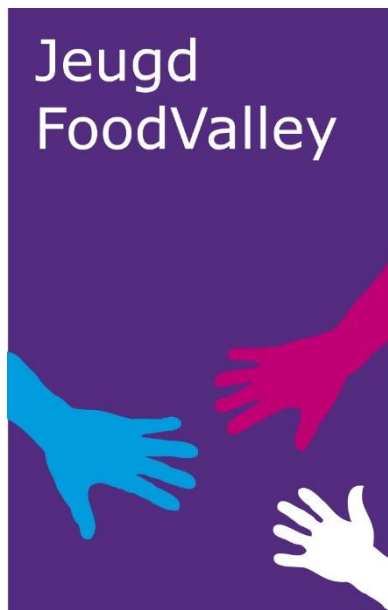


# WIE DOET MEE?

Een onderzoek naar de publieke waarde creatie  
in netwerksamenwerkingen



**Universiteit Utrecht**

Jasper Muskiet (3617181)  
Master Publiek Management  
Bestuurs- en Organiseringswetenschap, Universiteit Utrecht  
Utrecht – 2015

Begeleiders:

Scott Douglas DPhil. en Dr. Karin Geuijen (Universiteit Utrecht)  
Peter Gunst en Jolanda van Boven (Leertuin Samenwerken aan Zorg en Veiligheid)  
Mirte Loeffen (Regioprojectleider jeugd in Food Valley)

## Managementsamenvatting

Jeugdzorg is volop in beweging. In 2015 is de verantwoordelijkheid hiervoor overgegaan naar gemeenten. Jeugdzorg moet zo minder versnipperd georganiseerd zijn. Tevens wil men een transformatie bewerkstelligen. Hiermee moet meer integrale samenwerking tot stand komen waarbij preventie en vroegsignalering als belangrijkste uitgangspunten dienen. Dit gaat echter niet zonder slag of stoot. Professionals dreigen door regeldruk handelingsverlegen te raken, informatie wordt niet voldoende gedeeld tussen alle betrokkenen, men werkt langs elkaar heen en het kind staat niet centraal. De leertuin richt zich op het verbeteren van de samenwerking tussen de verschillende betrokkenen.

Om de mate van een succesvolle samenwerking in kaart te brengen en in hoeverre deze samenwerking leidt tot publieke waarde creatie, is dit onderzoek uitgevoerd in de regio Food Valley. Vijf gemeenten die op regionaal niveau samenwerken zijn geanalyseerd. Met behulp van literatuur en empirische data is de centrale vraag *“In hoeverre is er in regio Food Valley sprake van een succesvolle samenwerking om publieke waarde te creëren en welke invloed heeft de leertuin hierop?”* beantwoord. In dit onderzoek is ten eerste gekeken in hoeverre binnen de regio een succesvolle samenwerking bestaat. Dit gebeurde aan de hand van vier kernvoorwaarden: aansturing; vertrouwen; commitment aan het proces en doelconsensus. Vervolgens is op basis van de strategische driehoek van Moore gekeken of de netwerksamenwerking succesvol genoeg is om publieke waarde te creëren. Het proces van publieke waarde creatie is onderzocht door te toetsen in welke mate binnen gemeenten legitimiteit en steun bestond, er genoeg operationele capaciteit aanwezig was en in welke mate professionals verandering merkten in hun houding en omgang met cliënten.

Het onderzoek laat ten eerste zien dat de vijf onderzochte gemeenten procesmatig gezien een succesvolle netwerksamenwerking hebben. Betrokkenen zijn tevreden over de aansturing. Onderling is er veel vertrouwen en zijn de lijntjes kort. Iedereen is gecommitteerd aan hun werk en er bestaat consensus over de stip aan de horizon. Wel is er vaak sprake van conflicterende doelen die de samenwerking kunnen afremmen.

Ten tweede komt uit het onderzoek dat er veel discussie is over de werkwijze van de leertuin in de regio. Dit leidt er toe dat er verschillende werkwijzen naast elkaar lopen in de regio. Professionals hebben behoefte aan een eenduidige lijn vanuit bestuurders om zo zekerder te zijn. De operationele capaciteit is door de leertuin wel versterkt. Professionals worden in hun kracht gezet. Het benutten van de capaciteit is beperkt door de discussie op bestuurlijk niveau. Samen leidt het er toe dat op de werkvloer verbeteringen zichtbaar zijn in de houding van professionals en de omgang met cliënten.

Uit dit onderzoek volgt een drietal aanbevelingen. Ten eerste is het van belang voor de leertuin om in gemeenten rekening te houden met alle stakeholders en gedurende het proces waakzaam te blijven voor bewegingen in het beleid van gemeenten. Ten tweede is het voor bestuurders prioriteit om richting het werkveld een eenduidig geluid te laten horen. Zo voorkomt men onrust. Daarnaast is uit het proces van de leertuin naar voren gekomen dat men kritisch moet blijven kijken naar de verschillende overlegvormen. Zo zorgt men dat er geen overbodige overleggen ontstaan en vastroesten. Tot slot is het van belang om bij de scholing van toekomstige (zorg)professionals rekening te houden met de steeds belangrijker wordende samenwerkingsverbanden tussen verschillende professies.

