
4. Onderzoeksmethodologie .....	17
4.1. Begripsbepaling .....	17
4.2. Operationalisering .....	17
4.3. Onderzoeksstrategie .....	20
4.4. Kwaliteitsborging van het onderzoek .....	22
5. De context van het proces .....	24
5.1.4. Tijdslijn schets .....	35
6. Opbrengst van het onderzoek .....	37
6.1. Procesverloop .....	37
6.2. Procesresultaten .....	39
6.3. Tussentijdse resultaten .....	41
6.4. Regels en afspraken .....	43
6.5. Macht en middelen verdeling .....	45
6.6. Type leiderschap .....	47
6.7. Mate van betrokkenheid .....	49
6.8. Vertrouwen .....	50
6.9. Samenstelling van het netwerk .....	51
6.10. Overige opmerkingen en bijzonderheden .....	53
6.11. Causaliteit .....	53
7. Conclusie .....	55
7.1. Beantwoording centrale vraagstelling .....	55
7.2. Aanbevelingen .....	58
7.3. Reflectie .....	60
Literatuurlijst .....	61
Empirische bronnenlijst .....	62
Bijlagen .....	63
Bijlage 1 desk research handleiding .....	63
Bijlage 2 Interview handleiding .....	64
Bijlage 3 Datareductie .....	66
Bijlage 4 Interviews .....	74

## 1. Inleiding

Als antwoord op de noodzaak tot bezuinigen en kwaliteit van dienstverlening te verbeteren zijn er drie decentralisaties doorgevoerd op het Sociaal Domein. De invoering van de nieuwe WMO, participatiewet en jeugdwet heeft geleid tot wijzigingen in de structuur van het sociaal domein. De wijze waarop deze decentralisaties worden uitgevoerd, hebben direct invloed op de inwoners, lokale ondernemers en zorgaanbieders in de gemeente. De overgang van deze taken van het Rijk naar de gemeenten gaat gepaard met flinke bezuinigingen. De gemeenten krijgen relatief minder geld met betrekking tot de taken die over zijn gekomen. Dit betekent dat gemeenten voor een uitdaging worden gesteld om meer te bereiken (kwalitatief goede zorg) met minder geld, waarbij de trend wordt gevolgd van “minder gemeente, meer samenleving”.

Intergemeentelijke samenwerking staat in deze context momenteel veel in de belangstelling. Gemeenten hebben moeten onderzoeken of zij met deze nieuwe taken hun oude taken wel kunnen continueren of deze moeten uitbesteden. Ook is er gekeken naar de mogelijkheid om taken in samenwerking met andere gemeenten of externe partijen uit te voeren. Samenwerking tussen gemeenten is hierin een belangrijke mogelijkheid om te komen tot verhoging van de kwaliteit van dienstverlening en efficiency (lagere kosten voor de samenleving). Ook als gemeenten kiezen voor samenwerking, blijven de betrokken gemeenten wel verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van deze taken.

Om deze nieuwe taakstellingen te verwezenlijken en hun kennis te delen zijn drie gemeenten in de regio Nieuwe Waterweg Noord, Maassluis, Vlaardingen en Schiedam, een samenwerkingsverband aangegaan waarin op verschillende beleidsterreinen binnen het sociaal domein toegewerkt wordt naar wederzijdse ondersteuning en een zoveel mogelijk uniforme werkwijze. Tot op heden is men nog zoekende naar de beste vorm van samenwerking, dit kan soms per beleidsterrein verschillen.

In het licht van de transformatieopgave is herinrichting van de financieringsstructuur ook een belangrijk onderdeel. Zo is eerder al de regionale resultaatgerichte bekostiging van de WMO ingegaan en zal de resultaatgerichte bekostiging van de jeugdhulp ingaan op 1 januari 2018. De voor burgers ingekochte zorg zal niet meer worden gefinancierd op basis van doelgroepomvang en budgetplafonds, maar middels strakke parameters in te behalen resultaten. Dit heeft voor veel zorgaanbieders grote gevolgen, maar ook voor de gemeenten die hun inkoopbeleid hierop moeten aanpassen. De Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (hierna te noemen GRJR) zal de rol op zich nemen om voor de veertien regiogemeenten, waaronder de MVS gemeenten, de regionale inkoop van jeugdhulp te organiseren. Wel blijven deze gemeenten zelf verantwoordelijk voor de lokale inkoop en de uitvoering hiervan.

Als het gaat om regionale inkoop van jeugdhulp zal er per 1 januari 2018 dus sprake zijn van een uniforme inkoopwijze. Iedere gemeente heeft echter de keuze om de lokale inkoop naar eigen inzichten in te richten. Hierbij is de grootste vraag of de lokale inkoop meegaat in de verandering naar resultaatgerichte bekostiging, of dat dit voorlopig nog op de huidige wijze ingekocht blijft worden. Vanwege de reeds nauwe samenwerking tussen de MVS-gemeenten op andere beleidsterreinen is er op basis van enige vanzelfsprekendheid besloten om de herinrichting van het lokale inkoopbeleid jeugdhulp gezamenlijk vorm te geven en hiermee te komen tot een uniform inkoopbeleid voor de jeugdhulp.

In dit onderzoek zal worden onderzocht welke factoren er invloed hebben op het intergemeentelijke beleidsvormingsproces van de lokale inkoop jeugdhulp 2018, door het verloop van dit proces te analyseren op basis van theoretisch aangetoonde factoren van invloed op samenwerking. Een uitgebreide beschrijving van de casus wordt aan de hand van desk research weergegeven in het hoofdstuk ‘onderzoeksresultaten’. Aan de hand van deze informatie kan vervolgens worden gekomen tot een conclusie over de factoren die van invloed zijn op het beleidsvormingsproces en hiermee kan een advies worden gegeven omtrent de intergemeentelijke samenwerking. Hoe de kennis over de factoren van invloed vervolgens door de MVS-gemeenten wordt benut, wordt niet in dit onderzoek meegenomen. Mogelijke verbeteringen en implementaties voortkomend uit deze analyse vallen buiten dit onderzoek. In dit onderzoek wordt de probleemanalyserende fase doorlopen en wordt een voorzet gegeven aan de diagnosefase, welke in mogelijk vervolgonderzoek kan worden behandeld.

## 1.1. Relevantie

### *Wetenschappelijke relevantie*

Intergemeentelijke samenwerking is al enkele jaren onderwerp van onderzoek, zeker sinds de doorgevoerde decentralisaties lijkt het voor veel gemeenten een oplossing voor het behalen van de nieuwe taakstellingen. Binnen het theoretisch kader van dit onderzoek worden enkele van de grondleggers van theorieën omtrent samenwerking in governancenetwerken aangehaald. Door deze interessante theorieën te gebruiken voor een analyse van het beleidsvormingsproces en de invloed van samenwerking op dit proces, wordt bijgedragen aan de versteviging en onderbouwing van deze theorieën door middel van een casestudy. Tevens wordt kennisvergroting omtrent de invloed van intergemeentelijke samenwerking vergroot door de analyse te delen met gemeenten.

### *Maatschappelijke relevantie*

Dit onderzoek is voor de MVS-gemeenten van waarde, aangezien de resultaten van dit onderzoek zullen leiden tot meer begrip en herkenning omtrent de visie op intergemeentelijke samenwerking binnen het sociaal domein, met name bij beleidsvormingsprocessen. Door analyse van de onderzoeksresultaten terug te leggen aan gemeenten, krijgen zij vanuit een andere invalshoek inzichten in de wijze van samenwerking en de invloed hiervan op gezamenlijk te vormen beleid. Wanneer zij in de toekomst op andere beleidsterreinen samenwerken, zijn zij door middel van dit onderzoeksadvies beter geëquipeerd om de intergemeentelijke samenwerking aan te passen ten gunste van het beleidsvormingsproces. Deze inzichten kunnen vervolgens een positieve bijdrage leveren aan de totstandkoming van toekomstig beleid. Wanneer de beleidsvormingsprocessen worden geoptimaliseerd, zal dit de kwaliteit bevorderen en zal ook de burger hier baat bij hebben.

## 1.2. Onderzoeksopzet

Er is gekozen voor een praktijkgericht, kwalitatief onderzoek in de vorm van een casestudy waarbij wordt gekomen tot een analyse van de factoren van invloed op het beleidsvormingsproces omtrent het lokale inkoopbeleid jeugdhulp 2018 binnen drie geselecteerde gemeenten. Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag van dit onderzoek, zal het beleidsvormingsproces in kaart worden gebracht door middel van een uitgebreide desk research en interviews met de betrokken actoren. Er is gekozen voor deze tweeledige onderzoeksmethode om zowel de feiten als de bevindingen in dit proces te kunnen schetsen. De resultaten worden door middel van hypothesetoetsing geanalyseerd.

## 1.3. Leeswijzer

Dit onderzoek kent een heldere opbouw, waarbij na een korte contextschets in de inleiding eerst in wordt gegaan op de probleemstelling van het onderzoek, waar de centrale vraag van het onderzoek is weergegeven. Hiernaast worden hier ook het doel en de deelvragen van dit onderzoek benoemd. In hoofdstuk 3 zijn de variabelen uit de probleemstelling onderzocht in een literatuurstudie, welke heeft geresulteerd in een theoretisch kader, dat als basis dient voor het gehele onderzoek. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de weergave van het op de theorie gebaseerde conceptuele model, waarna er bij iedere onafhankelijke variabele een hypothese is gevormd. In hoofdstuk 4 wordt de toegepaste onderzoeksmethode beschreven. Hier wordt allereerst een korte begrippenlijst getoond, met de belangrijkste kernbegrippen uit de casus. Aansluitend worden de variabelen uit het conceptueel model geoperationaliseerd in paragraaf 4.2. Vervolgens wordt er stilgestaan bij de onderzoeksstrategie, waarbij casusselectie, wijze van datacollectie en -generering aan bod komen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de kwaliteitsborging van het onderzoek waarin validiteit en betrouwbaarheid terugkomen.

In hoofdstuk 5 wordt een uitgebreide beschrijving gedaan van de casuscontext en worden de ijkpunten in het onderzochte proces in een schematische tijdlijn weergegeven. Aansluitend worden in hoofdstuk 6 de onderzoeksopbrengsten uit de deskresearch en gevoerde interviews per variabele weergegeven. Aansluitend wordt de analyse van deze resultaten uitgevoerd door middel van hypothesetoetsing per variabele en zal er worden stilgestaan bij de causaliteit tussen de variabelen. In het afsluitende hoofdstuk wordt samenvattend antwoord gegeven op de verschillende deelvragen om zo de centrale vraagstelling van dit onderzoek te kunnen beantwoorden. Vervolgens komen enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek of gemeentelijke acties aan bod en wordt er kort gereflecteerd op het doorlopen proces en de gemaakte keuzes hierin. De literatuurlijst en bijlagen met onderzoekshandleidingen en datareductie zijn hier achteraan gevoegd.

## 2. Probleemstelling

### 2.1. Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is om de MVS-gemeenten inzicht te bieden in het verloop van gezamenlijke beleidsvormingsprocessen en de factoren die hierop van invloed zijn door deze factoren van invloed op het proces in kaart te brengen en aan de hand daarvan het beleidsvormingsproces omtrent het lokale inkoopbeleid jeugdhulp 2018 te analyseren.

### 2.2. Vraagstelling

Hoe is het beleidsvormingsproces van het lokale inkoopbeleid jeugdhulp 2018 van de MVS-gemeenten verlopen en welke factoren zijn hierop van invloed geweest?

### 2.3. Deelvragen

- Welke factoren hebben volgens wetenschappelijke literatuur invloed op het intergemeentelijke beleidsvormingsproces?
- Hoe is het beleidsvormingsproces van de lokale inkoop verlopen en welke factoren van invloed zijn daarin herkend?
- Welke uitspraken kunnen er aan de hand van casusanalyse worden gedaan over de factoren van invloed op het verloop van het beleidsvormingsproces van de lokale jeugdhulp 2018?

### 3. Theoretisch kader

In dit onderzoek worden de diverse factoren van invloed op het beleidsvormingsproces in kaart gebracht om het verloop van dit proces te kunnen analyseren. Daarom wordt in het theoretisch kader een weergave gedaan van wetenschappelijke theorieën omtrent beleidsvormingsprocessen en de factoren van invloed hierop. Allereerst wordt er ingegaan op beleidsvormingsprocessen: wat wordt er verstaan onder beleid, het proces en het verloop en de resultaten hiervan? Aansluitend wordt er kort ingegaan op hoe er op dit proces gestuurd kan worden. Vervolgens worden de factoren van invloed op netwerksamenwerking beschreven aan de hand van enkele wetenschappelijke theorieën. Aangezien het beleidsvormingsproces plaatsvindt in een netwerksamenwerking, wordt er ook stilgestaan bij de verschillende definities en opvattingen van een netwerksamenwerking en een beschrijving van de diverse vormen van samenwerkingsnetwerken, waarbij de focus ligt op intergemeentelijke samenwerking. Dit hoofdstuk zal worden afgesloten met een schematische weergave van het conceptuele model op basis van de benutte theorieën.

#### 3.1.1. Beleidsvormingsprocessen

In dit onderzoek wordt gekeken welke factoren er invloed hebben op een beleidsvormingsproces. Eerst zal kort worden weergegeven wat er wordt verstaan onder beleid en de diverse fasen van het totstandkomingproces. Met behulp van theorie omtrent besluitvormingsprocessen, wordt vervolgens getracht een verscherping aan te brengen op het proces, om vervolgens een splitsing te maken tussen het verloop en de resultaten van het proces.

##### *Wat is beleid?*

Victor Bekkers (2012: 58) heeft het beleidsproces weten te vatten in een schematische weergave. Hier wordt het volledige beleidsproces doorlopen. Van agendavorming naar beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling en van uitvoering naar evaluatie. In dit onderzoek wordt de focus gelegd op de beleidsvorming. De fase van beleidsbepaling c.q. besluitvorming wordt in combinatie met de beleidsvoorbereiding ook wel de fase van beleidsvorming genoemd. (Bekkers, 2012: 149) In het boek *De beginselen van beleidsontwikkeling* wordt het beleidsvormingsproces als volgt omschreven: “een proces van voeren en ontwikkelen, omsloten door veel gepieker met een plan als resultaat.” (Kuypers, 1980).

Bekkers (2012) beschrijft vier verschillende benaderingswijzen van beleid, te weten; de rationele, politieke, culturele en institutionele benadering. Tevens onderschrijft hij hierbij vier ontwerplogica's (p 150-193):

- Het uittekenen van beleid, aan de hand van de zogenoemde beleidstheorie van Hoogerwerf (1987) wat vooral ingaat op de causaliteit van veronderstellingen. Deze logica past voornamelijk in de rationele benaderingswijze;
- Beleidsontwikkeling als stratego, waarbij de focus ligt op het netwerk aan actoren en de arena's waarin zij interacteren en veelal strategisch gedrag vertonen. Door het maken van netwerk en actor-analyses kan strategisch ingespeeld worden op de belangen van overige actoren. Er kan hier sprake zijn van interactieve beleidsvoering en coproductie. Deze logica ligt dus in de lijn van governancenetwerken;
- Beleidsontwikkeling als beeldenstorm, waarbij met een culturele benadering wordt ingespeeld op beeldvorming om overige actoren of burgers te beïnvloeden. Dit wordt vaak via diverse media gedaan;
- Ook is er de beleidsontwikkeling als waarderingspraktijk, gericht op de passendheid en consequenties van een beleidsprogramma, waarbij vanuit een meer institutionele benadering wordt gekeken naar of het beleid daadwerkelijk werkt, past, mag en hoort.

Theoretisch zou aan de hand van deze benaderingen iedereen een eigen ontwerplogica kunnen hanteren. Er worden echter in de praktijk eerder mengvormen van deze logica's toegepast dan dat er gewerkt wordt vanuit een expliciete benaderingswijze.

Hoogerwerf (1998a) ziet het ontwerpen van beleid expliciet als wetenschapstoepassing en biedt hierin een handleiding voor de praktijk. Hoogerwerf heeft in 1987 ontwerpregels opgesteld als handvatten voor het ontwerpen van beleid. Deze zijn vooral vanuit een rationele benaderingswijze omschreven. Bekkers (2012: 150-193) heeft aanvullende ontwerprichtlijnen opgesteld welke deels gebaseerd zijn op de ontwerpregels van Hoogerwerf, maar die ook de andere benaderingswijzen raken, om zo tot een meer volledige handreiking te komen. Deze ontwerprichtlijnen worden hier weergegeven:

- Beredenerend inzicht verkrijgen in de oorzaken, effecten en bijbehorende processen van het probleem;
- A.d.h.v. inzicht, aangrijpingspunten voor interventie in kaart brengen;

- Kosten en baten afwegen van de inzet van mogelijke beleidsinstrumenten, inclusief de effecten van inzet.
- Het maken van een netwerkanalyse om probleemperceptie, machtsposities en afhankelijkheidsrelaties van betrokken actoren in kaart te brengen en hun strategisch handelen te kunnen voorspellen;
- Het opstellen van een actor-analyse waarin naar voren komt door welke rationaliteiten eenieder zich laat leiden, dit ter aanvulling op de netwerkanalyse;
- Rekening houden met de expressieve dimensie van beleid, het kunnen mobiliseren van krachtige beelden waar anderen zich mee kunnen identificeren, om zo meer draagvlak te creëren bij overige partijen;
- Antwoord geven op de vragen of het gevormde beleid werk, past, mag en hoort;
- Bewustzijn van de padafhankelijkheid van beleidsontwerpers, het creëren van voorwaarden voor creatieve concurrentie.

### *Besluitvormingsproces*

Klijn en Koppenjan onderschrijven diverse levels van aanpak van besluitvorming: individueel, groep, organisationeel en interorganisationeel. Gerelateerd aan de casus in dit onderzoek zal hier verder ingegaan worden op de uitgangspunten van Interorganisationele besluitvorming.

Besluiten tussen wederzijds afhankelijke organisaties bieden een horizontale, maar vaak ook onsamenvangende setting. De centrale gedachte vanuit interorganisationeel aspect is vooral gericht op subjectieve percepties, machtsverhoudingen, verstandhoudingen, invloed van informatie en toevalligheden binnen het besluitvormingsproces. (Klijn & Koppenjan, 2015) Een welbekende besluitvormingsstrategie is disjointed intercrementalism van Lindblom (1959, 1979). Men dient volgens Lindbloms essay *The science of muddling through* (1959) eerst voldoende betrokken te zijn en diverse opties rationeel doordacht te hebben, voordat men overgaat tot grote beleidsveranderingen. Hij wijst erop dat een beleidsvraagstuk van diverse benaderwijzen dient te worden bekeken, alvorens in kleine stappen, veranderingen worden aangebracht.

Volgens Klijn en Koppenjan (2015) is binnen beleidswetenschappen de individuele, rationaliteit gebonden beleidvorming vervangen door sociaal interactief besluitvormingsproces tussen verschillende partijen. "Dit strategische spel ontstaat door alle doelen, belangen en strategieën van de betrokken actoren. Deze afhankelijkheden leiden tot interactiepatronen die vervolgens samenkomen in een netwerk waarin dit strategische spel, of policy game, gespeeld wordt." (Klijn & Koppenjan, 2015, H3) Daarmee sluit deze gedachte aan op de ontwikkeling van governance networks, waarin de samenwerking centraal staat.

### *Verloop van het beleidsvormingsproces*

Om een proces goed in beeld te krijgen is het voorafgaand van belang dat bekend is welke actoren er betrokken zijn, in welke arena's het contact plaats vindt, welk tijdsplan er is doorlopen, welke (tussentijdse) resultaten zijn behaald en natuurlijk wat het onderwerp van beleidsvorming is. Het verloop van een proces wordt beïnvloed door diverse factoren, die later uitgebreid aan bod zullen komen. Het procesverloop kan omschreven worden als een spel arena, waar de betrokken actoren strategisch gedrag vertonen. "Een spel wordt gedefinieerd als een opeenvolgende keten van (strategische) acties tussen verschillende spelers (actoren), gestuurd door hun percepties en door formele en informele regels, die zich ontwikkelen omtrent thema's of beslissingen waarin de actoren geïnteresseerd zijn." (Klijn & Teisman, 1997:101).

Het verloop van een samenwerkingsproces wordt gezien als een iteratief en non-lineair proces. (Ansell & Gash, 2008:558) Het procesverloop binnen een netwerksamenwerking wordt in de literatuur vaak omschreven als een ontwikkelproces met verschillende fases. Zo beschrijven Susskind and Cruikshank (1987, in Ansell & Gash 2008: 557) het proces van consensusvorming aan de hand van voorbespreking, onderhandeling en implementatie. Edelenbos (2005 in Ansell & Gash 2008: 557) noemt het samenwerkingsproces een drie-stappenproces, met hierin de voorbereiding, beleidsontwikkeling en de daadwerkelijke besluitvorming.

Het verloop van een besluitvormingsproces of samenwerkingsproces wordt vaak als complex beschouwd. Deze complexiteit wordt volgens van Tomme, Verhoest & Voets (2011) gevoed door een aantal aspecten, welke hier kort worden beschreven:

- De horizontale relatie tussen veelal autonome actoren en hiermee het gebrek aan een hiërarchische relatie maakt vaak dat aansturing niet kan plaatsvinden tussen een van de gelijkwaardige actoren;
- Door de pluriformiteit en diversiteit tussen de betrokken actoren is er een grote hoeveelheid van



uiteenlopende referentiekaders en percepties van de werkelijkheid (van Tomme et.al. 2011). Hierdoor ontstaat vaak gebrek aan een gedeelde visie omtrent de vorm van aansturing;

- Wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren is een kenmerk van het samenwerkingsnetwerk, dit betekent niet dat zij dezelfde richting voor ogen hebben of de verschillen in richting van elkaar accepteren. De onderlinge afhankelijkheidsrelaties zijn dan ook niet statisch en wijzigen mee naarmate er meer besluitvorming plaatsvindt;
- Om sturing succesvol te laten zijn, dienen de betrokken actoren wel gevoelig te zijn voor de stuursignalen. Wanneer een actor zich gesloten opstelt en zich bij tegenslagen afsluit, komen stuursignalen vaak niet binnen of bieden zij hier weerstand tegen (van Tomme et. Al. 2011);
- Het netwerk kent een dynamisch karakter. Machtsverhoudingen, posities en deelnemers kunnen continu veranderen, hier dienen leiders op te anticiperen door zich steeds opnieuw aan te passen en te profileren.

#### *Resultaten van het beleidsvormingsproces*

Er zijn reeds diverse factoren beschreven die invloed hebben op de samenwerking en daarmee ook op de procesresultaten van deze samenwerking. Ansell & Gash (2008) beschrijven in hun contingentiemodel verschillende factoren van invloed op de procesresultaten, maar onderkennen tevens dat het hen niet duidelijk wordt wat deze procesresultaten nu precies zijn. Volgens Klijn, Steijn & Edelenbos (2010) worden netwerken gekenmerkt door complexe interacties, waardoor het vaak lastig is om wederzijds aanvaardbare resultaten te bereiken (Klijn et al.) 2010:1065). Zij hebben tevens onderzoek gedaan naar resultaten in samenwerkingsverbanden en hebben een meetschaal ontwikkeld die onder andere de procesresultaten meet. Zo hebben zij het onderscheid gemaakt tussen inhoudelijke resultaten en de procesresultaten. In dit onderzoek ligt de nadruk op de procesresultaten, daarom wordt hier verder op ingegaan. Klijn et al (2010) karakteriseren procesresultaten aan de hand van diverse elementen uit de governance-en- netwerkmanagement-literatuur:

- Het procesresultaat kan ten eerste worden geduid aan de hand van het netwerkmanagement, gerelateerd aan de tevredenheid van de betrokkenheid van de actoren (Meier and O'Toole, 2001, in Klijn et al. 2010:7);
- Ten tweede kan het resultaat gemeten worden aan de hand van conflictbeheersing of -reducering. (Süsskind and Cruikshank, 1987, in Klijn et al. 2010:7);
- Het derde element is dat van doorbraken en impasses (Van Eeten, 1999, in Klijn et al. 2010:7);
- Het vierde element richt zich op de wijze waarop is ingespeeld op de verschillen in perspectieven (Koppenjan and Klijn, 2004, in Klijn et al. 2010:7);
- Ten vijfde is er de frequentie van het contact en communicatie over en weer. (Meier & O'Toole, 2001 in Klijn et al. 2010:7);
- Uiteindelijk het zesde element, de tevredenheid over en steun bij de behaalde resultaten (Koppenjan and Klijn, 2004 in Klijn et al. 2010:7).

#### *Sturing op het beleidsvormingsproces*

Er is in de literatuur veel geschreven over vormen en invloed van sturing op samenwerkingsprocessen. In dit onderzoek ligt de focus niet op de sturing an sich, maar is de vorm van sturing wel van invloed op het procesverloop. Hiermee heeft het dus ook indirect invloed op de procesresultaten. Daarom wordt hier kort ingegaan op de vormen van sturing op netwerksamenwerking.

Het proces waarin een leider het netwerk probeert te beheersen via diverse media, wordt door Kickert, Klijn en Koppenjan (1997) netwerkmanagement genoemd. Zij geven hiervan de volgende definitie;

*“Netwerkmanagement betreft coördinatiestrategieën van actoren met verschillende doelstellingen en voorkeuren met betrekking tot een bepaald probleem of een beleidsmaatregel binnen een bestaand netwerk van interorganisatorische relaties.”* (Kickert, Klijn & Koppenjan 1997:10).

Kickert et al. (1997: 169) beschrijven diverse managementstrategieën waardoor de netwerkmanager kan inspelen op dit gedrag en het proces kan stroomlijnen en zo het procesverloop kan beïnvloeden. Deze strategieën kunnen inspelen op de percepties en ideeën van de actoren of inspelen op de interactie tussen actoren. Tevens onderkennen zij dat netwerkmanagement een indirecte vorm van sturen is, met enkele ingebouwde onzekerheden (1997: 167). Dit betekent niet dat het niet effectief is. Leiderschap heeft namelijk wel effect op de resultaten van het proces, maar deze uiteindelijke resultaten zijn vaak afwijkend van de vooraf beoogde, wegens de diversiteit aan kenmerken van de samenwerkingsvorm en hiermee complexiteit van het proces (de Bruijn & ten Heuvelhof, 1997; Huxham & Vangen, 2005).

### 3.1.2. Factoren van invloed

Er zijn in de literatuur diverse theorieën te vinden die ingaan op de factoren van invloed op een netwerksamenwerking. In deze paragraaf worden de theorieën van Kenis & Provan (2008), van Tomme et.al. (2011) en Ansell & Gash (2008) aangehaald. Ter afsluiting zal worden gekomen tot een onderbouwde keuze in toepassing van theorie voor dit verdere onderzoek.

Kenis en Provan benoemen in hun perspectief op network governance (2008) vier factoren die bepalend zijn voor het succes of falen van een samenwerkingsvorm. Zij onderscheiden de volgende vier;

- De mate van aanwezigheid van vertrouwen in het netwerk;
- De grootte van het netwerk in termen van netwerkleiden;
- Doelconsensus onder de leden van het netwerk;
- Het type activiteit van het netwerk en de daarvoor benodigde netwerkcompetenties.

Van Tomme, Verhoest & Voets (2011), komen in hun onderzoek tot enkele overeenkomstige factoren van invloed op samenwerking, maar vullen deze verder aan. Het succes van een netwerk is volgens van Tomme et. Al. niet altijd even meetbaar. Zij hanteren in hun onderzoek de definitie van succes- en faalfactoren van Huxham en Vangen, die deze factoren beschouwen als *“het in kaart brengen van (omgevings)factoren en/of gedrag van de betrokken actoren die de kansen beïnvloeden dat de samenwerking voor de betrokkenen een positieve ervaring is of een positieve impact heeft, of – omgekeerd - leidt tot stilstand in de samenwerking”* (Huxham & Vangen, 2005).

Van Tomme et. Al. (2011) zoomen in op een reeks succes- en faalfactoren die invloed hebben op de samenwerking en maken hierin het onderscheid in drie categorieën. (van Tomme et. al., 2011, p. 25 – 31)

- Factoren die gerelateerd zijn aan de context van het samenwerkingsverband:  
Verschuivingen onder de leden van het samenwerkingsverband, politieke betrokkenheid en de (gezamenlijke) voorgeschiedenis van de samenwerkingspartners;
- Factoren die gerelateerd zijn aan de organisatie van het samenwerkingsverband:  
Eenduidigheid in visie en doelstellingen, de ruimte die betrokken organisaties krijgen, duidelijkheid over leiderschap, duidelijke afspraken over rollen en verantwoordelijkheden, het ontstaan van het samenwerkingsverband en het financiële aspect;
- Factoren die gerelateerd zijn aan de relaties in het samenwerkingsverband:  
Afhankelijkheidsrelaties en macht, dynamiek en structuur van het contact, het onderlinge vertrouwen en de verschillen in cultuur en taal.

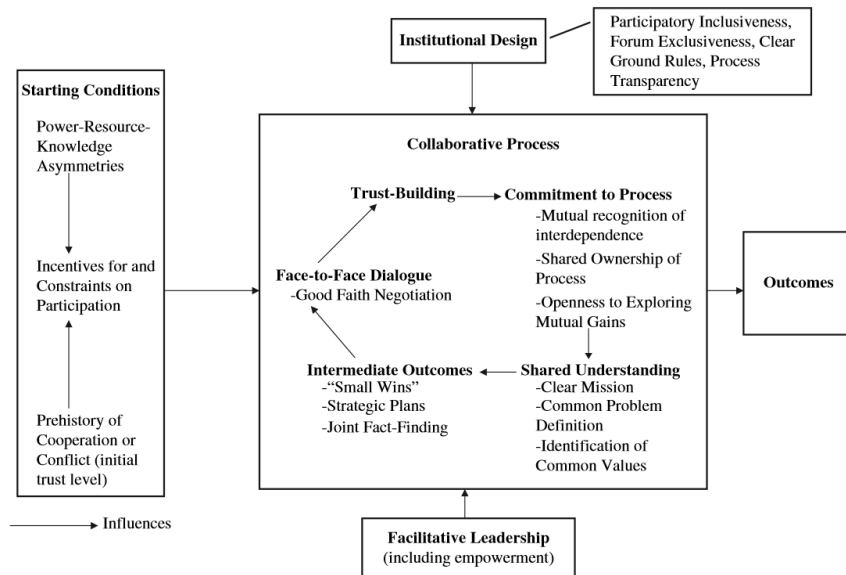
Ansell & Gash (2008) hebben onderzoek gedaan naar de factoren van invloed op de uitkomsten van samenwerking binnen een collaborative governance, ofwel samenwerkingsnetwerk. Hiervoor hebben zij 137 uiteenlopende cases bestudeerd om zo te kunnen komen tot een contingentiemodel waarin vier hoofdvariabelen aangewezen worden als invloedrijke factoren op de procesresultaten, te weten:

- Randvoorwaarden, bestaande uit drie subvariabelen: macht en middelenverdeling, voorgeschiedenis van de samenwerking en de motivatie tot deelname;
- Institutioneel ontwerp, de regels en afspraken van het samenwerkingsnetwerk;
- Het type leiderschap;
- Samenwerkingsproces, tevens verder uitgesplitst in subvariabelen: vertrouwen, het gesprek, betrokkenheid, gedeelde visie en tussentijdse resultaten.

Het samenwerkingsproces is in hoge mate een herhalend proces, verloopt niet lineair en wordt gezien als een iteratief proces, daarom wordt het als een cyclus gepresenteerd (Ansell & Gash, 2008:549,550). Het samenwerkingsproces is volgens hen van cruciaal belang binnen het model. De randvoorwaarden, het leiderschap en het institutioneel ontwerp hebben middels het samenwerkingsproces indirect invloed op de uiteindelijke resultaten.

Ansell & Gash concluderen aan de hand van hun contingentiemodel dat er drie contingenties leidend zijn bij succesvolle netwerksamenwerking, te weten; tijd, vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid. Zij menen dat deze aspecten niet prominent gerepresenteerd worden in het model weergegeven in figuur 3.1., omdat hun invloed lastig te duiden is en niet in meetbare variabelen is vorm te geven. Deze aspecten komen zoveel mogelijk terug in de reeds geduide invloedrijke variabelen.

**Figure 1**  
A Model of Collaborative Governance



Aan de hand van de beschreven variabelen uit de theorie van bovengenoemde onderzoeken zal in dit onderzoek een zo volledig mogelijk beeld worden geschetst van de factoren van invloed op de netwerksamenwerking. Hierbij wordt het model van Ansell & Gash als leidraad gebruikt. Er wordt gekozen voor dit model omdat dit gebaseerd is op een groot aantal cases, 137, waarbij deze ook de meeste volledigheid aan variabelen biedt. Dit model wordt echter wel getoetst aan de overige twee theorieën, zodat er geen factoren buiten beeld blijven, maar ook geen onnodige overlap ontstaat. Vanuit bovenstaand literatuuronderzoek worden de volgende variabelen als factoren van invloed op samenwerking beschouwd, waarin enkele variabelen uit de drie theorieën logischerwijs zijn samengevoegd.

### Regels en afspraken

Onder regels en afspraken wordt het institutioneel ontwerp, doelconsensus en de gedeelde visie geschaard. Met het institutioneel ontwerp worden de regels en afspraken over de samenwerking bedoeld. Deze worden doorgaans vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Deze afspraken zijn van cruciale invloed op het verloop van het samenwerkingsproces. Er dienen duidelijke afspraken te worden gemaakt over rollen en verantwoordelijkheden. De regels binnen een netwerk versterken samenwerking en reduceren de complexiteit hiervan, aangezien zij het gedrag van de actoren reguleren en zo voorspelbaarder maken. Echter kunnen de samenwerkingsafspraken botsen met andere sets van regels, zoals de informele gedragsregels, professionaliteitsregels of organisatiebepalingen of wetgeving (March & Olsen, 1989 in Klijn & Koppenjan, 2014) Wanneer de hoeveelheid aan regels stijgt, kan dit leiden tot inconsistentie, onbegrip en juist meer complexiteit, wat tot gevolg kan hebben dat de interacties aanzienlijk moeilijker verlopen.

Om dit gezamenlijke belang goed voor ogen te krijgen, dient er te worden gekomen tot een gezamenlijk beeld van probleemstelling en oplossingsrichting en hiermee dus ook van de gezamenlijke doelbereiking. Dit alles leidt tot een gedeelde visie. Het ontwikkelingsproces om te komen tot deze gedeelde visie dient te worden gezien als een onderdeel van een groter geheel, het gezamenlijke leerproces van de samenwerking. (Daniels and Walker 2001, in Ansell & Gash, 2008, 560). Dit aspect is gericht op het bereiken van doelconsensus. Als er doelconsensus aanwezig is, functioneren organisaties of interorganisatorische verbanden beter dan wanneer deze niet aanwezig is. (Kenis & Provan, in Wentink, T., 2008) Tevens zegt Wentink hierover het volgende: *“we kunnen verwachten dat een hoge mate van doelconsensus een positieve uitwerking zal hebben op de effectiviteit van het netwerk, we kunnen ook stellen dat effectiviteit eveneens haalbaar is als de doelconsensus laag is.”* (Wentink, T., 2008)

### *Macht- en middelenverdeling*

Hier wordt bedoeld op zaken zoals tijd, ruimte en geld. Het gaat hier dan ook wel over financiële als politieke middelen. Wanneer er een significante disbalans in macht- en middelenverhouding tussen betrokken actoren is, waardoor de wederzijdse afhankelijkheid wordt benadrukt, wordt er van de betrokken actoren verwacht dat zij een betrokken en positieve houding hebben naar de zwakkere actor en zich gezamenlijk inzetten voor effectieve samenwerking en doelbereiking. (Ansell & Gash, 2008:551,552). Disbalans in macht en middelen kan leiden tot wantrouwen en tot een lagere mate van verbondenheid.(Ansell & Gash, 2008:551)

### *Type leiderschap*

Ook Leiderschap heeft effect op het samenwerkingsproces en zo dus ook indirecte invloed op de procesresultaten. Leiderschap wordt als een cruciale component gezien die partijen bij elkaar brengt en in moeilijke tijden hen door het samenwerkingsproces heen sleept. De rol van de faciliterende leider is het verzekeren van integriteit in het samenwerkingsproces. (Ansell & Gash, 2008:554). Volgens Koppenjan & Klijn (2004) is de onpartijdigheid van een leider belangrijk. Indien deze leider inhoudelijk betrokken is, dan kan dit bij andere stakeholders ervoor zorgen dat de ruimte om de inhoud van de oplossing te bespreken beperkt wordt (Koppenjan & Klijn, 2004:203). Onduidelijke rolverdeling in leiderschap kan een factor tot conflict zijn, maar bij gebrek aan leiderschap is er weinig effectiviteit in de samenwerking. Ansell & Gash constateren dat wanneer er een hoge mate van conflict is en er sprake is van een lage mate van vertrouwen, maar de machtsverdeling en de mate van motivatie tot deelname zijn gelijk, er nog steeds sprake kan zijn van succesvolle samenwerking, wanneer er een leider is die alle betrokken actoren accepteren en vertrouwen en die als mediator op kan treden.

Wanneer machtsverhoudingen en de motivatie tot deelname onevenredig of zwak zijn, kan er wel sprake zijn van succesvolle samenwerking wanneer er een sterke natuurlijke leider aanwezig is die respect en vertrouwen krijgt of afdwingt vanuit het netwerk van de samenwerking. De beschikbaarheid van dit type leider is vaak sterk afhankelijk van de lokale omstandigheden. (Ansell & Gash, 2008: 555)

### *Mate van betrokkenheid*

De betrokkenheid bij het proces is nauw gerelateerd aan de initiële motivatie tot deelname (Ansell & Gash, 2008: 559). Omdat deelname veelal vanuit vrijwillige basis komt, is het van belang om de motivatie tot deelname van de betrokken actoren en de factoren die deze motivatie beïnvloeden, goed te begrijpen (Andranovitch 1995; Chrislip and Larson 1994; Gray 1989; Nelson and Weschler 1998; Susskind and Cruikshank 1987 in Ansell & Gash 2008: 552). Logsdon (1991) geeft aan dat de motivatie van deelname aan een netwerksamenwerking wordt vergroot wanneer een deelnemer inziet dat hij zijn doel kan behalen middels coöperatie met andere actoren (Logsdon in Ansell & Gash, 2008: 552). Zowel een disbalans in macht en middelen als de voorgeschiedenis van de samenwerking hebben invloed op de motivatie tot deelname van een betrokken actor (Gunton and Day 2003; Imperial 2005; Gray,1989 in Ansell & Gash, 2008:552). Wanneer een partij onvoldoende gemotiveerd is tot deelname, bijvoorbeeld wanneer het gezamenlijk belang onvoldoende aansluit bij het eigen belang, kan dit het samenwerkingsproces bemoeilijken en heeft het dus een negatieve invloed op de uitkomsten van het proces. De drijfveer om te participeren wordt vaak gevormd door politieke context zoals wetgeving.

Bij gebrek aan betrokkenheid, met name bij de leidingnemende gemeente, kan het proces spaak lopen. Men dient gezamenlijk probleemeigenaar te zijn en samen de verantwoordelijkheid te dragen om dit te voorkomen (Ansell & Gash, 2008: 560). Hoge wederzijdse afhankelijkheid draagt veelal positief bij aan de mate van betrokkenheid, maar kan tevens ook leiden tot handelingen en strategieën gedreven vanuit het eigen belang in plaats van het gezamenlijk belang (Ansell & Gash, 2008: 560).

### *Vertrouwen*

Vertrouwen is een breed begrip, in deze context wordt er bedoeld op de voorgeschiedenis in eerdere samenwerking, de dynamiek van het contact, het spreken van dezelfde taal om zo te bouwen aan de mate van vertrouwen. In diverse literatuur komt naar voren dat een hoog niveau aan vertrouwen in het netwerk gerelateerd is aan betere samenwerkingsprestaties. Dit indiceert dat vertrouwen belangrijk is voor de samenwerking binnen netwerken. (Provan, Huang, & Milward, 2009; in Klijn, Edelenbos, & Steijn, 2010) Vertrouwen kan worden gedefinieerd als *The willingness to accept vulnerability based on positive expectations about another's intentions and behaviours.* (McEvily, Perrone & Zaheer, 2003:92. In Wensink, 2008). Ook komt er sterk naar voren dat het samenwerkingsproces niet draait om onderhandeling, maar dat het bouwen aan vertrouwen tussen betrokken actoren ook van groot belang is. (Alexander, Comfort, and Weiner 1998; Beierle and Konisky 2001; Brinkerhoff 1999; Glasbergen and Driessen 2005; Imperial 2005; Murdock, Wiessner, and

Sexton 2005; Short and Winter 1999; Tett, Crowther, and O'Hara 2003; Vangen and Huxham 2003b in Ansell & Gash, 2008: 558). Wanneer in de onderzochte cases van Ansell & Gash (2008) de randvoorwaarden niet optimaal bleken, leek veelal dat het bouwen aan wederzijds vertrouwen tussen de betrokken actoren het belangrijkste aspect in de samenwerkingscyclus te zijn. Er kan dus gesteld worden dat het vertrouwen een invloedrijke factor is binnen het samenwerkingsproces.