## Voorwoord

Het oplossen van maatschappelijke vraagstukken waar eigenlijk geen oplossingen voor zijn, maakt onderzoek doen in het vakgebied Bestuurs- en Organisationswetenschap zo leuk. Dat is ook precies wat ik de afgelopen maanden heb mogen doen. Hoewel jeugdzorg voor voor bestuurders en professionals soms een nachtmerrie kan zijn, is het voor onderzoekers een uitdagend speelveld om dieper in te duiken. Er gebeurt zo ongelooflijk veel en zeker dit jaar met de decentralisatie naar de gemeenten is het voor een onderzoeker een kans om bij te dragen aan meer duidelijkheid over jeugdzorg. Het onderzoek bracht mij interessante concepten over netwerksamenwerking, het creëren van publieke waarde en de tegenstrijdige logica's waar professionals worstelen. Hiermee heb ik geprobeerd om niet alleen in kaart te brengen wat er allemaal speelt rondom jeugdzorg, maar ook om verder te kijken naar mogelijke verbeteringen. Gegrepen door de lastige materie en de horrorverhalen over kinderen die niet kunnen opgroeien zoals men zou willen, heb ik mij vol enthousiasme in dit onderzoek gedoken. Later is dit allemaal samen gekomen in dit onderzoeksrapport.

Een scriptie schrijven is een eenzaam proces, maar je doet het niet alleen. De steun op zowel inhoudelijk als procesmatig gebied waren onmisbaar in de afgelopen maanden. Bijzonder veel dank gaat uit naar mijn scriptiebegeleiders vanuit mijn opleiding: Scott Douglas en Karin Geuijen. Scott heeft al vanaf het selectiegesprek voor deze master mij gemotiveerd om meer uitdaging te zoeken dan alleen maar de comfort zone die USBO biedt. Gedurende het proces heeft hij steeds geholpen de scriptie beter te maken, stukken scherper op te stellen en vooral zo veel mogelijk eruit te halen. Met Karin als tweede lezer hebben we opnieuw een gedeelde interesse gevonden na het scriptieproces van vorig jaar. Opnieuw heeft ze mijn onderzoek naar een hoger niveau weten te tillen. Ten tweede bedank ik mijn begeleiders vanuit de regio Food Valley: Mirte Loeffen en vanuit de leertuin: Peter Gunst en Jolanda van Boven. Razend enthousiast waren zij om me te helpen met dit onderzoek. Het was daarnaast inspirerend om te zien hoe zij met volle energie hun missie om jeugdzorg beter te maken willen volbrengen. Ten derde ben ik uiteraard heel veel dank verschuldigd aan alle respondenten die ondanks hun drukke agenda's toch tijd wisten vrij te maken om mij te woord te staan. Erg blij ben ik geweest met mijn medestudenten uit de leerkring. Talloze gesprekken over nuttige en minder nuttige zaken hebben gezorgd dat het proces een stuk makkelijker werd. Tot slot wil ik Petra en Wieke heel erg bedanken. In de laatste week hebben zij mijn hele scriptie nog doorgenomen en de laatste kritische noten geplaatst.

Jasper Muskiet  
Utrecht, juni 2015

## Inhoudsopgave

Managementsamenvatting .....	1
Voorwoord .....	2
1. Inleiding .....	5
1.1 Aanleiding .....	5
1.2 Leertuin Samenwerken aan zorg en veiligheid in de regio Food Valley .....	6
1.3 Probleemstelling en deelvragen .....	6
1.4 Wetenschappelijke relevantie .....	7
1.5 Maatschappelijke relevantie .....	8
1.6 Leeswijzer .....	8
2. Veldverkenning .....	9
2.1 Decentralisatie van de jeugdzorg .....	9
2.2 Leertuin Samenwerken aan Zorg en Veiligheid .....	10
2.3 Conclusie .....	12
3. Publieke waarde creatie .....	13
3.1 Van New Public Management naar Public Value Management .....	13
3.2 Strategische driehoek .....	13
3.2.1 Publieke waarde .....	14
3.2.2 Legitimiteit & support .....	14
3.2.3 Operationele capaciteit .....	15
3.3 Conclusie .....	15
4. Netwerksamenwerking .....	16
4.1 Van <i>Government</i> naar <i>Governance</i> .....	16
4.2 Wat is netwerksamenwerking? .....	16
4.3 Voorwaarden voor netwerksamenwerking .....	18
4.3.1 Aansturing van een netwerksamenwerking .....	18
4.3.2 Vertrouwen .....	19
4.3.3 Commitment aan het proces .....	20
4.3.4 Doelconsensus .....	20
4.4 Netwerksamenwerking samenvattend .....	21
4.5 Netwerksamenwerking om publieke waarde te creëren .....	21
4.5.1 Democratische verantwoordelijkheid .....	22
4.5.2 Procedurele legitimiteit .....	22
4.5.3 Substantiële uitkomsten .....	23
4.6 Conclusie .....	23
5. Verwachtingen .....	24
6. Methoden van onderzoek .....	26
6.1 Onderzoeksbenadering .....	26
6.2 Kwalitatief onderzoek .....	26
6.3 Interpretatieve benadering .....	26
6.4 Multiple case study .....	27
6.5 Methodieken voor prestatiemeting .....	27
6.6 Onderzoeksmethoden .....	28
6.6.1 Interviews .....	28
6.6.2 Documentanalyses .....	29
6.6.3 Observaties .....	29

6.7	Betrouwbaarheid & validiteit .....	29
7.	Analyse gemeente Nijkerk .....	31
7.1	De netwerksamenwerking in gemeente Nijkerk .....	31
7.2	Publieke waarde creatie in gemeente Nijkerk .....	34
8.	Analyse gemeente Renswoude .....	39
8.1	De netwerksamenwerking in gemeente Renswoude .....	39
8.2	Publieke waarde creatie in gemeente Renswoude .....	41
9.	Analyse gemeente Rhenen.....	46
9.1	De netwerksamenwerking in gemeente Rhenen .....	46
9.2	Publieke waarde creatie in gemeente Rhenen.....	48
10.	Analyse gemeente Scherpenzeel .....	52
10.1	De netwerksamenwerking in gemeente Scherpenzeel .....	52
10.2	Publieke waarde creatie in gemeente Scherpenzeel .....	54
11.	Analyse gemeente Veenendaal .....	58
11.1	De netwerksamenwerking in gemeente Veenendaal .....	58
11.2	Publieke waarde creatie in gemeente Veenendaal .....	60
12.	Conclusie.....	65
12.1	Publieke waarde creatie in netwerken .....	65
12.2	Kernvoorwaarden voor netwerksamenwerking .....	65
12.3	Publieke waarde creatie .....	67
12.4	Slotconclusie .....	69
12.5	Aanbevelingen .....	69
13.	Discussie.....	72
14.	Referenties .....	74
15.	Bijlagen.....	78
15.1	Operationalisatie netwerksamenwerking.....	78
15.2	Operationalisatie publieke waarde creatie.....	78
15.3	Respondenten .....	79
15.4	Documenten .....	79
15.5	Observaties .....	80
15.6	Codeboom .....	80
15.7	Topiclijst interviews professionals .....	81
15.8	Topiclijst interviews bestuurders .....	82

## 1. Inleiding

*In september 2004 werd het dode lichaam van Savanna gevonden, een driejarige peuter uit Alphen aan den Rijn. Het incident heeft geleid tot maatschappelijke onrust. Savanna bleek onder toezicht te zijn gesteld van Bureau Jeugdzorg – afdeling jeugdbescherming. Hoewel verschillende meldingen van kindermishandeling zijn gedaan, is Savanna toch structureel slachtoffer geweest van zware mishandeling en ondervoeding. De inspectie Jeugdzorg heeft onderzoek gedaan naar het incident en kwam tot de conclusie dat het in deze regio ontbrak aan (een systeem van) tijdige interne controle en sturing. De continuïteit van het hulpverleningsproces was niet gewaarborgd en extra expertise om de problematiek van de cliënt te doorgronden werd niet ingezet. Bureau Jeugdzorg had het initiatief om andere instellingen te betrekken bij het proces, maar heeft deze regiefunctie niet afdoende uitgevoerd. Ook de provincie ging niet vrijuit. De provincie was namelijk verantwoordelijk voor het functioneren van Bureau Jeugdzorg. Uit het rapport van de inspectie is gebleken dat er veel onduidelijkheid was over wie nu waar verantwoordelijk voor was. Eerdere onderzoeken brachten ook al onvolkomenheden aan het licht en de inspectie constateerde dan ook dat het primair proces niet goed is georganiseerd. Uit deze zaak blijkt dat samenwerking, toezicht en regievoeren onvoldoende heeft plaatsgevonden (Inspectie Jeugdzorg, 2005).*

### 1.1 Aanleiding

De dramatische casus uit regio Holland Rijnland is slechts één van de vele voorbeelden van kindermishandeling en de gebrekkige organisatie om hier tegen op te treden. Jaarlijks zijn in Nederland ongeveer 120.000 kinderen slachtoffer van kindermishandeling (Nieuwsuur, 28 september 2014). Verschillende instanties werken aan de veiligheid van kinderen en proberen oplossingen te vinden ter voorkoming van kindermishandeling. Helaas werken deze instanties (te) vaak langs elkaar heen. Angst om informatie met elkaar te delen is één van de problemen binnen jeugdzorg. Zo blijken personen en gezinnen in meerdere samenwerkingsverbanden te worden besproken, zonder dat men dat van elkaar weet. De aanpakken van de verschillende betrokken organisaties worden vervolgens onvoldoende op elkaar afgestemd, waardoor organisaties langs elkaar heen blijven werken. Bovendien levert de angst voor onjuist handelen bij het delen van informatie tot 'handelingsverlegenheid'. Professionals staan stil omdat ze niet verder (denken te) kunnen (van Boven, Gunst en Wauben, 2012; Balder, Hemert, Vos en Wagenaar, 2013, p. 26).