Een verleden met conflict kan zich uitdrukken in een laag niveau van vertrouwen, wat vervolgens een lagere mate van verbondenheid tot gevolg kan hebben en kan leiden tot manipulatie. Wanneer er een geschiedenis is omtrent eerdere gefaalde samenwerkingspogingen, is de kans op slagen van tweede poging klein. Mits er in de huidige situatie een hogere mate van wederzijdse afhankelijkheid is of er aanneembare positieve stappen zijn gezet waardoor de mate van vertrouwen is toegenomen. (Ansell & Gash, 2008:553,554).

### *Samenstelling van het netwerk*

Dit is een variabele die niet terugkomt in het model van Ansell & Gash, maar wel bij Provan & Kenis. Zij onderschrijven hoe groter het aantal leden van een netwerk is, hoe inefficiënter een dergelijke vorm van opereren wordt (Faerman, McCaffrey & van Slyke, 2001; Staber, 1998; Storper & Christopherson, 1987 in Wentink, T. 2008). Ook de mate van verandering in de samenstelling kan invloed hebben op het proces, bij een inconsistente samenstelling is kans op een moeizamer procesverloop. Ook de competenties die de actoren in het netwerk bezitten, zijn van belang; daarbij is het van belang of de juiste competenties voor doelbereiking aanwezig zijn in het samenwerkingsnetwerk.

### *Tussentijdse resultaten*

Tot slot is bekend dat goede samenwerking in een proces zich veelal ontwikkelt wanneer er gezamenlijk wordt gefocust op small wins, waardoor er meer vertrouwen, begrip en betrokkenheid ontstaat. (Chrislip and Larson 1994; Roussos and Fawcett 2000; Warner 2006; Weech-Maldonado and Merrill 2000. In Ansell & Gash 2008) Vangen & Huxham (2003a, in Ansell & Gash, 2008:561) geven aan dat focus op small wins niet handig is om vertrouwen op te bouwen, wanneer bepaalde actoren grotere doelen voor ogen hebben en weinig belang hebben bij deze kleine resultaten. Vertrouwen kan in dergelijke situatie wel opgebouwd worden wanneer er in vroeg stadium al gezamenlijke verkenning over de samenwerkingsmeerwaarde plaatsvindt. In dit onderzoek worden de tussentijdse resultaten echter niet als onafhankelijke variabele beschouwd. Er wordt onderkend dat tussentijdse resultaten inderdaad een factor van invloed zijn, maar het is tevens ook het resultaat van het proces. Tautologisch gezien is dit eerder een afhankelijke variabele, waardoor hij een andere plaats kent in het conceptueel model van dit onderzoek.

### 3.1.3. Netwerksamenwerking

In dit onderzoek wordt ingegaan op het verloop en de resultaten van een beleidsvormingsproces. De factoren die hier invloed op hebben, zijn reeds aan bod gekomen. Echter is de rol van de samenwerking ook sterk van belang. Omdat samenwerking zowel een factor van invloed is, als een onderdeel van het proces zelf, wordt samenwerking in dit onderzoek niet bestudeerd als aparte variabele. De intergemeentelijke samenwerking waarover in dit onderzoek gesproken wordt, is verweven in de diverse onafhankelijke variabelen als factoren van invloed en in de afhankelijke variabele van het procesverloop. Samenwerking wordt dus niet gezien als een opzichzelfstaand aspect. Omdat de samenwerking in het netwerkproces wel een belangrijke rol speelt in het beleidsvormingsproces, wordt in dit theoretisch kader toch kort stilgestaan bij de term netwerksamenwerking en de diverse vormen hiervan. Zo kan bij uiteindelijke beantwoording van de centrale vraagstelling teruggerepen worden naar herkenningspunten uit de literatuur, welke mogelijk kunnen bijdragen aan verklaring van onderzoeksresultaten.

In deze paragraaf wordt ingegaan op de definities en opvattingen van deze termen.

Provan en Fish hebben in 2007 middels een literatuurstudie een weergave gegeven van verschillende opvattingen van een netwerk. Zo worden netwerken beschreven als partnerschap, strategische allianties, interorganisatiele relaties, coalities, coöperatieve arrangementen of samenwerkingsafspraken (Provan & Fish, 2007). Echter komt er in verscheidene onderzoeken een diversiteit aan definities en opvattingen van netwerken en samenwerking naar voren. Zo definiëren Teisman & Klijn samenwerking als een nieuw governance-stelsel, welke als doel heeft om de toenemende onderlinge afhankelijkheden tussen allerhande

maatschappelijke actoren te managen (Teisman & Klijn, 2002: 198). Ansell & Gash (2008) noemen een netwerksamenwerking 'Collaborative governance', hieronder verstaan zij het volgende; "A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets" (Ansell & Gash, 2008:544).

Provan en Fish (2007) concluderen dat ondanks dat de verschillen in definities bijna allemaal refereren aan onderwerpen als, sociale interactie tussen organisaties, verwantschap, connectiviteit, samenwerking, collectieve actie, vertrouwen en coöperatie. Dit zijn alle thema's die refereren aan het gezamenlijke bereiken van doelen. In het licht van dit onderzoek zal grotendeels de definitie van Ansell & Gash worden aangehouden, met de kanttekening dat er niet per definitie sprake hoeft te zijn van de betrokkenheid van niet-overheidsactoren.

Uit literatuur omtrent governance networks (Klijn en Koppenjan, 2015) wordt het ontstaan van een netwerksamenwerking verklaard door het zich voordoen van een enigszins complex vraagstuk waar de behoefte vanuit de overheid en de maatschappij bestaat om te komen met een passende oplossing, waarbij de benodigde middelen om tot deze oplossing te komen zijn verdeeld over de diverse betrokken actoren. Zo ontstaat er een noodzaak tot samenwerking waarin sprake is van wederzijdse afhankelijkheid.

#### *Vormen van netwerksamenwerking*

Om de regels, afspraken en het handelen binnen het procesnetwerk en hiermee het verloop van het proces goed te kunnen begrijpen wordt er in dit theoretisch kader kort stilgestaan bij de vormen van netwerksamenwerkingen binnen de overheid. Kenis & Provan (2008) maken het onderscheid tussen drie vormen van netwerksamenwerking. Deze vormen worden hier kort nader toegelicht.

- Zelfregulerend netwerk

Het zelfregulerend netwerk bestaat uit verschillende organisaties die op een collectieve manier samenwerken, maar geen afzonderlijke besturingseenheid hebben. In deze vorm nemen alle netwerkdeelnemers besluiten en managen zij het proces gezamenlijk. Het voordeel van deze vorm is dat er een hoge mate van participatie bestaat en dat de betrokken actoren een hoge mate van betrokkenheid tonen. Het nadeel van een dergelijke vorm is dat het inefficiënt kan zijn, aangezien er veel communicatielijnen zijn en het vinden van consensus hierdoor lastig kan zijn. (Kenis & Provan, 2008. In Wentink, 2008, 301)

- Leiderorganisatienetwerk

Het leiderorganisatie netwerk is een veel voorkomende vorm van governance, waar de focus ligt op verticale relaties tussen aanbieders en afnemers. In een leiderorganisatienetwerk delen de betrokken actoren een gemeenschappelijke doelstelling en is er veelal sprake van samenwerking en interactie. Echter worden alle besluitvormingsprocessen gecoördineerd door één van de leden van het netwerk, die als organisatieleider optreedt. Het nadeel hierbij is dat de organisatieleider een eigen agenda kan hebben en de andere netwerkleden kan domineren, waardoor betrokkenheid bij doelbereiking bij andere actoren kan afnemen. Deze netwerkvorm kan van hoger hand worden opgelegd of het resultaat zijn van een bottom-upproces van netwerkontwikkeling. (Kenis & Provan, 2008. In Wentink, 2008, 301-302)

- Netwerkadministratieveorganisatie

De focus van dit model ligt hem op het aspect dat er een afzonderlijke entiteit wordt opgezet die de specifieke taak heeft om het netwerk te managen en de activiteiten te coördineren, maar niet een van de betrokken actoren in het samenwerkingsnetwerk is. Het betreft een organisatie die enkel de netwerkbesturing als taak heeft. (Kenis & Provan, 2008. In Wentink, 2008, 302)



In de casus van dit onderzoek is er voornamelijk sprake van vrij hiërarchische en verticale governance, waarin burgers en maatschappelijke partners, veelal in de vorm van de onafhankelijke adviesraad, enkel in selecte stadia van het beleidsvormingsproces worden geraadpleegd.

De overheid heeft hier een grote rol en legt de focus voornamelijk op de intergemeentelijke samenwerking. Er zijn sinds de decentralisatie veel nieuwe taken bij gemeenten komen te liggen; een deel hiervan wordt op lokaal niveau uitgevoerd, maar er wordt tevens een deel regionaal opgepakt. De redenen tot samenwerking zijn uiteenlopend, zo schetst het VNG in haar handreiking voor intergemeentelijke samenwerking. (2015) Dit kan zijn wanneer zij gezamenlijke opgaven hebben, om meer kennis en kunde te kunnen delen of om er samen financieel beter van te worden. Veel van de gemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen. De Wgr beschrijft hoe er publiekrechtelijk samengewerkt kan en mag worden. Naast de samenwerkingsvormen vanuit de Wgr zijn er ook lichtere samenwerkingsvormen ontstaan. Verscheidene bestuurskundigen hebben geprobeerd orde aan te brengen in de diversiteit aan intergemeentelijke samenwerkingsvormen die in de praktijk zijn ontstaan (Van de Laar, 2010; Herweijer et al., 2011). Herweijer et al. zijn gekomen tot een driedeling met onderscheid tussen het netwerk-, matrix- en integratiemodel.

- **Netwerkmodel**

Een lichte mate van samenwerking. Ambtenaren zijn wel in dienst bij eigen gemeente, maar werken structureel samen. Hierbij gaat het met name om kennis delen, zoals bij intergemeentelijke werkgroepen. Ook kan het gaan om bestuurlijke afstemming en strategievorming. Er is geen sprake van overdracht in taken of uitgeven van mandaten en weerleggen van bevoegdheden. (Dool, van den, L.T. & Schaap, L., 2014, 69.)

- **Matrixmodel**

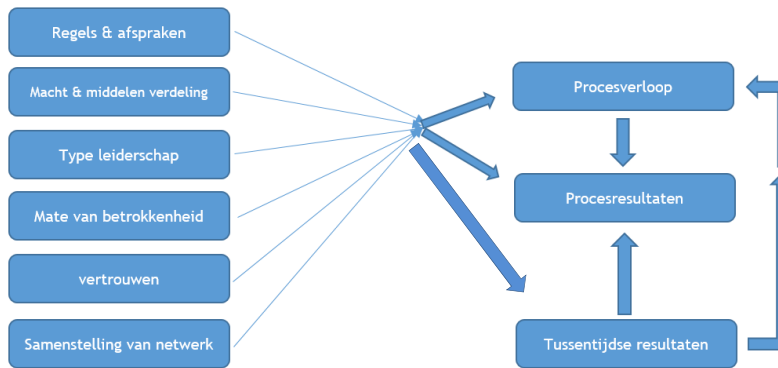
Iedere gemeenten voert één of meer beleidsterreinen of specifieke taken uit voor alle deelnemende gemeenten. De besluitvorming ligt wel bij iedere afzonderlijke gemeenten. Gemeenten kunnen wel overgaan tot harmonisatie of uniformering van de beleidsterreinen waarop zij samenwerken. Werken met een centrumgemeente constructie is één vorm van het matrixmodel, hierbij is er één gemeente die de taken uitvoert voor de andere gemeenten. (Dool, van den, L.T. & Schaap, L., 2014, 69.)

- **Integratiemodel**

Bij het integratiemodel voegen de deelnemende gemeenten hun ambtelijke organisaties grotendeels samen. Er worden vervolgens contracten afgesloten en werkafspraken gemaakt over de te leveren diensten. Er zijn twee vormen van integratie: *“min of meer gelijkwaardige gemeenten integreren hun ambtelijke capaciteit in een nieuwe ambtelijke dienst óf gemeenten concentreren een deel van hun ambtelijke capaciteit in een shared service center. Beide vormen liggen in elkaars verlengde.”* (Dool, van den, L.T. & Schaap, L., 2014, 69.) Ook kan er een shared service center worden opgericht, maar dit is meestal maar voor één specifieke functie zoals systeembeheer. Pas wanneer alle taken onder een shared service vallen is er daadwerkelijk sprake van een ambtelijke fusie.

### 3.2. Conceptuele model

In de context van dit onderzoek zijn er diverse factoren van invloed op het beleidsvormingsproces. Ieder van deze factoren hebben dus direct of indirect invloed op het beleidsvormingsproces. Op basis van het theoretisch kader zijn factoren van invloed aangeduid. Het beleidsvormingsproces kan vervolgens uiteen worden gelegd in het procesverloop en de procesresultaten. Zoals reeds benoemd, zijn de tussentijdse resultaten wel een factor van invloed, maar ook onderdeel van het proces zelf, tautologisch gezien kan deze niet worden geschaard onder de onafhankelijke variabelen en wordt hij in onderstaand model apart geplaatst.



### 3.2.1. Hypothesen

Per onafhankelijke variabele voortkomend uit het theoretisch kader zijn hypothesen opgesteld betreffende de invloed op het intergemeentelijke beleidsvormingsproces. Hierin wordt gesteld dat een positieve invloed leidt tot een soepel procesverloop en positieve procesresultaten en hiermee dus dat negatieve invloed leidt tot een stroever lopend proces en minder bevredigende procesresultaten. In de analyse van de onderzoeksresultaten zullen deze hypothesen getoetst worden en zal beschreven worden hoe de invloed per variabele in de onderzochte casus is geconstateerd.

#### *Regels en afspraken*

H1: Duidelijk vastgestelde samenwerkingsafspraken versterken de samenwerking en reduceren de complexiteit hiervan; daarmee draagt het bij aan een soepel procesverloop en zo ook aan een positievere procesuitkomst.

#### *Macht- en middelenverdeling*

H2: Hoe meer er sprake is van evenredige verdeling van macht en middelen, hoe hoger het vertrouwen en de betrokkenheid tussen de actoren, wat indirect leidt tot een soepeler procesverloop en positievere uitkomsten.

#### *Type leiderschap*

H3: Succesvolle samenwerking ontstaat wanneer er een sterke natuurlijke leider aanwezig is die respect en vertrouwen ontvangt vanuit het samenwerkingsnetwerk, wat vervolgens leidt tot een soepeler procesverloop en positievere procesresultaten.

#### *Mate van betrokkenheid*

H4: Wanneer motivatie en betrokkenheid in hogere mate aanwezig is, bijvoorbeeld wanneer het gezamenlijk belang aansluit bij het eigen belang, kan dit het procesverloop versoepelen en heeft zo een positieve invloed op de uitkomsten van het proces.

#### *Vertrouwen*

H5: Eerdere positieve ervaringen in de samenwerking tussen betrokken actoren verhogen het niveau van vertrouwen binnen het samenwerkingsnetwerk, wat vervolgens positief bijdraagt aan betere samenwerkingsprestaties en een prettiger procesverloop.

#### *Samenstelling van netwerk*

H6: Wanneer een netwerk een grote omvang of veel wisseling in samenstelling kent, kan dit gevoel van cohesie verminderen en het wederzijds vertrouwen en betrokkenheid afnemen, wat kan leiden tot een stroever lopend proces en minder bevredigende procesresultaten.



## 4. Onderzoeksmethodologie

In dit hoofdstuk worden de voor de onderzoekscasus relevante kernbegrippen beschreven in de vorm van begripsbepaling en worden de variabelen geoperationaliseerd tot indicatoren en meetbare vragen om een duidelijk beeld te krijgen van de context van het onderzoek. Op basis van deze verduidelijking wordt inzicht gegeven in de methodische opzet van dit onderzoek waarin de onderzoeksstrategie en keuzes hierin worden toegelicht. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de behandeling van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

### 4.1. Begripsbepaling

In deze paragraaf worden de veelvoorkomende termen in dit onderzoek gedefinieerd op niveau van de voor dit onderzoek relevante context. Er wordt in dit stadium geen gebruik gemaakt van theoretische definities, maar gewerkt met een beschrijving vanuit de praktijksituatie in de vorm van een begrippenlijst. Wat wordt er in dit onderzoek met deze term bedoeld? Er kunnen geen rechten ontleend worden aan de in dit onderzoek gehanteerde definities. Deze paragraaf is ter ondersteuning aan de operationalisering in paragraaf 4.2. en contextbeschrijving in hoofdstuk 5.

#### *Intergemeentelijke samenwerking MVS*

De gemeenten Maassluis, Vlaardingen en Schiedam werken samen op basis van een netwerkmodel. Er is geen sprake van gemeentelijke fusie of onderlinge beleidsverdeling. Men werkt samen aan doelstellingen, maar blijft ieder eindverantwoordelijke voor beleid in eigen gemeente. De samenwerking vindt op diverse terreinen binnen de organisatie plaats, waarvan het sociaal domein er één is. Er is geen sprake van een officieel samenwerkingsverband op basis van de Wet gemeenschappelijke regeling, met uitzondering van Stroomopwaarts, waarop in het hoofdstuk contextbeschrijving nader wordt ingegaan.

#### *Jeugdhulp*

Hiermee wordt het aanbod aan jeugdzorg bedoeld waarmee uitvoering wordt gegeven aan de jeugdwet. Er is tot op heden een onderverdeling gemaakt in segmenten per doelgroep, te weten: jeugd met een beperking, jeugd GGZ en opvoedondersteuning. Deze segmenten worden met de komst van de resultaatbekostiging ontschot. Toeleiding naar jeugdhulp loopt via het lokale wijkteam, de huisarts of jeugdbescherming. Het betreft hier gespecialiseerde zorg die niet in de voorliggende basisvoorzieningen wordt geboden.

#### *Inkoopbeleid*

Tot op heden kennen de drie gemeenten een beleid waarin de inkoop van jeugdhulp wordt vormgegeven op basis van productcodes. Per zorgaanbieder worden contractafspraken gemaakt op basis van subsidie of budgetplafonds. Er is tevens een verdeling in jeugdhulpaanbieders op landelijk, regionaal en lokaal contractniveau. Dit onderzoek wordt toegespitst op de lokaal te contracteren jeugdhulp. Dit onderzoek bestudeert het proces van het nieuwe inkoopbeleid dat per 1 januari 2018 in zal gaan, waarin productcodes losgelaten zullen worden en de keuze tot resultaatbekostiging wordt afgewogen.

#### *Resultaatgerichte bekostiging*

Resultaatgerichte bekostiging is een bekostigingsmodel dat zich richt op de kwaliteit van zorg en het behalen van het gewenste resultaat. Hierbij wordt niet meer ingekocht op basis van producten met een vast aantal behandelingen, maar gefinancierd op basis van het behaalde resultaat. De huidige schotten tussen de segmenten worden hier losgelaten. Er wordt zorg ingezet vanuit resultaatgebieden, welke ieder een zwaarte-verdeling kent door middel van intensiteitstredes en mogelijke ondersteuningselementen. De indeling van de vraag in resultaatgebied, intensiteitstrede en aanvullend ondersteuningselement wordt een arrangement genoemd. In de contextbeschrijving in de desk research zal dieper worden ingegaan op dit onderwerp.

### 4.2. Operationalisering

In deze paragraaf worden de variabelen uit het conceptueel model geoperationaliseerd op basis van de bevindingen uit het theoretisch kader. De variabelen worden onderverdeeld in indicatoren, welke vervolgens worden vertaald naar meetbare vragen. Een deel van de meetbare vragen voortkomend uit deze operationalisering wordt beantwoord middels desk research, het overige deel is verwerkt in een interviewhandleiding en zal worden beantwoord middels interviews met de betrokken actoren.

Begrip	Dimensie	indicator	Meetbare vragen	Waar te meten
	<i>Afhankelijke variabele</i>			
Beleids vormings proces	Procesverloop.	Actoren	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welke actoren zijn er betrokken bij het beleidsvormingsproces?</li> <li>- Welk doel en perspectieven had u bij dit proces?</li> <li>- Waren er verschillen in perspectieven t.o.v. het beleidsonderwerp tussen de betrokken actoren? Zo ja, Hoe er is omgegaan met deze verschillen?</li> <li>- Heeft u bewuste strategieën ingezet om uw doel te bereiken, zo ja welke?</li> </ul>	Desk research  Interview
		Context (probleemsetting)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wat was het onderwerp en de context van het te vormen beleid</li> <li>- Voor welke taakstelling stond het netwerk?</li> </ul>	Desk research
		Duur en tijdsfad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Over welk tijdsbestek heeft het beleid vorm gekregen?</li> <li>- Welke eikpunten zijn er vast te stellen in het tijdsfad van dit proces?</li> </ul>	Desk research
		Succes- en faalcriteria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wat ging er goed in het proces en waardoor kwam dit volgens u?</li> <li>- Wat ging minder goed, wat kan in het vervolg beter volgens u?</li> </ul>	interview
	Procesresultaten	Overlegstructuur	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Met welke frequentie kwam het samenwerkingsnetwerk samen voor overleg?</li> <li>- Welke vormen van communicatie/overleg vond er naast deze overleggen nog meer plaats?</li> </ul>	Desk research
		Tevredenheid over netwerkmanagement	Wordt gemeten bij onafhankelijke variabele leiderschap.	
		Inspelen op verschillen in perspectieven	Wordt gemeten bij procesverloop, actoren	
		Tevredenheid over resultaat en steun	Wordt gemeten bij tussentijdse resultaten	
		Conflicten en doorbraken	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hoe is er ingespeeld op mogelijke conflicten?</li> <li>- Hoe zijn volgens u doorbraken bereikt?</li> </ul>	Interview
	Tussentijdse resultaten	Inhoudelijke resultaten, small wins	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welke tussentijdse resultaten zijn er bereikt?</li> <li>- Welke resultaten hadden er volgens u nog bereikt kunnen worden?</li> <li>- Is er bewust ingezet op het bereiken van deze resultaten?</li> <li>- Welk effect heeft het behalen van small wins op u gehad?</li> </ul>	Interview
Tevredenheid over de behaalde resultaten.		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bent u tevreden met de samenwerking?</li> <li>- Bent u tevreden over de resultaten?</li> <li>- Als u kijkt naar deze resultaten, vond u het proces dan de moeite waard?</li> </ul>	Interview	

			- Wat had u graag anders gezien?		
	<i>Onafhankelijke variabele</i>				
Factoren van invloed	Regels en afspraken	Procesafspraken	- Zijn er vooraf samenwerkingsafspraken gemaakt? - Zijn deze afspraak schriftelijk vastgelegd? - Wie is er volgens u probleemeigenaar in dit proces? - Welke rolverdeling is er betreft verantwoordelijkheden? - Welke mandaten zijn er gegeven en aan wie? - Wie is er eindverantwoordelijk?	Desk research, interview	
		Gedeelde visie	- Is er vooraf gekomen tot een gedeelde visie?	Interview	
		Consensus over doelbereiking	- Is men het eens over de het gezamenlijke doel en de wijze van doelbereiking?	Interview	
		Wettelijke regels	- Zijn er vanuit de betrokken wet en regelgeving regels in dit proces opgelegd? - Welke invloed heeft dit naar uw mening gehad op het verloop van het proces?	Desk research, interview	
	Macht en middelen verdeling	Financiële verhoudingen	- Hoe is de financiële middelenverdeling onder de drie gemeenten?	Desk research	
		Politieke verhoudingen	- Welke positie had de lokale inkoop op de lokale politieke agenda? - Was hier onderling verschil tussen de 3 wethouders?	Interview	
		Veronderstelde wederzijdse afhankelijkheid	- Bent u afhankelijk van de andere partijen om uw doel te bereiken? - Zijn de andere partijen volgens u afhankelijk van u om hun doel te bereiken? - Wat zou er gebeuren als een van de betrokken partijen zich zou terugtrekken?	Interview	
		Leiderschap	Netwerkmanagement	- Wat voor vorm van leiderschap heeft u herkend in het proces? - Wat voor invloed heeft dit leiderschap volgens u gehad op het proces?	Interview
		Mate van betrokkenheid (per actor en gemeente)	Motivatatie tot deelname	- Heeft u op vrijwillige basis deelgenomen aan dit gezamenlijke beleidsvormingsproces? - Wat was uw motivatie om aan dit netwerk deel te nemen?	Interview
			Gemeenschappelijk belang	- Sloot het gezamenlijke belang aan de belangen van uw eigen organisatie?	Interview

			- Is men het eens over de het gezamenlijke doel en de wijze van doelbereiking?	
	Vertrouwen	Voorgeschiedenis	- Is er in een eerder stadium samenwerking geweest tussen betrokken partijen? - Hoe is deze samenwerking verlopen? - Hoe heeft deze ervaring het voorgenomen vertrouwen in de andere partijen beïnvloed?	Desk research  Interview
	Samenstelling van het netwerk	Omvang van het netwerk	- Hoeveel actoren nemen deel aan het beleidsvormingsproces?	Desk research
		Netwerkcompetenties	- Welke competenties waren volgens nu nodig om proces goed te doorlopen? - Welke van deze competenties heeft u in het proces herkend? - Waren deze competenties voldoende?	Interview
		Veranderingen in de samenstelling	- Is de samenstelling van deelnemers binnen het proces tussentijds gewijzigd? Zo ja, welke impact heeft dit volgens u gehad op het proces? (zowel verloop en resultaten)	Interview

### 4.3. Onderzoeksstrategie

Er wordt gekozen voor een praktijkgericht, kwalitatief onderzoek in de vorm van een casestudy waarbij wordt gekomen tot een analyse over de factoren van invloed op het beleidsvormingsproces omtrent het lokale inkoopbeleid jeugdhulp 2018 binnen drie geselecteerde gemeenten. Om antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag van dit onderzoek, zal het beleidsvormingsproces in kaart worden gebracht en aan de hand van literatuurstudie en data-analyse. In deze paragraaf wordt de keuze in onderzoeksmethode en casus behandeld en komt tevens de wijze van datacollectie en analyse aan bod.

#### Onderzoeksmethode

Er worden door Verschuren en Doorewaard (2005) vijf verschillende onderzoeksstrategieën erkend: de survey, het experiment, de casestudy, de gefundeerde theoriebenadering en het bureauonderzoek. (Verschuren & Doorewaard, 2005, p.147-191). Er is bij deze scriptie gekozen voor een kwalitatief onderzoek in de vorm van een casestudy. Hier is voor gekozen omdat de centrale vraagstelling zich niet leent voor kwantitatieve, strikt objectieve, onderzoeksstijl. Omdat ervaring van de betrokken actoren een belangrijke rol speelt in de beantwoording van de centrale vraagstelling, leek een kwalitatief onderzoek, meer gericht op de subjectiviteiten, het meest passend. Verschuren en Doorewaard (2005, p169) omschrijven dit type onderzoek als een onderzoek; "...waarbij de onderzoeker probeert om een diepgaand inzicht te krijgen in een of enkele tijd- ruimtelijk begrensde objecten op processen". Een casestudy leent zich goed om de samenhang tussen objectvariabelen een contextvariabelen te zien, wat zich goed leent voor beantwoording van de centralevraag van dit onderzoek. Bij een casestudy wordt er meer focus gelegd op diepgang dan op breedte, wat zich in dit onderzoek uit in faceto-face-interviews en een hoeveelheid aan empirische bronnen. Omdat er slechts in een specifieke situatie onderzocht wordt welke factoren invloed hebben op het beleidsvormingsproces, is gekozen voor een holistische single casestudy. Op basis van analyse van de resultaten uit dit onderzoek zullen dan ook enkel uitspraken worden gedaan omtrent de invloed en impact op deze specifieke casus en kunnen op basis van deze enige casus geen generaliserende uitspraken worden gedaan. Dit onderzoek richt zich op een kleine hoeveelheid aan onderzoekseenheden, eigenlijk slechts één onderzoekseenheid, wat dit onderzoek tot een holistische single casestudy maakt.

Bij een casestudy zijn vijf componenten van belang bij het onderzoeksontwerp (Yin, 2014): de centrale vraag en deelvragen, mogelijke aannames, de onderzoekseenheden van analyse, de verbinding tussen data en

aannames of hypothesen en de interpretatie criteria van de datacollectie. In het hoofdstuk 'probleemstelling' zijn de vragen van het onderzoek reeds behandeld en uit het theoretisch kader volgden enkele hypothesen. In de paragraaf verantwoording van de wijze van data-analyse zal verder ingegaan worden op het onderwerp van analyse, de verbinding tussen hypothesen en resultaten en analysecriteria aan de hand van coderingstechniek.

### *Casuselectie*

De casuselectie is gedaan op basis van praktijksituatie van onderzoeker die tevens werkzaam is bij een van de drie MVS-gemeenten. Voor dit onderzoek diende een intergemeentelijk beleidsvormingsproces te worden onderzocht, om zo de factoren van invloed op dit proces te analyseren en hier conclusies uit te trekken. Er is logischerwijs gekozen voor een beleidsvormingsproces binnen de MVS-gemeenten op gebied van het sociaal domein, aangezien data voor onderzoeker wegens eigen functie hier voor handen waren. Het beleidsvormingsproces van de resultaatgerichte inkoop jeugdhulp 2018 leende zich zowel inhoudelijk als in de tijdsgeest goed voor dit onderzoek. Het proces heeft zich zeer recent afgespeeld, van september 2016 tot en met juni 2017, hiermee zit het verloop van dit proces nog vers in het geheugen van respondenten. Een deel van het proces heeft de onderzoeksfase overlapt, maar ten tijde van de datacollectie was het proces afgerond en het bijbehorende besluit vastgesteld.

### *Datacollectie*

Om de benodigde data te vergaren is gekozen om in dit onderzoek gebruik te maken van twee methoden van informatie verzamelen: documentenanalyse en interviews. Er is bewust gekozen om de analyse te beschrijven op basis van desk research naar bestaande empirische data en interviews met de in casus betrokken actoren. Met deze brede datacollectie wordt gestreefd naar een zo volledig mogelijke data-analyse om zo een compleet antwoord te kunnen geven op de centrale vraagstelling. In de fase van datacollectie is rekening gehouden met vier principes van Yin (2014): datatriangulatie (gebruik van meerdere bronnen ter bewijs), een bewijsketen opbouwen, een casestudy database opbouwen en voorzorg bij data vanuit elektronische bronnen. Voor zowel de deskresearch als de interviews is een handleiding opgesteld zodat bewaakt wordt dat er antwoord gegeven wordt op de meetbare vragen per variabele. Beide handleidingen zijn te vinden in de bijlage.

Om antwoord te geven op de deelvraag hoe het beleidsvormingsproces is verlopen, is een contextbeschrijving en een tijdlijnschets opgesteld. Beide zijn gebaseerd op de documentenanalyse vanuit desk research.

Om te komen tot documentenanalyse is eerst kritisch gekeken naar dataselectie en zijn hiervoor selectiecriteria opgesteld. De inclusiecriteria die bij dataselectie zijn gehanteerd, behelsden dat documenten;

- Gaan over het lokale inkoopproces, niet het regionale in GR-verband;
- Gaan over de inkoop van de jeugdhulp, niet die van volwassenzorg;
- Het inkoopbeleid van 2018 betracht, niet van 2017;
- Formele data zijn, geen informele. Wel notulen, geen persoonlijke aantekeningen;
- Zoveel mogelijk bij de bron is opgevraagd, niet via persoonlijke kanalen.

Ook zullen de bevindingen van de betrokken actoren deels antwoord geven op deze vraag. Hiervoor zijn interviews afgenomen.

Om antwoord te geven op de deelvraag hoe de diverse factoren van invloed uit theorie in de praktijk zijn herkend in het proces, zijn interviews afgenomen met de betrokken actoren. Aan de hand van een vooraf opgestelde interviewhandleiding, gebaseerd op operationalisering van onderzoeksvariabelen, zijn semigestructureerde interviews afgenomen. Er wordt gekozen voor faceto-face-interviews met zoveel mogelijk open vragen in de vorm van een semigestructureerd interview, omdat zo bewaakt wordt dat de juiste data worden vergaard, maar er tevens ruimte blijft voor het verhaal en de ervaring van de respondent. Bij ongestructureerde interviews is de kans op data overload aanwezig en is selectie op relevantie een grotere klus, wat tevens de latere codering bemoeilijkt. Door middel van open vragen in een semigestructureerde setting wordt getracht om de benodigde data zo efficiënt mogelijk op te halen. Met hierbij de kanttekening dat ongestructureerde groepsinterviews waarbij alle respondenten in een overleg aanwezig zijn qua interviewtijd misschien efficiënter zijn, maar dat de sturing en controle op gespreksonderwerp dermate minder is, dat het verzamelen van de data onoverzichtelijker is. Ook dit maakt selectie en codering opnieuw zeer tijdrovend. Om deze reden is een weloverwogen beslissing genomen om één op één, face to face semigestructureerde interviews af te nemen met de betrokken actoren. Aan de hand van de meetbare vragen uit de operationalisering wordt een interviewhandleiding opgesteld met de vragen die niet vanuit desk research beantwoord konden worden.

Om de betrouwbaarheid te borgen zijn er van alle interviews geluidsopnames en zijn deze getranscribeerd. Het borgen van de betrouwbaarheid van de vergaarde ruwe data komt in volgende paragraaf uitgebreid aan bod. Er wordt aandacht besteed aan zoveel mogelijk gelijke interviewomstandigheden bij iedere respondent. Interviews worden op de eigen werkplek afgenomen en zijn alle gehouden na het vaststellen van het beleid.

### *Respondentselectie*

De respondentselectie voor de interviews is gebaseerd op enkele selectiecriteria. Gezien de kleine schaal van het onderzochte proces, is het aantal betrokken actoren klein, hierdoor konden er geen grote aantallen interviews worden afgenomen. Het beleidsvormingsproces bevatte actoren uit alle drie de MVS-gemeenten, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Gezien het lage aantal betrokken actoren, is er gestreefd naar een 100% dekking van de betrokken actoren. Er wordt dus bewust niet gekozen voor een (aselecte) steekproef, maar voor benadering van alle betrokkenen. Zo is de ambtelijke werkgroep benaderd, welke acht respondenten bevatte. Is de projectleider en tevens medewerker bureau inkoop een van de respondenten en zijn de drie wethouders ondervraagd. Dit komt op een totaal van betrokken twaalf actoren, waarbij een minimale respons van tien respondenten vereist is voor doorgang van dit onderzoek. Hierbij is zoveel mogelijk rekening gehouden met een evenredige verdeling van de drie gemeenten, maar aangezien Maassluis aanzienlijk kleiner is van omvang, levert zij doorgaands in verhouding minder personeel in intergemeentelijke werkgroepen. Hier wordt doorgaands de maatstaaf 2:2:1 gehanteerd, wat neerkomt op een afvaardiging van 2/5<sup>e</sup> vanuit zowel Vlaardingen als Schiedam en 1/5<sup>e</sup> vanuit Maassluis. In onderstaand respondentenoverzicht zijn de respondenten weergegeven;

	Respondent	Functie respondent	Gemeente
1	J. G.	Beleidsmedewerker jeugd, regionale stuurgroep resultaatbekostiging	Vlaardingen
2	S. H.	Accountmanager jeugdhulp, beleidmedewerker jeugd met een beperking	Vlaardingen
3	Y. W.	Beleidsmedewerker jeugd GGZ, verantwoordelijke voor lokale inkoop	Vlaardingen
4	H. K.	Beleidsmedewerker jeugd; dyslexie/lokale inkoop	Schiedam
5	M. v/d V.	Beleidsmedewerker jeugd; lokale aanbieders, vervoersstromen	Schiedam
6	F. de C.	Beleidsmedewerker jeugd; regionale inkoop, afvaardiging AOJ	Schiedam
7	F. A.	Beleidsmedewerker jeugd; lokale en regionale inkoop, passend onderwijs	Maassluis
8	L. B.	Beleidsmedewerker jeugd; wijkteams, innovatie en burgerparticipatie	Maassluis
9	M. de V.	Projectleider, medewerker bureau inkoop MVS (extern ingehuurd)	MVS
10	A. K.	Wethouder jeugd Maassluis, afvaardiging MVS in regionale AB GRJR	Maassluis

### *Data-analyse*

In dit onderzoek wordt gekozen voor een analysestrategie op basis van, aan onderzoek voorafgaand opgestelde, hypothesen welke na datacollectie getoetst zullen worden aan de praktijkbevindingen. In het analysekader wordt vervolgens beschreven of vooraf opgestelde hypothesen stand hebben gehouden. Hiernaast worden de antwoorden op de meetbare vragen vanuit operationalisering gebruikt als de bouwstenen tot analyse per variabele.

### *Coderingstechniek*

Aan de hand van operationalisering worden de data gefragmenteerd per variabele, met een verdere onderverdeling per indicator. Bij de interviews wordt iedere variabele gemarkeerd met een kleur en per indicator wordt daar een cijfer achtergevoegd. Zo wordt er dus open gecodeerd. Om analyse te kunnen doen dienen deze gecodeerde fragmenten per label met elkaar vergeleken te worden om de verschillen tussen de actoren en gemeenten te kunnen herkennen. Er wordt dus ook axiaal gecodeerd. Bij data uit desk research wordt geen coderingsschema bijgehouden, maar wordt een gelijke verdeling gemaakt aan de hand van variabele en indicatoren. Door de meetbare vragen uit de operationalisering naast de deskresearch en diens analyse te leggen, wordt bewaakt dat dezelfde codering wordt gehandhaafd.

## **4.4. Kwaliteitsborging van het onderzoek**

Om de kwaliteit van dit onderzoek te kunnen borgen, dient het onderzoek valide en betrouwbaar te zijn. Hierbij gaat het om de herhaalbaarheid van het onderzoek, het onderzoek dient onder dezelfde criteria, met

dezelfde methodiek tot dezelfde uitkomsten leiden. Hierbij gaat het ook om de zekerheid van de meetbaarheid van de variabelen. De kwaliteit van dit onderzoek is in alle fasen geborgd, zowel in het theoretisch kader, de datacollectie en de analyse. In de reeds beschreven methodische onderzoeksverantwoording wordt de herhaalbaarheid van dit onderzoek deels geborgd, hier wordt de onderzoeksstrategie beschreven. In deze paragraaf wordt per fase kort stilgestaan hoe validiteit en betrouwbaarheid zijn geborgd. Vanuit het theoretisch kader is gekomen tot een conceptueel model en bijbehorende hypothesen, deze variabelen zijn vervolgens geoperationaliseerd, vertaald in handleidingen om aan de hand hiervan beschrijvend de resultaten van onderzoek weer te geven en deze te analyseren op basis van hypothesetoetsing.

#### *Theoretisch kader*

Om de kwaliteit van het theoretisch kader te borgen is bewust gekozen om enkel gebruik te maken van gepubliceerde wetenschappelijke artikelen. De herhaalbaarheid is in deze fase getracht te bewaken door te werken op basis van een literatuurreview, waarin onderzoeker voor eigen administratie heeft bijgehouden welke zoektermen zijn gebruikt en hoe tot bepaalde bronnen is gekomen. Een kanttekening hierbij is dat een andere onderzoeker toch mogelijk tot andere bronnen had kunnen komen omdat er veel snowballing heeft plaatsgevonden en er vanuit de bronvermelding van relevante papers meer bronnen boven kwamen die niet direct in zoekresultaat naar voren kwamen. Door gebruik te maken van artikelen van erkende wetenschappers die veelvuldig geciteerd zijn, is de keuze in benutte bronnen gebaseerd op kwaliteit.

#### *Operationalisering*

De variabelen voortkomend uit het theoretisch kader zijn meetbaar en concreet gemaakt. Hiervoor is gebruik gemaakt van definities vanuit de literatuur en is vervolgens een vertaalslag gemaakt naar de context van dit onderzoek en zijn zo voor deze casus waarneembaar gemaakt. Er is middels operationalisering geborgd dat er wordt gemeten wat gemeten moet worden. De geoperationaliseerde variabelen zijn opgedeeld in indicatoren en per indicator zijn concreet meetbare vragen opgesteld. Hierin is een splitsing gemaakt in vragen voor desk research en vragen voor interviews. Voor beide is door onderzoeker een handleiding ontworpen, die in de hoofdstukken desk research en interviews samenvattend worden nagelopen.