Op 1 januari 2015 is jeugdzorg officieel gedecentraliseerd naar de gemeenten. Bij gemeenten moest jeugdzorg minder versnipperd georganiseerd zijn, waardoor jeugdzorginstellingen zich daadwerkelijk kunnen richten op hun primaire doel: "ieder kind veilig." De decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten is een gevolg van de wens de jeugdzorg bij de bestuurslaag te beleggen die het dichtst bij kinderen en hun opvoeders staat (VNG, 2015). De decentralisatie van de jeugdzorg is een ontwikkeling binnen het Nederlandse openbaar bestuur die past binnen de *shift* van *government* naar meer *governance*. Klassieke overheidstaken zijn niet meer alleen de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid, maar er is een veel grotere rol weggelegd voor gedecentraliseerde overheden, semi-publieke en private organisaties (Rhodes, 1996). De verantwoordelijkheid over jeugdzorg brengt veel uitdagingen met zich mee voor deze instellingen en organisaties. Ondanks al deze uitdagingen moeten betrokkenen prioriteit stellen en voor

ogen houden dat het kind centraal moet staan. In dit onderzoek wordt onderzocht hoe in de regio Food Valley de publieke waarde creatie plaatsvindt.

## 1.2 Leertuin Samenwerken aan zorg en veiligheid in de regio Food Valley

Om de jeugdzorg beter te organiseren na de decentralisatie wordt er in de regio Food Valley gewerkt met de Leertuin Samenwerken aan Zorg en Veiligheid (hierna: de leertuin). De leertuin richt zich op het verbeteren van de samenwerking tussen verschillende stakeholders in de (jeugd)zorg. Dit concept maakt het voor gemeenten mogelijk om op een verantwoorde wijze informatie te delen in en tussen verschillende domeinen. Om de leertuin te implementeren wordt door de deelnemende gemeenten een stappenplan doorlopen om de samenwerking te optimaliseren (Van Boven en Gunst; 2013).

Zeven gemeenten in de regio Food Valley – Barneveld, Ede, Nijkerk, Renswoude, Rhenen, Scherpenzeel en Veenendaal – hebben vanaf mei 2012 de handen ineen geslagen om de voorbereiding van de decentralisatie jeugdzorg op te pakken. De gemeenten hebben een gezamenlijke visie ontwikkeld. Ze hebben daarbij afgesproken te werken volgens het principe: “lokaal wat lokaal kan en regionaal wat regionaal moet.” Dit heeft onder andere geleid tot een regionale inkoop van jeugdhulp. De begeleiding, ondersteuning en zorg willen zij zo dicht mogelijk bij jeugdigen en hun ouders aanbieden op een manier die beter aansluit bij de behoeften die jeugdigen en ouders hebben (Transformatie JZ, 2015). De gemeenten in de regio Food Valley nemen ook deel aan de leertuin om de informatiedeling tussen de verschillende gemeenten en betrokken partners te bevorderen. Er is in de regio veel discussie over de deelname aan de leertuin van alle gemeenten. Hierdoor is nog niet duidelijk hoe de leertuin wordt uitgerold in de regio.

## 1.3 Probleemstelling en deelvragen

In dit onderzoek staat centraal hoe gemeenten onderling en in samenwerking met aanverwante organisaties kunnen zorgen dat jeugdzorg optimaal georganiseerd wordt. De leertuin probeert de creatie van de publieke waarde te stimuleren. De hoofdvraag is daarom als volgt geformuleerd:

***In hoeverre is er in de regio Food Valley sprake van een succesvolle samenwerking om publieke waarde te creëren en welke invloed heeft de leertuin hierop?***

Voordat de centrale concepten uit de onderzoeksvraag behandeld worden, zal in het volgende hoofdstuk een veldverkenning plaatsvinden. Zo kan dit onderzoek in de juiste context gezien worden. De transitie jeugdzorg wordt besproken en de verwachtingen die men had bij de voorbereiding op deze transitie. Bovendien wordt de invulling van de leertuin verder uitgediept. In hoofdstuk 2 worden deelvragen één en twee beantwoord.

- 1. Welke verantwoordelijkheden zijn per 1 januari 2015 gedecentraliseerd naar de gemeenten?*
- 2. Wat houdt de Leertuin Samenwerken voor Zorg en Veiligheid in?*

Wanneer de veldverkenning heeft plaatsgevonden, zal in hoofdstukken 3 en 4 antwoord worden gegeven op de theoretische deelvragen van dit onderzoek. Hiermee worden de centrale concepten uit de onderzoeksvraag besproken: publieke waarde creatie en netwerksamenwerking.

- 1. Wat houdt publieke waarde creatie in?*
- 2. Hoe kunnen publieke organisaties publieke waarde creëren?*
- 3. Wat wordt verstaan onder netwerksamenwerking?*
- 4. Hoe kan netwerksamenwerking bijdragen aan de creatie van publieke waarde?*

Daarna volgen deelvragen die door middel van empirisch onderzoek worden beantwoord. Hiermee wordt inzichtelijk gemaakt hoe gemeenten invulling geven aan netwerksamenwerking en welk effect dit heeft op de publieke waarde creatie. Dit gebeurt aan de hand van de volgende empirische deelvragen:

- 1. Hoe ziet de netwerksamenwerking in de gemeenten van de regio Food Valley eruit?*
- 2. In hoeverre is er in de gemeenten voldoende legitimiteit en support voor de werkwijze van de leertuin?*
- 3. In hoeverre wordt de operationele capaciteit in de gemeenten versterkt door de leertuin?*
- 4. In hoeverre worden de substantiële uitkomsten in de gemeenten verbeterd door de leertuin?*

#### 1.4 Wetenschappelijke relevantie

Na de stroming New Public Management is er meer en meer een trend te zien naar Public Value Management (Stoker, 2006). Het creëren van publieke waarde is voor publieke organisaties echter geen eenvoudige opgave. Het is moeilijk de vinger te leggen op hoe de resultaten meetbaar gemaakt kunnen worden en waar precies moet worden bijgestuurd. Dit onderzoek kan bijdragen aan de kennis over hoe publieke waarde gecreëerd kan worden binnen een complexe omgeving als de jeugdzorg. Daarnaast biedt dit onderzoek ook meer inzicht in de mogelijkheden die er zijn om complexe problemen aan te pakken. De organisatie van jeugdzorg is dusdanig complex, ambigu en ongrijpbaar dat er niet eenvoudig een oplossing voor handen is. Netwerksamenwerking kan een uitkomst bieden en met dit onderzoek kan getoetst worden of netwerksamenwerking daadwerkelijk een oplossing is. Het lijkt steeds meer een vanzelfsprekendheid dat netwerksamenwerking de oplossing is voor maatschappelijke problemen. Wat precies de effectiviteit is van netwerken en wat de positieve en negatieve aspecten ervan zijn, is al meerdere keren onderzocht. Er is echter weinig bekend over de mate waarin netwerksamenwerking daadwerkelijk bijdraagt aan het creëren van publieke waarde en waarom dit wel of niet lukt. Er is onderzoek gedaan naar de condities van een netwerksamenwerking (Ansell & Gash, 2011; Geuijen, 2011; Provan & Kenis, 2008; Sørensen & Torfing, 2011). Dat gebeurt ook in dit onderzoek. Dit onderzoek draagt bij aan het inzichtelijk maken van de publieke waarde die met netwerksamenwerking gecreëerd kan worden en waarom dit juist niet kan in sommige gevallen.



## 1.5 Maatschappelijke relevantie

Uit de wetenschappelijke relevantie vloeit ook de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek voort. Het creëren van publieke waarde door netwerksamenwerking kan door gemeenten en partners uitkomst bieden bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Dit onderzoek is daarnaast relevant omdat het gemeenten en jeugdzorginstellingen een spiegel voorhoudt van waar zij nu staan in de zoektocht naar een goede manier van het organiseren van de jeugdzorg. Door de plannen en verwachtingen te schetsen en daar de huidige situatie tegenover te zetten, krijgen gemeenten en jeugdzorginstellingen inzicht in waar zij nu staan en waar ze heen moeten. Daarnaast biedt dit onderzoek als het ware een meetlat om te kunnen bepalen in welk stadium van de samenwerking de betrokkenen nu zijn en waar bijsturing nodig is. Tot slot geeft het onderzoek een kritische reflectie op de werkwijze van de leertuin. Het onderzoek biedt daarmee een evaluatie van de leertuin om deze te kunnen optimaliseren.

## 1.6 Leeswijzer

De deelvragen vormen de leidraad van dit onderzoeksrapport. In het volgende hoofdstuk zal de context van de transitie jeugdzorg geschetst worden en een verdere toelichting worden gegeven van de leertuin in de regio Food Valley waarin dit onderzoek plaats heeft gevonden. Hoofdstuk 3 gaat vervolgens verder in op het theoretische concept publieke waarde creatie. In hoofdstuk 4 wordt daarop aansluitend de netwerksamenwerking besproken. In hoofdstuk 5 staan de verwachte bevindingen beschreven aan de hand van de theorie. Hoofdstuk 6 bevat de verantwoording van de gebruikte methoden van onderzoek. Vervolgens vindt in hoofdstuk 7 tot en met 11 de analyse van de bevindingen in de verschillende gemeenten plaats. Hoofdstuk 12 bevat de conclusies van dit onderzoek waarbij antwoord wordt gegeven op de deelvragen en de hoofdvraag. In hoofdstuk 13 volgt een kritische inhoudelijke en methodologische reflectie op dit onderzoek. Tot slot zijn in hoofdstuk 14 de referenties en in hoofdstuk 15 respectievelijk de operationalisatie van de gebruikte theorieën, een overzicht van de verzamelde empirische data, de codeboom en de topiclijsten voor de interviews te vinden.

## 2. Veldverkenning

In dit hoofdstuk wordt het onderzoeksveld verder uitgelegd. Ten eerste wordt de decentralisatie van de jeugdzorg toegelicht. Hierbij wordt ingegaan op de belangrijkste veranderingen voor gemeenten. Ten tweede wordt uiteengezet wat de leertuin precies inhoudt en wat men daarmee wil bewerkstelligen.