#### *Datacollectie*

Om de kwaliteit van het onderzoeksmateriaal te borgen is voor de contextbeschrijving gebruik gemaakt van bestaande interne data. Er is gebruik gemaakt van een vooraf opgestelde interviewhandleiding en alle interviews hebben plaatsgevonden onder dezelfde omstandigheden. Op basis van de opbrengst van onderzoek zijn vervolgens de verbanden tussen de variabelen uit conceptueel model geanalyseerd, waarbij komen tot schijnverbanden is voorkomen door zoveel mogelijk logische verklaringen op te bouwen, concurrerende verklaringen te benoemen en patroonherkenning toe te passen. In de fase van datacollectie is rekening gehouden met vier principes van Yin (2014): datatriangulatie (het gebruik van meerdere bronnen ter bewijs), een bewijsketen opbouwen, een casestudy database opbouwen en voorzorg bij data vanuit elektronische bronnen.

Er is bewust gekozen om de interviewpopulatie niet willekeurig te selecteren of gebruik te maken van een steekproef. Door de respondenten te screenen op voldoende relevantie met onderzoekscontext is geborgd dat de juiste respondenten bevroegd zijn. Voldoende omvang van interviewpopulatie is geborgd door alle bij het beleidsvormingsproces betrokken actoren te ondervragen. Alle interviews hebben plaatsgevonden onder vertrouwde omstandigheden voor de respondenten, in dit geval neutrale overlegruimtes op de werklocatie van de respondent. Respondenten hebben niet hoeven reizen of buiten werktijd aanwezig hoeven zijn. Het gemak van de respondent is zoveel mogelijk leidend geweest voor het inplannen van de gesprekken.

#### *Analyse*

Door datacollectie zo valide mogelijk te maken is dit in de fase van analyse wel zo veel mogelijk geborgd. Onderzoeker benoemt wel expliciet dat herhaalbaarheid van onderzoek in vorige fasen zo veel mogelijk is geborgd, maar dat er niet gegarandeerd kan worden dat dit ook leidt tot een gelijke analyse. Bij analyse van vergaarde data spelen vele persoonlijke factoren mee, zoals de mate van onderscheidingsvermogen, eigen interpretatie en mogelijke subjectiviteit tegenover bepaalde respondenten. Dit alles maakt dat dit onderzoek uniek is met een kwalitatief zo goed mogelijk geborgde uitkomst, maar zonder garantie op validiteit in analyse.



## 5. De context van het proces

In dit hoofdstuk zal op basis van empirische data een uitgebreide context beschrijving worden geschetst van het werkveld en bijbehorende ontwikkelingen en worden de details van de onderzoekscasus weergegeven. Om de het proces van de lokale inkoop jeugdhulp volledig te kunnen begrijpen is aanvullende uitleg nodig over het regionale inkoopproces van de jeugdhulp, daarom wordt in dit hoofdstuk ook aandacht besteed aan onderzoeksprocesovertigende informatie. Aanvullend op de eerste aanzet in de inleiding wordt er hier in dertien paragrafen ingegaan op de historie op gebied van samenwerking en recente ontwikkelingen van het onderwerp, de inkoop van de jeugdhulp. Vervolgens wordt het verloop van het besluitvormingsproces uitgebreid beschreven aan de hand van opdrachtformulering, actorbeschrijving en het plan van aanpak behorende bij de opdracht. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een schematische tijdlijnschets, waarin de belangrijkste en meest invloedrijke besluiten en momenten in kaart worden gebracht. In deze tijdlijn ligt de focus op het lokale inkoopproces, maar omdat vele besluitmomenten van het regionale inkoopproces hier van cruciale invloed zijn geweest, zijn deze ijkpunten tevens weergegeven in de tijdlijnschets.

### 5.1. Decentralisatie, transitie en transformatie

Met ingang van 1 januari 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de uitvoering van (zorg)taken die voor die tijd onder de AWBZ, de wet op de Jeugdzorg en de Zorgverzekeringswet vielen. Met de komst van de nieuwe WMO, participatie en jeugdwet hebben vele gemeenten hun sociale stelsel op de schop gegooid en anders ingericht. Met deze decentralisaties zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor een zogenoemde transformatieopgave.

Tegen de achtergrond van een toenemend gebruik van zorg en afnemende budgetten willen gemeenten ondersteuning en zorg beschikbaar houden voor hen die dat nodig hebben. Alle transformatie-interventies richten zich op het vergroten van zorgpreventie en het stimuleren van zelfredzaamheid waardoor op termijn de vraag naar duurder specialistische zorg voor zowel jeugd als volwassenen zal moeten afnemen. (transformatieagenda GRJR 2016) De MVS-gemeenten hebben deze nieuwe taakstellingen met elkaar doorgevoerd en in sommige gevallen zelfs breder samengewerkt met de vijftien regiogemeenten.

Bij het vormgeven van de decentralisaties binnen het Sociaal Domein hanteren de MVS-gemeenten de volgende uitgangspunten: (sociale structuurvisie sociaal domein MVS 2015-2019)

1. Inwoners kunnen zo lang mogelijk zelfstandig in de lokale samenleving functioneren en participeren. Zij maken daarbij optimaal gebruik van eigen kracht, eigen talenten en eigen sociale omgeving;
2. Inwoners kunnen zich in voldoende mate ontwikkelen en ontplooien en daarmee een maatschappelijk sterke positie bereiken op de sociale en maatschappelijke ladder;
3. Voor de jeugd geldt daarbij dat de groei naar volwassenheid in meerdere opzichten in een veilige en gezonde omgeving plaatsvindt;
4. Collectieve en algemene voorzieningen voor brede doelgroepen leveren een bijdrage aan de gewenste transformatie waardoor er minder maatwerk nodig is;
5. Inwoners voelen zich verantwoordelijk voor de samenleving en dragen daar actief aan bij door zich in te zetten voor anderen;
6. Sturing en monitoring op het budget, zodat er binnen de financiële kaders wordt gebleven. Ten aanzien van de financiën MVS gemeenten hanteren het principe 'IN = UIT'.

De gemeenten Maassluis, Vlaardingen, Schiedam willen voor deze transitie als regiegemeente functioneren. Hierbij kan gedacht worden aan het uitbesteden van taken aan elkaar of andere partijen in het maatschappelijke veld. De gemeenten blijven hierbij wel opdrachtgever en sturen vanuit die rol. De reden van voorkeur voor deze regierol kent de volgende uitgangspunten: (VISS nota januari 2016)

- Er is minder budget beschikbaar voor meer gemeentelijke taken;
- Andere organisaties kunnen deze taken beter uitvoeren (markt, samenwerkingsverbanden, regio's, etc.);
- De samenleving accepteert de klassieke (bepalende) rol van de gemeente minder (legitimiteitvraagstuk); Kennis over complexe, meervoudig vraagstukken is dankzij internet breed beschikbaar;
- Geëmancipeerde inwoners slaan de handen ineen (participatie, nabuurschap) wat aansluit bij de behoefte van de gemeente om minder door de overheid te laten doen en meer door de samenleving.

### 5.2. MVS Samenwerking

De gemeenten Maassluis, Vlaardingen en Schiedam (MVS) werken al op veel terreinen met elkaar samen om de uitvoering van de decentralisaties in het sociale domein vorm te geven. In 2013 hebben Maassluis,



Vlaardingen en Schiedam aan het Rijk doorgegeven de samenwerking binnen MVS verder te willen versterken en te ontwikkelen. Die samenwerking kent vele vormen, soms in enkele gezamenlijke gemeenschappelijke regelingen of samen in een groter regionaal verband, in een centrumgemeenteconstructie of soms volledig los van officiële verbanden.

Samenwerking kan volgens de MVS gemeenten een oplossing zijn voor problemen die een gemeente niet op eigen kracht kan oplossen. Door het vergroten en het uitruilen van belangen zijn er oplossingen mogelijk die gemeenten alleen niet kunnen realiseren. Naast beweegredenen tot samenwerking, zoals efficiency en effectiviteit, risicospreiding en kennisvoordelen, is er ook een historisch logische verbinding tussen de drie MVS-gemeenten: de geografische ligging van de drie steden, het gezamenlijk maritiem verleden, de rijke historie, de sterke samenhang tussen economie en arbeidsmarkt en de hieraan gekoppelde kwaliteiten voor wonen, werken, leven, ondernemen en recreëren, liggen dicht bij elkaar.

De huidige subregionale samenwerkingsverbanden binnen MVS (bijv. ROGplus, Leerplicht, Bureau Inkoop en Stroomopwaarts, zie paragraaf 5.4.) en daarbuiten (bijv. de GRJR, zie paragraaf 5.3.) nemen toe, waarbij de vraag bij de gemeenten is ontstaan wat de visie van de gemeente(raad) is op intergemeentelijke samenwerking. Men is sinds 2015 bezig om te komen tot een breed gedragen visie en bijbehorende kaders voor deze intergemeentelijke samenwerking. Dit heeft tot op heden geleid tot de in september 2015 opgestelde discussienota 'Op z'n samens' waarin de ontwikkelagenda betreft intergemeentelijke samenwerking wordt gevormd aan de hand van een aantal discussiepunten:

1. Wat zijn de uitgangspunten voor subregionale samenwerking?
2. Kan als centraal uitgangspunt gesteld worden dat samenwerking als een meerwaarde moet opleveren voor de stad, voor inwoners en/of bedrijven?
3. Bestuurlijke fusie of intergemeentelijke samenwerking?
4. In hoeverre is de samenwerking MVS exclusief?
5. Op welke onderwerpen gaan we binnen MVS samenwerken?
6. Is 'organische ontwikkeling' het kenmerk voor de samenwerking binnen MVS, waardoor de vorm van de samenwerking een gevolg van de inhoud en geen doel op zich?
7. Wat moet samenwerking minimaal opleveren (doelstelling)?
8. Hoe grip houden op de verdere regionale samenwerking?

In deze discussienotie komt naar voren dat er momenteel per domein en vraagstuk wordt gekeken wat de beste schaal is voor samenwerking; hier is nog geen eenduidig antwoord op gegeven. "Uitgangspunt voor de intergemeentelijke samenwerking moet zijn: de beste oplossing voor het (maatschappelijk) vraagstuk". (discussienota 'op z'n samens', september 2015, p5.) Bij samenwerking op inhoudelijke thema's wordt het delen van gezamenlijke problematiek met de partnergemeenten als relevant genoemd, bij het verkrijgen van voordelen op het gebied van bedrijfsvoering wordt juist gesteld dat de efficiency de schaal en samenwerkingskeuze kan beïnvloeden. (Discussienota op z'n samens, 2015)

Er wordt in de discussienota twee mogelijke sporen van MVS samenwerking benoemd. Bij het eerste spoor is gaat het om maatschappelijke opgaven, het gezamenlijk voorbereiden van strategische keuzes en de geïntegreerde aanpak van beleid. Het tweede spoor staat voor de verdergaande integratie van de bedrijfsvoering, waarmee een meer projectmatige aanpak kan worden gekozen. Het minste dat subregionale samenwerking nodig heeft, is een startplan of projectplan. Een projectplan of startdocument, als gevolg van de organische ontwikkeling, kan de basis zijn voor een flexibele netwerksamenwerking, of gebruikt worden binnen een Wgr of convenant.

### 5.3. Gemeenschappelijke regelingen binnen MVS

De afgelopen jaren is het aantal gemeenschappelijke regelingen van de MVS-gemeenten toegenomen. De MVS-gemeenten nemen gezamenlijk deel in negen gemeenschappelijke regelingen die een eigen uitvoeringsorganisatie hebben. Het gaat hier om: de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, Metropoolregio Rotterdam-Den Haag, DCMR Milieudienst Rijnmond, Koepelschap Buitenstedelijk Groen, Recreatieschap Midden-Delfland, Jeugdhulp Rijnmond, ROGplus NWN, GGD Rotterdam Rijnmond en Stroomopwaarts MVS. Een gemeenschappelijke regeling wordt pas van kracht als alle deelnemende gemeenten een eensluidend besluit tot het aangaan van de gemeenschappelijke regeling hebben genomen. Dat kan de gemeenteraad, het college en/of de burgemeester zijn, afhankelijk van de vraag wiens bevoegdheid de regeling raakt. De gemeenteraad dient inzicht te hebben in de financiën van een gemeenschappelijke regeling om haar controlerende taak vanuit de eigenaarsrol uit te kunnen oefenen. In de begroting wordt aangegeven welke

activiteiten de verbonden partij gaat uitvoeren en wat de bijdrage per gemeente is. (notitie 'verbonden partijen', 2015) Binnen deze casus komen met name de gemeenschappelijke regelingen binnen het sociaal domein naar voren, namelijk de GRJR, samenwerking ROGplus en het gezamenlijke participatiebedrijf Stroomopwaarts.

Motieven voor deelname aan een gemeenschappelijke regeling (Notitie verbonden partijen, 2015):

1. Efficiencyvoordelen: kostenvoordeel door samenwerking;
2. Risicospreiding: het delen van (financiële) risico's met andere partijen;
3. Kennisvoordeel: gebruik maken van elkaars kennis en expertise;
4. Bestuurlijke kracht/effectiviteit: deelnemers staan samen sterker.

Met name in die gemeenschappelijke regelingen waar MVS met meer gemeenten deelneemt, kan de invloed vergroot worden door als een gezamenlijk gezicht aan te treden. Een gemeentelijke vertegenwoordiging namens 180.000 inwoners heeft meer invloed dan namens 32.000 (Maassluis), 72.000 (Vlaardingen) en 76.000 (Schiedam) inwoners apart.

#### 5.4. Gezamenlijke opdrachten sociaal domein

De MVS-gemeenten hebben ervoor gekozen om meer als regiegemeente te acteren in de benoemde transformatieagenda. (VISS nota, januari 2016) In plaats van alles zelf doen of zelf direct aan te sturen, wordt gekozen voor sturen op afstand. Niet minder, maar anders. Niet door zelf te doen, maar door andere partijen in het veld bijeen te brengen, te coördineren en te faciliteren. Waarbij gestreefd wordt naar duurzame relaties. (discussienota 'op z'n samens', 2015) Per onderdeel wordt kort de historie en wijze van samenwerking beschreven.

##### *Decentralisatie Wmo*

Sinds 1994 wordt al samengewerkt met een regionale uitvoeringsorganisatie (ROGplus) ten behoeve van de uitvoering van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) in Maassluis, Vlaardingen en Schiedam. In 2007 is door de invoering van de Wmo (vervanger van o.a. de Wvg) het takenpakket van ROGplus uitgebreid met de huishoudelijke hulp. In 2015 is ROGplus verantwoordelijk geworden voor de WMO-maatwerkvoorzieningen, waarbij de nieuwe taken individuele begeleiding en dagbesteding zijn toegevoegd. Daarnaast verzorgt ROGplus de BackOfficetaken voor de jeugdhulpvoorzieningen en het beheer van het klantvolgsysteem voor alle MVS-wijkteams. (samenwerkingsconvenant ROGplus/MVS-gemeenten 2016) ROGplus is een pure uitvoeringsorganisatie. De verantwoordelijkheid voor het beleid ligt bij de individuele gemeenten. Sinds 1994 hanteren de drie gemeenten voor de uitvoering van de Wvg/Wmo dezelfde verordening, besluit en beleidsregels, er is sindsdien dus al sprake van intergemeentelijk beleid.

##### *Participatiewet*

De invoering van de Participatiewet per 1 januari 2015 zorgde ervoor dat in de MVS gemeenten participatiebedrijf Stroomopwaarts werd opgericht. Dit is een Gemeenschappelijke Regeling waarin 6 bestaande organisatieonderdelen vanuit de drie gemeenten zijn samengevoegd: drie afdelingen Werk en Inkomen en de drie Sociale Werkvoorzieningen. (businesscase stroomopwaarts) Daarbij wordt binnen deze GR ook het beleid op het terrein van de Participatiewet voorbereid.

Uitgangspunten om tot deze samenwerking over te gaan waren: betere kwaliteit en dienstverlening, efficiëntie in de uitvoering, meer eenduidigheid voor werkgevers, betere matches tussen cliënten en trajecten. (sociale structuurvisie sociaal domein MVS 2015-2019)

Per 1 juli 2015 is Stroomopwaarts officieel gestart. 2015 en 2016 hebben in het teken gestaan van het op orde brengen van de interne organisatie en de samenwerking met de drie gemeenten. De bedrijfsvoering is geregeld via een hostingsconstructie. De uitvoeringstaken van de participatiewet worden dus intergemeentelijk uitgevoerd. Beleidsadviezen met betrekking tot participatie worden door de beleidsmedewerkers van Stroomopwaarts voorbereid, vervolgens wordt er op lokaal niveau besloten en is er dus ruimte voor couleur locale. (college advies hostingconstructie, januari 2015) Op het gebied van participatie is de samenwerking tussen de drie gemeenten dus aanzienlijk sterker.

### *Decentralisatie Jeugdzorg*

Vanaf 1 januari 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het totale aanbod voor jeugdhulp. Om dit goed te organiseren is een deel van de taken belegd bij de gemeenschappelijke regeling Jeugdhulp Rijnmond (GRJR). Sinds 1 mei 2014 is de GRJR van kracht. Aan deze regeling nemen alle gemeenten in de regio Rijnmond deel: Albrandswaard, Barendrecht, Brielle, Capelle aan den IJssel, Goeree-Overflakkee, Hellevoetsluis, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Maassluis, Nissewaard, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Vlaardingen en Westvoorne.

Door het Algemeen Bestuur (AB) van de GRJR is de gemeente Rotterdam aangewezen als gemeente die in opdracht van en namens het Algemeen of Dagelijks Bestuur belast is met de uitvoering van bovenlokale taken in het kader van de uitvoering van de Jeugdwet. "Het Algemeen Bestuur (AB) van de GRJR is verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdhulptaken." (Beschrijvend document jeugdhulp 2018.)

In het Algemeen Bestuur hebben alle wethouders jeugd uit de vijftien regiogemeenten zitting. De GRJR kent tevens een Dagelijks Bestuur waarin de subregio MVS wordt vertegenwoordigd door de wethouder van Maassluis. De wethouders uit Maassluis, Vlaardingen en Schiedam stemmen aan de hand van de agenda en bijbehorende stukken voor ieder DB en AB de standpunten met elkaar af. Zij hanteren ieder hun eigen lokale standpunten, maar betrekken elkaar waar mogelijk om zoveel mogelijk consensus te hebben op subregionaal niveau.

Lokaal is de gemeente verantwoordelijk voor de inkoop van jeugdhulp voor de doelgroep Jeugd met een beperking, Jeugd GGZ en ernstige enkelvoudige dyslexie. Deze inkoop wordt door de MVS-gemeenten gezamenlijk vormgegeven. De toegang voor de Jeugdhulp is belegd bij de wijkteams (en in sommige gevallen bij huisartsen.)

### *Bureau inkoop*

De drie MVS-gemeenten hebben een gezamenlijk inkoopbureau, waar contractmanagers voor diverse domeinen de contracten met externe partijen beheren. Vanaf de aanloop op het nieuwe jeugdstelsel heeft Bureau Inkoop MVS aan de samenwerkende gemeenten ongeveer twee jaar ondersteuning geboden bij het contractmanagement van de lokale inkoop van jeugdhulp. Vanaf 2015 ging het om de extramurale voorzieningen voor jeugd met een beperking, vanaf 2016 kwamen daar de voorzieningen bij uit de voormalige AWBZ GGZ en in 2017 worden daar nog de basis-GGZ en dyslexiezorg aan toegevoegd. Bureau Inkoop heeft daarbij verregaande ondersteuning geboden bij de totstandkoming en het beheer van de overeenkomsten, het organiseren van kwartaalgesprekken en het komen tot afspraken. De kwartaalgesprekken voerden de gemeenten gezamenlijk met Bureau Inkoop. Wegens verloop en moeizame werving wordt er sinds september 2016 geen contractbeheerder sociaal domein meer geleverd door bureau inkoop, deze taak is nu tijdelijk belegd bij de beleidsmedewerkers van de drie gemeenten.

Voor de ondersteuning van jeugdhulp in het contractmanagement, contractbeheer en de inkoop van de lokale jeugdhulp vanaf 2018 hebben de gezamenlijke gemeenten een gezamenlijke opdracht opgesteld aan bureau inkoop om een projectleider inkoop 2018 te leveren. De inhoud van deze opdracht wordt bij de beschrijving van de actoren verder toegelicht.

Zoals reeds beschreven zijn de drie MVS-gemeenten dus een samenwerkingsverband aangegaan waarin op verschillende beleidsterreinen binnen het sociaal domein wordt samengewerkt om de nieuwe taakstellingen van de decentralisaties te verwezenlijken en hun kennis te delen. In dit samenwerkingsverband is geen sprake van een gemeenschappelijke regeling (met uitzondering van Stroomopwaarts), maar een zekere lichte vorm van samenwerking. De ambtenaren zijn allen in dienst bij hun eigen gemeente, maar werken op diverse beleidsterreinen structureel samen. Het gaat hier tot nu toe vooral om het delen van kennis in de vorm van intergemeentelijke werkgroepen etc. Er is hierbij nog wel ruimte voor de couleur locale. Om uiteindelijk een efficiëncyslag te kunnen maken willen zij in de toekomst meer komen tot uniform beleid waarin vervolgens een taakverdeling gemaakt kan worden waar één van de drie gemeenten de uitvoering van een beleidsterrein op zich neemt. (VISS nota, januari 2016) Wel zullen ze alle eindverantwoordelijk blijven.

Tot op heden is men nog zoekende naar de beste vorm van samenwerking en kan dit soms per beleidsterrein verschillen. Op het terrein van jeugdhulp wordt voor de specialistische zorg regionaal samengewerkt middels een gemeenschappelijke regeling en wordt voor de lokale zorg (basis-GGZ, jeugd met een beperking en dyslexie) vooral middels netwerksamenwerking samengewerkt in subregionaal verband.

## 5.5. Uitgangspunten Jeugdwet

Begin 2014 is de nieuwe Jeugdwet aangenomen. Jeugdhulp wordt in de nieuwe jeugdwet als volgt gedefinieerd: (jeugdwet 2015, Schulinck)

- Ondersteuning van en hulp en zorg, niet zijnde preventie, aan Jeugdigen en hun ouders bij het verminderen, stabiliseren, behandelen en opheffen van of omgaan met de gevolgen van psychische problemen en stoornissen, psychosociale problemen, gedragsproblemen of een verstandelijke beperking van de jeugdige, opvoedingsproblemen van de ouders of adoptie gerelateerde problemen;
- het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van Jeugdigen met een somatische, verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking, een chronisch psychisch probleem of een psychosociaal probleem en die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, en;
- het ondersteunen bij of het overnemen van activiteiten op het gebied van de persoonlijke verzorging gericht op het opheffen van een tekort aan zelfredzaamheid bij Jeugdigen met een verstandelijke, lichamelijke of zintuiglijke beperking of een somatische of psychiatrische aandoening of beperking, die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt.

De GRJR benoemt hierbij de volgende opdracht: *“Deze Jeugdwet beoogt een zogenoemde transformatie van de jeugdzorg, een landelijke opgave die geldt voor alle gemeenten, jeugdhulpinstellingen en -aanbieders. Doel van de Jeugdwet is de tekortkomingen in de oude Wet op de jeugdzorg aan te pakken, het jeugdstelsel te vereenvoudigen en het effectiever en efficiënter te maken.”* (beschrijvend document jeugdhulp 2018.)

Met de invoering van de Jeugdwet zijn gemeenten bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor vrijwel alle jeugdhulp en voor de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Het streven van de MVS-gemeenten is dat jeugdigen binnen hun mogelijkheden optimaal en zo zelfstandig mogelijk aan het maatschappelijk leven kunnen deelnemen. In de eerste plaats zijn ouders verantwoordelijk. Wanneer jeugdigen en hun ouders er niet zelf uitkomen, kan de overheid hierin een rol spelen. Voor deze situaties kan het wijkteam samen met betrokkenen de vraag in kaart brengen en bepalen welke ondersteuning nodig is. Daarbij zal altijd eerst gekeken worden naar de mogelijkheden van het gezin en het sociale netwerk. Er wordt vastgesteld welke ondersteuning vanuit het wijkteam kan worden geboden en of/welke zwaardere vormen van jeugdhulp nodig zijn. (visiedocument wijkteams) Het wijkteam is de toegangspoort naar de tweede lijns zorgspecialisten.

Om de zorg voor jeugdigen betaalbaar te houden, willen de MVS-gemeenten een omslag maken die leidt tot adequate hulp tegen lagere kosten door: (Sociale structuurvisie sociaal domein MVS, 2015-2019)

- Preventie en uitgaan van eigen kracht van jeugdigen, ouders en hun sociale netwerk;
- Minder snel medicaliseren, meer ontzorgen en normaliseren van aanbod;
- Eerder jeugdhulp op maat bieden bij kwetsbare kinderen;
- Integrale hulp met betere samenwerking rond gezinnen: één gezin, één plan, één regisseur;
- Meer ruimte voor jeugdprofessionals en vermindering van regeldruk.

## 5.6. Inkoop van de jeugdhulp

Vanaf 1 januari 2015 zijn de MVS gemeenten verantwoordelijk voor drie decentralisaties in het Sociaal Domein: Wmo, jeugdzorg en de participatiewet. Voor de organisatie is dit een strategisch belangrijke uitbreiding van taken. De jaarlijks beïnvloedbare inkoopomzet zal hiermee stijgen van 140 naar 200 miljoen euro. In dit onderzoek wordt de focus gelegd op de inkoop van de jeugdhulp. (Interne nota bureau inkoop MVS, augustus 2016)

Uit diverse beschikbaar gestelde documentatie van bureau inkoop komt naar voren dat het merendeel van de specialistische jeugdhulpvoorzieningen wordt ingekocht via de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rotterdam Rijnmond; dit zijn regionaal gecontracteerde zorgaanbieders die een groot behandelgebied in de regio kennen. Hiernaast zijn er ook Landelijk ingekochte zorgtrajecten; dit zijn voornamelijk hoog-specialistische aanbieders die zorg bieden die niet in iedere regio wordt geboden. Hierbij gaat het vaak om dermate minder voorkomende of specialistische zorg, dat het niet rendabel is dit regionaal of lokaal in te kopen. Ten slotte zijn er ook de lokale zorgaanbieders, waarvan zorg dichtbij huis een belangrijk uitgangspunt is. Het gaat hier bijvoorbeeld om medisch kinderdagverblijven of dyslexiebehandelingen. Deze zorg wordt op lokaal niveau ingekocht, hierbij kan iedere gemeente dus zelf zijn aanbod samenstellen.

De MVS-gemeenten kiezen ervoor om in deze lokale inkoop samen op te trekken, zo is het inkoopbureau MVS

in het leven geroepen, welke de verantwoordelijkheid kent voor contractbeheer en bewaking. Wel behoudt iedere gemeente de ruimte om verschillend aanbod van lokale aanbieders te hebben.

Van 2015 tot op heden worden er met zorgaanbieders contractafspraken gemaakt, waar gewerkt wordt met óf subsidies óf budgetplafonds. Zo levert iedere aanbieder zijn productievoorstel en raming in, waarop de productieafspraken en bijbehorend subsidiebedrag of budgetplafond worden bepaald. De keuze tussen subsidie of budgetplafond verschilt per aanbieder en per gemeenten; in dit onderzoek wordt de afweging hierin buiten beschouwing gelaten.

Op basis van afgegeven beschikkingen op basis van indicatie kan de zorg aan de hand van productcodes worden bekostigd. De registratie van indicaties, beschikkingen en productcodes wordt geregeld in de jeugdhulp BackOffice door uitvoeringsorganisatie ROGplus. Ieder productaanbod van iedere zorgaanbieder kent zijn eigen productcode. Er wordt onderscheid gemaakt in zorg per doelgroep, welke tot op heden ieder zijn eigen budget kent. Zo is er een driedeling in de volgende categorieën: Jeugd met een beperking, Jeugd GGZ en Opvoedondersteuning. Een nadeel van deze schotten tussen het jeugdhulpbudget, is dat er vaker meer dan een ondersteuningsvraag is en er bijvoorbeeld uit zowel het J-GGZ als het opvoedondersteuningsbudget geput wordt en waarin een aanbieder soms een traject biedt dat beide elementen kent.

Samenvattend kent de huidige inkoopsystematiek de volgende kernpunten: (inkoopvisie MVS, 2015)

- Inkoop of subsidie vindt niet beleidsveldoverstijgend plaats;
- De gemeenten omschrijven waaraan de dienstverlening dient te voldoen. Een omschrijving van de te behalen resultaten ontbreekt vaak;
- Inkoop of subsidie wordt vanuit specifiek (aan beleidsveld gelabeld) budget bekostigd.

De afgelopen jaren maken diverse gemeenten steeds meer de beweging van de zogenoemde P x Q-financiering naar resultaatgerichte bekostiging. Bij een P x Q-financiering stelt de betreffende gemeente een indicatie vast op basis van een vast aantal, vooraf bepaalde behandelingen, in de vorm van een traject (uurtje factuurkje). Bij een resultaatgerichte bekostiging stelt de gemeente de te behalen resultaten vast met een daaraan verbonden budget. Aangezien productieafspraken en contractering altijd één jaar vooruitloopt, zijn er in 2016 nog afspraken gemaakt voor 2017 op basis van de reeds beschreven systematiek, en is voor 2018 afgewogen welke bekostigingswijze voor de MVS gemeenten het meest passend is.

De inkoop van de jeugdhulp voor 2015 was nieuw voor de gemeenten. De overheersende gedachte bij de inkoop was toen vooral dat zorgcontinuïteit moest worden geborgd en dat de bestaande werkwijzen zoveel mogelijk moesten worden gekopieerd om grote risico's te voorkomen. Inmiddels hebben gemeenten meer kennis en ervaring opgedaan. Doordat in 2017 alle contracten aflopen, ontstaan er nieuwe kansen om het jeugddomein anders in te richten en accenten aan te brengen vanaf 2018. Vanuit de GRJR is daarom op 8 december door het Algemeen Bestuur (AB) Jeugdhulp Rijnmond besloten om de regionaal in te kopen jeugdhulp resultaatgericht te gaan bekostigen. (besluitoverzicht AB, december 2016)

Er wordt zowel voor regionaal als lokaal gewerkt volgens de officiële richtlijnen Europese aanbesteding. In het beschrijvend document bij de bestekpublicatie wordt deze procedure als volgt beschreven; *“De aanbestedingsprocedure vindt plaats op basis van de Europese Richtlijn 2014/24EU/ Aanbestedingswet 2012 (Aw). In deze aanbestedingsprocedure wordt de openbare procedure gehanteerd. Iedere geïnteresseerde Ondernemer mag een Inschrijving indienen om mee te dingen naar gunning van de opdracht.”*

### 5.7. Resultaatgericht bekostigen

Zoals reeds beschreven, is resultaatgerichte bekostiging up and coming in gemeenteland. De WMO is binnen MVS-verband in 2016 al gestart met deze bekostigingswijze en er is sindsdien veel onderzoek gedaan naar de voor- en nadelen, waarbij gekeken is naar best practices in andere gemeenten. In de beschikbare beleidsdocumenten van de gemeenten wordt gesproken over integrale aanpak en ontschotten. Daarom wordt voor de WMO en jeugd veelal dezelfde bekostiging geadviseerd. (VISS nota, 2016)

In het beschrijvend document jeugdhulp 2018, waarop aanbieders hun inschrijving op aanbesteding kunnen baseren wordt de kern van de resultaatbekostiging weergegeven als *“dat er aan de voorkant een inschatting wordt gemaakt van de omvang en zwaarte van de problemen die een goede ontwikkeling van de Jeugdige in de weg staan en de beoogde resultaten. Het Lokale wijkteam kan zelf basishulp uitvoeren en indien nodig wordt er*

*tweedelijnszorg besteld om de beoogde resultaten te realiseren. Het Ondersteuningsplan opgesteld door het Lokale Team is hierbij leidend."*

In plaats van op inzet (uurtje-factuurtje of Diagnose Behandel Combinaties (DBC's) via een productenboek), krijgen aanbieders bij resultaatgerichte bekostiging een vast bedrag voor een vooraf te bepalen resultaat. Dit resultaat wordt vastgesteld door de aanmeldende partij en is opgebouwd in arrangementen waar tarieven aan zijn gekoppeld. Door deze verandering ontstaan andere prikkels voor aanbieders, omdat zij niet langer worden beloond voor doorbehandelen, maar voor de kwaliteit van de behandeling. Ook worden tot nu toe gescheiden zorgdomeinen samengevoegd en ontstaat meer ruimte voor innovatie. Het voordeel van deze wijze van financiering is dat de aanbieder niet het voorgeschreven product en/of aantal uren moet leveren, maar de vrijheid krijgt bij het inzetten van de dienstverlening om het resultaat per burger te behalen. Tegelijkertijd kleven er ook risico's aan deze operatie. Het is complex en heeft grote gevolgen voor het primaire proces van de wijkteams en voor de bedrijfsvoering van zowel aanbieders als gemeenten. Zo wordt het als een risico gezien dat wijkteammedewerkers moeten gaan beoordelen of een resultaat behaald is, terwijl dit niet altijd even meetbaar is en worden doorverwijzingen vanuit huisartsen (waar het wijkteam dus niet in beeld is) als uitdaging ervaren omdat de gemeente hier in mindere mate grip op heeft en zo minder kan beheersen.

De resultaatbepaling die op basis van uitgebreide vraaganalyse is verricht, wordt vervolgens vertaald in een passend zorgarrangement welke bestaat uit keuzes in resultaatgebieden, mogelijke aanvullende ondersteuningselementen en een indeling in tredes van zorgzwaarte, waar tarieven aan gekoppeld zijn. Een arrangement wordt door de GRJR als volgt gedefinieerd: *"Pakket aan jeugdhulp bestaande uit een verzameling Resultaatgebieden, zo nodig aangevuld met relevante Ondersteuningselementen en voorzien van treden die refereren aan de intensiteit van de benodigde hulp, dat Opdrachtnemer een budgettaire grondslag biedt voor het leveren van de jeugdhulp overeenkomstig de leveringsopdracht."* (Beschrijvend document jeugdhulp 2018.)

De resultaatgebieden, ondersteuningselementen en intensiteitstredes waar in de definitie naar verwezen wordt, behelzen een onderverdeling in zorgcategorie. De resultaatgebieden kennen een driedeling tussen 1; steunen van het sociaal en persoonlijk functioneren van de jeugdige, 2; herstel, vermindering of stabilisatie van stoornis van de jeugdige en 3; opvoeding, versterken van de mogelijkheden van ouders van de jeugdige. (besluitstuk AB 8 december) Per resultaatgebied is tevens een splitsing in zorgzwaarte op basis van intensiteitstredes. Zo zijn er zes verschillende treden, waar op basis van ingeschatte intensiteit van zorg wordt ingedeeld. Aan deze indeling hangt voor de zorgaanbieder een financieel component. De ondersteuningselementen dienen als mogelijke aanvulling op een resultaatgebied. Soms kan het nodig zijn om aanvullende middelen in te zetten om tot het gewenste resultaat te komen. Deze vervangende middelen zijn onderverdeeld in drie categorieën, 1; Vervangende opvoeding (pleegzorg), 2; Daghulp/dagbesteding, 3; Mantelzorgondersteuning. (besluitstuk AB 8 december)

De taak van arrangementindeling ligt voornamelijk bij het lokale wijkteam, maar kan in gevallen ook door de huisarts of jeugdbescherming worden gedaan. Er wordt in het stadium van arrangementbepaling ook ruimte geboden om met zorgaanbieders in overleg te gaan, om tot juiste keuze in indeling en aanbod.

## 5.8. Regionale ontwikkelingen inkoop jeugdhulp

Het is de taak van de GRJR om stappen te zetten in de transformatie van de Jeugdzorg. Een van de onderdelen hiervan is een wijziging in de bekostigingssystematiek. Om verder invulling te geven aan de doelstellingen van de transformatieagenda Jeugdwet heeft de GRJR de mogelijkheden onderzocht om vanaf 2018 contracten af te sluiten op basis van resultaatbekostiging en de oude productdefinities met bijbehorende kostenstructuur los te laten. De huidige contracten met jeugdhulpaanbieders hebben een looptijd van 1 januari 2015 t/m 31 december 2017. Voor de nieuwe contractering is door het AB weloverwogen besloten om deze openbaar aan te besteden. Vanuit de GRJR is een projectorganisatie in leven geroepen om de inkoop Jeugdzorg 2018 vorm te geven.

Op 21 april 2016 heeft het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond het voornemen besproken om de resultaatgerichte bekostiging als uitgangspunt te nemen. Het Algemeen Bestuur van de GRJR heeft dit vervolgens op 8 december 2016 definitief vastgesteld. De belangrijkste redenen voor deze keuze zijn:

- het creëren van meer samenhang bij het verlenen van jeugdhulp door één Opdrachtnemer de verantwoordelijkheid te geven voor het hulptraject;
- bij gelijktijdige hulp: meer samenhang door betere afstemming;



- bij volgtijdelijke hulp: op- en afschalen wordt versoepeld;
- innovatie wordt gestimuleerd;
- professionals krijgen meer ruimte bij de manier waarop hulp wordt verleend.

Tussen april en december 2016 zijn er diverse tussentijdse stappen ondernomen zoals het invoeren van een herbezinningsmoment en het uitvoeren van een risico-inventarisatie in november 2016. In deze risico-inventarisatie is stilgestaan bij de (lokale) gevolgen van de invoering van resultaatbekostiging, hier is met name gekeken naar personen, processen en systemen. Er zijn inventarisatiesessies georganiseerd met aanbieders, beleidsmedewerkers en wijkteams. De conclusie uit deze risico-inventarisatie was dat ondanks de erkenning dat het een zeer grote veranderopgave is, er bij geen van de vijftien deelnemende gemeenten onoverkoombare problemen zijn geconstateerd, maar dat afstemming en coördinatie noodzakelijk is. (risico-inventarisatie resultaatbekostiging GRJR, november 2016) De benoemde zorgen en risico's zijn ingedeeld in diverse risicoklassen, waarbij bij de hoge risico's tevens beheersmaatregelen zijn beschreven. Het definitieve besluit om over te gaan op regionale resultaatgerichte bekostiging is dus genomen met de inachtneming van de geïnventariseerde risico's. De erkende risico's worden zoveel mogelijk ingeperkt door deze in de implementatie nader uit te werken en te komen voor risicoverminderde werkprocessen.

In het gehele proces zijn de reeds bestaande overlevormen in regionaal verband benut om te informeren, kennis te delen en op- en aanmerkingen op te halen. Zo is de regionale resultaatbekostiging een vast agendapunt van het AB van de GRJR, AOJ waar de beleidsmedewerkers jeugd van de vijftien gemeenten aan deelnemen. Ook zijn er voor de besluitvormingsmomenten extra AOJ- en AB-overleggen ingepland, specifiek voor dit onderwerp. Ook de regionale jeugdhulpaanbieders zijn al in vroeg stadium betrokken. In het bestaande RRJOverleg met afvaardiging van de GRJR en de bestuurders van de regionale zorgorganisaties zijn zij tijdig geïnformeerd over het onderwerp. Tevens is er naast dit RRJO ook een speciale adviesgroep resultaatbekostiging met aanbieders opgericht, welke door de projectorganisatie inkoop 2018 geleid wordt. Ook zijn er drie regionale bijeenkomsten omtrent inkoopstrategie georganiseerd voor alle jeugdhulpaanbieders; deze hebben plaatsgevonden op 27 september 2016, 13 december 2016 en 16 februari 2017. De opbrengst van deze bijeenkomsten is gepubliceerd in het kader van de openbare aanbesteding.