### 2.1 Decentralisatie van de jeugdzorg

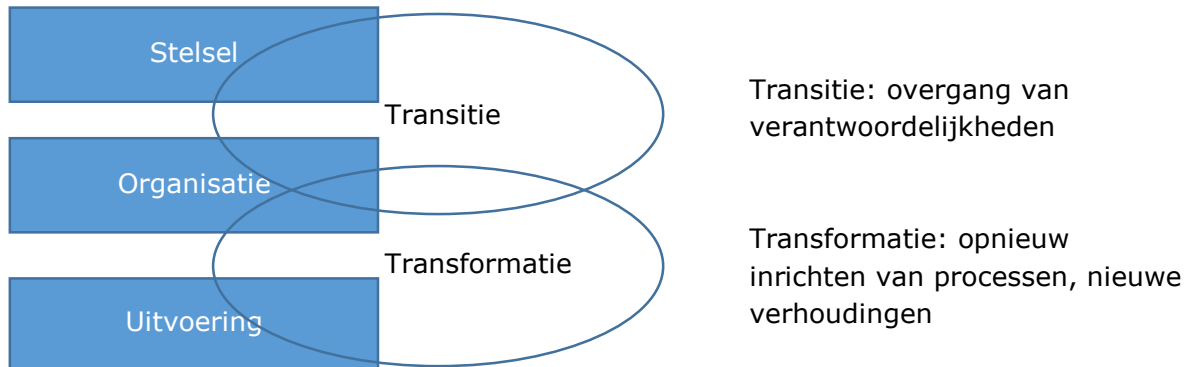
Om de uitdagingen waar gemeenten en zorgpartners voor staan goed in kaart te brengen wordt in dit hoofdstuk de decentralisatie van de jeugdzorg verder toegelicht. Het stelsel van vóór 1 januari 2015 was complex en ontoereikend. Verschillende vormen van jeugdzorg werkten niet genoeg samen en zelfs langs elkaar heen. Vijftien verschillende zorgverleners konden aan de slag zijn met een kind, terwijl niemand daar onderling wat van wist. Onderzoek vanuit de Inspectie Jeugdzorg naar incidenten als de driejarige Savanna uit Alphen aan den Rijn, die het slachtoffer werd van verwaarlozing en mishandeling en uiteindelijk door verstikking om het leven kwam in 2004 en de twaalfjarige Gessica die werd vermoord in 2006 en wier lichaamsdelen werden teruggevonden in de Rotterdamse Maas, brachten dit pijnlijk aan het licht. Het bleek moeilijk te zijn om zorg op maat te leveren en zorg te wijzigen indien nodig. Hoe de verantwoordelijkheden verdeeld waren is te zien in onderstaande tabel.

Verantwoordelijke	Op basis van	Voor
<b>Rijk</b>	Wet op de jeugdzorg (Wjz) Beginselenwet	Gesloten jeugdzorg en justitiële jeugdinrichtingen
<b>Provincies</b>	Wet op de jeugdzorg (Wjz)	Jeugdzorg en jeugdbescherming (kinderbescherming en jeugdreclassering)
<b>Gemeenten</b>	Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) Wet publieke gezondheid (Wpg)	Preventie, opvoed- en gezinsondersteuning en jeugdgezondheidszorg
<b>Zorgverzekeraars</b>	Zorgverzekeringswet	Geestelijke gezondheidszorg (jeugd-ggz)
<b>Zorgkantoren</b>	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)	Licht verstandelijke gehandicapte jongeren en langdurige psychiatrische zorg

Figuur 2.1: verantwoordelijkheden voor 1 januari 2015 (Tweede Kamer, 2013)

In de oude situatie zijn het Rijk, de Provincie en gemeenten gezamenlijk verantwoordelijk voor de zorg aan jeugdigen. Drie bestuurslagen, die ook nog eens vallen onder vier verschillende ministeries. Het grote aantal dienstverlenende partijen en de verschillende financieringsstromen leiden er toe dat instanties vaak langs elkaar heen werken met een versnipperde en inefficiënte hulpverlening als resultaat (Fonteinje, 2013, p. 6). De decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten is een gevolg van de wens de jeugdzorg bij de bestuurslaag te beleggen die het dichtst bij kinderen en hun opvoeders staat. De decentralisatie is daarmee niet alleen een bezuinigingsmaatregel, maar ook een kans om

jeugdzorg beter te organiseren. Kansen van kinderen moeten centraal staan, niet meer de problemen (VNG, 2015). De eigen kracht van het gezin moet worden benut. Het stelsel moet nu efficiënter, eenvoudiger en effectiever ingericht zijn. Het gaat dus niet alleen om een transitie, maar ook om een transformatie van jeugdzorg (zie figuur 2.2).



Figuur: 2.2: Jeugdzorg: transitie en transformatie (Fonteijne, 2013, p. 8)

Door de decentralisatie zijn financieringsstromen bij elkaar gevoegd. Daarmee kan meer integrale hulp en hulp op maat worden georganiseerd. Er wordt gewerkt volgens het principe 'één gezin, één plan, één regisseur'. Omdat gemeenten nu ook verantwoordelijk zijn voor gespecialiseerde zorg ontstaat er een financiële prikkel om meer aandacht te vestigen op preventie. Specialistische zorg is meestal duurder dan vroegtijdig ingrijpen. Hieronder is weergegeven hoe de nieuwe jeugdwet de verantwoordelijkheid van de gemeenten heeft vergroot. Naast de decentralisatie van de jeugdzorg wordt ook een aantal voorzieningen van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) gedecentraliseerd naar de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De participatiewet is per 2015 van kracht gegaan waardoor gemeenten ook verantwoordelijk zijn voor mensen die kunnen werken, maar nog wel hulp nodig hebben (Rijksoverheid, 2013).

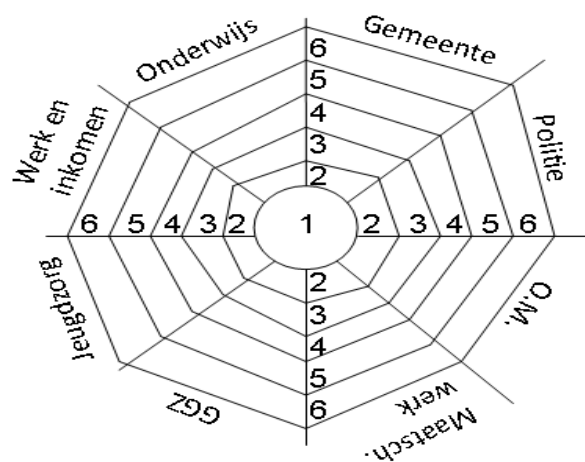
<b>Jeugdgezondheidszorg Gemeentelijke opgroei- en opvoedondersteuning</b>	<b>Gesloten jeugdzorg</b>	<b>Provinciale jeugdzorg Jeugdbescherming Jeugdreclassering</b>	<b>Jeugd- ggz</b>	<b>Jeugd-vb Begeleiding Persoonlijke verzorging</b>
<b>Gemeenten:</b>				
<b>Alle ondersteuning, hulp en zorg bij opgroei- opvoedings, en psychische problemen en stoornissen</b>				
<b>(Preventie, jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering)</b>				

Figuur 2.3: Verantwoordelijkheid gemeenten vanaf 1 januari 2015 (Hellevoort, 2014).

## 2.2 Leertuin Samenwerken aan Zorg en Veiligheid

De leertuin bestaat sinds 2012 en is gericht op het verbeteren van samenwerkingsverbanden en het (vroegtijdig) delen van informatie. De leertuin haalt daarmee een belangrijke blokkade weg tussen verschillende professionals (Van Boven & Gunst, 2013). Professionals werken nog te veel vanuit het idee dat informatiedeling

gevaarlijk is en de privacy van de cliënt te allen tijde gewaarborgd moet zijn. Met de Grondslag hebben Jolanda van Boven en Peter Gunst een werkdocument ontwikkeld waarmee professionals een handleiding hebben om informatiedeling te verantwoorden en daarbij ook vaker in te zetten. De leertuin staat op vier pijlers: domein-overstijgend gegevens delen, gegevens delen tussen professionals die bij de verschillende gezinsleden zijn betrokken, vroegsignalering en preventie, en van toestemming naar transparantie. Er wordt een basis gecreëerd voor professionals om beter samen te werken door over de eigen organisatie heen te kijken. Belangrijk is dat de 'nieuwe' manier van samenwerken draagvlak heeft vanuit alle lagen in een organisatie. Professionals moeten zich dus gesteund voelen door de direct leidinggevende, de coördinator daarboven, de bestuurder en eventueel ook de leiding van een overkoepelende organisatie (zie het figuur hieronder). De kern van het web is de cliënt. Vervolgens volgen de cijfers de hiërarchie van een organisatie.



Al deze schakels worden betrokken bij het proces. De leertuin probeert een brug te bouwen tussen de strijdige logica's waar professionals mee te maken hebben. Blanke (2013) benoemt de netwerklógica, de organisatielógica en de professionele logica. Door de confrontatie met complexe problemen werken professionals steeds meer samen in interorganisationeel verband. Ondertussen moeten zij wel zich blijven verantwoorden aan de eigen organisatie. Bovendien dienen de professionals, als lid van een professionele beroepsgroep, aan bepaalde professionele normen van deze groep te houden (Noordegraaf, 2008). De strijdige belangen van de eigen organisatie, het netwerk en de eigen professeie maken het werk voor professionals lastig. De leertuin biedt met één juridisch kader en verschillende interactiemomenten zoals workshops en hoorcolleges, een mogelijkheid de logica's dichter bij elkaar te brengen.

Om de leertuin te implementeren wordt door de deelnemende gemeenten een stappenplan doorlopen om de samenwerking te optimaliseren (Van Boven en Gunst; 2013). De leertuin begint met draagvlak creëren bij de lokale bestuurders. Daarna worden de ketenpartners betrokken en volgen verschillende bijeenkomsten om de professionals te onderwijzen en te trainen. Tot slot worden aan het einde van het traject leerresultaten omgezet in nieuwe afspraken en werkwijzen om zo de daadwerkelijke omslag vast te leggen. Zoals in hoofdstuk 1 besproken, is de leertuin in de regio Food Valley bij de gemeenten van start gegaan en zijn de gemeenten in verschillende stadia van de leertuin.

## 2.3 Conclusie

Met de decentralisatie van jeugdzorg naar de gemeenten, is er zowel een transitie als een transformatie teweeg gebracht. Het stelsel, de organisatie en de daadwerkelijke uitvoering zijn opnieuw ingericht. Hiermee zijn meer taken komen te liggen bij de gemeenten. Om te voorkomen dat instellingen te veel langs elkaar heen werken is een moreel kompas meegegeven vanuit het ministerie om te werken volgens het principe 'één gezin, één plan, één regisseur'. Dat vraagt echter ook om een andere houding van professionals. Zij moeten informatie met elkaar kunnen delen en de taken zo verdelen dat een gezin daadwerkelijk efficiënter en beter geholpen wordt. De leertuin heeft hiervoor een Grondslag ontwikkeld. Hiermee hebben professionals een middel in handen om op een verantwoorde wijze informatie met elkaar te delen. Daarbij wordt aan de hand van een stappenplan geprobeerd de professionals beter in staat te stellen om over de eigen organisatiegrenzen heen te kijken en de strijdige logica's dichter bij elkaar te brengen. In het volgende hoofdstuk wordt verder ingegaan op de creatie van publieke waarde en welke indicatoren daarvoor zijn.