Op 31 maart 2017 zijn de bestekken voor aanbesteding van de regionale inkoop gepubliceerd op Tendered. Aan bidders konden zich inschrijven op de reeds beschreven percelen vanaf datum publicatie tot 29 mei 2017. Na deze periode heeft de gunning plaatsgevonden. In de fase van publicatie tot aan gunning mochten de bij gunning betrokken beleidsmedewerkers geen contact met aanbieders onderhouden betreffende zorgaanbod. (aanbestedingswet 2012)

Na het besluit op 8 december is vanuit de GRJR een implementatieprogramma opgesteld voor een juiste vertaling van de nieuwe aanpak naar de lokale werkwijze: resultaatgerichte inkoop. Er is in januari 2017 gezamenlijk een regionaal implementatieplan opgesteld onder leiding van een implementatiemanager, welke heeft geleid tot acht implementatiedeelprojecten. In ieder deelproject is een afvaardiging van de vijftien gemeenten aangesloten vanuit zowel beleid als wijkteam, om zo de verbinding met het operationeel niveau te borgen. De uitkomsten van het regionale implementatieprogramma zijn direct van belang voor de lokale uitvoering van de regionale inkoop op gemeenteniveau en eveneens voor de lokale inkoop van de jeugdhulp.

## 5.9. Lokale ontwikkelingen inkoop jeugdhulp in de MVS-gemeenten

In april 2015 is de projectgroep Visie Inkoop en Subsidie Sociaal domein (VISS) van start gegaan. De projectgroep heeft zich verdiept in mogelijke herinrichting van de lokale inkoop- en subsidiestructuur en heeft begin 2016 een discussienotitie opgewerkt. Er wordt gestreefd naar een integrale en steeds meer uniforme aanpak, maar dit is geen doel op zich. (VISS nota, januari 2016.)

*Uit het visie document komt het volgende advies naar voren; "... geadviseerd dat relaties met opdrachtnemers in de toekomst vooral op resultaat en een integrale werkwijze gericht zullen zijn. (...) Door als opdrachtgever gericht te zijn op het 'WAT' (resultaat) en niet op het 'HOE' (sturend), wordt er ruimte geboden aan de markt om zelf invulling te geven aan de manier waarop zij resultaat denkt te kunnen behalen. Door als opdrachtgever tevens de mogelijkheid te bieden en te stimuleren om, daar waar mogelijk, integraal te werken vergroot dit de mogelijkheid voor innovatie vanuit de aanbieders." (VISS nota, januari 2016)*

Wegens het vertrek van twee vaste medewerkers van bureau inkoop MVS is het VISS document echter nooit vastgesteld en is de werkgroep komen te vervallen. Echter na het voornemen om regionaal resultaatgericht te gaan bekostigen is er voortgeborduurd op het advies om ook lokaal mee te gaan in deze ontwikkeling. In augustus 2016 heeft de werkgroep inkoop jeugdhulp, zoals deze in formatie is ontstaan vanuit eerdere inkoop 2015, 2016 en 2017, een separate werkgroep inkoop 2018 opgericht zodat zij zaken goed gescheiden konden houden. Gezamenlijk is er een opdracht opgesteld voor een projectleider en afvaardiging vanuit bureau inkoop. Ingaande oktober 2016 is de projectleider, en tevens medewerker bureau inkoop, gestart in de werkgroep. Echter pas na het definitieve besluit omtrent de regionale inkoop op 8 december, is er een concreet plan van aanpak opgesteld voor de gezamenlijke opdracht, ingaande 1 januari 2017.

Onderdeel van die gezamenlijke opdracht is dat er een onderbouwde keuze moet worden gemaakt ten aanzien van de inkoopsystematiek en de indeling van de percelen voor de lokale inkoop. In het afgelopen half jaar is er op veel momenten en plaatsen uitgebreide discussie geweest over de vraag of er resultaatgericht bekostigd moet gaan worden in plaats van inputgericht (prijs x hoeveelheid). Inmiddels is besloten dat de GRJR resultaatgericht gaat bekostigen. Vanuit MVS-verband is in het plan van aanpak 'Lokale inkoop jeugdhulp 2018' het uitgangspunt van resultaatgerichte bekostiging onderschreven.

Er hebben in het lokale inkoopoverleg diverse oriënterende discussies plaatsgevonden en er is in een aantal gevallen ook een richting aangegeven. Daarnaast heeft er een workshop plaatsgevonden met wijkteammedewerkers en beleidsmedewerkers en zijn er consultatiebijeenkomsten geweest met de wijkteams van alle drie de gemeenten, met aanbieders en met cliënten. In de workshop met beleidsmedewerkers en wijkteammedewerkers en in de aanbiedersbijeenkomst jeugdhulp is eveneens gebleken dat resultaatgerichte bekostiging en aansluiting bij het regiomodell de voorkeur heeft. Wel moeten veel implementatieaspecten nader worden uitgewerkt. Alle op uiteenlopende wijzen opgedane kennis, is meegenomen in de totstandkoming en inrichting van de inkoopsystematiek en het opstellen van de bestekken en het programma van eisen. De inrichting van de inkoopsystematiek en de bijbehorende bestekken zijn op lokaal niveau per gemeente besproken met de staf, aaneensluitend zijn deze voorgelegd aan de wethouders jeugd om uiteindelijk goed voorbereid te kunnen komen tot een collegebesluit omtrent percelen, bestekken en inkoopsystematiek, welke in de laatste week van juni heeft plaatsgevonden. In dit onderzoek wordt de focus gelegd op het proces tot aan besluitvorming, het publiceren van de bestekken, de gunning en implementatie worden daarom verder buiten beschouwing gelaten.

### 5.10. Gezamenlijke opdracht lokale inkoop jeugdhulp 2018

De inkoop van de jeugdhulp is voor een deel georganiseerd via de GRJR, waar specialistische jeugdhulp regionaal wordt ingekocht. Een andere deel gebeurt lokaal in MVS-verband. Eind 2017 lopen zowel voor regionaal als voor lokaal alle contracten af. Op MVS-niveau moet de voor 2018 benodigde lokale hulp worden ingekocht. In het plan van aanpak van de werkgroep wordt verbinding gemaakt met de regionale ontwikkelingen omtrent inkoop, omdat er veel afhankelijkheden in zitten. De afstemming tussen deze onderdelen gebeurt in de Werkgroep Inkoop Jeugdhulp 2018, waarin alle drie de gemeenten vertegenwoordigd zijn.

De opgave voor de lokale inkoop is ingaande 2017 uitgebreid, doordat enkele inkooptaken van de GRJR naar lokaal zijn verschoven (Ernstige Enkelvoudige Dyslexie en Generalistische Basis GGZ). Voor 2017 werden hiertoe bestaande contracten verlengd. Voor 2018 moet het opnieuw worden ingekocht. (Notulen werkgroep inkoop jeugdhulp 2018, februari 2017)

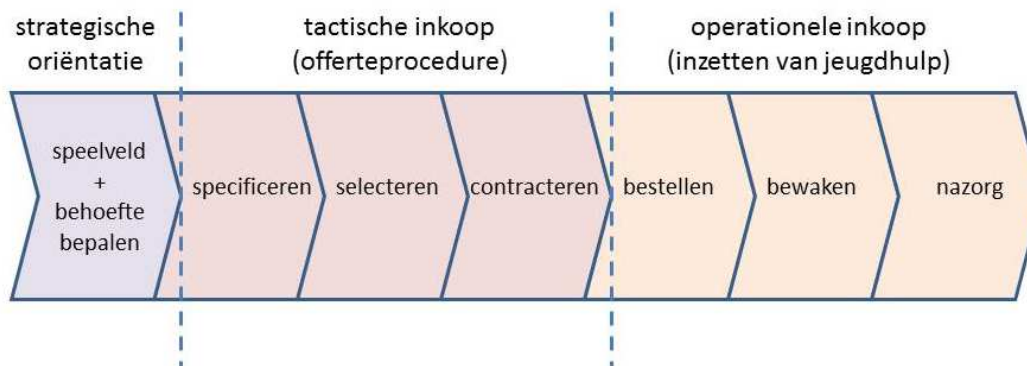
De hoofdmoot van de gezamenlijke opdracht is om te komen tot een passend aanbod van lokale jeugdhulp. De opdracht bestaat echter uit drie fases:

- Strategische oriëntatie;
- Tactische inkoop;
- Operationele inkoop.

Elke fase kent zijn hierbij zijn eigen subopdracht en eindproduct.



### Inkoopproces jeugdhulp



Bron: plan van aanpak werkgroep inkoop jeugdhulp 2018, januari 2017

In de oriënterende fase is de opdracht om te komen tot onderbouwde keuze ten aanzien van de inkoopsystematiek voor de lokale inkoop. Hierbij gaat het om de keuze om wel of niet aan te sluiten bij de regionale resultaatgerichte inkoopsystematiek en de invulling hiervan te vertalen naar percelen waar jeugdhulp aanbieder zich op kunnen inschrijven. Hierin is het betrekken van wijkteams, aanbieders en jeugdhulpgebruikers van belang om de behoefte te kunnen bepalen en een weloverwogen beslissing te nemen. Hier is het eindproduct een collegevoorstel van inkoopsystematiek en bijbehorende percelen.

De inkoopfase kent de route van de Europese aanbesteding, met als tussenproduct een beschrijvend document en gepubliceerde bestekken waarop het aanbestedingstraject van start kan gaan. Hiervoor dienen de opgestelde percelen vastgesteld te zijn, dienen gunningscriteria opgesteld te zijn en officieel collegeakkoord te zijn op de te publiceren bestekken. In deze fase vindt vervolgens de inschrijving, gunning en contractering van de jeugdhulpaanbieders plaats. Het eindproduct hier is een sluitend aanbod aan lokaal gecontracteerde jeugdhulp.

In de operationele fase ligt een belangrijke rol bij het wijkteam, zij zetten vervolgens de gecontracteerde zorg in. De opdracht voor deze fase is gericht op contractbeheer. In samenspraak met bureau inkoop voeren de beleidsmedewerkers kwartaalgesprekken met aanbieders. In deze fase wordt de rol van bureau inkoop groter en de rol van beleidsmedewerkers kleiner. Het eindproduct hier is benodigd contractmanagement.

In dit onderzoek ligt de focus op de strategische-oriëntatiefase en niet op de daadwerkelijke uitvoering en implementatie van de gekozen inkoopsystematiek. Hierbij gaat het om het bepalen van het speelveld en scherp krijgen wat er aan hulp benodigd is om zo te komen tot een onderbouwde nieuwe inkoopsystematiek.

#### 5.11. Plan van aanpak

De werkgroep inkoop jeugdhulp 2018 komt wekelijks bij elkaar. De personen in de werkgroep zijn beleidsmedewerkers uit het sociaal domein. Een aantal van de werkgroepleden participeert in regionale overleggen en werkgroepen, waardoor permanente afstemming met de GR is geborgd. Daarnaast hebben zij korte lijnen met de wijkteams, waardoor ook daarvandaan input kan worden geregeld. In de strategische oriëntatiefase is (d.m.v. workshops) met wijkteams en beleidsmedewerkers een aantal keuzes uitgewerkt ten aanzien van bekostiging en de productvormen die vanaf 2018 gewenst zijn. Enerzijds is hierbij het doel om te innoveren en om bestaande schotten in de zorgmarkt op te heffen. Anderzijds moeten de consequenties behapbaar zijn (bijv. benodigde ICT-aanpassingen e.d.). Er vindt afstemming plaats met wijkteams en jeugdhulpaanbieders over hoe zij de mogelijkheden zien en welke ervaringen zij hebben vanuit andere regio's. (plan van aanpak MVS werkgroep januari 2016.)

## 5.12. Betrokken actoren

Zoals eerder al weergegeven in het respondentenoverzicht, is er bij het proces van de lokale inkoop jeugdhulp 2018 een select gezelschap betrokken geweest. De werkgroep zelf bestaat uit beleidsadviseurs jeugdhulp van de drie gemeenten en een projectleider vanuit bureau inkoop MVS. In de werkgroep jeugdhulp 2018 zitten in totaal 9 deelnemers, in onderstaand overzicht wordt kort hun taak en rol beschreven.

Naam	Taakomschrijving	Gemeente
J. G.	Beleidsmedewerker jeugd, regionale stuurgroep resultaatbekostiging	Vlaardingen
S. H.	Accountmanager jeugdhulp, beleidmedewerker jeugd met een beperking	Vlaardingen
Y. W.	Beleidsmedewerker jeugd GGZ, verantwoordelijke voor lokale inkoop	Vlaardingen
H. K.	Beleidsmedewerker jeugd; dyslexie/lokale inkoop	Schiedam
M.v/d V.	Beleidsmedewerker jeugd; lokale aanbieders, vervoersstromen	Schiedam
F. A.	Beleidsmedewerker jeugd; lokale en regionale inkoop, passend onderwijs	Maassluis
L. B.	Beleidsmedewerker jeugd; wijkteams, innovatie en burgerparticipatie	Maassluis
M. de V.	Projectleider, medewerker bureau inkoop MVS (extern ingehuurd)	MVS

De rol van projectleider vereist nadere toelichting. Om context en interviews goed te kunnen begrijpen wordt er stilgestaan bij de inhoud van deze drie opdrachten

### *Opdracht projectleider*

Zoals er bij samenwerkingsvormen al werd beschreven, is er bij bureau inkoop een opdracht neergelegd voor ondersteuning bij inkoop jeugdhulp 2018. Deze opdracht kent een driedeling in taken, bestaande uit contractmanagement, contractbeheer en ondersteuning lokale inkoop 2018, waarin het laatste onderdeel leidend is voor dit onderzoek. Een omschrijving van deze taakopdracht is;

*“Een projectleider voor de lokale inkoop Jeugdhulp 2018 op MVS-niveau. Ondersteuning en trekker voor het proces van aanbesteden voor de drie gemeenten en aansluiting bij het traject van de GRJR.”* (Opdracht aanstelling projectleider lokale inkoop jeugdhulp 2018, december 2016)

Hier worden de volgende taken benoemd:

- Het realiseren van de lokale inkoop jeugdhulp 2018 met een integrale levering Jeugd & Opvoedondersteuning, Jeugd met een Beperking, Jeugd-GGZ en de Wmo;
- Schrijven van het bestek en vaststellen van de percelen;
- Een vertaling maken van de GR-voorstellen naar de lokale situatie;
- Betrekken van de wijkteams bij de beschrijving van de resultaten, de prijzen en de samenwerking van de aanbieders en wijkteams in de uitvoering.

Naast de werkgroep zijn de wethouders jeugdhulp van de drie gemeenten betrokken in het kader van besluitvorming over de geadviseerde inkoopssystematiek, ook zij kennen een onderverdeling in hun rol. Daarnaast hebben coördinatoren en wijkteammedewerkers indirect ook een rol gespeeld door in diverse workshopsessies mee te denken over de bijkomende risico's en wijze van implementatie. Zij zijn dus wel bij de voorbereidende en de opvolgende uitvoerende fase betrokken, maar niet bij het besluitvormingsproces. Hiernaast zijn natuurlijk de jeugdhulpaanbieders en jeugdhulpgebruikers ook een belangrijke actor in het proces, maar in deze casus gericht op de intergemeentelijke samenwerking buiten beschouwing gelaten.

Ook alle betrokken actoren bij de regionale inkoop, vanuit de GRJR, hebben indirect invloed gehad op het proces van de lokale inkoop, omdat deze twee processen sterk met elkaar verweven waren en de lokale inkoop veelal afhankelijk was van de besluitvorming en invulling van de regionale inkoop jeugdhulp.

## 5.13. Besluitvorming lokale inkoop jeugdhulp 2018

De werkgroep is in de afgelopen zes maanden gekomen tot een gezamenlijke inrichting van de inkoop jeugdhulp 2018, de daadwerkelijke besluitvorming ligt echter niet op ambtelijk niveau; er dient een officieel collegebesluit te worden gevormd ter akkoord van het voorstel. Om te komen tot de wenselijke besluitvorming heeft de werkgroep het voorstel ieder op lokaal niveau voorbesproken met zowel directie als wethouder, om zo verrassingen tijdens collegebesluit te beperken. In de laatste week van juni heeft er in iedere gemeente een

collegeraad plaatsgevonden die alle zijn gekomen tot een akkoord op het voorstel vanuit de werkgroep. Kort weergegeven is er akkoord gegeven voor de volgende inrichting van het inkoopbeleid jeugdhulp.

Zorgaanbieders zullen worden gecontracteerd voor de duur van twee jaar, met de optie tot maximaal vijf keer met een jaar verlengen (max wettelijk termijn). De resultaatgebieden, ondersteuningselementen en intensiteitstreden van Rotterdam zijn een op een overgenomen. Er is gekomen tot een perceelindeling van drie percelen waar aanbieders zich op kunnen inschrijven; Dyslexie, Jeugd met een beperking en Jeugd-GGZ. De inzet van het wijkteampersoneel is geen perceel, maar zal door iedere gemeente op lokaal niveau, buiten deze systematiek worden bekostigd. De budgetplafonds per zorgaanbieder worden volledig losgelaten, bij perceel dyslexie wordt wel een collectief budgetplafond gehanteerd. In tegenstelling tot de regionale en Rotterdamse wijze, wordt bij de lokale inkoop de client acceptatieplicht voor de zorgaanbieder toe losgelaten. Op basis van MVS-beleid op gebied van Social return dienen zorgaanbieders te voldoen aan de 5% social return invulling, er is voor gekozen om deze eis voor het perceel dyslexie te laten vervallen. Tevens zijn de gunningscriteria vastgesteld, de gunningscriteria waarop kan worden gescoord zijn: reisspanning van de cliënt, zorg en innovatie en samenwerking.

Na besluitvorming kunnen de bestekken worden gepubliceerd op Tendered. Dit onderzoek richt zich op het beleidsvormingsproces tot aan de besluitvorming van de nieuwe inkoopsystematiek, er wordt geen onderzoek gedaan naar het gehele aanbestedingsproces, maar ter indicatie wordt hier toch het tijdschema van de vervolgstappen van de Europese aanbesteding kort aangereikt. In onderstaand overzicht wordt de planning na besluitvorming weergegeven. Hierbij wordt nogmaals vermeld dat deze stappen buiten de scope van dit onderzoek vallen en dus ook niet worden opgenomen in de tijdlijn.

3 juli 2017	Publicatie op Tendered
4 aug 2017	Einddatum openbare vragenronde
22 aug 2017	Uiterlijk beantwoording gereed
14 sept 2017	Deadline offertes, start beoordeling
28 sept 2017	Verificatiegesprekken (indien nodig)
6 okt 2017	Beoordeling gereed
11 okt 2017	Voorlopige gunning (20 dagen)
1 nov 2017	Contract tekenen

#### 5.14. Tijdlijn schets

In deze paragraaf worden de ijkpunten die in de desk research naar voren zijn gekomen schematisch weergegeven. Het gaat hier om de cruciale ijkpunten die invloed hebben gehad op het proces, hierbij komen dus ook besluitvormingsmomenten uit het regionale proces in terug.

<b>Datum</b>	<b>Actor</b>	<b>Activiteit</b>
Januari 2016	Wergroep VISS	Discussienota 'Visie op inkoop en subsidiering sociaal domein 2018' opgesteld.
April 2016	Algemeen bestuur GRJR	Voornemend besluit tot regionale resultaatbekostiging
6 december 2016	Algemeen bestuur GRJR	Vastgesteld besluit tot regionale resultaatbekostiging, met kanttekening tot herbeziningsmoment na risicoinventarisatie.
27 oktober 2016 tot 1 januari 2018	Wergroep lokale inkoop	Wekelijks voorbereidend overleg werkgroep zonder concrete opdracht
31 januari 2016	Regionale beleidsmedewerkers en wijkteamcoördinatoren	Workshop regionale implementatie resultaatbekostiging 2018
22 december, 10 januari, 14 maart 2017	Wergroep lokale inkoop	Opstellen plan voor lokale implementatie van regionale inkoopsystematiek
2 februari 2017	Projectleider en werkgroep	Opstellen en vaststellen besluitvormingsstructuur lokale inkoop. Wanneer directie/college/gemeenteraad meenemen in; Plan van aanpak, inkoopwijze en percelen, gunning en contractondertekening.

9 februari 2017	Projectleider en wijkteam specialisten	Expertmeeting, workshop resultaatbekostiging jeugdhulp
20 maart 2017	Algemeen bestuur GRJR	Herbezinningsmoment regionale resultaatbekostiging jeugdhulp. Na oplevering risicoanalyse rapport geen wijziging op besluit. Definitief akkoord op resultaatbekostiging.
28 maart 2017	Projectleider, Beleidsmedewerkers, wijkteamleider en kwaliteitsmedewerker	Wijkteam bijeenkomst lokale inkoop behoeften - <i>waar moet een goede aanbieder aan voldoen?</i> - <i>wat mist er nu nog in het aanbod?</i>
30 maart 2017	Projectleider, werkgroep	Oriëntatie uitgangspuntennotitie lokale perceelindeling en bekostigingssystematiek
4 april 2017	Beleidsmedewerkers, dyslexie aanbieders	Aanbieders bijeenkomst lokale inkoop behoefte (dyslexie)
4 april 2017	Beleidsmedewerkers, projectleider, jeugdhulpgebruikers	Bijeenkomst jeugdhulpgebruikers lokale inkoop behoeften - <i>waar moet een goede aanbieder aan voldoen?</i> - <i>wat mist er nu nog in het aanbod?</i>
11 april 2017	Beleidsmedewerkers, jeugdhulp aanbieders	Aanbieders bijeenkomst lokale inkoop behoeften
4 mei 2017	Wergroep lokale inkoop	Verdieping uitgangspuntennotitie, perceelindeling
11 mei 2017	Projectleider, werkgroep	Ambtelijke beslissing lokale inkoopwijze, perceelindeling en besluitvormingsroute
12-19 mei 2017	Projectleider, bureau inkoop MVS	percelen uitwerken, opstellen gunningscriteria
19 mei 2017	Beleidsmedewerkers lokaal	Meenemen directie in uitgangspuntennotitie
20 mei tot 12 juni 2017	Projectleider, bureau inkoop	Opstellen van beschrijvend document (opdracht) en bestekken
12 juni 2017	Projectleider, werkgroep	Ambtelijk vaststellen bestekken, ter aanlevering directie/wethouders.
13-19 juni 2017	beleidsmedewerkers, directie, wethouders jeugd lokaal	Vorbereiden op collegebesluit, intern bespreken van advies
24-27 juni 2017	Lokale colleges	Officieel besluit a.d.h.v. ambtelijk advies lokale inkoopbeleid jeugdhulp. (inkoopssystematiek, percelen, bestekken)
3 juli 2017	Bureau inkoop MVS	Publicatie bestekken (start inschrijving aanbesteding)

## 6. Opbrengst van het onderzoek

In deze paragraaf worden de vergaarde data uit de verrichte deskresearch en de afgenomen interviews per variabele weergegeven en wordt de hypothese getoetst. Hierbij wordt tevens een splitsing per indicator uit de operationalisering aangehouden en zullen de verschillen in antwoorden en opvattingen expliciet geduid worden. Deze verschillen zijn van belang om de hypothesen te kunnen toetsen. Deze verschillen geven meer inzicht en kunnen ertoe leiden dat er geen bevestigende of ontkrachtende uitspraak gedaan kan worden. De data zijn aan de hand van een coderingsschema gecodeerd; deze datareductie is te vinden in bijlage 3. In iedere paragraaf vindt u de resultaatbeschrijving en analyse van de desbetreffende variabele.

### 6.1. Procesverloop

Het procesverloop is een van de afhankelijke variabelen van het conceptueel model van dit onderzoek. Aan de hand van operationalisering is deze term geconcretiseerd in diverse indicatoren en meetbare vragen. In deze paragraaf zal iedere indicator in een subparagraaf worden beschreven op basis van de vergaarde data uit deskresearch en interviews; deze paragraaf wordt afgesloten met een analyse door vergaarde data naast de literatuur te leggen.

#### 6.1.1. Actoren

Vanuit theorie wordt gesteld dat het verloop van een samenwerkingsproces wordt bepaald door de betrokken actoren en hun doelen, perspectieven en strategieën. De verschillen en overeenkomsten hierin zijn onderzocht en worden hier weergegeven.

Iedere gemeente heeft twee beleidsmedewerkers jeugdhulp geleverd aan de werkgroep lokale inkoop; er is tevens een gezamenlijke projectleider aangesteld. Vanuit functieomschrijving wordt duidelijk dat er in Vlaardingen een verdeling is in verantwoordelijkheid tussen Jeugd met een beperking en Jeugd-GGZ, waar dit bij de overige gemeenten een gezamenlijk gedragen verantwoordelijkheid is, daarom leveren zij meer mensen aan de werkgroep. De werkgroep bestaat uit zeven leden, hiernaast is er één beleidsmedewerker die geen onderdeel is van de werkgroep, maar nauwe verbinding heeft wegens de regionale inkoop. Lokale directie, wethouders jeugdhulp, het college van B&W en de gemeenteraad zijn in later stadium ook betrokken bij dit proces, met name in de fase van besluitvorming.

Wijkteammedewerkers, jeugdhulpaanbieders en jeugdhulp gebruikers hebben tevens hun invloed kunnen uitoefenen in de oriënterende fase van het proces.

Er is weinig verschil in opvatting over het doel van het proces en er wordt veelal gesproken over een gezamenlijk doel. Met name op strategisch niveau lijken de procesdoelen overeen te komen, namelijk samen met wijkteams, aanbieders en cliënten tot een passend jeugdhulp aanbod te komen. Er wordt hierbij wel erkend dat de doelen nooit expliciet zijn uitgesproken. Ook wordt benoemd dat er wel lokale nuanceverschillen zijn, die verschillen zitten niet zozeer op perspectief maar eerder op lokale invulling en implementatie. Inhoudelijk zitten de verschillen met name in de relatie met lokale aanbieders en de lokale inrichting van de wijkteams. Er wordt onderscheid gemaakt in gezamenlijke doelen en perspectieven wat betreft inkoop en wat betreft samenwerking. Het doel van samenwerking is om zo efficiënt mogelijk te werken en elkaar waar mogelijk te steunen, samenwerken waar mogelijk. Deze doelen omtrent samenwerking zijn nog niet geconcretiseerd of bestuurlijk onderbouwd met een gezamenlijk gedragen visie.

Men spreekt uit op één lijn van denken te zitten, maar er wordt erkend dat dit nooit aan elkaar getoetst is. Er lijken geen grote principiële verschillen en er wordt benoemd dat er ruimte is voor discussie op ambtelijk niveau. Doelen tussen aanbieders, gemeenten en cliënten zijn wel degelijk verschillend, maar tussen de gemeenten onderling niet. De wethouder noemt hierbij nog expliciet dat dit procesverloop wordt gekenmerkt door de doeltreffende samenwerking, waarbij het gezamenlijke doel steeds voor ogen was; om passend zorgaanbod zo dicht mogelijk bij de kinderen te bieden.

#### *Verschillen in bevindingen*

Hoewel het gros van de respondenten op zowel strategisch als ambtelijk niveau duidelijk een gezamenlijk doel zag, was er één respondent die aangaf dat er op ambtelijk niveau wel verschillende doelen voor ogen waren. Het feit dat doelen en verwachtingen niet vooraf uitgesproken zijn, maakt dit punt in mindere mate meetbaar. Hiernaast gaven enkele respondenten aan meer uniformiteit te verwachten, maar dat overige respondenten juist aangaven de ruimte voor couleur locale erg prettig te vinden en dat uniformiteit op gebied van de wijkteams niet realistisch is.

### 6.1.2. Context

Het onderwerp en context van het proces en de taakstelling van het netwerk hebben ook zeker invloed op het procesverloop, hier wordt een korte schets gegeven van de probleemsetting.

Het te vormen beleid betrof een nieuwe inkoopsystematiek voor de lokale jeugdhulp 2018 voor de drie MVS-gemeenten. De overkoepelende taakstelling was om binnen MVS te komen tot een sluitend aanbod voor lokale jeugdhulp 2018. De daadwerkelijke inkoop wordt op lokaal niveau gedaan, maar de systematiek en aanpak is voor MVS uniform. De opdracht bestaat uit drie fases met ieder zijn eigen taakstelling: strategische oriëntatie, tactische inkoop en operationele inkoop. Dit onderzoek heeft zich gericht op de oriënterende fase waarin de taakstelling was om te komen tot een onderbouwde keuze in inkoopsystematiek voor de benodigde jeugdhulp.

### 6.1.3. Duur

Het tijdsbestek en bijbehorende ijkpunten zijn curiaal in het procesverloop. In de tijdlijn in paragraaf 5.14. komen deze punten al terug, maar hier wordt nog kort samengevat welk tijdspad is verlopen. Het proces van lokale inkoop jeugdhulp 2018 is officieel van start gegaan ingaande 1 januari 2017, de fase waarin in dit onderzoek de focus op wordt gelegd, is afgerond op 3 juli 2017. Het gehele inkoopproces loopt door in 2018, maar de vormgeving van het inkoopbeleid heeft zich expliciet in de eerste fase afgespeeld en is op 27 juni 2017 vastgesteld. Zoals in de tijdlijn te zien is, zijn de bijeenkomsten met wijkteammedewerkers, aanbieders en jeugdhulpgebruikers eind maart, begin april benoemde ijkpunten, waarvan de input begin mei heeft geleid tot een uitgangspuntennotitie omtrent perceelindeling en bekostigingssystematiek. De vaststelling van het inkoopbeleid door het college op 27 juni is het belangrijkste ijkpunt geweest.

### 6.1.4. Succes- & faalcriteria

In de interviews is stilgestaan bij de ervaring met het procesverloop, waarbij de positieve en negatieve aspecten naar voren zijn gebracht. Om in analyse en conclusie te kunnen stellen of het om een succesvol of gefaald procesverloop gaat, is er specifiek doorgevraagd op wat er goed ging en wat beter kon. De samenwerking an sich wordt veelal als positief aspect gezien, men weet elkaar te vinden en er vertrouwen is op zowel persoonlijk als gemeentelijk niveau. Het gezamenlijk besef van urgentie, de diversiteit aan kennis en expertise en het inzetten van een gezamenlijke projectleider dragen tevens bij aan de positieve ervaring. Er heerst een constructieve sfeer, met ruimte voor eigen inbreng en discussie.

Gebrek aan vastgelegde afspraken en visie en onvoldoende verantwoording en onderbouwing worden gezien als negatieve aspecten van het doorlopen proces. Ook de tijdsdruk en de beperkte capaciteit was graag anders gezien. Enige onduidelijkheid in de rol en verantwoordelijkheden van de projectleider wordt tevens als belemmerend ervaren.

Betreffende efficiency liggen de meningen van de respondenten uiteen, waar de een de taakverdeling in dit proces juist heel efficiënt vindt, noemen enkele anderen dat het nog veel beter kan en dat er nog veel dubbel werk wordt gedaan. Een respondent sprak uit het gevoel te hebben soms te snelle stappen te nemen en onvoldoende bij de inhoud stil te staan, waarbij een ander juist sterk aangaf dat er veel te lang in het procesmatige wordt gehangen en dat er juist slagvaardigheid wordt gemist. Ook over het tijdspad zijn de bevindingen verdeeld. Waar een enkeling zich stoort aan de afwachtende houding tegenover het regionale en Rotterdamse proces, geven vele anderen juist aan juist veel meerwaarde te zien in het achterlopen op deze partijen. Mocht er in het samenwerkingsproces alsnog iets mis gaan, kan dit niet direct worden gezien als de schuld van het proces, maar door een combinatie van factoren zoals de capaciteit en hoge werkdruk.

### 6.1.5. Analyse procesverloop

Het verloop van het onderzochte beleidsvormingsproces is in kaart gebracht aan de hand van de indicatoren actoren, context, duur en succes en faal criteria. De opbrengst is gelegd naast de fasen van beleidsvorming zoals opgesteld door Klijn, Steijn & Edelenbos (2010) te weten: voorbereiding, beleidsvorming en besluitvorming.

Zoals in de resultaten reeds beschreven is, was er een gezamenlijk doel voor ogen en kende men een gezamenlijk belang, ondanks dat hier geen vastgelegde visie of opdracht aan ten grondslag lag. In de voorbereidende fase is veel stilgestaan bij de inhoudelijke context, maar is gesteld dat er weinig aandacht is geweest voor het uitspreken van visie en verwachtingen. Deze fase kenmerkte zich door vele aannames over de gezamenlijke visie en koers van doelbereiking. Een overgroot deel van de respondenten stelde dat men



aannam een gezamenlijk gedragen visie en doel te hebben, maar gaf te kennen deze niet vooraf te hebben uitgesproken en afgestemd. In deze voorbereidende fase is daarnaast de aandacht voor samenwerkingsafspraken en visie op samenwerking ondergesneeuwd door de inhoudelijke doelstellingen omtrent het nieuwe inkoopbeleid. De variabele regels en afspraken heeft in deze casus veel invloed gehad op het procesverloop, waarbij het maken en vastleggen van samenwerkingsafspraken wenselijk in de voorbereidende fase had moeten plaatsvinden. Ook het uitspreken van het gezamenlijk belang, welke een belangrijk onderdeel is bij de mate van betrokkenheid, had logischerwijs in deze voorbereidende fase moeten gebeuren. Hierbij kan dus gesteld worden dat de steken die het samenwerkingsnetwerk op dit gebied in deze fase hebben laten vallen, hun doorwerking hebben gehad op het gehele procesverloop.

De fase van beleidsvorming werd door de betrokken actoren gekenmerkt door ruimte tot discussie, waar in alle gevallen tot consensus is gekomen. Ook wordt de ruimte voor lokale nuanceverschillen positief ervaren, waardoor men niet het gevoel heeft gehad sessies te hebben moeten doen. Het feit dat men een zeer prettige, gedeeltelijk op positieve eerdere ervaringen en persoonlijke klik gebaseerde, samenwerking kende heeft een positief effect gehad op het verloop van de inhoudelijke beleidsvorming. Men wist elkaar scherp te houden, vertrouwde op elkaars kennis en expertise en door de goede sfeer en ruimte voor discussie heeft dit echte conflicten voorkomen. Naast de positieve samenwerkingservaring aan zich, worden dus ook het wederzijds vertrouwen en de aanwezige competenties in het samenwerkingsnetwerk hier als benefactor gezien.

In dit onderzoek is het proces bekeken tot en met de besluitvorming. In deze laatste fase is het gevormde inkoopbeleid vastgesteld door de drie lokale colleges. Hierbij werd vooral opgemerkt dat de route van informeren en adviseren van directie en bestuur niet duidelijk uitgestippeld was. Er was veel onduidelijkheid wanneer welke tussentijdse resultaten voorgelegd dienden te worden aan de afdelingshoofden en wethouders. Dit zijn afspraken die in de voorbereidende fase opgehelderd hadden moeten worden. Doordat tussentijdse terugkoppeling minimaal was, heeft er in de laatste fase nog veel voorbereidend overleg plaatsgevonden. Hier was ook het verschil tussen de drie wethouders merkbaar, met name de afstand tussen ambtenaar en bestuur en het kennisniveau omtrent het onderwerp. Het verschil in macht en invloed op bestuurlijk niveau kwam met name in de fase van besluitvorming naar voren. Voorafgaand aan de drie collegebesluiten zijn er dus nog veel 'bijpraatmomenten' ingepland, welke niet nodig geweest waren wanneer dit in de voorbereidende fase scherper gepland was. Er kan dus gesteld worden dat de voorbereidende fase het meest cruciaal is voor het verloop van de rest van het proces. Ondanks het feit dat het beleidsvormingsproces, met name in de tweede fase soepel is verlopen, wil dat nog niet zeggen dat het niet beter had gekund. Met name in de voorbereidende fase had meer winst behaald kunnen worden, waardoor het gehele proces soepeler had kunnen verlopen.

Ook hier wordt opnieuw zichtbaar dat alle onafhankelijke variabelen in zekere mate invloed hebben gehad op het procesverloop. Waarbij de mate van betrokkenheid middels gedeelde visie en gezamenlijk belang en regels & afspraken met name in de voorbereidende fase invloed hadden. Mate van vertrouwen en de aanwezige competenties in de netwerksamenstelling hadden vooral invloed op de fase van beleidsvorming. De machtsverdeling in de vorm van verschillen in wethouders had vooral invloed op de fase van besluitvorming, waarbij tevens merkbaar was dat onderdelen die onvoldoende geborgd waren in de voorbereidende fase, resulteerden in een stroever verloop van de laatste fase.

## 6.2. Procesresultaten

De procesresultaten zijn in dit onderzoek gekenmerkt als een van de afhankelijke variabelen. Aan de hand van operationalisering is deze term geconcretiseerd in diverse indicatoren en meetbare vragen. In operationalisering wordt zichtbaar dat tevredenheid over netwerkmanagement en resultaten en het omgaan met verschillen in perspectieven alle van invloed zijn op de procesresultaten. Echter wordt tevredenheid over management reeds gementen bij de variabele leiderschap, kwamen de verschillen in perspectieven reeds aan bod bij procesverloop en wordt er bij de variabele tussentijdse resultaten nader stilgestaan bij de tevredenheid over de resultaten. In deze paragraaf wordt de onderzoeksopbrengst per indicator beschreven en wordt er afgesloten met een analyse van de variabele door vergaarde data naast de literatuur te leggen.

### 6.2.1. Overlegstructuur

De frequentie en vormen van overleg kunnen volgens literatuur invloed hebben op de resultaten van het proces, daarom worden deze hier beschreven. De werkgroep kwam wekelijks bij elkaar. Er was geen

structureel terugkoppelingsmoment met directie of wethouder. Overige actoren zoals wijkteam, aanbieders en jeugdhulpgebruikers zijn sporadisch geraadpleegd en maakten geen onderdeel uit van het samenwerkingsnetwerk.

Er is naast regulier overleg veelal mailcontact, waarin agendastukken gedeeld werden en actiepunten werden uitgewerkt. Ook zijn er naast de vaste overlegvormen separate bijeenkomsten met eerder genoemde partijen gevoerd en hebben beleidsmedewerkers lokaal tussentijdse mondelinge terugkoppeling gegeven aan direct leidinggevenden. De werkgroep heeft naast de overleggen en het mailcontact tevens een gezamenlijke WhatsAppgroep waarin dringende zaken doorgegeven worden en veelal relevantie landelijke persberichten worden gedeeld ter bevordering van kennis van actualiteiten tot dit onderwerp.

### 6.2.2. Conflicten en doorbraken

In de theorie van Klijn et al (2010) wordt de mate van conflictbeheersing en reducering en het creëren van doorbraken en impasses genoemd als meetbaar element van procesresultaten. Men is het in deze casus unaniem eens dat er zowel lokaal als in MVS-verband nog geen conflicten zijn geweest. Met conflicten wordt hier bedoeld dat er geen ruzies zijn uitgebroken en in alle discussies uiteindelijk toch tot consensus is gekomen. Er wordt benoemd dat de ruimte voor deze discussies en de wrijving die hierbij ontstond, heeft bijgedragen aan het scherp blijven en zo komen tot een kwalitatief beter resultaat. Er wordt dus wel onderekend dat er discussies waren in het proces, met name bij de keuze om wel of niet te werken met budgetplafonds, de uiteenlopende meningen en uiteindelijke inrichting van perceel jeugd met een beperking en het wel of niet subsidiëren van de wijkteammedewerkers. Er waren verschillende meningen over het pakket van eisen aan de Jeugd-GGZ aanbieders, de hoogte van het social-returnpercentage en de rol van het samenwerkingsverband in het perceel dyslexie, maar dit werd door niemand als conflict ervaren. Dit waren onderwerpen waar de meningen het meest uit een liepen, maar waar uiteindelijk toch overal tot consensus is gekomen. In de interviews is doorgevraagd naar de ervaring van die discussies, hieruit blijkt dat geen enkele respondent het gevoel heeft gehad echt sessies te hebben hoeven doen en er konden dus geen duidelijke winnaars of verliezers aangewezen worden. Men ervaaarde de ruimte voor discussie als prettig en niet als een conflict.

Het uitblijven van conflicten kan worden verklaard door de waardering voor elkaar en fijne samenwerking op persoonsniveau; dit kan ook worden teruggezien in de bereidheid om taken op te pakken, wat gekoppeld kan worden aan de mate van betrokkenheid. Ook wordt opgemerkt dat wanneer afspraken strakker waren vastgelegd, er minder discussie ontstaat en men elkaar aan kan spreken op minder wenselijk gedrag, zoals bij het lokaal afwijken van de gezamenlijke percelen. Er hoeft bij discussie of conflicten echter niet altijd tot consensus te worden gekomen, er dient immers ruimte te zijn voor nuanceverschillen en lokaal maatwerk.

Als het gaat om doorbraken, wordt het komen tot de uitgangspuntennotitie, het implementatieplan en de invulling van het dyslexieperceel als doorbraak gezien. Met name omdat dit leidde tot overzicht en een succesgevoel. Verder zijn er geen heel grote doorbraken gezien, maar meer knopen die na discussie geleidelijk zijn doorgelicht. Deze knopen zaten met name op keuzes in de inrichting van de percelen en zouden gezien kunnen worden als tijdelijke conflicten, maar respondenten lijken een zwaardere definitie aan het woord conflict te hebben gehangen waardoor dit niet is erkend. Er is niet dieper ingegaan op het verloop van deze discussies omdat deze volgens de indicatoren uit operarionalisering niet direct invloed zouden hebben op de procesresultaten Projectleider geeft aan bewust gestuurd te hebben op geleidelijke doorbraakjes. De uiteindelijke procesresultaten kunnen niet alle direct gerelateerd worden aan de kleinere doorbraakmomenten, maar hierover wordt bij de tussentijdse resultaten nader stilgestaan.

### 6.2.3. Analyse procesresultaten

Klijn et al (2010) benoemen het meten van procesresultaten aan de hand van de volgende indicatoren; tevredenheid over netwerkmanagement, conflictbeheersing/reducering, generen van doorbraken, inspelen op de verschillen in perspectieven, de frequentie van het contact en de tevredenheid over het resultaat. Er zal op basis van de reeds geschetste resultaten kort ingegaan worden op ieder van deze indicatoren, om te kunnen komen tot een onderbouwde analyse van de procesresultaten.

De respondenten gaven aan dat zij zeer te spreken waren over het aanstellen van een externe projectleider, die in de praktijk meer als procesbegeleider diende. Ondanks het feit dat deze projectleider niet als een natuurlijke leider werd gezien, bleek wel de juiste sturing geboden te worden aan het samenwerkingsnetwerk. Hij stelde zich op als een faciliterend leider, waardoor de kracht en kennis van het netwerk zo optimaal mogelijk werd benut. De samenstelling en de aanwezige competenties in het netwerk hebben hierdoor ook in



positieve zin bijgedragen aan de tevredenheid over de sturing van het netwerk en hierbij indirect ook aan de resultaten.

Zoals bij het procesverloop al werd benoemd, werd er voldoende ruimte geboden voor discussie, de projectleider heeft hier ook bewust op ingezet. Door de hoge mate van wederzijds vertrouwen en de vele kennis en expertise in het samenwerkingsnetwerk leidden deze discussies niet tot conflicten, maar werd steeds gekomen tot consensus en droegen zij juist bij aan kwaliteitsverbetering van de resultaten. De reducering van conflicten lijkt deels bij de leiderschapsstijl van projectleider te liggen, maar is tevens toe te schrijven aan de mate van vertrouwen en samenstelling van het netwerk. Hier wordt uitgesproken dat fijne samenwerking en vertrouwen op persoonsniveau ook hebben bijgedragen aan de reducering van conflicten. De projectleider heeft bewust gestuurd op het tussentijds genereren van kleine doorbraken zoals de aanbiedersbijeenkomsten en de inhoudelijke perceelindelingen. De betrokken actoren hebben dit als prettig ervaren, zo werd gesteld dat dit bijdroeg aan het hoog houden van het moraal en de mate van betrokkenheid positief beïnvloedde. Zoals reeds beschreven is er veel uitgegaan van aannames omtrent perspectieven, men is ervan uitgegaan dat men veelal dezelfde perspectieven hadd, maar deze zijn nooit uitgesproken. Het is daarom niet goed in te schatten hoe het (niet) inspelen op verschillen in perspectieven de procesresultaten heeft kunnen beïnvloeden. Het samenwerkingsnetwerk kwam wekelijks bij elkaar, de meningen over de mate van efficiency van deze structurele overleggen liepen sterk uit een. Men spreekt tevredenheid over de kwaliteit van de uiteindelijke resultaten uit, ondanks dat tijdsdruk hierbij wel al een belemmerende factor werd gezien.

Als het gaat om procesresultaten kan dus worden gesteld dat het type leiderschap hier van sterke invloed is en dat de samenstelling van het netwerk, met name de aanwezige competenties in het netwerk ook een cruciale rol hebben gehad bij de totstandkoming van de procesresultaten. Tevens kan gesteld worden dat de wijze van procesverloop een grote invloed heeft op de uitkomsten van het proces, maar dat dit andersom niet het geval is. Het feit dat de samenwerking in het beleidsvormingsproces zeer soepel verliep en men elkaar scherp wist te houden, heeft bijgedragen aan de kwaliteit van de eindresultaten. Wel dient de kanttekening te worden geplaatst dat doordat men op persoonlijk niveau zeer prettig met elkaar samenwerkte, de kans aanwezig is dat men minder kritisch naar elkaars inbreng is en dat een zeer harmonieuze samenwerking dus niet direct leidt tot verhoogde kwaliteit van het resultaat. In deze casus hebben de respondenten aangegeven dat men ondanks de prettige persoonlijke verstandhoudingen wel de ruimte ervaarde om elkaar aan te spreken op kwaliteit en dat dit dus niet ten koste is gegaan van het uiteindelijke resultaat.

### 6.3. Tussentijdse resultaten

Ook de tussentijdse resultaten zijn een afhankelijke variabele in dit onderzoek. Er is reeds erkend dat de tussentijdse resultaten ook als factor van invloed op het proces, dus als onafhankelijke variabele kan worden gezien, maar door zijn unieke status die zelf ook beïnvloed wordt door de overige factoren, is deze variabele in dit onderzoek als afhankelijke variabele in het conceptueel model geplaatst. Dit betekent dat de beschrijving van deze variabele zowel kenmerken van een procesmatige beschrijving als een invloedrijke factor kan bevatten. Ook hier wordt per indicator vanuit operationalisering weergegeven welke resultaten zijn behaald, hoe deze zijn behaald en hoe men hierop terugkijkt. Afsluitend wordt er afgesloten met een analyse.

#### 6.3.1. Inhoudelijke resultaten

Om te kunnen stellen of men tevreden is over de resultaten dient eerst duidelijk te worden welke resultaten er zijn geboekt. Uit deskresearch wordt duidelijk dat er 3 percelen zijn opgesteld, welke de lokale jeugdhulp vormen, het gaat hier om dyslexie, jeugd met een beperking en jeugd GGZ. Bij het opstellen van deze percelen hebben verschillende keuzemomenten plaatsgevonden, zoals contractduur en verlengingsmogelijkheden, het wel of niet werken met budgetplafonds, werken met één trajectprijs of niet en waar de intake en beoordeling belegd dient te worden. In paragraaf 5.13. zijn deze besluiten reeds weergegeven. Om uiteindelijk tot deze resultaten te kunnen komen zijn er tussentijds documenten opgesteld ter bevordering van het proces en keuzemomenten. Het plan van aanpak van de werkgroep, het implementatieplan en de uitgangspuntennotitie voor het MT worden als formele tussentijdse resultaten gezien. Het plan van aanpak is tussentijds gedeeld met de directie en de uitgangspuntennotitie is tevens gedeeld met de lokale wethouders Jeugd. Ook de aanbiedersbijeenkomsten waren iets waar men trots op was, dit gaf een positieve boost. Het positieve effect van deze tussentijdse resultaten wordt beschreven als het geven van energie, een gevoel van trots en verbredening, een goede flow en het hooghouden van de moraal. Het hield de vaart erin en brengt dichter bij het einddoel. Er wordt tevens door een respondent onderkend dat wanneer er niets bereikt zou worden, dit

het gevoel van saamhorigheid alleen maar had versterkt, dus dat dit niet direct negatief effect zou hebben op de samenwerking en het procesverloop.

Op de vraag of er meer bereikt had kunnen worden dan tot nu toe, komen verschillende antwoorden. Het feit dat er een hoge tijdsdruk en beperkte capaciteit is wordt door de meeste respondenten aangegeven dat meer resultaten niet haalbaar waren. Wel zou door een efficiencyslag op samenwerking mogelijk meer tijd zijn geweest waardoor resultaten mogelijk eerder bereikt hadden kunnen worden. Het achtergelopen op het Rotterdamse proces en de afhankelijkheid van terugkoppeling uit het Regionale proces was tegelijkertijd een belemmerende factor qua tijd, maar een gunstige factor doordat veel zaken overgenomen konden worden die men anders zelf had moeten uitwerken. Het verschilde per respondent hoe dit werd ervaren, het gros (waaronder de projectleider) zag juist een grote meerwaarde in dit tijdspad.

### 6.3.2. Tevredenheid over resultaten

Als het gaat om tevredenheid over de resultaten, wordt erkend dat dit onlosmakelijk verbonden is met de tevredenheid over de samenwerking, daarom wordt de tevredenheid op beide elementen weergegeven. Over de samenwerking is men unaniem tevreden. Er worden punten genoemd zoals het nog steeds op schema lopen en het feit dat er geen conflicten zijn geweest. Wel wordt er benoemd dat de samenwerkingsopdracht vanuit directie en bestuur duidelijker had gekund, maar dit was geen resultaat, maar een factor van invloed op het resultaat. Hoe vergaand kan en mag deze samenwerking, dit had men graag meer geborgd gezien in een gezamenlijke visie op samenwerking. Meer efficiency in de samenwerking is wel een verbeterpunt, daarvoor is voldoende vertrouwen en een visie en opdracht vanuit bestuur en directie nodig. Ook wordt de kanttekening gemaakt dat juist omdat het verloop en de samenwerking zo goed gaat, er minder kritische vragen en discussie ontstaan, terwijl dit juist bevorderend kan werken op de kwaliteit van het resultaat. Over de kwaliteit van de reeds behaalde resultaten is men het niet volledig eens, de een had graag meer tijd gehad zodat er grondiger gewerkt had kunnen worden en zo de kwaliteit meer geborgd was geworden, een ander geeft aan dat de kwaliteit al voldoende wordt geborgd door de hoge betrokkenheid en professionaliteit en dat er vooral niet nog langer stilgestaan had moeten worden bij iedere stap.

Men is tevreden over de tussentijdse resultaten en hiermee ook met de kwaliteit hiervan. Op de vraag wat zij graag anders hadden willen zien om meer te kunnen bereiken, wordt opnieuw het maken van een verdergaande efficiencyslag in samenwerking en taakverdeling benoemd, maar dit is ook weer meer gericht op het procesverloop, dan op de resultaten. De opdracht van projectleider had wel duidelijker moeten zijn zodat aansturing vastgelegd was. Ook hier komt het aspect van het tijdspad terug en wordt het missen van slagvaardigheid genoemd. Ook is men minder tevreden over de mate van onderbouwing en verantwoording naar directie en bestuur, waarbij de maandelijkse nieuwsbrief wel al een resultaat op dit gebied is. Er wordt aangegeven dat het moeilijk is om nu al te weten of er zaken over het hoofd zijn gezien, dus bepalen wat beter had gekund of meer bereikt had kunnen worden is lastig te zeggen.

De hoeveelheid aan tussentijdse resultaten kan gerelateerd worden aan het tijdspad en de efficiency, maar dit geldt niet voor de kwaliteit van de resultaten. De ene respondent had graag wat grondiger te werk te willen gaan en af en toe stil willen staan, waar anderen juist sneller en slagvaardiger door het proces heen hadden willen gaan. Dit zou kunnen worden gezien als een verschil in opvattingen en verwachtingen omtrent kwaliteit van het geleverde werk; hier zal in de analyse verder bij worden stilgestaan.

### 6.3.3. Analyse tussentijdse resultaten

Zoals in het theoretisch kader al werd benoemd en in het conceptueel model wordt weergegeven, zijn tussentijdse resultaten een vreemde eend in de bijt. Volgens Ansell & Gash (2008) zijn tussentijdse resultaten een factor van invloed op het samenwerkingsproces (op zowel het verloop als de eindresultaten.) Echter zijn deze tussentijdse resultaten ook een onderdeel van dit proces. Omdat deze variabele zowel een factor van invloed als onderdeel van het proces en diens uitkomsten is, werd deze als afhankelijke variabele weergegeven.

Zoals reeds beschreven, is er in dit proces bewust gestuurd op tussentijdse doorbraken en zijn er dus tussentijds resultaten opgeleverd. Dit had een positief effect op het procesverloop, zo werden door de respondenten woorden als 'trots', 'energie', 'goede flow' en 'verbodering' genoemd. Er wordt gesteld dat wanneer er minder op tussentijdse resultaten was gestuurd of wanneer de opbrengst minder wenselijk was, dit geen negatief effect zou hebben gehad op het procesverloop, omdat dit het gevoel van saamhorigheid enkel zou hebben versterkt. Men is tevreden over de bereikte tussentijdse resultaten, deze hebben logischerwijs bijgedragen aan de uiteindelijke eindresultaten van het proces. Bij het onderzoeken van de tevredenheid over de tussentijdse resultaten zijn tevens algehele uitspraken omtrent tevredenheid gedaan. Hieruit is getracht

causaliteit op te maken. Aangezien de samenwerking prettig verliep en er sprake was van een soepel verloopend proces, werd er relatief gemakkelijk tot tussentijdse resultaten gekomen. Het feit dat er geen conflicten zijn ontstaan gedurende de totstandkoming van deze resultaten en er tevens aan de opgestelde tijdsplanning is gehouden, bevestigt gedeeltelijk het soepele procesverloop.

Er dient in de mate van tevredenheid over de tussentijdse resultaten een splitsing te worden gemaakt tussen tevredenheid over de inhoudelijke resultaten, welke met name invloed hebben op de kwaliteit van het uiteindelijk eindresultaat en tevredenheid over de invloed van het behalen van deze resultaten, welke vooral heeft geleid tot een positieve ervaring die van invloed was op de versoepeling van het verloop van het proces. Er kan dus worden gesteld dat het behalen van tussentijdse resultaten en de tevredenheid hierover een positieve werking heeft gehad op zowel de procesresultaten als het procesverloop.

## 6.4. Regels en afspraken

Regels en afspraken zijn een van de onafhankelijke variabelen van dit onderzoek, ook wel aangeduid als factoren van invloed op het proces. Vanuit theorie wordt deze variabele gezien als een factor van invloed op samenwerkingsprocessen, maar ook specifiek binnen intergemeentelijke beleidsprocessen. Op basis van de operationalisering worden de resultaten uit deskresearch en interviews per indicator weergegeven. Deze paragraaf wordt afgesloten met een analyse van de variabele door middel van hypothesetoets.

### 6.4.1. Procesafspraken

Regels en afspraken kunnen opgeknipt worden in verschillende indicatoren. De samenwerkingsafspraken zijn een belangrijke fundering voor het procesverloop en de hieruitvolgende procesresultaten. Er is eerst feitelijk gekeken welke procesafspraken er op papier stonden, vervolgens is er in de interviews nader ingegaan op zaken zoals taakverdeling en verantwoordelijkheid.

Na onderzoek blijkt dat er voorafgaand inderdaad geen samenwerkingsafspraken zijn gemaakt en vastgelegd. Er is in het plan van aanpak een gezamenlijke tijdsplanning opgesteld voor de eerste fase van het inkoopproces. Hiernaast is er een schema opgesteld wanneer directie, wethouders en raad betrokken worden en wanneer zaken ambtelijk afgedaan kunnen worden. Er is naast plan van aanpak geen documentatie van afspraken, behalve de opdracht voor aanstelling van een projectleider. Zover uit opdracht van projectleider kan worden herleid, is aan hem het mandaat gegeven om te besluiten over de perceelindeling, in samenspraak met de werkgroep. Ook het schrijven van de bestekken is bij hem belegd, maar deze dienen wel officieel vastgesteld te worden door college van B&W. Uit onderzoek omtrent besluitvorming in plan van aanpak wordt duidelijk dat het college het definitieve besluit neemt om mee te gaan in het advies omtrent inrichting en inkoopsystematiek van de werkgroep. Er zijn geen verdere mandaten afgegeven van hogeraf, maar onderling is de taakverdeling wel helder geweest, deze werd per keer bekeken. Overkoepelende samenwerkingsafspraken zijn er niet, omdat er nog geen vastgestelde visie op MVSamenwerking is. Men is nog zoekende naar hoe vergaand de samenwerking kan/mag. Huidig proces wordt een gelegenheidssamenwerking genoemd.

Het gebrek aan vaste afspraken en regels biedt enerzijds bewegingsvrijheid, maar hierdoor ontbreekt het anderzijds aan structuur. De een noemt specifiek tevredenheid over de bewegingsvrijheid door het ontbreken aan regels, waar een ander juist de structuur en houvast mist. Verschil in behoefte aan indekken en verantwoord worden liggen hier aan ten grondslag. Het biedt wel ruimte om te exploreren, maar gezien de strakke tijdsplanning in aanbestedingsroute wordt dit niet door iedereen als handig gezien. Vastgelegde afspraken hadden houvast geboden, dan had er sterker vastgehouden kunnen worden aan eerder genomen beslissingen en voorkomt dit discussies. Het proces had dan sturender en directiever kunnen zijn. Mocht er conflict optreden dan is dat nu onvoldoende ingedekt, want op dit moment zijn afwegingen en beslissingen onvoldoende schriftelijk beargumenteerd. Dit wordt ook door wethouder onderkend, hij had graag een schriftelijke opdracht gezien en een duidelijkere verantwoordingsstructuur.

Er wordt gesproken over een informele werkgroep, zonder officiële status. Er is geen formele projectopdracht aan de deelnemers afgegeven. Verder dan een informele opdracht om het vooral samen te doen is het niet gekomen. Het ontbreken van concrete opdrachten en afspraken maakt het proces diffuus en daarbij benoemt de projectleider dat het zijn rol onzeker maakt.

Op de vragen wie er worden gezien als probleemeigenaar en eindverantwoordelijke, lopen de antwoorden uiteen. De een ziet probleemeigenaarschap bij de eigen gemeente liggen, een ander geeft aan dat er per actie en fase een probleemeigenaar wordt aangewezen en de projectleider als totaalprobleemeigenaar wordt gezien.

De projectleider wordt als probleemeigenaar gezien, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen probleemeigenaar van het proces en probleemeigenaar van de inhoud. De projectleider wordt gezien als procesbewaker, waarbij de beleidsmedewerkers voor hun eigen stuk verantwoordelijk zijn voor de inhoud.

Bureau inkoop wordt gezien als verantwoordelijke voor contractmanagement en opstellen/publiceren bestekken. Eindeverantwoordelijkheid wordt door de meesten gezien bij de directie/afdelingshoofden, maar ook wethouders worden hier genoemd.

#### 6.4.2. Gedeelde visie

Het hebben van een gezamenlijke visie kan reden zijn voor het wel of niet opstellen van procesafspraken. Wanneer er vooraf wordt gekomen tot een gezamenlijke visie, geeft dit meer richting aan het te doorlopen proces. Er wordt onderscheid gemaakt in visie op inkoop en visie op samenwerking.

Er is in dit proces geen vastgestelde visie op inkoop en ook niet op samenwerking. De visie op jeugdhulp wordt wel breed onderkend en deze sluit ook aan bij het gezamenlijk belang en het doel van dit proces, te komen tot een passend jeugdhulpaanbod. Hierbij wordt vermeld dat deze doelen en belangen niet naar elkaar zijn uitgesproken, waardoor afstemming over sluitende visie divers wordt ervaren.

Op gebied van samenwerking ligt er geen beleidsmatige grondslag aan de gezamenlijke opdracht. Het gaat nu niet verder dan proberen samen te werken waar mogelijk. De intentie tot MVS-samenwerking ligt er en het sociaal domein wordt hier als passend voor gezien, maar voor de jeugdhulp specifiek is dit nooit verder geconcretiseerd in visie, terwijl dit wel had kunnen helpen bij onderbouwing van advies. Als samenwerking minder prettig was verlopen, had hier wel conflict in kunnen optreden, omdat er niets over is vastgelegd. Er wordt benoemd dat in vorige processen (zoals het opzetten van het CJG) er wel duidelijke samenwerkingsafspraken waren en dat deze voortkwamen uit een onderbouwde vastgelegde visie. Deze visie ontbreekt in dit proces. Nu is er voor de werkgroep onvoldoende duidelijk of de gezamenlijke opdracht en de wijze van invulling wel aansluit bij de voor ogen staande visie op strategisch niveau.

Op gebied van inkoop wordt wel gedacht dat men op ambtelijk niveau een gedeelde visie heeft, maar wordt onderkend dat deze nooit expliciet uitgesproken is. Ambtelijk is wel het gesprek aangegaan over wat men voor ogen had betreffende de inkoop. Op wethoudersniveau wordt wel ingeschat dat er een gezamenlijk gedragen visie op inkoop is, met lokale nuanceverschillen, maar ook hier is dit niet uitgesproken of vastgelegd. Er wordt opgemerkt dat er in dit proces beslissingen zijn genomen die niet aansluiten bij de eerder aangenomen visie op inkoop, die nooit is vastgesteld (VISS document). Dit had betrekking op de contractduur. De behoefte aan duidelijkheid betreffende een gezamenlijke visie liep uiteen, waar de een genoeg heeft aan de opdracht om gewoon maar zoveel mogelijk samen te doen, wil de ander graag een beleidsmatige ondergrond of een duidelijk geformuleerde opdracht.

#### 6.4.3. Consensus over doelbereiking

De gedeelde visie kwam reeds aan bod en bij de beschrijving van het procesverloop werd al stilgestaan over de te behalen doelen, maar de wijze waarop deze doelen behaald worden, biedt ruimte voor interpretatie. Daarom is het van belang dat vooraf duidelijk is hoe met tot het resultaat wil komen. In dit proces is men bevraagd of deze wijze van doelbereiking met elkaar besproken is.

Wat met name opvalt, is dat de wijze van doelbereiking gaandeweg is gevormd. Qua inhoud zit men op een lijn, met enkele nuanceverschillen die juist gaandeweg aan het licht komen. Het proces van doelbereiking is een bijna organisch proces. Er is op de hoofdlijnen snel tot consensus gekomen. Zonder dat dit uitgesproken is, wordt ervan uitgegaan dat men het eens is over de wijze van doelbereiking, hier kun je echter niet blind op varen. Er wordt in dit proces veel gebaseerd op aannames, waarbij het meeste niet vooraf is uitgesproken of vastgelegd. Ondanks dat men het voorwerk gezamenlijk doet, is het niet vanzelfsprekend dat dit tot het zelfde uitproduct hoeft te leiden. Ook al deel je dezelfde overtuiging en kom je tot dezelfde beleidsinvulling, kan de inzet en implementatie alsnog van elkaar kan verschillen. Dat hoeft in deze samenwerking niet uit te maken en kan leiden tot een zelfde soort eindproduct maar met lokale nuanceverschillen. Verwachtingen omtrent uniformiteit in eindproduct lopen uit één.

#### 6.4.4. Wettelijke regels

Naast procesafspraken kan een proces ook beïnvloed worden door wettelijke kaders voortkomend uit regelgeving. Men is verplicht om zich aan deze regels te houden. Uit de lokale begrotingen wordt duidelijk dat de lokale jeugdhulp (per segment) boven de aanbestedingsgrens van 500.000 euro uitkomt. Dat betekent dat er openbaar aanbesteed moet worden. Vanuit de Europese aanbestedingswet (2012) worden wettelijke termijnen gesteld tussen publicatie, inschrijfperiode, openbare vragenronden, beantwoording, gunning en

contractering. Hier dient de werkgroep zich aan te houden en het tijdsplan van het proces op aan te passen. Of men zich hier volledig van bewust is zal worden nagegaan in interviews.

De aanbestedingswet is een invloedrijk wettelijk kader in dit proces. De aanbestedingswet kent een wettelijk tijdsplan, welke door de een als een houvast wordt gezien en door de ander meer als een belemmering. Zo wordt en hierdoor tijdelijk beperkt in het contact met aanbieders, tegelijkertijd biedt het structuur door deze vaste termijnen en tijdsplannen. Dit heeft invloed op het procesverloop gerelateerd aan duur, maar niet op de inhoud van het proces en de vormgeving van het inkoopbeleid. Als de opdracht minder wettelijk/dwingend was geweest, had er vertraging opgelopen kunnen worden doordat er dan eerst meer aandacht moet komen voor het creëren van draagvlak. Omdat de systematiek relatief nieuw is en de effecten nog niet bekend zijn, kan er niet elders worden getoetst en is men nog zoekende naar hoe men het het best kan doen.

#### 6.4.5. Analyse regels en afspraken

Hypothese 1:

*“Duidelijk vastgestelde samenwerkingsafspraken versterken de samenwerking en reduceren de complexiteit hiervan, daarmee draagt het bij aan een soepel procesverloop en zo ook aan een positievere procesuitkomst.”*

Vanuit de theorie van Ansell & Gash (2008), bevestigd door Provan & Kenis (2008), wordt gesteld dat interorganisationele samenwerking minder goed functioneert als er geen regels, doelconsensus of gezamenlijke visie is. Uit het onderzoek kan worden opgemaakt dat er weinig procesafspraken zijn gemaakt en vastgelegd, ook was er geen uitsproken of vastgestelde visie op samenwerking of inkoop en is de wijze van doelbereiking ook niet vooraf overeengekomen. Afspraken zijn gaandeweg gevormd en men is daar wisselend tevreden over. Dit heeft echter geen negatief effect gehad op de samenwerking, in tegendeel, juist omdat de samenwerking, de betrokkenheid en het wederzijdse vertrouwen zo hoog was, waren er minder afspraken nodig en hoefde niet alles vastgelegd te worden. Ondanks dat er bij een groot deel van de respondenten wel sterke behoefte aan afspraken bleek, is het proces er niet complexer door geworden, eerder gesimplificeerd door het ontbreken van complexe dichtgetimmerde regels en afspraken. Het proces had transparanter en meer valide kunnen verlopen, maar het is niet direct stroever verlopen. Omdat er vooraf geen concrete afspraken of criteria zijn gemaakt over de procesresultaten kan niet gezegd worden dat er een positievere of negatievere procesuitkomst is door het wel of niet hebben van vastgestelde afspraken. Het niet hebben van samenwerkingsafspraken biedt enerzijds handlingsvrijheid, wat voor een enkeling een positief effect heeft op de motivatie, maar anderzijds ontbreekt het hierdoor aan structuur en houvast, wat negatieve gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de geleverde resultaten. Het ervaren van meer bewegingsvrijheid bij minder regels wordt in theorie tevens erkend door Klijn & Koppenjan (2014) welke stellen dat een stijgende hoeveelheid aan regels ook juist tot inconsistentie en meer complexiteit kan leiden. Het ontbreken van duidelijk vooraf vastgestelde samenwerkingsafspraken heeft in deze casus geen afbreuk gedaan aan de sterke samenwerking, ook is het door de respondenten juist niet als complexer ervaren. Afspraken zijn gaandeweg gevormd, wat door respondenten als prettig en soepel werd ervaren. Bovengenoemde hypothese is met betrekking tot de samenwerking en het procesverloop in deze casus dus niet bewezen, maar juist ontkracht. Wel had het hebben van vooraf opgestelde regels, doelconsensus of gezamenlijke visie meer structuur en houvast kunnen bieden, wat tot kwalitatief betere procesresultaten had kunnen leiden. Duidelijke afspraken hadden dus wel bij kunnen dragen aan een positievere procesuitkomst, zoals de hypothese stelt. Samenvattend wordt de hypothese op gebied van procesverloop dus ontkracht omdat respondenten het juist als minder complex hebben ervaren, maar op procesuitkomst in enige mate bevestigd omdat door het gebrek aan afspraken een mindere kwaliteitsslag geslagen kon worden.

### 6.5. Macht- en middelenverdeling

Ook macht- en middelenverdeling is een van de factoren van invloed op het onderzochte proces en is daarmee een onafhankelijke variabele in het conceptueel model. Deze wordt per geoperationaliseerde indicator weergegeven waardoor kan worden gekomen tot een hypothesetoetsende analyse.

#### 6.5.1. Financiële verhoudingen

De verhouding tussen de drie gemeenten wordt met name erkend in schaalgrootte. Waar Maassluis de kleinste is met 32.000 inwoners en Vlaardingen met 72.000 en Schiedam met 76.000 samen aan kop staan. (discussienota op z'n samens, 2015) De middelenverdeling is te herleiden uit de grootte van de gemeente en

het hier bijkomstige begrotingsbudget. Omdat de lokale inkoop jeugdhulp niet in MVS-verband wordt ingekocht, maar lokaal gecontracteerd en aanbesteed wordt, heeft het verschil in begroting geen invloed op de gezamenlijke voorbereiding van de inkoop. Op welke gemeente in verhouding het rijkst is en dus mogelijk meer medewerkers etc. kan leveren, is niet ingegaan tijdens deskresearch, deze onderlinge verhoudingen en het beeld hiervan zullen mondeling nagevraagd worden.

### 6.5.2. Politieke verhoudingen

De verschillen in lokale politiek en de positie van de lokale inkoop jeugdhulp op de politieke agenda kunnen impact hebben op de wijze agendering en op de besluitvorming, daarom is er stilgestaan bij deze verschillen. Verschillen in omvang en begrotingsbudget worden in dit proces als minder relevant ervaren omdat er zowel op wethoudersniveau als ambtelijk niveau uitgegaan wordt van een gelijkwaardige samenwerking en omdat er uiteindelijk lokaal gecontracteerd en gefinancierd wordt en enkel het voorwerk samen wordt opgepakt. Er wordt gelijkwaardigheid aan tafel benoemd, hier wordt de vergelijking gemaakt met de samenwerking in de ambtelijke werkgroep. Wel wordt er bemerkt dat Vlaardingen meer menskracht heeft en sterker vertegenwoordigd is in werkgroepjes.

Ook op wethoudersniveau benoemt iedere respondent dat er ook tussen hen een goede samenwerking is en dat er wordt gehandeld op basis van gelijkwaardigheid. Er is op ambtelijk niveau in mindere mate zicht op hoe de politieke verhoudingen onderling liggen. Daarbij wordt benoemd dat zij wel politieke verschillende kleuren hebben, maar deze niet waarnemen aan tafel, dit wordt tevens door wethouder onderkend. De onderlinge samenwerking straalt vertrouwen uit, waarvan wordt gezegd dat dit ook zijn uitwerking heeft op de mate van vertrouwen op ambtelijk niveau.

Er worden wel verschillende bestuursstijlen herkend bij de wethouders, maar door die gelijkwaardigheid en samenwerking heeft dat geen negatief effect. Er is een verschil in kennis en invloed, er is een verschil in portefeuillevdeling, maar doordat wethouders elkaar onderling goed informeren en ondersteunen, heeft dit minder impact. Een respondent noemt dat macht bestaat uit kennis, uitstraling, vertrouwen en invloed, dit is wel persoonlijk verschillend tussen de wethouders. Die verschillen in invloed hebben volgens enkele respondenten wel effect op de uiteindelijke resultaten, maar niet op het ambtelijke proces. Als het aankomt op daadwerkelijke besluitvorming kan de mate van invloed en macht wel meer tot uitdrukking komen, maar tot op heden is die nog in mindere mate herkend. Dit was te zien toen de wethouder van Vlaardingen halverwege het proces uitviel, dit had weinig impact. Hun persoonlijke en politieke verschillen worden onderling ondervangen en hebben daarom geen negatief effect op het procesverloop. Wel wordt gezien dat er verschil in macht van invloed is bij de uiteindelijke besluitvorming en daarbij op het procesresultaat.

De wethouders delen hetzelfde urgentiebesef betreffende de jeugdhulp, hierdoor ervoeren zij de samenwerking op dit gebied als voor de hand liggend. Het onderwerp staat bij wethouders misschien wel gelijk op de agenda, maar op directieniveau wordt benoemd dat het urgentiebesef misschien nog wel in mindere mate aanwezig is. Omdat er onderling een goede chemie heerst tussen wethouders, wordt er geen misbruik gemaakt van elkaars zwaktes. Er is geen rivaliteit te proeven. De verschillen in macht hebben in mindere mate invloed op het algehele procesverloop, maar heeft wel degelijk effect op fase van besluitvorming en hiermee op de eindresultaten.

### 6.5.3. Veronderstelde wederzijdse afhankelijkheid

Naast de financiële en politieke verhoudingen is de mate van afhankelijkheid tussen de drie gemeenten ook van invloed op het proces. Als het gaat om de wederzijdse afhankelijkheid van de drie gemeenten onderling is er een verschil in opvattingen merkbaar. Deze lopen uiteen van volledige afhankelijkheid tot het prima zelf kunnen. Er is zelfs op lokaal niveau al verschil in opvattingen over afhankelijkheid. De een zegt echt volledig afhankelijk te zijn van de andere gemeenten om hun doel te bereiken en de ander zegt het wel alleen te kunnen, maar dat je het dan wat drukker hebt. Binnen Vlaardingen zelf is al verschil in opvatting over de afhankelijkheid in het wel alleen kunnen of daar veel te klein voor zijn. Maassluis voelt zich wel afhankelijk, zij noemen zichzelf te klein om het alleen te doen en zeggen dan in de knel te komen in het voorwerk. Zij noemen dus wel afhankelijk te zijn, maar het wederzijdse aspect lijkt kleiner, zij hebben anderen meer nodig dan zij hen. Dit wordt door de andere twee gemeenten overigens niet erkend.

Qua tijdsdruk, kennis en kwaliteit wordt onderkend dat je elkaar nodig hebt. De meerwaarde in MVS-samenwerking wordt gevoeld in meer denkkracht, meer capaciteit en financiële middelen. Er is meer volume en kwaliteit. De meeste gemeenten zouden het wel alleen kunnen omdat er toch al lokaal wordt ingekocht, maar het kost dan meer tijd en geld en er is kans op mindere kwaliteit. Er wordt wel uitgegaan van wederzijdse



afhankelijkheid. Naar de regionale GRJR wordt die afhankelijk wel eenduidig herkend, drie gemeenten staan samen sterker tegen de overige twaalf, dan één 1 alleen. Massa maken wordt als voordeel genoemd. Als een gemeente het alleen had moeten doen, met minder massa, dan had niet gegarandeerd kunnen worden dat de benodigde partijen zich in zouden schrijven voor de aanbesteding en had hiermee het doel van de inkoop jeugdhulp niet bereikt geworden, namelijk een zorgaanbod dat aansluit bij de behoefte van de jeugdigen en het gezin.

#### 6.5.4. Analyse macht en middelen verderling

Hypothese 2:

*“Hoe meer er sprake is van evenredige verdeling van macht en middelen, hoe hoger het vertrouwen en de betrokkenheid tussen de actoren, wat indirect leidt tot een soepeler procesverloop en positievere uitkomsten.”*

Zaken zoals capaciteit en geld hebben volgens de collaborative-governancetheorie van Ansell & Gash (2008) invloed op de mate van vertrouwen en verbondenheid binnen het samenwerkingsnetwerk. In dit onderzoek zijn financiële en politieke middelen apart onderzocht. De omvang van de drie gemeenten is verschillend, hiermee dus ook het begrotingsbudget. In onderzoek kwam naar voren dat het verschil in financiële ruimte geen positieve of negatieve invloed had op de samenwerking, op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Meerdere malen is uitgesproken dat er wordt gehandeld vanuit gelijkwaardigheid en wederzijdse afhankelijkheid en dat middelenverdeling hierbij niet als relevant wordt ervaren. Wel heeft het enige invloed op de samenstelling van het netwerk, de grotere gemeenten hebben immers meer capaciteit. Dit hinderde de mate van betrokkenheid echter niet, enkel bij één respondent was de mate van betrokkenheid wat kleiner, omdat in Vlaardingen de inkoop jeugdhulptaken verdergaand zijn opgesplitst en niet alle werkzaamheden in dit proces voor hem relevant waren. De onevenredigheid in omvang en financiële middelenverdeling tussen de kleinere gemeente Maassluis en de andere twee van gelijke omvang leidde dus niet tot wantrouwen of lagere mate van verbondenheid zoals Ansell & Gash (2008:551) stellen.

Het verschil in ervaren macht betreffende de politieke verhoudingen was wisselend, de ene wethouder wordt als invloedrijker gezien dan de ander, maar omdat er sprake is van een prettige samenwerking en hoge mate van wederzijds vertrouwen worden de verschillen in macht en invloed niet als nadelig ervaren, maar vullen zij elkaar juist aan. Er is dus wel sprake van disbalans in macht en middelen verdeling, maar deze worden niet als negatief ervaren. Het verloop van het proces en diens uitkomsten kunnen in deze casus dus niet herleid worden aan de hand van de mate van evenredigheid in de verdeling van macht en middelen, hiervoor lijkt de hoge basis van vertrouwen, gelijkwaardigheid en wederzijdse afhankelijkheid de disbalans te oversteigen. Aan de hand van onderzoek kan echter niet worden gesteld dat hypothese in andere processen ook ontkracht wordt, dit als kanttekening bij deze single casestudy.

### 6.6. Type leiderschap

Leiderschap wordt in diverse literatuur als belangrijke factor van invloed gezien op (intergemeentelijke) samenwerkingsprocessen. Deze onafhankelijke variabele wordt in dit onderzoek vooral bekeken vanuit netwerkmanagement.

#### 6.6.1. Netwerkmanagement

Leiderschap kan op diverse wijzen worden gedefinieerd, in dit onderzoek is sprake van een netwerksamenwerking, daarom wordt leiderschap hier afgebakend tot netwerkmanagement. Zoals eerder werd beschreven, is de tevredenheid over netwerkmanagement ook direct van invloed op de procesresultaten, maar leiderschap heeft tevens zijn invloed op de overige afhankelijke variabelen.

Er wordt in het onderzochte proces niet heel duidelijk leiderschap onderscheiden in de werkgroep, meer met elkaar ontdekken dan een slagvaardige leider. De een neemt wat meer het voortouw, de ander wordt meer gezien als een voorzitter. Er is meer een verspreide vorm van leiderschap per onderdeel, waar iemand affiniteit en kennis van heeft. Verdeling onder gelijken. Wel wordt er leiderschap op basis van kennis herkend. Op het moment dat iemand ergens veel verstand van heeft, zal de groep deze persoon op dat onderdeel volgen en aannemen wat gezegd wordt. Hierdoor exploreer je met elkaar en bouw je zo kennis op, met een strakke leider die iedereen blindelings volgt wordt volgens een respondent een stuk minder kennis opgebouwd. Het hebben van kennis op een specifiek gebied brengt met zich mee dat ernaar geluisterd wordt en dat men die persoon zal volgen. Ieders stem weegt even zwaar en het woord democratie wordt zelfs gebruikt. Er worden dus



verschillende vormen van leiderschap gesignaleerd, de ene uit positie (projectleider) uit kennis op onderdeel en uit persoonlijkheid (natuurlijke leider). Projectleider zelf zegt dienend/faciliterend leiderschap in te zetten en herkent geen andere leiderschapsvormen bij de anderen.

De projectleider wordt door de anderen gezien als formele leider omdat hij voorziet, iedereen achter de vordende zit en notulen maakt, maar die taak is aan hem gedelegeerd. Hij hakt de knopen door, maar het is niet voor iedereen volledig duidelijk of deze beslissingen echt breed gedragen worden. Hij wordt door de meesten niet als gevoelsmatige leider gezien, enkel als formeel leider.

Strakkere sturing had mogelijk meer snelheid in het proces kunnen bieden, maar projectleider geeft zelf aan dat een strakkere directievere vorm had volgens hem remmend gewerkt met minder draagvlak. Projectleider zelf geeft aan dat hij bewust heeft gekozen om het proces organischer te doen laten verlopen in plaats van deze hiërarchischer aan te sturen. Meer procesmanagement dan projectmanagement. Zeker omdat het proces tot nu toe de oriënterende fase betrof, waarin sturen op targets minder passend is. Er wordt geconstateerd dat binnen de overheid meer op processen wordt gestuurd dan op project. De rol van de projectleider is volgens sommigen vooraf onvoldoende duidelijk gemaakt. Er wordt nu zowel inhoudelijke inkoopkennis als processturing van hem verwacht, een dubbele pet die niet is uitgesproken.

De projectleider wordt gezien als verantwoordelijke voor het proces en niet direct voor de inhoud. Door te werken met een externe projectleider die tevens veel inhoudelijke kennis heeft, wordt de kwaliteit van het uiteindelijke resultaat verhoogd, wanneer er geen duidelijke leider had geweest of inhoudelijke kennis ontbrak had niet hetzelfde resultaat kunnen worden geboekt. De behoefte aan leiderschap was uiteenlopend, waar de een juist strakkere sturing en meer slagvaardigheid wil, vindt een ander deze gezamenlijke vrijheid juist prettig, de tevredenheid liep dus uiteen, maar was over het algemeen positief. Een kanttekening is dat doordat projectleider zowel het proces bewaakte als de inhoudelijke inkoopkennis inbracht, zijn kleur en voorkeur uiteindelijk wel doorgeschemert in de resultaten. Het is hierbij aan de overige groepsleden om kritisch te blijven en hier waar wenselijk op bij te sturen.

### 6.6.2. Analyse leiderschap

Hypothese 3:

*“Succesvolle samenwerking ontstaat wanneer er een sterke natuurlijke leider aanwezig is die respect en vertrouwen ontvangt vanuit het samenwerkingsnetwerk, wat vervolgens leidt tot een soepeler procesverloop en positievere procesresultaten.”*

In dit proces werd geen duidelijke natuurlijke leider geconstateerd, er was sprake van een logische rolverdeling door de aanstelling van een projectleider, hiernaast werd met name geluisterd en gehandeld naar de specifieke kennis van de betrokken actoren op diverse expertisegebieden. Vertrouwen en respect waren in dit samenwerkingsnetwerk universeel en niet enkel gericht op een specifieke leider. Projectleider stelde zichzelf op als faciliterend leider, dit verzekert volgens Ansell & Gash (2008:554) de integriteit van het samenwerkingsproces, dit werd door de respondenten bevestigd en als prettig ervaren.

Volgens Klijn & Koppenjan (2004:203) is een onpartijdige leider van belang; wanneer hij inhoudelijk betrokken is, zou dit ertoe kunnen leiden dat de andere actoren beperkt worden in hun ruimte tot oplossingsdenken. Dit wordt in deze casus bevestigd, doordat de projectleider een tweeledige opdracht kende, van zowel projectleider als inhoudelijk inkoopexpert. *“Doordat de kennis omtrent inkoop bij één persoon ligt, die tevens projectleider is, ontstaat de kans dat deze persoon een veel grotere invloed heeft op de procesresultaten, diens persoonlijke kleur kan doorschemeren.”*

De overige actoren waren van zijn kennis en kunde afhankelijk om te komen tot een goed eindresultaat. De invloed van projectleider heeft dus grote invloed gehad op de procesuitkomsten, vanwege zijn ingebrachte kennis, kunde en voorkeuren. Gezien het feit dat er een aangewezen leider in het proces aanwezig was en er geen sprake was van een natuurlijke leider, kan niet worden gesteld of dit tot een soepeler verloop of positievere resultaten had geleid. Wel werd de samenwerking als succesvol ervaren waarbij het proces zonder natuurlijke leider tevens als soepel is ervaren en men tevreden is met de inhoudelijke kwaliteit van de procesresultaten. Er kan dus worden gesteld dat er niet per se een natuurlijke leider nodig is om te komen tot succesvolle samenwerking en een soepel procesverloop en goede resultaten. Tegelijkertijd betekent dit niet dat de samenwerking, het verloop en de resultaten niet beter hadden kunnen zijn als er wel een natuurlijke leider aanwezig had geweest, dit kan in deze casus bevestigd noch ontkracht worden.

## 6.7. Mate van betrokkenheid

Deze onafhankelijke variabele wordt in dit onderzoek gebundeld met motivatie. Tijdens literatuurstudie bleek dat enkele onderzoeken betrokkenheid en motivatie als separate variabelen hanteren, maar in dit onderzoek is ervoor gekozen om de mate van betrokkenheid te bekijken vanuit aansluiting bij het gemeenschappelijke belang en motivatie tot deelname. Op basis van deze resultaten wordt een hypothesetoets gedaan.

### 6.7.1. Motivatie tot deelname

Vanuit theorie blijkt dat de aard van deelname relevant is voor motivatie, zo is deelname op vrijwillige basis van belang bij de mate van betrokkenheid. Er wordt in dit proces hoog commitment geconstateerd en er wordt een zekere mate van vanzelfsprekendheid geconstateerd en overtuiging om het met elkaar goed te doen. Er waren bij enkele respondenten wel persoonlijke pieken en dalen in betrokkenheid, maar men hield elkaar scherp. Er wordt gestructureerd en gedisciplineerd gewerkt, men houdt zich aan afspraken, hier wordt de betrokkenheid ook in herkend. Er wordt grondig te werk gegaan, wanneer motivatie en betrokkenheid minder was, was er kans dat het minder grondig zou gebeuren. Het lerend vermogen van de werkgroep wordt door een respondent expliciet benoemd en gerelateerd aan de mate van betrokkenheid. Omdat samenwerking zo leuk verloopt, geeft dit energie en versterkt motivatie.

De motivatie om deel te nemen is wisselend, de een is graag betrokken bij de ontwikkeling van iets nieuws, de ander ziet eigenlijk een kleinere rol voor zichzelf wegens regionale positie. De persoonlijke motivatie loopt uiteen van pionieren, verbreden van kennis, de sensatiefactor tot het wroeten aan de wortels van het jeugdstelsel. Die intrinsieke motivatie wordt door een enkele respondent niet direct gekoppeld aan de samenwerking, als men het alleen had moeten doen, was men net zo betrokken geweest, maar ook niet andersom. De persoonlijke motivatie tot deelname lopen uiteen, maar zijn over het algemeen hoog.

### 6.7.2. Gemeenschappelijk belang

Het gemeenschappelijk belang dient niet verward te worden met de gezamenlijke visie of doel van het proces. Bij deze indicator gaat het er vooral om dat het gezamenlijke belang aansluit bij de belangen van de eigen organisatie. Men benoemt dat resultaatfinanciering goed aansluit bij de sociale visie en organisatiedoelen, waarin wens is tot maatwerk en aansluiting op behoefte van het kind. Er wordt wel benoemd dat het binnen de jeugdhulp makkelijker te komen is tot een gezamenlijk belang (het beste voor het kind) dan in een hardere sector. Omdat er ook op bestuurlijk niveau een gezamenlijk gedragen urgentiebesef was, werd ook gemakkelijker gekomen tot een gezamenlijk belang. Ook het feit dat dit proces zich binnen een beleidssector afspeelt, maakt dat er weinig verschil in belangen tussen actoren is. Wel benoemt een respondent dat deze nieuwe inkoopsystematiek nog nieuw is en dus nog niet bewezen is of het wel werkt en oplevert wat verwacht wordt. Ondanks dat een enkeling nog sceptisch is over het effect van de nieuwe resultaatbekostiging, lijkt iedereen het eens te zijn over de aansluiting bij de uitgangspunten van de jeugdhulp en hiermee het gezamenlijke belang.

### 6.7.3. Analyse mate van betrokkenheid

Hypothese 4:

*“Wanneer motivatie en betrokkenheid in hogere mate aanwezig is, bijvoorbeeld wanneer het gezamenlijk belang aansluit bij het eigen belang, kan dit het procesverloop versoepelen en heeft zo een positieve invloed op de uitkomsten van het proces.”*

In de theorie van Ansell & Gash (2008:552) wordt door diverse onderzoekers bevestigd dat de voorgeschiedenis in samenwerking en de (dis)balans in macht en middelenverdeling van invloed is op de mate van motivatie. In deze casus wordt de prettige samenwerkingservaringen inderdaad benoemd als stimulans tot deelname, echter wordt de macht en middelenverdeling hierbij niet als relevant ervaren. De motivatie tot deelname aan een samenwerkingsnetwerk wordt volgens Logson (1991) vergroot wanneer de deelnemer inziet dat zijn doel behaald kan worden door samen te werken. In het onderzochte proces is dit inderdaad de merkbare drijfveer. Men is zeer betrokken en gemotiveerd omdat men het belang van de samenwerking inziet. Niet alleen om hun eigen doel te behalen, maar ook om bij te dragen aan het gezamenlijk belang, een passend jeugdzorg aanbod. Deze motivatie en betrokkenheid had een positief effect op het procesverloop en heeft tevens geleid tot een resultaat waar alle actoren zich in kunnen vinden en welke aansluit bij het gezamenlijk belang. Tevens heeft de mate van wederzijdse afhankelijkheid in dit proces ook positief bijgedragen aan de betrokkenheid, zoals Ansell & Gash (2008:560) in hun theorie al schetsten. Er kan dus worden gesteld dat

bovengenoemde hypothese in positieve zin kan worden bevestigd, dus dat hoge motivatie en betrokkenheid en aansluiting bij het gezamenlijk belang het proces hebben versoepeld en positieve uitwerking hadden op de uitkomsten van het proces. Er kan echter in deze casus niet worden bewezen of het ontbreken van de motivatie of betrokkenheid ook echt tot een stroever procesverloop en minder goede resultaten had geleid. De hypothese wordt in deze single case study dus bevestigd.

## 6.8. Vertrouwen

Vertrouwen is, zoals reeds gesteld, een uitdagende variabele om te operationaliseren. Omdat het onderzoeken van de mate van vertrouwen in een netwerk al als een onderzoek an sich kan worden gezien, is er in dit onderzoek verder afgebakend. Op basis van de toegepaste theorie is de term vertrouwen geoperationaliseerd tot vertrouwen op basis van voorgeschiedenis. De mate van vertrouwen in dit onderzoek wordt dus gebaseerd op de ervaringen omtrent eerdere samenwerkingen. Na het beschrijven van de resultaten van deskresearch en interviews, wordt de vooraf opgestelde hypothese getoetst.

### 6.8.1. Vertrouwen op basis van voorgeschiedenis

Om de mate van vertrouwen te kunnen analyseren op basis van voorgeschiedenis is het van belang om in kaart te brengen welke eerdere vormen van samenwerking hebben plaatsgevonden en hoe deze samenwerking is verlopen. Hierbij is het vooral van belang hoe het verloop is ervaren.

Zoals in de notitie verbonden partijen en de discussie nota 'op z'n samens' al naar voren kwam wordt er al op diverse terreinen samengewerkt binnen MVS. De drie gemeenten nemen samen deel aan negen gemeenschappelijke regelingen: de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, Metropoolregio Rotterdam-Den Haag, DCMR Milieudienst Rijnmond, Koepelschap Buitenstedelijk Groen, Recreatieschap Midden-Delfland, Jeugdhulp Rijnmond, ROGplus NWN, GGD Rotterdam Rijnmond en Stroomopwaarts MVS.

Tijdens dit onderzoek ligt de focus echter op het sociaal domein. Hierin is nauw samengewerkt omtrent de decentralisatie van WMO, Jeugdhulp en de participatiewet.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen samenwerking binnen de jeugdhulp, het sociaal domein of zelfs daarbuiten. Er worden diverse voorbeelden van eerdere samenwerking genoemd. Zo noemen enkele respondenten de gezamenlijke opzet van de CJG's als een positieve ervaring en hebben de meesten de eerdere samenwerking in de jeugdhulpinkoop van 2015 tot 2017 ook als prettig ervaren. Dit was een bijna gelijke samenstelling van het netwerk als dit proces, dit bracht een zekere vertrouwensbasis met zich mee. Een respondent benoemt een zeer positieve ervaring binnen de samenwerking bij de WMO, die zelfs vergaander en efficiënter was dan dit proces. Nu wordt nog veel per gemeente dubbel gedaan en is vertrouwen in taakverdeling minder vanzelfsprekend dan bij het proces van WMO inkoop.

Er worden ook enkele negatievere ervaringen benoemd, maar deze komen veelal niet uit eerste hand. Zo wordt de samenvoeging van de leerplichtambtenaren als moeizaam ervaren en verloopt de samenwerking binnen gezamenlijk participatiebedrijf Stroomopwaarts ook nog niet optimaal. Ook binnen het samenvoegen van de sectoroverstijgende vervoersstromen is de samenwerking stroever. Hierbij wordt opgemerkt dat wanneer het terreinoverstijgende samenwerking is tussen verschillende doelgroepen en geldstromen, de samenwerking vaak stroever loopt omdat er lastiger tot gezamenlijk belang wordt gekomen. Toch kan het zelfs binnen hetzelfde werkveld ook stroef gaan, zoals bij leerplicht, waarbij de factor van vastgeroeste ambtenaren wordt genoemd.

Er was een zekere mate van basisvertrouwen op persoonsniveau in dit proces, omdat men elkaar al kende en een positieve ervaring met elkaar deelde, toch wordt door enkele respondenten benoemd dat als een groepslid ook deel had uitgemaakt van minder succesvolle samenwerkingsprocessen, dit wel een negatieve invloed had kunnen hebben op mate van vertrouwen. Ook op wethoudersniveau was het wederzijds vertrouwen hoog en werd het vertrouwen van wethouders in hun ambtenaren benoemd. Dit vertrouwen komt volgens een respondent niet alleen door de prettige samenwerkingservaring, maar ook door het gezamenlijk belang en urgentiebesef. Het feit dat er zonder vastgelegde regels en afspraken een zodanig goed proces doorloopt, geeft volgens een respondent blijk van vertrouwen. Dit vertrouwen wordt vooral herkend op persoonsniveau, op directieniveau wordt dit nog niet als vanzelfsprekend gezien. De wethouders vertrouwen elkaar en dit heeft zijn doorwerking op het vertrouwen in elkaar op ambtelijk niveau. Het persoonlijk vertrouwen in de werkgroep is hoog, deels omdat zij al een positieve ervaring met elkaar delen.

Een nadeel van hoge mate van vertrouwen is dat men bij een zeer harmonieus verlopend proces blinde vlekken kan delen. Omdat eenieder op elkaars oordeel vertrouwt, worden minder kritische vragen gesteld, terwijl dit juist kan bijdragen aan kwaliteitsverbetering.

## 6.8.2. Analyse van vertrouwen

Hypothese 5:

*“Eerdere positieve ervaringen in de samenwerking tussen betrokken actoren verhoogt het niveau van vertrouwen binnen het samenwerkingsnetwerk, wat vervolgens positief bijdraagt aan betere samenwerkingsprestaties en een prettiger procesverloop.”*

Hoge mate van vertrouwen wordt in theorie gerelateerd aan betere samenwerkingsprestaties (Klijn, Edelenbos en Steijn, 2010) daarom is het een invloedrijke factor op de procesresultaten. Ansell & Gash (2008, 553, 554) noemden dat een verleden met conflict of eerder gefaalde samenwerkingspogingen zich kan uiten in een lage mate van vertrouwen en dat dit negatief effect op het procesverloop kan hebben. In deze casus wordt onderscheid gemaakt in eerdere samenwerkingen binnen de gemeenten breed, het sociaal domein en specifiek op jeugdhulp. Om relevantie te bewaken wordt in analyse enkel de ervaringen binnen jeugdhulp meegenomen. Binnen de intergemeentelijke samenwerking omtrent jeugdhulp zijn veelal positieve ervaringen, waardoor men goed op elkaar ingespeeld is en er een zekere basis van wederzijds vertrouwen is omdat men elkaar al kent. Er is in dit samenwerkingsnetwerk sprake van een hoge mate van vertrouwen op persoonsniveau, maar ook op gemeentelijk en bestuurlijk niveau is het vertrouwen hoog. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de opmerking waarin wordt gesteld dat vertrouwen blijkt uit het feit dat er ondanks het gebrek aan regels en afspraken toch een goed proces is doorlopen en tot een goed resultaat is gekomen. Deze mate van vertrouwen wordt echter niet als vanzelfsprekend ervaren door de respondenten, zij noemen dit meer dan eens bijzonder. Zowel op de resultaten als op het verloop van het proces heeft het vertrouwen dus direct zijn positieve werking gehad. Wel wordt ook de keerzijde van een hoge mate van vertrouwen en een zeer harmonisch proces geschetst, het kan namelijk leiden tot blinde vlekken, doordat men minder kritisch naar elkaar toe is. *“Een leuke/fijne samenwerking hoeft niet altijd tot betere kwaliteit of resultaat te leiden, scherpte kan dan ontbreken. Het is niet zo vanzelfsprekend als gedacht wordt. Harmonieuze samenwerking leidt dus niet automatisch tot beste kwaliteit.”* Men vertrouwt elkaar in dit proces dusdanig, dat de kwaliteit van het geleverde werk in mindere mate wordt bekritiseerd. Dit kan betekenen dat een mindere mate van vertrouwen dus tot een kwalitatief beter eindresultaat zou kunnen leiden. Toch is men tevreden over de kwaliteit van de samenwerkingsprestaties en kan er dus gesteld worden dat de hoge mate van vertrouwen een positieve werking heeft gehad op de prestaties en het verloop van het proces. Deze mate van vertrouwen wordt wel verhoogd door de positieve samenwerkingservaringen, maar is hier niet volledig aan toe te schrijven. De hypothese wordt in dit onderzoek bevestigd aan de hand van de ervaringen en uitspraken van de respondenten, met de kanttekening dat een zeer hoge mate van vertrouwen ook kan leiden tot een minder kritische blik.

## 6.9. Samenstelling van het netwerk

De laatste onafhankelijke variabele die als factor van invloed op samenwerkingsprocessen wordt gezien, is de samenstelling van het netwerk. Deze variabele is in de gehanteerde theorie van Ansell & Gash buiten beschouwing gelaten, maar kwam in overige literatuur wel terug en werd door onderzoeker als relevant beschouwd. Zowel de omvang, aanwezige competenties als eventuele wisselingen in samenstelling kunnen invloed hebben op het onderzochte proces. De onderzoeksresultaten worden hier per indicator weergegeven en er wordt afgesloten met een analyse door middel van hypothesetoets.

### 6.9.1. Omvang van het netwerk

Zoals reeds beschreven bestaat de werkgroep uit negen leden, inclusief projectleider. Geraadpleegde wijkteammedewerkers, betrokken zorgaanbieders en de wethouders jeugd zijn wel betrokken geweest bij het proces, maar geen onderdeel van de intergemeentelijke werkgroep.

### 6.9.2. Netwerkcompetenties

De aan- of afwezigheid van bepaalde competenties in het netwerk kan grote gevolgen hebben voor de het procesverloop en de kwaliteit van de resultaten, daarom is er bij de werkgroep doorgevraagd op de competenties die zij hebben herkend of juist gemist.

Persoonlijke eigenschappen lijken redelijk goed uitgebalanceerd in de werkgroep, ieder brengt zijn eigen kennis mee aan tafel en vult elkaar hierop aan. Er is een goede dekking van diverse achtergrondkennis. De groep wordt meerdere malen complementair genoemd. Ook wordt deze goede samenstelling meer dan eens toevallig genoemd. Hierbij wordt erkend dat het proces afhankelijk is van personen en dat hier niet

volledig op gestuurd kan worden. Er is tevredenheid over de aanwezige competenties. Nu is er een mix tussen punctuele, creatieve, daadkrachtige en verdiepende professionals. Opgemerkt wordt dat niemand een 'vastgeroeste ambtenaar' is, wat best bijzonder wordt genoemd in gemeenteland. De juiste samenstelling van kennis wordt in deze samenwerking als meerwaarde gezien. Wel wordt er wat inkoopkennis gemist en benoemt een respondent dat de politiek-bestuurlijke sensitiviteit beter kan. Over de aanwezigheid van slagvaardigheid en de omvang van het netwerk lopen de meningen uiteen.

Opgemerkt wordt dat het sociale domein een zachter karakter kent, waarin medewerkers vaak empathischer zijn en sterkere communicatieve vaardigheden beschikken dan in bijvoorbeeld de ICT. Daarbij kenmerken zij zich ook weer door vaak minder gestructureerd en procesmatiger te zijn. Men noemt de huidige samenstelling goed uitgebalanceerd en complementair aan elkaar. Ook erkennen zij allen dat deze samenstelling is gebaseerd op toevalligheid, er wordt niet verwacht dat werkgroepen samengesteld worden op basis van persoonlijke kenmerken en vaardigheden. Dit gebeurt in de praktijk veelal op basis van functieomschrijving en noodzaak. Opmerkelijk is dat door de een slagvaardigheid wordt gemist, de ander benoemt juist dat er voldoende slagvaardige types aanwezig zijn. Er wordt door een respondent benoemd dat men in een kleinere samenstelling ook had kunnen werken, maar anderen spreken dit tegen vanwege de kwetsbaarheid.

### 6.9.3. Veranderingen in de samenstelling

Naast de aanwezige competenties heeft ook de wisseling in samenstelling impact op het proces. Daarom is hier ook bij stilgestaan. Kort voorafgaand aan het proces heeft er een wisseling plaatsgevonden en na de besluitvorming (na de zomer) zal er opnieuw wisseling plaatsvinden, er is dus lastig aan te geven welke impact dit gehad zou hebben. Wisseling vraagt om inwerktijd en inleestijd, er moet energie en tijd in gestoken worden. Er is nu een solide basis, waarin wordt verwacht met wisselingen om te kunnen gaan. Wel verlies je een stukje kennis en betrokkenheid, maar je krijgt er wat voor terug. De dynamiek zal wel veranderen. De impact bij wisseling wordt door de een groter genoemd dan door een ander. Ook wanneer deze groot wordt genoemd, lijkt deze niet onoverkoombaar. Het is hierbij wel afhankelijk van wie er in welke fase uitstapt. Een projectleider heeft een andere impact dan een medewerker aan het begin van het proces. Impact van wisseling in samenstelling valt of staat met de kwaliteit die ervoor terugkomt en hoe lang het duurt voordat de vacature opgevuld is, dat maakt het wel kwetsbaar. Het proces had anders kunnen verlopen en de resultaten hadden anders kunnen zijn als bepaalde actoren weg waren gevallen. Momenteel zitten er per gemeenten twee medewerkers, deze tandems werken prettig en zijn goed op elkaar ingespeeld, dat maakt het minder kwetsbaar mocht er iemand wegvallen.

Samenwerking zou niet afhankelijk moeten zijn van de persoon maar van de partij/gemeente, onmisbaarheid is hierbij relatief. Continuïteit is goed voor het proces, maar tegelijkertijd kan wisseling in samenstelling soms juist goed kan uitpakken, zeker wanneer je bepaalde competenties mist.

### 6.9.4. Analyse samenstelling van het netwerk

Hypothese 6:

*"Wanneer een netwerk een grote omvang of veel wisseling in samenstelling kent, kan dit gevoel van cohesie verminderen en het wederzijds vertrouwen en betrokkenheid afnemen, wat kan leiden tot een stroever lopend proces en minder bevredigende procesresultaten."*

Kenis & Provan (2008) benoemen in hun perspectief op netwerk governance dat de omvang van het netwerk invloed heeft op de samenwerking. Tomme et al. (2011) benoemen hiernaast ook de impact van verschuivingen in samenstelling en de frequentie/structuur van het contact in het samenwerkingsnetwerk. Ook worden de competenties die de actoren in het samenwerkingsnetwerk zitten, benoemd als invloedrijke factor. De omvang, competenties en veranderingen in samenstelling samen vormen de volledige variabele van samenstelling van het netwerk. Echter wordt in deze hypothese enkel naar omvang en wisseling van de netwerksamenstelling gekeken.

Uit dit onderzoek blijkt dat er voorafgaand aan het proces wel enkele wisselingen hebben plaatsgevonden in het netwerk, maar dat deze sinds de start consistent is gebleven. Elke gemeente werd door minimaal twee deelnemers vertegenwoordigd, in totaal bestond het samenwerkingsnetwerk uit acht personen. Ondanks dat er wisselende meningen waren over de mate van effectiviteit in taakverdeling, werd het netwerk niet als te groot ervaren en werd de tandemfunctie van de gemeentelijke deelnemers juist als prettig ervaren. De impact van wisseling in samenstelling is afhankelijk van wie er in welke fase van het proces vertrekt, het vertrek in de oriënterende fase heeft minder impact dan in de fase van daadwerkelijke invulling en beslissing.

Ook heeft het vertrek van een tijdelijke ambtelijke kracht die weer vervangen wordt, minder invloed op het proces dan het vertrek van bijvoorbeeld de projectleider. “Er komt gewoon weer een nieuwe en als je even de tijd neemt om die nieuwe persoon te introduceren en mee te nemen, dan komt het heus goed” Hierbij wordt wel vermeld dat het afhankelijk is van de kwaliteit die je ervoor terugkrijgt. Wisseling is dus wel van invloed, maar niet onoverkoombaar. Wel wordt de stabiliteit in samenstelling gezien als bevorderlijk voor het proces. Men werkt zoals reeds beschreven ook op persoonlijke titel prettig met elkaar samen en hebben in soortgelijke samenstelling eerder samengewerkt, waardoor het gevoel van cohesie reeds op peil is. Omdat het wederzijdse vertrouwen en de mate van betrokkenheid in dit proces ook als zeer hoog ervaren werden, wordt niet gedacht dat de omvang en wisseling in samenstelling van het netwerk hier een grote impact op heeft en dus niet direct doorvloeit in invloed op het verloop en de resultaten van het proces.

Men was veelal tevreden over de omvang van het netwerk en benoemde de stabiliteit in samenstelling als bevorderlijk. De hoge mate van cohesie, betrokkenheid en vertrouwen kan echter niet direct herleid worden aan deze positieve bemerkingen, omdat deze vanwege voorgechiedenis in samenwerking en gezamenlijk belang al hoog waren. Wel wordt gezien dat de omvang en stabiliteit gunstig was voor het procesverloop. De negatieve stelling van deze hypothese kan in deze casus dus niet worden bevestigd, maar de causaliteit tussen de samenwerking van het netwerk en het procesverloop en diens resultaten wordt wel degelijk erkend.

## 6.10. Overige opmerkingen en bijzonderheden

Naast uitspraken omtrent de bevroegde variabelen en indicatoren, hebben respondenten ook enkele uitspraken gedaan omtrent de samenwerking in brede zin en hebben zij vrijblijvend op- en aanmerkingen omtrent analyse gemaakt. Deze op- en aanmerkingen worden hier weergegeven omdat zij van invloed zijn geweest op de analyse van de vergaarde data. Uitspraken worden niet als harde waarheid aangenomen, maar worden meegenomen in overweging, met de kanttekening dat deze niet onderbouwd zijn. Er is bij onderstaande opsomming geen onderscheid gemaakt in relevantie:

- “Een leuke/fijne samenwerking hoeft niet altijd tot betere kwaliteit of resultaat te leiden, scherpte kan dan ontbreken. Het is niet zo vanzelfsprekend als gedacht wordt. Harmonieuze samenwerking leidt dus niet automatisch tot beste kwaliteit.”
- “In analyse moet je rekening houden met het verschil in samenwerking binnen jeugdhulp, binnen sociaal domein of zelfs daarbuiten. Dat maakt verschil. Dit proces vindt zich met name plaats in een zachte sector, het sociaal domein. Kenmerken van dit proces kunnen daarom lastig vergeleken worden met processen buiten deze sector.”
- “Alle factoren (waardonder samenwerking) staan met elkaar in verbinding, alles heeft direct of indirect uitvloeiend effect op elkaar, daarom is causaliteit moeilijk hard te maken.”
- “Doordat de kennis omtrent inkoop bij één persoon ligt, die tevens projectleider is, ontstaat de kans dat deze persoon een veel grotere invloed heeft op de procesresultaten, diens persoonlijke kleur kan doorschemeren.”
- “Implementatie van de inkoop is echt een ander proces dan komen tot inkoopbeleid, houd dit gescheiden in analyse.”
- “Dat het proces en de samenwerking hier zo goed dat wil nog niet zeggen dat het als best practice kan dienen voor andere processen. Hiervoor is het te afhankelijk van het terrein en personen. Het is niet vanzelfsprekend dat deze samenwerking in dit proces zo goed blijft verlopen, er kunnen nog steeds conflicten ontstaan.”
- “Onderscheid in samenwerking op persoonsniveau en op gemeentelijk niveau is van belang, deze moeten niet met elkaar verward worden.”
- “Als het gaat om verdergaande samenwerking kan het voorwerk in principe altijd samen worden gedaan, ook zou er een efficiëntere taakverdeling kunnen komen, maar er dient altijd ruimte te blijven voor lokaal maatwerk en nuanceverschillen. Volledig gelijk beleid is niet altijd mogelijk en zou dan ook niet nagestreefd moeten worden.”

## 6.11. Causaliteit

In het conceptueel model van dit onderzoek zijn de factoren van invloed op een samenwerkingsproces uit de theorie als onafhankelijke variabelen weergegeven in het conceptueel model. Er wordt verondersteld dat deze variabelen direct invloed hebben op de afhankelijke variabelen; het procesverloop en de procesresultaten. Echter werd bij hypothesetoetsing duidelijk dat er ook enige causaliteit tussen deze onderlinge onafhankelijke variabelen was te bemerken. Factoren kunnen invloed hebben op elkaar of kunnen elkaar zelfs verterken,



darom wordt in deze paragraaf kort stilgestaan bij de onderlinge causaliteit tussen beschreven factoren, zodat hier in de conclusie van dit onderzoek op gereflecteerd kan worden. Tevens heeft een uitspraak van een respondent onderzoeker doen inzien dat er niet blindelings voorbijgegaan kan worden aan deze causaliteit en dat deze mogelijk van invloed kan zijn op verdere analyse. De uitspraak van respondent was als volgt; *“Alle factoren (waardonder samenwerking) staan met elkaar in verbinding, alles heeft direct of indirect uitvloeiend effect op elkaar, daarom is causaliteit moeilijk hard te maken.”* Om de uitdaging uit de gestelde uitspraak toch aan te gaan, wordt getracht de onderlinge relatie toch zoveel mogelijk in beeld te brengen om de analyse zo meer kracht bij te zetten.

Regels en afspraken worden verondersteld invloed te hebben op het procesverloop, echter wordt in deze casus gesteld dat het procesverloop tevens invloed heeft op de regels en afspraken. Dit blijkt uit het feit dat er in het onderzochte proces voorafgaand geen samenwerkingsafspraken zijn gemaakt, maar deze gaandeweg zijn gevormd. Omdat het wederzijdse vertrouwen en de mate van betrokkenheid als zeer hoog werd ervaren en er een goede samenwerkingsrelatie was, werd dit in de voorbereidende fase niet als noodzakelijk gezien. Het feit dat het proces al als dusdanig verliep, heeft geleid tot minder afspraken. Het niet hebben van afspraken heeft zoals reeds gesteld weer zijn eigen invloed gehad op het verdere procesverloop.

Als het gaat om evenredigheid in macht- en middelenverdeling, wordt in de theorie van Ansell & Gash (2008) al gesteld dat deze evenredigheid een positief effect heeft op vertrouwen en deze mate van vertrouwen vervolgens invloed heeft op het gehele proces. In deze casus is gebleken dat de macht- en middelenverdeling als minder relevant werd gezien omdat uit is gegaan van een gelijkwaardigheidspositie. Omdat er ook op bestuurlijk niveau een hoge mate van wederzijds vertrouwen is, zouden de verschillen er niet toe doen. Dit betekent dat de mate van vertrouwen ook invloed heeft op de invloed van macht- en middelenverdeling en niet alleen vice versa.

De mate van betrokkenheid hangt nauw samen met de mate van vertrouwen. Wanneer men elkaar meer vertrouwt en waardering heeft voor elkaar, zal de motivatie en betrokkenheid toenemen. De mate van betrokkenheid wordt tevens beïnvloed door de lokale politiek-bestuurlijke positionering van het onderwerp. Wanneer de lokale jeugdhulp inkoop in de ene gemeente hoger op de agenda staat dan bij de ander, kan dit gevolgen hebben voor de mate van betrokkenheid op ambtelijk niveau.

Er wordt tevens gesteld dat de mate van vertrouwen en de mate van betrokkenheid (inclusief de impact van de politieke agendering) gezamenlijk van grote invloed zijn op de mate van succes van de samenwerking en dat de succeservaring van de samenwerking weer invloed heeft op het procesverloop.

Vertrouwen is een moeilijk te operationaliseren term. In dit onderzoek wordt gesteld dat de eerdere ervaringen en voorgeschiedenis van de samenwerking een grote factor is bij vertrouwen. Deze voorgeschiedenis heeft invloed op de mate van vertrouwen, welke vervolgens weer direct invloed op het procesverloop en diens resultaten. Zoals reeds beschreven, heeft vertrouwen ook indirect invloed op het proces, doordat de mate van vertrouwen ook effect heeft op variabelen zoals betrokkenheid en regels en afspraken.

De samenstelling van het netwerk heeft invloed op de mate van betrokkenheid en vertrouwen. Wanneer de samenstelling tussentijds wijzigt, heeft dit effect op de samenwerking, een vervanger moet veelal eerst het vertrouwen nog winnen. Wanneer bepaalde competenties wegvallen, kan dit gevolgen hebben voor de mate van betrokkenheid van de overige actoren. Deze moeten ineens een tandje bijzetten of raken juist gedemotiveerd door het vertrek van een fijne collega. De samenstelling van het netwerk heeft zoals de theorie stelt, zeker wel directe invloed op het gehele proces, maar heeft dus ook zijn invloed op de variabelen betrokkenheid en vertrouwen.

Het proces wordt in het conceptueel model van dit onderzoek gesplitst in procesverloop en procesuitkomsten. Er wordt gesteld dat de onafhankelijke variabelen van invloed zijn op deze 2 afhankelijke variabelen. Echter is in dit onderzoek gebleken dat het procesverloop zelf ook invloed heeft op de procesresultaten. Het soepele verloop van de beleidsvormingsfase heeft namelijk een positieve uitwerking gehad op de kwaliteit van de procesresultaten. Doordat men elkaar scherp wist te houden en er ruimte was voor discussie, heeft dit bijgedragen aan een hogere kwaliteit van de uitkomsten van dit proces, de nieuwe inkoopsystematiek van de jeugdhulp. Het uiteindelijke resultaat heeft geen invloed gehad op het procesverloop, maar kan mogelijk wel van invloed zijn op het verloop van vervolproces.



Er is bewust gekozen om de onderlinge relaties tussen de variabelen in dit onderzoek te beperken tot de pijlen in het conceptueel model, om het onderzoek zo overzichtelijk en behapbaar te maken, echter wordt met deze paragraaf getracht om aan te duiden dat er wel degelijk meer verbanden zijn tussen de variabelen en dat de termen afhankelijke en onafhankelijke variabelen niet in alle gevallen op hun plaats zijn. In de reflectie op dit onderzoek zal kort teruggekeken worden naar de gemaakte keuzes op dit gebied.

## 7. Conclusie

In dit laatste hoofdstuk zal alle vergaarde informatie bondig worden samengevat om antwoord te kunnen geven op de centrale vraagstelling van dit onderzoek: *Hoe is het beleidsvormingsproces van het lokale inkoopbeleid jeugdhulp 2018 van de MVS-gemeenten verlopen en welke factoren zijn hierop van invloed geweest?* Door separaat antwoord te geven op de deelvragen van dit onderzoek wordt getracht te komen tot een overzichtelijke beschrijving van het antwoord op de onderzoeksvraag. Hiernaast zal er in dit hoofdstuk ook worden gekomen tot voorzichtige aanbevelingen. Dit hoofdstuk zal worden afgesloten met een korte reflectie op het voltooide onderzoek en de hierin gemaakte keuzes.

### 7.1. Beantwoording centrale vraagstelling

Om antwoord te kunnen geven op de centrale vraagstelling worden de onderzoeksdeelvragen doorlopen, waarbij bondig antwoord wordt gegeven op de deelvraag en waar nodig verwezen naar uitgebreide onderbouwing in eerdere hoofdstukken.

#### *Welke factoren hebben volgens wetenschappelijke literatuur invloed op het intergemeentelijke beleidsvormingsproces?*

In hoofdstuk 3 van dit onderzoek 'Theoretisch kader' zijn er drie wetenschappelijke modellen en theorieën beschreven door Kenis & Provan (2008), van Tomme, Verhoest en Voets(2011) en Ansell & Gash (2008). Ieder benoemt enkele factoren die invloed hebben op het samenwerkingsproces. Het contingentiemodel van Ansell & Gash is in dit onderzoek als leidraad gebruikt, omdat dit in reeds 137 cases is toegepast. Wel is er- voor gekozen om de factoren van invloed uit het model van Ansell & Gash aan te vullen met benoemde factoren van de Kenis & Provan en Tomme et. al. omdat zij enkele factoren noemden die als relevant worden gezien voor het onderzoek naar het beleidsvormingsproces, zoals de samenstelling van het netwerk. Tevens zijn enkele factoren in dit onderzoek gebundeld om overlap te voorkomen, zoals motivatie en betrokkenheid. Deze exercitie heeft geleid tot de volgende factoren van invloed: regels & afspraken, macht & middelen verdeling, type leiderschap, mate van betrokkenheid, vertrouwen en de samenstelling van het netwerk. Deze factoren zijn in hoofdstuk 4 nader geoperationaliseerd tot meetbare indicatoren.

#### *Hoe is het beleidsvormingsproces van de lokale inkoop verlopen en welke factoren van invloed zijn daarin herkend?*

In hoofdstuk 5 wordt een uitgebreide contextbeschrijving gedaan met bijbehorende tijdlijn, hier komen de ijkpunten van het procesverloop naar voren. Hier zijn de feitelijke processtappen en besluiten weergegeven. Het beleidsvormingsproces is vorm gegeven door middel van oprichting van een werkgroep onder begeleiding van een extern aangestelde projectleider. Zij hadden de opdracht om te komen tot een nieuw lokaal jeugdhulp aanbod voor het jaar 2018, waarbij de inkoopssystematiek waar passend, aan zou sluiten op de regionale jeugdhulp, welke door middel van resultaatgerichte financiering wordt aanbesteed. De werkgroep kwam hiervoor wekelijks bij elkaar en heeft door middel van open gesprek en discussie gezamenlijk het nieuwe inkoopbeleid gevormd. Hiernaast hebben zij overige betrokken partijen zoals jeugdhulpaanbieders, wijkteammedewerkers en ouders van jeugdhulpgebruikers in separate sessies benaderd om hen te informeren over de komende veranderingen, maar voornamelijk om input te halen welke bij hebben gedragen aan het maken van inhoudelijke keuzes omtrent de inrichting van de diverse percelen waar aanbieders op kunnen inschrijven. In de wekelijkse overleggen kreeg, door middel van open gesprek en ruimte voor discussie, de invulling van het nieuwe inkoopbeleid vorm. De voorgestelde keuzes zijn door middel van een uitgangspuntennotitie met directie en lokale wethouders voorbesproken. Vervolgens zijn de inhoudelijke opdrachten per perceel (bestekken) opgesteld, welke in de week na het definitieve collegebesluit op 27 juni 2018 zijn gepubliceerd.

In hoofdstuk 6 worden de onderzoeksresultaten weergegeven, waardoor er naast inzicht in het feitelijke procesverloop ook duidelijk wordt hoe het procesverloop door de betrokken actoren werd ervaren. Er

kan worden gesteld dat men het procesverloop als soepel heeft ervaren. Dit komt gedeeltelijk voort uit de prettige samenwerking binnen de werkgroep, het uitblijven van conflicten en de tevredenheid over de kwaliteit van de (tussentijdse) procesresultaten. Ondanks het feit dat het proces als soepel werd ervaren, werd over het algemeen wel structuur gemist omdat schriftelijke visie en opdracht ontbraken en terugkoppeling aan directie en bestuur niet structureel plaatsvond, maar ad hoc gebeurde. In de beantwoording van deelvraag 3 wordt dieper ingegaan op de diverse factoren die van invloed zijn geweest op het proces.

Voorafgaand aan het daadwerkelijke onderzoek zijn voor ieder van de reeds beschreven factor van invloed hypothesen opgesteld welke in hoofdstuk 6 per variabele getoetst worden. Hier wordt kort weergegeven hoe de verschillende factoren van invloed zijn herkend in het proces en wat uit analyse kan worden opgemaakt.

Regels en afspraken kunnen volgens de respondenten enerzijds structuur en houvast bieden, maar het hebben van minder afspraken biedt tegelijkertijd meer bewegingsvrijheid, wat ook als prettig wordt ervaren. In dit proces zijn er vooraf geen samenwerkingsafspraken gemaakt en vastgelegd. Ook was er vanuit het bestuur geen concrete gezamenlijke visie op samenwerking, dit maakte dat de werkgroep veel vrijheid had, maar hierdoor ook zoekende was naar structuur en bevestiging. De werkgroep had geen officiële status en afspraken omtrent taken en verantwoordelijkheden werden per keer bekeken. Het ontbreken van regels en afspraken werd dus deels als bevrijdend, maar ook deels als onzeker ervaren. Hierdoor was het niet altijd duidelijk wie als de probleemeigenaar of eindverantwoordelijke werd gezien. Dit had in de voorbereidende fase duidelijk gemaakt kunnen worden, zodat dit in verder procesverloop niet tot onduidelijkheden had geleid.

Macht- & middelenverdeling bleek er volgens de respondenten in mindere mate toe te doen dan zoals in de theorie geschetst werd. Aangezien het inkoopbeleid gezamenlijk is opgesteld, maar de daadwerkelijke contractering per gemeente wordt gefinancierd vanuit de lokale begroting, bleek het verschil in beschikbare middelen minder relevant. Het verschil in grootte werd wel herkend in de vorm van aanwezige capaciteit. Waar de gemeenten Vlaardingen en Schiedam in formaat vrijwel gelijk op gaan, is Maassluis aanzienlijk kleiner en kent hierdoor een lagere capaciteit voor de gelijke hoeveelheid werk. Het verschil in macht op bestuurlijk niveau werd ook in mindere mate ervaren, omdat de drie wethouders jeugd sterk uitgaan van gelijkwaardigheid en een prettige samenwerking kennen. Wel wordt er een verschil in invloed van de verschillende wethouders herkend vanwege persoonlijke eigenschappen en kennis van de materie, maar wegens de nauwe samenwerking komen deze verschillen weinig tot uiting, omdat zij elkaar waar nodig aanvullen. De invloed van bestuur was gedurende de fase van beleidsvorming in mindere mate merkbaar, pas in de fase van de daadwerkelijke besluitvorming werd het bestuur weer betrokken.

Het type leiderschap bleek niet eenduidig te kunnen worden geformuleerd. Er werd bemerkt dat er geen sprake was van een duidelijk aanwezig natuurlijke leider. Er was in dit proces sprake van een aangewezen formele leider, in de vorm van de projectleider. Deze projectleider werd vooral gezien als procesbewaker en niet door iedereen als de leider. Er werd meerdere malen gesproken over een vorm van democratie zonder duidelijke leider. Men volgde de persoon die van het betreffende onderwerp de meeste kennis in huis had, er was dus sprake van leiderschap op basis van kennis. De projectleider gaf zelf aan een bewuste vorm van faciliterend leiderschap in te zetten, omdat hij de aanwezige competenties zo optimaal benutte en zelf niet als strakke leider hoefde op te treden. Er werd in deze casus meer op het proces gestuurd dan op de resultaten, er was dus meer sprake van procesmanagement dan van projectmanagement. De term projectleider lijkt daarom ook in mindere mate op zijn plaats.

De mate van betrokkenheid bleek hoog bij de betrokken actoren. Dit werd meer dan eens herleid uit het gezamenlijk belang van de jeugdhulp en de prettige samenwerking, ook op persoonlijk niveau. Ook de noodzaak en het urgentiebesef droegen positief bij aan de mate van betrokkenheid. Doordat er sprake was van een zekere mate van wederzijdse afhankelijkheid was men vergaand bereid om zich in te zetten en taken van elkaar op te pakken of over te nemen. Wel werd er opgemerkt dat wanneer men de opdracht per gemeente alleen had moeten voldoen, de betrokkenheid niet lager had geweest, misschien zelfs hoger, omdat de werkdruk en urgentie dan hoger waren. Tegelijkertijd betekende het feit dat de opdracht door meerdere actoren werd opgepakt niet tot een lagere inzet, of tot de gedachte dat het toch wel goed zou komen. De hoge mate van betrokkenheid werd tevens beïnvloed door andere factoren van invloed zoals de mate van vertrouwen.

De mate van vertrouwen is in deze casus vooral onderzocht op basis van de eerdere ervaringen in de samenwerking. Deze voorgeschiedenis is, zoals in de beschrijving van de desk research resultaten al bleek, zeer uiteenlopend. Binnen het sociaal domein wordt steeds meer samen gewerkt tussen de drie gemeenten, ondanks dat hier nog geen breed gedragen visie op is. Er worden voorbeelden benoemd van processen waar de samenwerking moeizamer verloopt, maar deze vallen buiten de scope van de jeugdhulp. Binnen de jeugdhulp sector van de gemeenten zijn diverse voorbeelden van positieve ervaringen te noemen. Deze positieve ervaringen komen voornamelijk voort uit het feit dat er binnen de jeugdhulp gemakkelijker tot een gezamenlijk doel en belang kan worden gekomen, omdat iedereen het beste wil voor het kind en daar niet snel van af wordt geweken. Naast het gezamenlijk belang speelt tevens het feit mee dat de taken omtrent jeugdhulp voor alle gemeenten nieuw waren. Andere gezamenlijke processen kunnen belemmerd worden door de lokale historische processen en de weerstand tot verandering hier in, in het kader van jeugdhulp taken is hier geen sprake van, waardoor met een schone lei gestart werd. Er is een hoge mate van wederzijds vertrouwen opgemerkt. Deze is niet alleen toe te schrijven aan de positieve voorgeschiedenis in samenwerking, maar ook aan de klik tussen actoren op persoonsniveau. Dit tweede is moeilijk meetbaar, maar meerdere malen uitgesproken door respondenten. De wethouders hebben op bestuursniveau een prettige samenwerking en hoge mate van vertrouwen in elkaar, wat een positieve uitwerking heeft op de mate van vertrouwen op ambtelijk niveau. Er dient wel benoemd te worden dat het vertrouwen niet volledig afhangt van persoonsniveau, wanneer de samenstelling van het netwerk wijzigt, zal het persoonlijke vertrouwen van mogelijk nieuwe ambtenaren nog wel gewonnen moeten worden, maar zal het vertrouwen in de andere gemeente niet afnemen.

De samenstelling van het samenwerkingsnetwerk is in dit proces tweeledig in kaart gebracht, de aanwezige competenties in het netwerk en de invloed van wisseling in samenstelling. De werkgroep werkte in soortgelijke samenstelling reeds samen aan de contractmanagement van de jeugdhulp 2017. Kort voorafgaand aan de start van het onderzochte proces omtrent de jeugdhulp 2018 zijn er twee nieuwe medewerkers aangetreden en verliet de betrokken medewerker van het bureau inkoop de organisatie. Gedurende het proces zijn er verder geen wisselingen meer geweest. Direct na de afronding van het proces en de publicatie van de aanbestedingsbestekken zijn er echter twee externe medewerkers vertrokken, kreeg een andere respondent een nieuwe rol en vertrok er een medewerker naar een andere organisatie. De stabiliteit in samenstelling gedurende het proces werd wel als prettig ervaren en leidde ertoe dat men op elkaar was ingespeeld. Meer dan eens werd benoemd dat de werkgroep elkaar goed aanvulde, zo ontbraken er volgens hen geen noodzakelijke competenties en was er met elkaar een breed scala aan kennis.

#### *Welke uitspraken kunnen er aan de hand van casusanalyse worden gedaan over de factoren van invloed op het verloop van het beleidsvormingsproces van de lokale jeugdhulp 2018?*

In de analyse die in hoofdstuk 6 per variabele is beschreven, is bij iedere factor van invloed gekomen tot een hypothesetoets. Hier wordt kort geconcludeerd wat uit deze hypothesetoets kan worden opgemaakt.

In theorie werd gesteld dat de aanwezigheid van heldere vooraf opgestelde regels & afspraken de samenwerking versterken en complexiteit reduceert. Nu kan worden gesteld dat er in deze casus vooraf zeer weinig afspraken zijn gemaakt en vastgelegd, maar dat er tevens een sterke en prettige samenwerking werd ervaren. Het ontbreken van deze regels sluit goede samenwerking dus niet uit. Er hebben geen conflicten plaatsgevonden en men noemt het proces soepel verlopen. Ondanks dat er dus weinig regels aanwezig waren, bleek het proces alsnog weinig complex. Hoewel wetenschappelijke theorie veel schrijft over de moeilijkheidsgraad van intergemeentelijke samenwerking, wordt deze hier niet herkend. Hiervoor wordt voornamelijk de persoonlijke klik en prettige samenwerking als verklaring gezien. De soepelheid van dit proces wordt meermalig aan persoonlijke klik gerelateerd, een onderwerp waarop literatuur moeilijk kan duiden.

Met betrekking tot macht- & middelenverdeling werd in theorie gesteld dat evenredigheid in de verdeling een positief effect heeft op de mate van vertrouwen en betrokkenheid en dus ook indirect op het procesverloop. In dit proces kwam naar voren dat de mate van middelenverdeling als minder relevant werd beschouwd omdat de lokale begroting geen gevolgen heeft voor het proces en omdat er veelal gehandeld wordt op basis van gelijkwaardigheid. Er is wel sprake van onevenredigheid in de macht- en middelenverdeling, maar deze wordt niet als negatief ervaren en leidt niet tot wantrouwen of minder verbondenheid.

De aanwezigheid van een natuurlijke leider die respect en vertrouwen krijgt vanuit het samenwerkingsnetwerk zou volgens theorie leiden tot succesvolle samenwerking en daarmee tot een soepel procesverloop. Echter was er in dit proces geen sprake van een natuurlijke leider, maar een aangewezen procesbegeleider die faciliterend leiderschap vertoonde. Ondanks het feit dat er geen sprake was van een natuurlijke leider, is er wel succesvolle samenwerking ervaren. Er kan in deze singel casestudy niet worden

aangetoond dat de aanwezigheid van een natuurlijke leider leidt tot succesvollere samenwerking, maar er kan wel worden gesteld dat het ontbreken ervan niet nadelig hoeft te zijn voor de samenwerking en het procesverloop.

Als er sprake is van een aansluitend gezamenlijk belang en hierdoor een hoge mate van betrokkenheid zou het proces volgens theorie soepeler moeten verlopen. In deze casus wordt dit inderdaad bevestigd, aangezien het gezamenlijk belang van de jeugdhulp 'Het beste voor het kind' een belang is waarvan door respondenten werd gesteld dat niemand het er mee oneens kan zijn. Er is opgemerkt dat er hierdoor soepeler tot consensus werd gekomen en het proces inderdaad soepeler verliep. De wederzijdse afhankelijkheid was ook een positieve drijfveer tot deelname en de mate van vertrouwen voorkomend uit de eerdere samenwerkingen versterkte deze mate van betrokkenheid.

De mate van vertrouwen is in deze casus gemeten aan de hand van de voorgeschiedenis van samenwerking. Wanneer er reeds positieve samenwerkingservaringen zijn, zal volgens theorie de mate van vertrouwen verhogen en dit de samenwerking en het procesverloop doen bevorderen. Er is in dit samenwerkingsnetwerk sprake van een hoge mate van vertrouwen op persoonsniveau, maar ook op gemeentelijk en bestuurlijk niveau is het vertrouwen hoog. Er is zeker een hoge mate van vertrouwen, maar deze is niet volledig toe te schrijven aan de voorgeschiedenis in samenwerking. Vandaar ook de kanttekening bij de operationalisering van deze variabelen. De positieve samenwerkingservaring heeft echter wel degelijk een positieve bijdrage geleverd aan het procesverloop, wat de theorie in deze casus dus bevestigt.

Veel wisseling in samenstelling van het samenwerkingsnetwerk kan volgens theorie een negatief effect hebben op de mate van vertrouwen en betrokkenheid en hiermee dus ook op het procesverloop. In deze casus is gedurende het proces geen wisseling geweest in samenstelling. Deze stabiliteit werd als positief ervaren. Doordat er geen wisselingen zijn geweest kan in dit onderzoek niet worden bevestigd dat dit nadelig effect zou kunnen hebben op het vertrouwen en de betrokkenheid. Wel wordt door de respondenten uitgesproken dat wisseling in samenstelling geen effect zou moeten hebben op vertrouwen en betrokkenheid, omdat uitgegaan wordt van een zekere mate van professionaliteit, welke niet op persoonlijke verstandhoudingen hoort te berusten. Er wordt dus geen hoge mate van invloed van deze factor verwacht op het proces, maar deze kan niet volledig worden vastgesteld. Hiermee wordt theorie niet ontkracht, maar wordt aangegeven dat in dit single case onderzoek geen bevestiging van theorie kon plaatsvinden.

*Centrale vraagstelling: Hoe is het beleidsvormingsproces van het lokale inkoopbeleid jeugdhulp 2018 van de MVS-gemeenten verlopen en welke factoren zijn hierop van invloed geweest?*

Na het beantwoorden van de drie deelvragen in deze paragraaf kan samenvattend worden geantwoord op de centrale vraagstelling van dit onderzoek. Zoals reeds gesteld is het proces door de respondenten als soepel ervaren en zijn de beoogde resultaten behaald zonder dat hierbij conflicten zijn ontstaan. Helaas kan in dit stadium nog niet worden gesteld of het doorlopen proces tot een succesvol resultaat heeft geleid, daar het doel van het proces was om te komen tot een sluitend palet aan zorgaanbod voor de lokale jeugd en het aanbestedingsproces pas in november is voltooid. Pas wanneer de ontwikkelde inkoopssystematiek per 1 januari 2018 van start gaat, zal blijken of het een succes is geweest. Een kanttekening is dus ook dat er mogelijk nog knelpunten in het proces hebben gezeten die in dit stadium niet geconstateerd kunnen worden.

Na analyse van de factoren van invloed kan worden gesteld dat met name de voorgeschiedenis in samenwerking en de hierdoor versterkte mate van vertrouwen een grote invloed hebben gehad op het proces. Ook de hoge mate van betrokkenheid, welke met name voortkwam uit de prettige samenwerking, heeft een positieve werking gehad op het proces. Deze prettige samenwerking kwam deels door het feit dat de deelnemers elkaar goed aanvulden en er sprake was van persoonlijke klik. De samenwerking wordt dus als succesvol bestempeld, mede dankzij de samenstelling van het samenwerkingsnetwerk. Ondanks het gebrek aan regels en afspraken en een natuurlijke leider, is nog steeds tot een goed procesresultaat gekomen. De disbalans in macht- en middelenverdeling bleek minder relevant dan vooraf werd ingeschat. Er wordt erkend dat in veel wetenschappelijke literatuur wordt geschreven over de moeilijkheidsgraad bij intergemeentelijke samenwerking, maar dat het beschreven proces weinig complex bleek en soepel is verlopen. Een verklaring hiervoor is dat in dit proces veelal wordt gesproken van prettige samenwerking op persoonlijk niveau, waarbij wordt ervaren dat theorie over persoonlijke klik in netwerksamenwerking in theoretisch kader onvoldoende naar voren kwam en dat wetenschap hier in mindere mate aandacht voor heeft.

## 7.2. Aanbevelingen

In deze paragraaf wordt onderscheid gemaakt tussen de aanbevelingen die worden gedaan met betrekking tot vervolgonderzoek en de direct aan de praktijk gerichte aanbevelingen voor de drie gemeenten. Om gehoor te geven aan de doelstelling van dit onderzoek worden er aanbevelingen gedaan aan de drie betrokken

gemeenten. Aanbevelingen omtrent vervolgonderzoek worden meegenomen in de reflectie op dit onderzoek. Er wordt gesteld dat er in deze paragraaf kan worden gesproken over voorzichtige aanbevelingen, daar deze gebaseerd zijn op een single case study en deze dus geen brede onderbouwing hebben. Hier wordt in de reflectie op dit onderzoek nog nader stilgestaan.

Op basis van analyse van de vergaarde onderzoeksdata blijkt dat er in de voorbereidende fase weinig regels en afspraken zijn vastgelegd. Regels en afspraken kunnen houvast en structuur bieden aan de werkgroep, waardoor het proces soepeler en overzichtelijker kan verlopen. Er wordt dus geadviseerd om voorafgaand aan de beleidsvorming duidelijke samenwerkingsafspraken te maken over taken en verantwoordelijkheden.

Om concrete samenwerkingsafspraken te kunnen maken, dient het duidelijk te zijn wat de opdracht voor het samenwerkingsnetwerk is. In deze casus was er geen formele opdracht voor gezamenlijke beleidsvorming. Een vanuit MVS-directie opgelegde opdracht geeft antwoord op de volgende vragen: Wat moet er precies bereikt worden, in welk tijdsbestek, welke inzet en capaciteit is daar voor nodig en welke vorm van intergemeentelijke samenwerking wordt hierbij verwacht? Een dergelijke opdracht kan een goede fundering zijn, waar het plan van aanpak van de werkgroep op gebaseerd kan worden. Dit biedt structuur, overzicht en houvast. Tevens wordt er dan ook status aan de werkgroep ontleend, wat sturing hierop helderder maakt.

Om vanuit directie tot een duidelijke opdracht te komen is duidelijkheid over de bestuurlijke visie op samenwerking nodig. Allereerst op samenwerking binnen de jeugdhulp en vervolgens het gehele sociaal domein. Tijdens onderzoek werd duidelijk dat er in 2015 de discussienota *'op z'n samens'* is opgesteld, waarin intergemeentelijke samenwerking binnen het sociaal domein wordt bediscussieerd. In deze nota worden diverse vragen omtrent verdergaande samenwerking gesteld, echter zijn deze tot op heden niet beantwoord. Er wordt daarom ook geadviseerd om van deze discussiepunten toe te werken naar een gezamenlijke visie op samenwerking binnen het sociaal domein. Er hoeft niet tot één vaste vorm van samenwerking te komen, er kunnen zeker verschillende vormen van verdergaande samenwerking aan bod komen. Per onderwerp en opdracht zou er een overweging gemaakt moeten worden over welke vorm van samenwerking het meest passend is. Een vastgestelde MVS-visie draagt bij aan duidelijkheid en onderbouwing van de werkwijze.

In het onderzochte proces kwam naar voren dat het informeren en consulteren van directie en bestuur vrij ad hoc gebeurde. Er wordt geadviseerd om vooraf een routing te bepalen waarin wordt gedefinieerd welke personen in welk stadium betrokken dienen te worden en met welk doel. Er kan dan vervolgens een tijdsplanning worden gemaakt waarin raadsavonden en collegevergaderingen als uitgangspunten kunnen dienen waar vandaan teruggerekend en gepland kan worden wanneer lokale directie en wethouders benaderd dienen te worden. Het is hierbij van belang dat de tussentijdse resultaten tijdig en helder gecommuniceerd worden, waarbij het duidelijk dient te zijn welke actoren er in welke fase meegenomen wordt.

Naast reeds benoemde verbeterpunten voortkomend uit dit proces, is er ook een aantal punten die juist zeer goed verliepen. Deze punten leiden tot enkele aanbevelingen waar volgende samenwerkingsnetwerken in de drie gemeenten van kunnen leren. Zo is er optimaal gebruik gemaakt van de aanwezige expertise en competenties in dit samenwerkingsnetwerk en was er ruimte voor discussie waardoor kwaliteit naar een hoger niveau werd getild, wat werd aangestuurd door faciliterend leiderschap. Dit maakte dat het proces soepel verliep en als prettig werd ervaren door de betrokken actoren. Geadviseerd wordt dan ook om in andere processen zorgvuldig te komen tot een type leiderschap dat past bij het netwerk en aanwezige competenties. Een kanttekening hierbij is dat uit analyse blijkt dat de prettige samenwerking en het soepel verloop ook veel afhankelijk is van het persoonsniveau. De samenstelling van het netwerk is dus een aandachtspunt, maar hier is niet altijd invloed op uit te oefenen. Tevens wordt ingezien dat er in andere werkgroepen misschien minder soepel tot een gezamenlijk belang kan worden gekomen dan binnen de jeugdhulp. Positieve factoren uit dit proces garanderen dus niet direct succes in andere samenwerkingsprojecten.

Een belangrijk punt dat in dit proces heeft bijgedragen tot een soepel procesverloop is dat van de prettige samenwerking tussen de drie wethouders jeugdhulp. Ook op bestuurlijk niveau is die positieve samenwerking gedeeltelijk op persoonsniveau gebaseerd, maar deze wethouders hadden ook duidelijke uitgangspunten omtrent samenwerking. Daarom wordt er vooruitlopend op de gemeenteverkiezingen in maart 2018 aan de opvolgers van de huidige wethouders geadviseerd om voort te bouwen op de huidige samenwerking. Daarbij is het uitgangspunt gelijkwaardigheid van belang, elkaar aanvullen en open communiceren zijn belangrijke elementen die overgenomen zouden moeten worden van de huidige wethouders. Wanneer de samenwerking

van de nieuwe wethouders voortbouwt op de positieve voorgeschiedenis, kan samenwerking verder worden doorontwikkeld en kan mogelijk gekomen worden tot een breed gedragen visie op samenwerking binnen sociaal domein, of op zijn minst voor jeugdhulp.

### 7.3. Reflectie

Nu dit onderzoek is afgerond, wordt afsluitend teruggekeken naar de gemaakte keuzes en worden de kanttekeningen hierbij geschetst.

Zo is er in dit onderzoek gekozen voor een single case study, waarbij de onderzoeker zelf nauw betrokken was bij het onderzochte proces. Dit bracht voordelen met zich mee zoals de beschikbaarheid van interne data, maar met de keerzijde dat eigen mening en interpretatie moeilijker te scheiden waren en de objectiviteit hierdoor minder gegarandeerd kan worden. Het feit dat er enkel één casus is bestudeerd, maakte het onderzoek behapbaar in tijd en omvang, maar zijn theorie en hypothesen echter enkel getoetst aan één situatie. Uitspraken omtrent bevestiging en ontkrachting van hypothesen dienen dus wel in dit daglicht te worden bekeken. In analyse is hier zo veel mogelijk rekening mee gehouden en is bij uitspraken steeds aangegeven waar deze op zijn gebaseerd. Er wordt in dit onderzoek dus zo veel mogelijk transparant geschreven, waarbij geen insinuaties omtrent theorie wordt gedaan.

Tevens is er ingezien dat het opgestelde conceptuele model niet allesomvattend is, hoewel hier zo veel mogelijk getracht is te omvatten. Zoals in de laatste paragraaf van de analyse al werd gesteld is gebleken dat de onafhankelijke variabelen niet enkel invloed hebben op de afhankelijke variabelen, zoals in het conceptuele model wordt gesteld, maar dat zij ook onderling invloed op elkaar hebben. In de gehanteerde modellen uit theorie is de wederzijdse invloed scherper weergegeven dan in dit conceptuele model. Er is toch bewust gekozen om het conceptuele model na deze constatering niet aan te passen, maar om een extra paragraaf aan deze constatering te wijden in de analyse. Om het onderzoek behapbaar te houden en niet te verzanden in detailonderzoek, is er achteraf vrede met de aanpak omdat de kanttekeningen zo goed mogelijk geborgd zijn in de reeds benoemde causaliteitparagraaf.

Als het gaat om de betrouwbaarheid en herhaalbaarheid van dit onderzoek, kan worden gesteld dat in de methodologische verantwoording in hoofdstuk 4 reeds is benoemd dat validiteit niet in iedere fase geborgd kan worden. De betrouwbaarheid is volgens onderzoeker goed geborgd door te werken met wetenschappelijke artikelen, selectiecriteria voor interne empirische data en het werken met handleidingen voor desk research en interviews gebaseerd op de operationalisering van de variabelen uit het conceptueel model.

De validiteit in het theoretisch kader is niet volledig te garanderen omdat er veel sprake was van snowballing, waarbij veel benutte bronnen zijn gevonden aan de hand van citaten en bronvermeldingen in minder relevante artikelen. Een andere onderzoeker zou mogelijk tot andere bronnen zijn gekomen omdat dit zoekproces een uniek en persoonlijk proces is geweest. Ook de keuze om de factoren van invloed zoals gesteld in de theorie van Ansell & Gash aan te vullen met die van de andere modellen en enkele van deze factoren samen te voegen tot variabelen, heeft veel invloed gehad op het verloop van dit onderzoek. Als er tot een andere keuze was gekomen, zouden er andere data vergaard en geanalyseerd zijn. Onderzoeker staat achter genomen beslissing en is tevreden met de uitkomsten van dit onderzoek.

Zoals reeds benoemd, was onderzoeker nauw betrokken bij het onderzochte proces en kende zij de respondenten, een gevolg hiervan is dat de vergaarde data uit interviews mogelijk anders had kunnen zijn dan wanneer een onbekende onderzoeker de interviews had afgenomen. Hierbij wordt onderkend dat er mogelijk sprake was van interpretatieruimte en eigen invulling, maar dat dit door middel van datareductieschema en het gebruik van citaten zo veel mogelijk is tegengegaan. Ook de analyse van dit onderzoek kan niet volledig valide genoemd worden, hiervoor is het te afhankelijk van persoonlijke omstandigheden en kenmerken van onderzoeker. Het onderscheidingsvermogen en enige vorm van subjectiviteit maken data-analyse tot een uniek proces, waarin de betrouwbaarheid en kwaliteit zo veel mogelijk geborgd is, maar validiteit niet volledig gegarandeerd kan worden.

Zoals reeds benoemd, is onderzoeker tevreden met de gemaakte keuzes en is zij zich bewust van het feit dat iedere keuze zijn kanttekeningen kent. De geconstateerde kanttekeningen bij de gemaakte keuzes zijn in deze paragraaf zo veel mogelijk aan bod gekomen, waardoor na reflectie kan worden gezegd dat onderzoeker achter alle gemaakte keuzes staat en deze achteraf niet had willen wijzigen.



## Literatuurlijst

- Ansell, C., Gash, A. (2008) Collaborative Governance in Theory and Practice, *University of California, Berkeley*
- Bekkers, V. (2012) Beleid in beweging. *Boom Lemma, Den Haag, 2e druk*. 58, 149-193.
- Bruijn, de, J., & ten Heuvelhof, E. (1997). Instruments for netwerkmanagement. In W. Kickert, E.-H. Klijn, & Koppenjan, J. (1997) Managing complex networks. Strategies for the public sector *London: Sage*.
- Dool, van den, L.T. & Schaap, L. (2014). Intergemeentelijke samenwerking: Het kan ook licht. Een verkenning van lichte vormen van intergemeentelijke samenwerking. *Bestuurskunde*, 23(1), 65-76.
- Elzinga, D.J. (2002), 'De federatiegemeente heeft de toekomst'. *Binnenlands Bestuur, april issue*
- Greef, de, R.J.M.H., Theissen, F.H.K. en de Voogd, M.C. (2015) Intergemeentelijke samenwerking toegepast, handreiking voor toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen. *VNG juni 2015*
- Heinelt, H., & Kübler, D. (Eds.). (2005). Metropolitan governance: Capacity, democracy and the dynamics of place. *London: Routledge*.
- Herweijer, M., Fraanje, M. J., & Braak, H. J. M. ter. (2011). Samen werken aan bestuurskracht: intergemeentelijke samenwerking onderzocht. *Alphen aan den Rijn*
- Hoogerwerf, A. (1987), De levensloop van problemen: Definiëring, precisering en oplossing. *Beleidswetenschap*, 1 (2), juni, 159-181.
- Hoogerwerf, A. (1998a), 'Beleid, processen en effecten', 17-35 in Hogerwerf, A., Herwijer, M. Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap, *Alphen aan den Rijn: Samsom*, 402.
- Huxham, C., & Vangen, S. (2005). Managing to collaborate. The theory and practice of collaborative advantage. *London: Routledge*.
- Jones, C., Hersterly, W.S. en Borgatti, S.P. (1997) a general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms. *The Academy of Management Review* 22. 911-945.
- Kenis, P. N. & Provan, P.G. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 18(2), 229-252.
- Kenis, P. N., & Provan, K. G. (2008). Het network-governance-perspectief. In T. Wentink (Ed.), Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat. *Boom Academic* 296-312
- Kennisplatform intergemeentelijke samenwerking. (2012). Vormen van gemeenschappelijke regelingen op grond van de Wgr. [www.platformintergemeentelijkesamenwerking.nl/voorbeelden/voorbeelden\\_item/t/vormen\\_van\\_gemeenschappelijke\\_regelingen\\_op\\_grond\\_van\\_de\\_Wgr](http://www.platformintergemeentelijkesamenwerking.nl/voorbeelden/voorbeelden_item/t/vormen_van_gemeenschappelijke_regelingen_op_grond_van_de_Wgr).
- Kickert, W., Klijn, E.H. & Koppenjan, J. (1997). Managing Networks in the Public Sector. Findings and Reflections, *London: Sage*.
- Klijn, E. H., Edelenbos, J., & Steijn, B. (2010). Trust in governance networks: Its impact and outcomes. *Administration and Society*, 42(2), 193-221.
- Klijn, E.H., Koppenjan, J. (2015) Governance Networks in the Public Sector, *routledge*
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2012). Governance network theory: Past, present and future. *Policy and Politics*, 40(4), 187-206.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2006). Institutional design: Changing features of networks. *Public Management Review*, 8(1), 141-161.
- Klijn, E.-H., & Teisman, G. (1997). Strategies and games in networks. In W. Kickert, E.-H. Klijn, & J. Koppenjan, Managing complex networks. Strategies for the public sector, 1997. *London: Sage*. 206
- Klijn, E. H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management strategies on the outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88(4), 1063-1082.
- Koppenjan, J. F. M., & Klijn, E. H. (2004). Managing uncertainties in networks: A network approach to problem solving and decision making. *London: Routledge*.
- Korsten, A.F.A., Schaepkens, L., Sonnenschein, L.J.M.J., (2004) Shared Services. Nieuwe vormen van krachtenbundeling bij gemeenten. *Den Haag*
- Korsten, A.F.A., (2002), Samen en toch apart. Naar een facilitair bedrijf van gemeenteambtenaren voor contracterende gemeenten als vorm van vernieuwing. *Open Universiteit, Heerlen*
- Krogt, van der, T.P.W.M. en C.W. Vroom. (1995) Organisatie is beweging. *Utrecht: LEMMA*.
- Kuypers, G. (1980) Beginselen van beleidsontwikkeling. *Muidenberg: Coutinho*
- Laar, S. van de. (2010). Samen sterker: Samenwerking tussen gemeenten geanalyseerd. *Delft: Eburon*.
- Lambert, D., & Cooper, M. (2000). Issues in supply chain management. *Industrial Marketing Management*, 29 (1), 65-83.
- Lindblom, C. E. (1959), The science of 'muddling through'. *Public Administration Review*
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). Governance, politics and the state. *Basingstoke etc.: Macmillan*.
- Provan, K.G., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks. *Journal Of Management*, 33(3), 479-516.
- Teisman, G. R. & Klijn, E.H. (2002). Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme? *Public Administration Review*, 62/2: 197-205.
- Terpstra, J. (2001). Netwerken en samenwerking bij de uitvoering van beleid. *Beleidswetenschap*, 141-168.
- Tomme, van, N., Verhoest, K. & Voets, J. (2011). Samenwerking in ketens en netwerken: praktijkervaringen uit de zorg- en welzijnssector. *Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. SWVGRapport 23. Publicatie nr. 2011/14*.
- Verschuren, P & Doorewaard, H. (2005). Het ontwerpen van een onderzoek. *Utrecht: LEMMA*. 147-191
- Yin, R.K. (2014) Casestudy research, design and methods. *London Sage, Applied Social Research Methods Series Volume 5*, 21-25, 33-36



## Empirische bronnenlijst

- Plan van aanpak lokale inkoop 2018;
- Discussienota VISS (visie inkoop en subsidie sociaal domein), januari 2016;
- Wekelijkse notulen werkgroepoverleg lokale inkoop;
- Collegeadviezen omtrent resultaatbekostiging;
- Beleidsnota's en voorstellen omtrent inkoop jeugdhulp;
- Overzicht van collegebesluiten;
- Interne documenten Bureau Inkoop;
- Financiële jaarcijfers jeugdhulp per gemeente;
- Beschikbaar gestelde mailcorrespondentie tussen werkgroepleden;
- Vooronderzoek lokale bekostigingswijze van projectleider;
- Organogrammen van de drie gemeenten en samenwerkingsafspraken van diverse beleidsafdelingen en bureau inkoop MVS;
- Beschrijvend document regionale aanbesteding jeugdhulp;
- Bestek en raamovereenkomst regionale inkoop jeugdhulp 2018;
- Dynamische ontwikkelagenda MVS;
- Discussienota 'op z'n samens', organisatieverandering MVS (30 september 2015);
- Notitie 'verbonden partijen' MVS;
- Opdracht aanstelling projectleider lokale inkoop jeugdhulp 2018 (december 2016).

## Bijlagen

### Bijlage 1 desk research handleiding

#### Beleidsvormingsproces

##### Procesverloop

###### *Actoren:*

- Welke actoren zijn er betrokken bij het beleidsvormingsproces?

###### *Context:*

- Wat was het onderwerp en de context van het te vormen beleid
- Voor welke taakstelling stond het netwerk?

###### *Duur:*

- Over welk tijdsbestek heeft het beleid vorm gekregen?
- Welke ijkpunten zijn er vast te stellen in het tijdspad van dit proces?

##### Procesresultaten

###### *Overlegstructuur*

- Met welke frequentie kwam het samenwerkingsnetwerk samen voor overleg?
- Welke vormen van communicatie/overleg vond er naast deze overleggen nog meer plaats?

#### Factoren van invloed

##### Regels en afspraken

###### *Procesafspraken*

- Zijn er vooraf samenwerkingsafspraken gemaakt?
- Zijn deze afspraak schriftelijk vastgelegd?
- Wie is er volgens u probleemeigenaar in dit proces?
- Welke rolverdeling is er betreft verantwoordelijkheden?
- Welke mandaten zijn er gegeven en aan wie?
- Wie is er eindverantwoordelijk?

###### *Wettelijke regels*

- Zijn er vanuit de betrokken wet en regelgeving regels in dit proces opgelegd?
- Welke invloed heeft dit naar uw mening gehad op het verloop van het proces?

##### Macht en middelen verdeling

###### *Financiële verhoudingen*

- Hoe is de financiële middelenverdeling onder de 3 gemeenten verdeeld?

##### Vertrouwen

###### *Voorgeschiedenis*

- Is er in een eerder stadium samenwerking geweest tussen betrokken partijen?

##### Samenstelling van het netwerk

###### *Omvang van het netwerk*

- Hoeveel actoren nemen deel aan het beleidsvormingsproces?

## Bijlage 2 Interview handleiding

### Beleidsvormingsproces

#### Procesverloop

##### *Actoren:*

- Welk doel en perspectieven had u bij dit proces?
- Waren er verschillen in perspectieven t.o.v. het beleidsonderwerp tussen de betrokken actoren? Zo ja, Hoe er is omgegaan met deze verschillen?
- Heeft u bewuste strategieën ingezet om uw doel te bereiken, zo ja welke?

##### *Succes en faal factoren*

- Wat ging er goed in het proces en waardoor kwam dit volgens u?
- Wat ging minder goed, wat kan in het vervolg beter volgens u?

#### Procesresultaten

##### *Conflicten en doorbraken*

- Hoe is er ingespeeld op mogelijke conflicten?
- Hoe zijn volgens u doorbraken bereikt?

#### Tussentijdse resultaten

##### *Inhoudelijke resultaten*

- Welke tussentijdse resultaten zijn er bereikt?
- Welke resultaten hadden er volgens u nog bereikt kunnen worden?
- Is er bewust ingezet op het bereiken van deze resultaten?
- Welk effect heeft het behalen van small wins op u gehad?

##### *Tevredenheid over resultaten*

- Bent u tevreden met de samenwerking?
- Bent u tevreden over de resultaten?
- Als u kijkt naar deze resultaten, vond u het proces dan de moeite waard?
- Wat had u graag anders gezien?

\*Welke invloed hebben de tussentijdse resultaten volgens u gehad op dit proces?

### Factoren van invloed

#### Regels en afspraken

##### *Procesafspraken*

- Zijn er vooraf samenwerkingsafspraken gemaakt?
- Zijn deze afspraak schriftelijk vastgelegd?
- Wie is er volgens u probleemeigenaar in dit proces?
- Welke rolverdeling is er betreft verantwoordelijkheden?
- Welke mandaten zijn er gegeven en aan wie?
- Wie is er eindverantwoordelijk?

##### *Gedeelde visie*

- Is er vooraf gekomen tot een gedeelde visie?

##### *Consensus over doelbereiking*

- Is men het eens over de het gezamenlijke doel en de wijze van doelbereiking?

##### *Wettelijke regels*

- Zijn er vanuit de betrokken wet en regelgeving regels in dit proces opgelegd?
- Welke invloed heeft dit naar uw mening gehad op het verloop van het proces?

\*Welke invloed hebben deze regels en afspraken volgens u gehad op dit proces?

## Macht en middelen verdeling

### *Politieke verhoudingen*

- Welke positie had de lokale inkoop op de lokale politieke agenda?
- Was hier onderling verschil tussen de 3 wethouders?

### *Veronderstelde wederzijdse afhankelijkheid*

- Bent u afhankelijk van de andere partijen om uw doel te bereiken?
- Zijn de andere partijen volgens u afhankelijk van u om hun doel te bereiken?
- Wat zou er gebeuren als een van de betrokken partijen zich zou terugtrekken?

\*Welke invloed hebben de macht en middelenverdeling volgens u gehad op dit proces?

## Leiderschap

### *Netwerkmanagement*

- Wat voor vorm van leiderschap heeft u herkend in het proces?
- Wat voor invloed heeft dit leiderschap volgens u gehad op het proces?

\*Welke invloed heeft deze vorm van leiderschap volgens u gehad op dit proces?

## Mate van betrokkenheid

### *Motivatie tot deelname*

- Heeft u op vrijwillige basis deelgenomen aan dit gezamenlijke beleidsvormingsproces?
- Wat was uw motivatie om aan dit netwerk deel te nemen?

### *Gezamenlijk belang*

- Sloot het gezamenlijke belang aan de belangen van uw eigen organisatie?
- Is men het eens over de het gezamenlijke doel en de wijze van doelbereiking?

\*Welke invloed heeft de mate van ieders betrokkenheid volgens u gehad op dit proces?

## Vertrouwen

### *Voorgeschiedenis*

- Hoe is deze samenwerking verlopen?
- Hoe heeft deze ervaring het voorgenomen vertrouwen in de andere partijen beïnvloed?
- Welke invloed heeft de eerdere samenwerkingservaring volgens u gehad op het proces?

\*Welke invloed heeft deze mate van vertrouwen volgens u gehad op dit proces?

## Samenstelling van het netwerk

### *Netwerkcompetenties*

- Welke competenties waren volgens u nodig om proces goed te doorlopen?
- Welke van deze competenties heeft u in het proces herkend?
- Waren deze competenties voldoende?

### *Veranderingen in de samenstelling*

- Is de samenstelling van deelnemers binnen het proces tussentijds gewijzigd?
- Zo ja, welke impact heeft dit volgens u gehad op het proces? (zowel verloop en resultaten)

\*Welke invloed heeft de samenstelling van het samenwerkingsnetwerk volgens u gehad op dit proces?

### Bijlage 3 Datareductie

variabele	indicator	Maassluis (2)	Vlaardingen (3)	Schiedam (3)	Projectleider MVS	Wethouder
	Beleids vormings proces					
Proces verloop	Actoren 1	Doelen hetzelfde, lokale context/invulling anders ivm schaalgrootte en lokale verschillen in behoefte. Zitten op 1 lijn, maar implementatie ieder voor zich. Aanbieders hebben wel strategieën om doel te bereiken maar binnen gemeenten niet echt.	Op strategisch niveau lijken doelen omtrent inkoop gelijk, een goed jeugdhulp aanbod. Er zijn qua invulling lokale accentverschillen. Op ambtelijk niveau lijken de doelen ook gelijk, maar deze zijn nooit expliciet uitgesproken. Nuanceverschillen zitten niet op perspectief maar op lokale invulling. Iedereen legt open en eerlijk zijn bijdrage op tafel, discussie is mogelijk. Er wordt nog te weinig ingezoomd op die nuanceverschillen (meer gericht op implementatie) Gezamenlijke doelen en perspectieven betreft samenwerking zijn nog niet bestuurlijk ondersteund.	Doelen lijken overeen te komen. Verschil wordt benoemd dat er qua samenwerking een gezamenlijk doel is, om zo efficiënt mogelijk elkaar te ondersteunen, maar dat de inhoudelijke doelen lokaal wel kunnen verschillen. Wel zit iedereen in dat men in het zelfde schuitje zit. Inhoudelijk zitten de verschillen met name in relatie tot de aanbieder en inrichting wijkteam. Samen met wijkteams, aanbieders en cliënten tot een passend eindresultaat te komen wordt door een respondent als strategie gezien.	Doelen verschillen tussen aanbieders, gemeenten en cliënten, maar tussen de gemeenten wel gelijk. Geen grote principiële verschillen en ruimte voor discussie op ambtelijk niveau.	Het doel van de inkoop jeugdhulp is om de juiste zorg zo dicht mogelijk bij de kinderen te bieden. Benoemd dat het een doel is waar je het moeilijk mee oneens kunt zijn en dat samenwerking hierdoor soepeler. Het procesverloop wordt gekenmerkt door de doelmatigheid en to the point.
	Succes & faal criteria 2	Positief; 1 projectleider die kar trekt en samenwerking aan zich. Men weet elkaar te vinden op persoons en gemeentelijk niveau. Dat geeft vertrouwen. Negatief; sommige stappen gaan te snel, onvoldoende stilstaan bij afweging, tijdsplanning lijkt soms boven inhoud te gaan. Daarnaast zijn afspraken en afwegingen onvoldoende vastgelegd, te weinig onderbouwing en verantwoording naar directie/bestuur.	Positief; men weet elkaar goed te vinden, iedereen zet zich in en ziet de urgentie in. Ook de diversiteit aan expertise, de openheid en de aanstelling van een gezamenlijke projectleider wordt als succes ervaren. Negatief; Er wordt lang gehangen in het procesmatige, de omslag naar daadwerkelijk beslissen en uitvoeren komt moeilijk. Hiernaast zou vastleggen van afwegingen en beslissingen beter kunnen en de verantwoording naar directie en bestuur.	Positief; Onderlinge samenwerking, overleg, taakverdeling en urgentiebesef zijn goed. Goede sfeer, collegialiteit en efficiency leiden ook tot meer doelmatigheid. Negatief; Er is veel overleg en in taakverdeling kan nog meer efficiency worden behaald. Ook de afwachtende houding tegenover Rotterdam wordt door 1 respondent als negatief ervaren, waar andere dit juist als prettig ervaren. Tijdsdruk en beperkte capaciteit werken ook tegen.	Positief; Er heerst een constructieve sfeer, een goede onderlinge chemie en er is ruimte voor eigen inbreng. Negatief; onduidelijkheid in de rol van projectleider en hiërarchische verhoudingen.	Positief; men weet elkaar op ambtelijk niveau goed te vinden en de wethouders werken goed samen. Er wordt expliciet genoemd dat het werken met een projectleider ook prettig werkte. Het feit dat de wethouders enkel vooraf en achteraf in het proces zijn betrokken wordt deels als positief ervaren, maar wel erkend dat het niet de gang van zaken zou moeten zijn. Negatief; Gebrek aan structuur in informeren directie/wethouders.

Proces resultaten	<p>Conflicten en doorbraken 1</p>	<p>Geen directe conflicten, als er iets mis gaat niet de schuld van het proces, maar van hoge werkdruk in algeheel. Geen grote, maar geleidelijk kleine doorbraakjes. Resultaten kunnen hier niet direct aan verleend worden.</p>	<p>Er zijn geen conflicten geweest. Wel wordt opgemerkt dat als er meer vooraf vastgelegd was en iemand zich daar niet aan houdt, je het gesprek aan kunt gaan. Nu kon dit niet. Het opstellen van het implementatieplan bracht een doorbraak en leidde tot overzicht en duidelijkheid in de opdracht. De eigen wijze van dyslexieperceel was ook een doorbraak.</p>	<p>Lokaal en in MVS verband zijn er nog geen conflicten geweest. Na publicatie kan dit met aanbieders mogelijk anders zijn. Het gebrek aan conflicten kan volgens een respondent komen door de waardering voor elkaar en fijne samenwerking op persoonsniveau. Een andere respondent beaamt dit door de bereidheid om taken op te pakken hieraan te koppelen. Het komen tot een eigen dyslexieperceel en het moment dat het implementatieplan leidde tot overzicht werden als doorbraken gezien.</p>	<p>In dit gezelschap geen conflicten. Er zijn bewust gelijdelijk discussiestukken aangeleverd waarop knopen zijn doorgemaakt. Hierdoor is gestuurd op geleidelijke doorbraken.</p>	<p>Er is nu gekomen tot een gezamenlijk eindresultaat, er is dus compromis gekomen op discussiepunten. Dat er ruimte was voor discussie en schuren heeft geleid tot kwalitatief beter resultaat. Een resultaat waar men trots op mag zijn. Wanneer er wel conflict had ontstaan is wethouder van mening dat zij wel tussentijds betrokken hadden geworden. Is van mening dat er bij conflict niet tot consensus hoeft te worden gekomen en dat er ook lokaal maatwerk doorgevoerd kan worden, een eindresultaat met nuanceverschillen.</p>
Tussentijdse resultaten	<p>Inhoudelijke resultaten, small wins 1</p>	<p>Verschillende werkvormen die vooraf zijn uitgestippeld om input op te halen bij verschillende partijen (aanbieders, cliënten, wijkteam) Het implementatieplan bood overzicht. Deze resultaten hadden een positief effect, gaven gevoel van trots en verbroedering</p>	<p>Het aanstellen van een projectleider, de vertegenwoordiging in de regionale stuurgroep en een aparte implementatiewerkgroep en de uitgangspuntennotitie worden genoemd als resultaten. Door deze tussentijdse resultaten blijft de vaart erin, versterkt het urgentiebesef en vertrouwen in elkaar en brengt je dichterbij het einddoel. Er had meer bereikt kunnen worden, maar vanwege de afhankelijkheid in timing van het regionale proces was dit niet mogelijk, dit wordt eerder als positief dan negatief ervaren. De tijdsdruk ging nauwelijks ten koste van de kwaliteit</p>	<p>Het implementatieplan en de tijdsplanning in het plan van en de uitgangspuntennotitie worden gezien als mooie tussentijdse resultaten. Ook enkele innovatiepilots en de aanbiederbijeenkomst wordt door enkelen benoemd. Hierop kwamen veel positieve reacties, waardoor men bevestiging kreeg op de goede weg te zitten. Het behalen van deze resultaten had een positief effect, gaf een goede flow en hield het moraal hoog, maar er wordt tevens onderkend dat wanneer er niets bereikt zou worden dit het gevoel van saamhorigheid alleen maar had versterkt. Men geeft aan dat er meer resultaat had kunnen worden geboekt als men minder afhankelijk was van het Rotterdamse tijdspad, hoewel hier ook voordelen in gezien worden.</p>	<p>Het implementatieplan en de uitgangspuntennotitie worden als geformaliseerde tussentijdse resultaten gezien. Er had misschien meer bereikt kunnen worden maar er is bewust gekomen achter het regionale en Rotterdamse proces aan te lopen. Dat er tussentijds vooruitgang wordt geboekt geeft energie en een positief effect</p>	<p>Wethouder legt focus op start en eind van het proces. Ziet tussentijdse resultaten als opbouw naar eindresultaat</p>



	Tevredenheid over de behaalde resultaten. 2	Tevreden over samenwerking, wel wat chaotisch. Lopen op schema, nog niks mis gegaan. Wel had de opdracht vanuit bestuur concreter gekund, geborgd in een gezamenlijke visie op samenwerking. Tevreden over resultaten, met de kanttekening dat er ruimte wordt geboden om te finetunen en grondig te werk te kunnen gaan. Omdat samenwerking zo goed gaat, kan discussie/extra dimensie worden gemist in resultaten tot nu toe. Er had meer bereikt kunnen worden met snellere tijdsplanning, maar had op lange termijn niet meer opgeleverd, dus het is goed zo.	Men is allen tevreden over de samenwerking. Wel zou er door betere afstemming in taken meer efficiency kunnen zijn. Qua resultaten wordt benoemd dat men tevreden is over het tijdsplan, maar meer slagvaardigheid gewenst is. Ook kan onderbouwing en beargumentatie naar het college toe nog sterker, meer beleidsmatige ondergrond in de opdracht.	Eenieder is tevreden over de wijze van samenwerking. Tevredenheid over de resultaten is wisselend. Door een verdergaande samenwerking had een efficiencyslag gemaakt kunnen worden, met meer middelen had meer capaciteit vrij gemaakt kunnen worden. Ook het werken in tijdsblokken in plaats van verspreid wekelijks kort overleg had tot meer resultaat kunnen leiden.	Er is tevredenheid over de samenwerking. Over de resultaten wordt aangegeven dat er nog wel enkele cruciale knopen doorgemaakt moeten worden. Het is moeilijk om nu al te weten of er zaken over het hoofd zijn gezien. Graag had de opdracht van projectleider duidelijker geweest zodat aansturing vastgelegd was.	Tevredenheid over samenwerking is meegenomen in procesverloop en is voor wethouder niet direct gelinkt aan de tussentijdse resultaten. Tevredenheid over resultaten is meegenomen in procesresultaten omdat interview heeft plaatsgevonden na opleveren eindresultaat.
	Factoren van invloed					
Regels en afspraken	Procesafspraken 1	Niet vooraf opgesteld, gaandeweg vorm gekregen, met name betreft informeren directie etc. Het geeft nu niet omdat alles tot nu toe voorspoedig verloopt, maar had beter gekund. De volgorde is wat atypisch. Mocht er conflict optreden, dan is dat nu onvoldoende ingedekt. Implementatie moet hierin wel losgetrokken worden van beleidsvorming. Op detailniveau zijn er verschillende uitwerkingen mogelijk. Op dit moment zijn afwegingen en beslissingen onvoldoende schriftelijk beargumenteerd. Gebrek aan regels biedt enerzijds bewegingsvrijheid, maar ontbreekt anderzijds aan structuur. Probleemeigenaar is projectleider op proces, iedere gemeente voorzich op inhoud. Eindverantwoordelijke is de lokale directie/wethouder	Er zijn geen samenwerkingsafspraken voor dit inkoopproces vastgelegd. Overkopenende smaenwerkingsafsprken zijn er ook niet, omdat er nog geen vastegetelde visie op MVS samenwerking is. Men is nog zoekende naar hoe vergaand de samenwerking kan/mag. Huidig proces wordt een gelegenheidssamenwerking genoemd. Het niet hebben van regels en afspraken biedt ruimte om te exploreren, maar gezien de strakke tijdsplanning in aanbestedingsroute is dit niet altijd handig. Vastgelegde afspraken hadden houvast geboden. Een document om op terug te vallen kan helpen bij discussie en besluitvorming. Dan had er sterker vastgehouden kunnen worden aan eerder genomen beslissingen en voorkomt dit discussies. Dit had het proces sturender en directiever kunnen maken. De taakverdeling is helder, maar kan efficiënter. Door de een wordt de projectleider gezien als probleemeigenaar en procesbewaker, terwijl een ander aangeeft dat iedere ambtenaar op zijn eigen onderdeel probleemeigenaar is. Verantwoordelijke wordt per keer bekeken, wie pakt wat op. Eindverantwoordelijkheid wordt bij directie/afdelingshoofden gelegd.	Allen geven aan dat er voorafgaand geen samenwerkingsafspraken zijn gemaakt en vastgelegd. Wel is in het plan van aanpak de besluitvormingsprocedure van directie, wethouders en raad beschreven. Er zijn geen mandaten afgegeven van hogeraf, maar onderling is de taakverdeling wel helder geweest. Deze werd per keer bekeken. Verder dan een informele opdracht om het vooral samen te doen is het niet gekomen. Wat wel is vastgelegd is de opdracht om een gezamenlijke projectleider in te huren. Iedere gemeente had zelf de verantwoordelijkheid, met als eindverantwoordelijkheid de directie en wethouders. De probleemeigenaar wordt wisselend gezien. De een noemt de eigen gemeente, de ander zegt dat er per actie en fase een probeemeigenaar was en de totaalprobleemeigenaar de projectleider was. Bureau inkoop wordt als verantwoordelijke voor contractmanagement en opstellen/publiceren bestekken gezien. Wat overeenkomst is dat iedereen benoemt dat dit gaandeweg gevormd is. Door de waan van de dag worden afspraken minder gehandhaafd, een tussenevaluatie en schriftelijk vastgelegde afspraken kunnen hier meer structuur aan bieden. De vooraf opgestelde tijdsplanning was niet heel concreet en is er niet altijd bijgehouden.	Er wordt gesproken over een informele werkgroep, er is geen officiële status verleend vanuit directie. Afspraken zijn minimaal vastgelegd, wel is er een plan van aanpak opgesteld door projectleider. Het ontbreken van afspraken maakt het proces diffuus en rol van projectleider onzeker. Als er ruzie ontstaat kan het grote gevolgen hebben.	Er was geen vooraf bepaalde structuur omtrent inlichten en informeren wethouder en directie, dit werd niet als vervelend ervaren maar er wordt wel erkend dat dit wel meer structuur en houvast had kunnen bieden. Er had tussentijds naar de raad gecommuniceerd moeten worden en het had prettig geweest als de visie, het doel en de opdrachtschrijving vooraf schriftelijk was vastgelegd.

	Gedeelde visie 2	<p>Visie op samenwerking MVS nooit officieel gevormd, visie op inkoopssystematiek iets meer, maar niet vastgesteld, is gaandeweg gevormd.</p> <p>Er was in grote lijnen gedeelde visie en onderbouwing. Als samenwerking minder prettig had verlopen had hier wel conflict in kunnen optreden, want is niet vastgelegd. Nu onvoldoende duidelijk of de gezamenlijke opdracht en de wijze van invulling wel aansluit bij visie op strategisch niveau.</p>	<p>Er is geen vastgestelde visie op inkoop ook niet op samenwerking an sich. Er ligt geen beleidsstuk ten grondslag aan de gezamenlijke opdracht. Om te kunnen toetsen of je nog aansluit met wat voorgenomen is, mis je nu de visie. Het gaat nu niet verder dan proberen samen te werken waar mogelijk.</p> <p>Op ambtelijk niveau wordt wel gedacht dat men een gedeelde visie heeft, zoder dat deze expliciet uitgesproken is. Hoewel door 1 respondent wordt opgemerkt dt er beslissingen zijn genomen die niet aansluiten bij de eerder aangenome visie, niks ligt vast.</p> <p>De intentie tot MVS samenwerking ligt er en het sociaal domein wordt hier als passend voor gezien, maar voor de jeugdhulp specifiek is dit nooit verder geconcretiseerd in visie, terwijl dit wel had kunnen helpen bij beargumentatie in keuzemomenten</p>	<p>Er wordt benoemd dat in vorige processen (zoal het opzetten van het CJG) er wel duidelijke samenwerkingsafspraken waren en dat deze voortkwamen uit een onderbouwde vastgelegde visie. Deze visie ontrekt in dit proces.</p> <p>Op ambtelijk niveau is wel het gesprek aangegaan over wat men voor ogen had.</p> <p>Op wethoudersniveau wordt wel ingeschat dat er een gezamenlijk gedragen visie op inkoop is, met lokale nuanceverschillen.</p>	<p>Het ontbreken van afspraken vloeit voort uit ontbrekende overkoepelende visie.</p>	<p>Het uitgangspunt van de jeugdhulp is om jeugdigen zo goed mogelijk te ondersteunen met een passend zorgaanbod, waar mogelijk dichtbij het gezin. Deze visie op jeugdhulp van de 3 gemeenten sluit volledig aan bij de insteek van de lokale inkoop.</p>
	Consensus over doelbereiking 3	<p>Zonder dat het uitgesproken is, wordt ingeschat dat men op 1 lijn zit, met de kanttekening dat je hier niet 'blind op kan varen'. Wijze van doelbereiking heeft ook gaandeweg vorm gekregen.</p> <p>Op bestuurlijk niveau is wel aangegeven zoveel mogelijk samen te doen, maar wijze van en grenzen in samenwerking zijn niet gegeven.</p>	<p>Men is gaandeweg, al lerende, bezig met doelbereiking. Qua inhoud zit men op 1 lijn, qu lokale invulling zit er verschil. 1 respondent had wel verwacht tot een meer uniforme aanpak te komen en meer consensus te vormen over de lokale verschillen. Door een ander wordt benoemd dat het bijna een soort organisch proces is.</p>	<p>Inhoudelijke verschillen (met name in invulling en implementatie) zijn niet vooraf besproken, maar komen gaandeweg aan het licht. 1 respondent noemt dat er geen verschillen leken te zijn in wijze van doelbereiking.</p> <p>Er is op de hoofdlijnen snel consensus gekomen, te herleiden aan de prettig verlopende samenwerking.</p> <p>Ondanks dat je het voorwerk gezamenlijk doet, betekent niet dat je tot het zelfde uitproduct hoeft te komen. Een respondent benoemd dat ook al deel je dezelfde overtuiging en kom je tot dezelfde beleidsinvulling, dat de inzet en implementatie alsnog van elkaar kan verschillen en dat geeft niet. Een zelfde soort eindproduct maar met lokale nuanceverschillen.</p>	<p>Dit gebeurt gaandeweg. Je moet alert blijven dat er niets over het hoofd wordt gezien. Dat de waan van de dag niet de overhand krijgt.</p>	<p>Geeft aan hier geen zicht op te hebben, wijze van doelbereiking werd ambtelijk ingericht.</p>
	wettelijke regels 4	<p>Aanbestedingswet etc bieden houvast en grip. Goed dat het er is, biedt structuur. Als de opdracht minder wettelijk/dwingend is, kan vertraging oplopen doordat draagvlak gecreerd moet worden.</p>	<p>Omdat de systematiek nieuw is en de regels nog niet heel bekend, kan er niet elders worden getoetst en is men zoekende naar hoe ze het best kunnen doen. Het heeft ook impact op de lokale aanbieders.</p>	<p>Jurispudentie en aanbestedingswet bepalen wat moet en wat niet mag. Hierdoor wordt je in contact naar aanbieders toe beperkt, tegelijkertijd biedt het vaste termijnen en tijdspladen. Dit heeft invloed op het verloop qua tijd, maar niet op de inhoud van het proces.</p>	<p>De aanbestedingswet biedt een vast tijdspladen. Strakke tijdsplanning voor publicatie bestekken etc.</p>	<p>Niet meegenomen in interview</p>
Macht en middelen	Politieke verhoudingen 1	<p>Verskil in macht en middelen wordt op ambtlijk niveau weinig gemerkt, er is gelijkwaardigheid aan tafel. Ook de bestuurders hebben fijne samenwerking o.b.v. gelijkwaardigheid. Verskil in lokale middelen maakt daar geen verschil</p>	<p>Er wordt bemerkt dat Vlaardingen meer menskracht heeft en sterk vertegenwoordigd is in werkgroepjes. Verskil in budget wordt niet gemerkt omdat er lokaal wordt ingekocht. Er is weinig zicht op hoe de politieke verhoudingen onderling liggen. Wel is de</p>	<p>Er wordt onder de wethouders een gelijksoortige samenwerking herkend als in de ambtelijke werkgroep. Er is een duidelijke taakverdeling, men weet elkaar te vinden. Ze delen hetzelfde urgentiebesef betreft de jeugdhulp. Er is wel een verschil in portfeuilleverdeling,</p>	<p>Projetleider heeft wethouders nog niet kunnen spreken over lokaal proces, dit wordt als riskant gezien. Wel contateert hij dat de verschillen in uitstraling, invloed en kennis aanwezig zijn en dus verschil in macht.</p>	<p>Doordat de werkzaamheden voor alle 3 nieuw waren na de decentralisatie, hier hoge budgetten mee gemoeid gingen en het urgentiebesef bij allen hoog was, leek samenwerken voor alle 3 de wethouders voor</p>

	<p>in. Ieder heeft een lokale begroting en lokale inkoopafspraken dus verschil in geld maakt niet uit voor dit proces.</p> <p>Wel verschillende bestuursstijlen en dus verschil in perspectieven, maar door die gelijkwaardigheid en samenwerking geeft dat niet. Ook is er op wethoudersniveau verschil in kennis en invloed, dit heeft wel effect op de uiteindelijke resultaten, maar niet op het ambtelijke proces.</p>	<p>onderliggende samenwerking tussen wethouders goed en dat spreekt vertrouwen uit.</p> <p>Er zijn wel verschillen in mate van invloed tussen de wethouders, zo is 1 de afgevaardigde in het AB, maar dit wordt niet gezien als invloed op het proces. Dit was te zien toen de wethouder van Vlaardingen halverwege het proces uitviel, dit had weinig impact.</p> <p>Als het aankomt op daadwerkelijke besluitvorming kan de mate van invloed/macht wel meer tot uitdrukking komen.</p>	<p>maar door informatie te delen maakt dit weinig uit.</p> <p>Kennis, uitstraling, vertrouwen en invloed maken samen macht, dit is wel persoonlijk verschillend tussen de wethouders, wie weet het meeste draagvlak te realiseren.</p> <p>Het onderwerp staat bij wethouders misschien wel gelijk op de agenda, maar op directieniveau is het urgentiebesef misschien nog wel in mindere mate aanwezig.</p>	<p>Er zijn wel politieke verschillende kleuren, maar deze nemen ze niet mee aan tafel.</p> <p>Omdat er onderling een goede chemie heerst tussen wethouders maakt niemand misbruik van elkaars zwaktes.</p> <p>Er is geen rivaliteit te proeven.</p>	<p>te hand liggend. Het stond dus bij allen gelijk op de agenda.</p> <p>Verskil in omvang, politieke kleur of begrotingsbudget doet er niet toe, er is sprake van een gelijkwaardige samenwerking.</p>
Veronderstelde wederzijds e afhankelijkheid 2	<p>Omdat er niet gezamenlijk wordt gecontracteerd kan iedere gemeente dit proces ook lokaal doorlopen, maar kom je als kleinere gemeente in de knel met voorbereidingstijd etc. Maassluis voelt zich wel afhankelijk, maar het wederzijdse aspect lijkt kleiner. Meer halen dan brengen.</p>	<p>Er wordt wel uitgegaan van wederzijdse afhankelijkheid, vooral op gebied van kennis en tijd, maar de een zegt het doel niet te kunnen bereiken zonder de andere 2 en een ander zegt dat het toch al lokaal wordt ingekocht dus dat het alleen ook valt te overzien. Naar de regionale GR wordt die afhankelijk wel meer bemerkt, 3 gemeenten staan samen sterker tegen de overige 12, dan 1 alleen.</p> <p>Binnen Vlaardingen zelf is dus al verschil in opvatting over de afhankelijkheid in het wel alleen kunnen of daar veel te klein voor zijn.</p>	<p>De een zegt echt volledig afhankelijk te zijn van de andere gemeenten, een ander zegt met name op gebied van tijd en kennis en de ander zegt het kan alleen gewoon alleen, maar dan heb je het wat drukker. Hierin is dus lokaal al verschil merkbaar.</p> <p>Als een andere partij zich terug had getrokken had Schiedam meer naar Rotterdam geneigd, waarin de een noemt de andere overblijvende partij mee te nemen, en de ander zich eerser los zou maken van MVS.</p> <p>Qua tijdsdruk, kennis en kwaliteit wordt door allen onderkend dat je elkaar nodig hebt.</p>	<p>De meerwaarde in MVS samenwerking wordt gevoeld in meer denkkraft, meer capaciteit en financiële middelen. Je hebt meer volume en kwaliteit.</p> <p>Gemeenten zouden het wel alleen kunnen, maar dan kost het meer tijd en geld en is kans op mindere kwaliteit.</p>	<p>Men is qua inkoop wederzijds afhankelijk, samen staat men sterker. Maassluis had de inkoop mogelijk wel alleen kunnen doen, maar dan was niet duidelijk of we dezelfde partijen hadden kunnen contracteren en had het aanbod mogelijk minder sluitend geweest.</p>
Netwerk management 1	<p>Iedereen levert zijn aandeel, projectleider neemt initiatief. Er zijn enkelen die meer het voortouw nemen op onderdelen, dat is natuurlijk gevormd. Er wordt geluisterd naar de gene die op een specifiek onderdeel de kennis heeft.</p> <p>Projectleider is verantwoordelijk voor proces, niet direct voor de inhoud, hij wordt niet direct als DE leider gezien. Ieders stem weegt even zwaar.</p> <p>Er worden dus verschillende vormen van leiderschap gesignaleerd, de ene uit positie (projectleider) uit kennis op onderdeel en uit persoonlijkheid (natuurlijke leider)</p>	<p>Er wordt geen duidelijke vorm van leiderschap herkend, meer met elkaar ontdekken dan een slagvaardige leider.</p> <p>Wel wordt enige informele sturing herkend. Men lijkt zich makkelijk te conformeren aan de gang van zaken, er is hierdoor geen 'overdreven' leiderschap.</p> <p>Hierdoor exploreer je met elkaar en bouw je zo kennis op, met een strakke leider die iedereen blindelings volgt wordt minder kennis opgebouwd.</p> <p>De rol van de projectleider is vooraf onvoldoende duidelijk gemaakt. Er wordt nu zowel inhoudelijke inkoopkennis als processturing van hem verwacht, een dubbele pet. De leidersrol wordt logischerwijs wel bij hem gezien. Hij hakt de knopen door, maar het is niet volledig duidelijk of deze beslissingen echt breed gedragen worden.</p>	<p>Er wordt niet heel duidelijk leiderschap onderscheiden in de werkgroep. De een neemt wat meer het voortouw, de ander wordt meer gezien als een voorzitter. Er is meer een verspreide vorm van leiderschap per onderdeel, waar iemand affiniteit en kennis van heeft. Verdeling onder gelijken.</p> <p>Leiderschap op basis van kennis wordt wel herkend. Op het moment dat iemand ergens veel verstand van heeft, zal de groep deze persoon op dat onderdeel volgen en aannemen wat gezegd wordt.</p> <p>De projectleider wordt gezien als formele leider omdat hij voorziet, iedereen achter de vordden zit en notulen maakt, maar die taak is aan hem gedelegeert. Hij wordt niet als gevoelsmatige leider gezien. Er wordt opgemerkt dat er met een strakkere sturing van zijn kant uit wel al meer slagen hadden kunnen worden gemaakt.</p>	<p>Projectleider heeft bewust gekozen om proces organischer te doen laten verlopen in plaats van deze hiërarchischer aan te sturen. Meer procesmanagement dan projectmanagement. Zeker omdat dit de oriënterende fase betrof, waarin sturen op targets minder passend is.</p> <p>Constaateert dat binnen de overheid meer op proces gestuurd wordt dan op project, ondanks dat het zo wordt genoemd.</p> <p>Projectleider zet dienend/faciliterend leiderschap in en herkent geen andere leiderschapsvormen bij de anderen. Hij agendaert, notuleert en doet bereidend voorwerk.</p> <p>Een strakkere directievere vorm had volgens hem remmend gewerkt met minder draagvlak.</p>	<p>Het is als erg prettig ervaren dat er werd gewerkt met een externe projectleider die tevens inhoudelijke kennis heeft. Door deze no how is de kwaliteit van het eindresultaat verhoogd.</p>
Leiderschap					

Mate van betrokkenheid	Motivatie tot deelname 1	<p>Zeer positief. Betrokkenheid met pieken en dalen betrokken, maar men houdt elkaar scherp en trekt elkaar mee. Omdat samenwerking zo leuk verloopt, geeft dit energie en versterkt motivatie.</p> <p>Die hoge betrokkenheid levert op dat er wordt doorgepakt en weinig achterstand ontstaat.</p>	<p>Er is hoge commitment. De motivatie om deel te nemen is wisselend, de een is graag betrokken bij de ontwikkeling van iets nieuws, de ander ziet eigenlijk een kleinere rol voor zichzelf wegens regionale positie. Wel ziet iedereen vanzelfsprekendheid en overtuiging om het goed te doen met elkaar. Er wordt gestructureerd en gedisciplineerd gewerkt, men houdt zich aan afspraken, hier wordt de betrokkenheid ook in herkend.</p> <p>Die intrinsieke motivatie wordt niet gekoppeld aan de samenwerking, als men het alleen had moeten doen, had men net zo betrokken geweest, maar ook niet andersom.</p>	<p>De betrokkenheid wordt door iedereen als hoog ervaren. De persoonlijke motivatie loopt uit een van verdieping in het onderwerp, verbreden van kennis en de sensatiefactor tot het vroeten aan de wortels van het jeugdstelsel.</p> <p>Het lerend vermogen van de werkgroep wordt expliciet benoemd en gerelateerd aan de mate van betrokkenheid.</p> <p>Er wordt grondig te werk gegaan, wanneer motivatie en betrokkenheid minder was, was er kans dat het minder grondig zou gebeuren.</p>	<p>Iedereen houdt zich netjes aan de actielijst, een teken van betrokkenheid en verantwoordelijkheidsbesef.</p> <p>Persoonlijke motivatie komt voort uit de interesse om te pionieren en de verbinding met bedrijfseconomische aspect.</p>	<p>Wethouder had vertrouwen in ambtelijk apparaat om te komen tot een weloverwogen inhoudelijk voorstel. Er is betrokkenheid nodig om dit te bewerkstelligen. De werkgroep heeft er hard aan gewerkt.</p>
	Gezamenlijk belang 2	<p>Binnen jeugdhulp is het hebben van gezamenlijk belang (het beste voor het kind) makkelijker om tot te komen dan bij bijvoorbeeld een ICT proces.</p>	<p>Resultaatfinanciering sluit goed aan bij de sociale organisatiedoelen van maatwerk en aansluiten op behoefte van het kind. Het is nieuw dus nog niet bewezen of het werkt.</p>	<p>Werken met resultaten sluit goed aan op de uitgangspunten van de jeugdhulp en hierbij dus bij de afdelingsdoelen op dit gebied.</p>		<p>Vanwege het gezamenlijke urgentiebesef werd er makkelijker gekomen tot een gezamenlijk belang. Er wordt benoemd dat belangen omtrent jeugdhulp veelal makkelijker aansluiten bij eigen belang of dat van organisatie. De wethouders hebben volgens wethouder van Maassluis duidelijk aangegeven welke richting zij op wilden.</p>

<p>vertrouwen</p>	<p>Voor-geschieden is 1</p>	<p>Er wordt onderscheid gemaakt tussen samenwerking binnen en buiten jeugdhulp 'bubbel'. Ervaring binnen jeugdhulp bliken bijzonder positief, daarbuiten verschillend. Gelijksortig proces is in een gelijksoortige samenstelling al eerder positief verlopen, hierdoor was er een vertrouwensbasis. Er zijn ook negatieve ervaringen in samenwerkingsprocessen te duiden (niet binnen jeugdhulp), toch blijft men samenwerken.</p> <p>Het feit dat er zonder vastgelegde regels en afspraken zo'n goed proces doorloopt geeft blijk van vertrouwen, kan niet zonder vertrouwen. De wethouders vertrouwen elkaar en dit heeft zijn doorwerking op het vertrouwen in elkaar op ambtelijk niveau.</p>	<p>De inkoop jeugdhulp wordt sinds de decentralisatie al gezamenlijk gedaan, in gedeeltelijke zelfde samenstelling. Dit was voor ieder een positieve ervaring. Omdat men al beter kende was er hogere mate van vertrouwen op persoonlijk vlak. Ook buiten de jeugdhulp, in de WMO is een zeer positieve samenwerking ervaren. Die zelfs vergaander en efficiënter was dan dit proces. Nu wordt nog veel per gemeente dubbel gedaan en is vertrouwen in taakverdeling minder vanzelfsprekend.</p> <p>Er wordt een link gelegd met de wisseling van personeel. Vertrouwen gaat vaak op persoonsniveau en binnen gemeentes zijn vele wisselingen. Samenwerking en vertrouwen hangen nauw samen. Samenwerking moet wel georganiseerd worden, een van de respondenten heeft de MVS samenwerking inkoop jeugdhulp zelf opgezet.</p> <p>Terugkoppeling en transparantie wordt nog wel gemist, dit zou beter kunnen, waardoor vertrouwen wordt vergroot.</p>	<p>2 respondenten hebben in hun historie diverse samenwerkingsprocessen binnen MVS doorlopen. Veelal zijn dit positieve ervaringen zoals de opzet van de CJG's Wel wordt opgemerkt dat wanneer het terreinoversteigende samenwerking is tussen verschillende doelgroepen en geldstromen, de samenwerking vaak stroever loopt omdat er lastiger tot gezamenlijk belang wordt gekomen, zoals bij het proces van Vervoersstromen. Toch kan het zelfs binnen hetzelfde werkveld ook stroef gaan, zoals bij leerplicht, waarbij de factor van vastgeroeste ambtenaren wordt genoemd. Binnen deze werkgroep kende men elkaar al en was er basisvertrouwen. Wel wordt benoemd als een groepslid ook deel had uitgemaakt uit minder succesvolle samenwerkingsprocessen, dit wel een negatieve invloed had kunnen hebben op mate van vertrouwen. Vertrouwen wordt door alle 3 vooral herkend op persoonsniveau, op directieniveau wordt dit nog niet als vanzelfsprekend gezien.</p> <p>*Een nadeel van een zeer harmonieus verlopend proces is dat men blinde vlekken kan delen. Omdat eenieder in elkaars oordeel vertrouwd, worden minder kritische vragen gesteld, terwijl dit juist kan bijdragen aan kwaliteitverbetering.</p>	<p>Weinig inzicht in samenwerkingshistorie. Herkend wel een gevoeligheid in de samenwerking ROGplus, bureau inkoop en de gemeenten. Hier is wat negatievere ervaring en daardoor spanning merkbaar. Er was hierdoor minder vertrouwen en zijn er zelfs mensen weggegaan. Er blijft een litteken, maar dit gaat gelijkelijk beter.</p>	<p>Samenwerkingshistorie wordt specifiek op jeugdhulp benoemd. Voorbeelden van de samenwerking met ROGplus sinds de jaren 90, de intensieve samenwerking sinds de decentralisaties, bureau inkoop MVS, de afvaardiging als subregio in de GRJR en de samenwerking naar de GGD en gezamenlijke CJG's zijn hier enkele vormen van. De keuze om de nieuwe inkoop ook gezamenlijk te doen komt voort uit de prettige samenwerkingservaring en de voor de hand liggendheid vanwege positieversterking. Vertrouwen is belangrijk voor samenwerking, de voorgeschiedenis wordt benoemd als een prettige samenwerkingservaring. De wethouders hebben vertrouwen in elkaar en de wethouder vertrouwd op de kennis en expertise van zijn ambtenaren.</p>
<p>Samenstelling van het netwerk</p>	<p>Netwerk competenties 1</p>	<p>Samenstelling is uit toevalligheid goed uitgebalanceerd in persoonlijkheden. Men is complementair aan elkaar. Tevredenheid over brede mix aan kennis. De benodigde competenties lijken aanwezig, in vervolgfase die minder procesmatig is, kan dat wel veranderen. Nu is er een mix tussen punctuele, creatieve, daadkrachtige en verdiepende professionals. Opgemerkt wordt dat niemand een vastgeroeste ambtenaar' is, wat best bijzonder wordt genoemd in gemeenteland.</p>	<p>Persoonlijke eigenschappen lijken redelijk bij elkaar te passen, ieder brengt zijn eigen kennis mee. Door de een wordt slagvaardigheid gemist, de ander benoemd juist dat er voldoende slagvaardige types aanwezig zijn. Met meer slagvaardigheid had minder lang in het procesmatige gehangen en een snellere vertaling naar de uitvoering. Qua kennis wordt inkoop expertise gemist. Hierbij wordt de dubbeling in de opdracht van projectleider nogmaals benoemt, kennis op dit stuk wordt van hem verwacht. Er wordt benoemd dat men in een kleinere samenstelling ook had kunnen werken, maar anderen spreken dit tegen vanwege de kwetsbaarheid.</p>	<p>De juiste samenstelling van kennis wordt in deze samenwerking als meerwaarde gezien. Wel wordt er wat inkoopkennis gemist, met name de rol van bureau inkoop.</p>	<p>Qua kennisgebieden vult men elkaar goed aan. Wel wordt poitiek bestuurlijke sensitiviteit als aandachtspunt genoemd. Er is een goede dekking van diverse achtergrondkennis. Opgemerkt wordt dat het sociale domein een zachter karakter kent, waarin medewerkers vaak empathischer zijn en sterkere communicatieve vaardigheden beschikken dan in bijv. ICT. Daarbij kenmerken zij zich ook weer door vaak minder gestructureerd en procesmatiger te zijn. Of de samenstelling goed is of niet is afhankelijk van toevalligheden, je kunt hier lastig op geselecteerd worden. Het</p>	<p>Bij verdergaande samenwerking had er mogelijk efficiënter gewerkt kunnen worden waardoor er minder plenair had hoeven worden gewerkt en mogelijk subgroepen of een kleinere werkgroep had kunnen komen. Maar de samenstelling heeft nu tot gewenst resultaat geleid. Op persoonlijke competenties en wisselingen is niet verder ingegaan omdat wethouder hier niet van op de hoogte is.</p>



	Veranderingen in de samenstelling 2	Er is nu een solide basis, waarin wordt verwacht met wisselingen om te kunnen gaan. Wel verlies je een stukje kennis en betrokkenheid, maar je krijgt er wat voor terug. De dynamiek zal wel veranderen. Impact van wisseling in samenstelling valt of staat met wie je er voor terug krijgt en hoe lang het duurt voordat de vacature opgevuld is. Samenwerking zou niet afhankelijk moeten zijn van het poppetje maar van de partij/gemeente.	Kort voorafgaand aan het proces heeft er een wisseling plaatsgevonden en na de besluitvorming (na de zomer) zal er opnieuw wisseling plaatsvinden. Dit vraagt om inwerk en inleestijd Als er iemand vertrekt komt er altijd wel iemand voor terug. Nu is er per gemeente wel een back up maar is niet duidelijk in welke mate kennisniveau gelijk is. Dat maakt het wel kwetsbaar. De impact bij wisseling is wel groot, maar niet onoverkoombaar. Het is hierbij wel afhankelijk van wie er in welke fase uitstapt. Een projectleider heeft een andere impact dan een medewerker aan het begin van het proces. Het proces had anders kunnen verlopen en de resultaten hadden anders kunnen zijn als bepaalde actoren weg hadden gevallen.  Er wordt opgemerkt dat een wisseling in samenstelling niet altijd negatief hoeft te zijn en soms juist goed kan uitpakken, zeker wanneer je bepaalde competenties mist.	Omdat men elkaar al kende uit eerdere processen ging het aftasten snel. De wisselingen in samenstelling zijn vooral voorafgaand aan het proces geweest en zullen na de zomer plaatsvinden, er is dus lastig aan te geven welke impact dit gehad zou hebben. Er wordt aangegeven dat het afhankelijk is van timing, wie er vertrekt en hoever weg deze geraken. Onmisbaarheid is relatief. Men is toch al verantwoordelijk voor zijn eigen lokale proces, waardoor wisseling in samenstelling niet uit zou moeten maken.  Er wordt opgemerkt dat continuïteit goed is voor het proces.	proces is afhankelijk van personen.  Momenteel zitten er per gemeenten 2 medewerkers, deze tandems werken prettig en zijn goed op elkaar ingespeeld, dt maakt het minder kwetsbaar mocht er iemand wegvallen. Als iemand wegvalt is dit altijd een hick-up, maar deze wordt opgevuld. Impact is afhankeijk van de kwaliteit die je er voor terug krijgt.	Op persoonlijke competenties en wisselingen is niet verder ingegaan omdat wethouder hier niet van op de hoogte is.
	Overige bijzonderheden en uitspraken	Samenwerking en analyse	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Een leuke/fijne samenwerking hoeft niet altijd tot betere kwaliteit of resultaat te leiden, scherpte kan dan ontbreken. Het is niet zo vanzelfsprekend als gedacht wordt. Een van de meest harmonieuze samenwerkingen ooit meegemaakt, maar leidt dus niet automatisch tot beste kwaliteit</li> <li>- In analyse rekening houden met het verschil in samenwerking binnen jeugdhulp, binnen sociaal domein of zelfs daarbuiten. Dat maakt verschil.</li> <li>- Alle factoren (waardonder samenwerking) staan met elkaar in verbinding, alles heeft direct of indirect uitvoeiend effect op elkaar, daarom is causaliteit moeilijk hard te maken.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doordat de kennis omtrent inkoop bij 1 persoon ligt, die tevens projectleider is, ontstaat de kans dat deze persoon een veel grotere invloed heeft op de procesresultaten, dienst persoonlijke kleur kan doorschemeren.</li> <li>- Implementatie van de inkoop is echt een ander proces dan komen tot inkoopbeleid, houd dit gescheiden in analyse.</li> <li>- In dit proces lijkt de structuur soms meer leidend dan de inhoud</li> <li>- Omdat er zo lang in het procesmatige wordt gehangen wordt kennis vergroot, maar gaat er tevens veel tijd overheen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dat het proces en de samenwerking hier zo goed daat wil nog niet zeggen dat het als best practice kan dienen voor andere processen. Hiervoor is het te afhankelijk van het terrein en personen.</li> <li>- Onderscheid in samenwerking op persoonsniveau en op gemeentelijk niveau is van belang, deze moeten niet met elkaar verward worden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dit proces vindt zich met name plaats in een zachte sector, het sociaal domein. Kenmerken van dit proces kunnen daarom lastig vergeleken worden met processen buiten deze sector.</li> <li>- Het is niet vanzelfsprekend dat deze samenwerking in dit proces zo goed blijft verlopen, er kunnen nog steeds conflicten ontstaan.</li> </ul>



## Bijlage 4 Interviews

Voor digitale Word versie zijn onderstaand links naar de getranscribeerde interviews weergegeven. In de hard copy versie zijn deze uitgedraaid en bijgevoegd.



[Interview 1.docx](#)



[Interview 1.docx](#)



[Interview 1.docx](#)



[Interview 1.docx](#)



[Interview 1.docx](#)



[Interview 1.docx](#)



[Interview 1.docx](#)



[Interview 1.docx](#)



[Interview 1.docx](#)



[Interview 10.docx](#)