### 3. Publieke waarde creatie

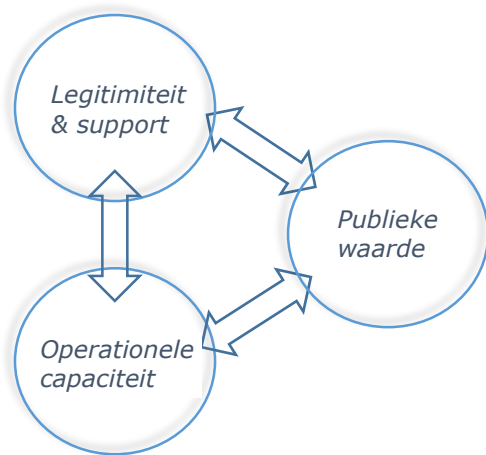
In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de manier waarop er naar publieke waarde creatie gekeken kan worden. Eerst wordt de *shift* van de perceptie op publiek management beschreven. Vervolgens wordt verder uitgelegd wat publieke waarde creatie inhoudt. In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op de voorwaarden voor het creëren van publieke waarde.

#### 3.1 Van New Public Management naar Public Value Management

Met de opkomst van Public Value Management heeft er een verandering plaatsgevonden. Er is een antwoord gegeven op de strakke organisatie voortkomend uit het New public Management. New Public management was opgekomen als antwoord op de bureaucratische en vaak ook trage managementvormen van Old Public Administration. Processen stonden centraal en regels moesten zo goed mogelijk nageleefd worden (Stoker, 2006). Met de komst van New Public Management vond een *shift* plaats naar een efficiëntere organisatievorm. De klant werd centraal geplaatst en publieke organisaties werden volgens marktprincipes ingericht. Het neveneffect hiervan was dat er te veel gestuurd werd op output (Hood, 1991). Prestatiemanagement duwde de 'waartoe-vraag' naar de achtergrond. Public Value Management bracht daar verandering in. Welke publieke waarde geschapen wordt, moet centraal komen te staan bij organisaties. Het idee is om verbanden en interacties tussen vraagstukken te bevorderen en organisaties over de eigen organisatievraagstukken heen te laten kijken. Prestatiesystemen zijn minder leidend geworden. Public Value Management heeft "*the achievement of public value as its core object*" (Stoker, 2006, p. 42).

#### 3.2 Strategische driehoek

Publieke waarde staat niet bij elke organisatie centraal. Er kan onderscheid gemaakt worden tussen verschillende vormen. Moore (2000) schetst de verschillen tussen drie vormen van organisaties: profit, non-profit en *governmental organizations*. Hierbij zet hij met name de profit-sector tegenover de andere twee sectoren die hij onder de noemer publieke sector schaaft. De publieke sector heeft een ander model nodig dan de marktsector. Winstmaximalisatie is niet het belangrijkste doel voor een publieke organisatie, maar publieke waarde creatie (Moore, 2000). Dit resulteert in de *strategic triangle*, bestaande uit publieke waarde, legitimiteit & support en operationele capaciteit. Om publieke waarde te creëren moet een organisatie zorgen dat deze driehoek in balans is. Publieke waarde gaat om de sociale, politieke en maatschappelijke missie van de publieke sector. Legitimiteit & support hebben betrekking op het veld – de authorizing environment – waar ondersteuning verkregen moet worden op basis van de legitimiteit van de missie. Tot slot gaat operationele capaciteit over de vraag of er voldoende kennis en capaciteit is binnen een organisatie om de missie te kunnen nastreven. Deze concepten worden hierna verder toegelicht.



Figuur 3.1 Strategic triangle (Moore, 2000, p. 197).

### 3.2.1 Publieke waarde

De publieke waarde gaat over het doel van de organisatie. Een organisatie heeft een stip aan de horizon nodig waar naartoe gewerkt wordt. *"To succeed in producing value, the leaders of the enterprise have to have a story, or an account, of what value or purposes that the organization is pursuing"* (Moore, 2000, p. 197). Waartoe bestaat zij en hoe levert zij een bijdrage aan de samenleving? Hoewel doelen vaak vaag of onhaalbaar lijken is het volgens Moore (2000, 2013) van wezenlijk belang dat deze expliciet worden benoemd en duidelijk zijn bij de organisatie. Moore (2000) omschrijft het idee achter het herkennen van publieke waarde als iets wat collectief beschouwd kan worden als waardevol. Wanneer deze gezamenlijke kijk aanwezig is, kan een organisatie hier gebruik van maken door deze effecten aan te wijzen. Hierbij is die gezamenlijke kijk hetgene wat onderzocht zou moeten worden (Benington & Moore, 2011). In de jeugdzorg kan het gaan om het ontwikkelen van dienstverlening die meerwaarde biedt voor kwetsbare gezinnen en daarmee sociaal wenselijke omstandigheden creëert. Het gaat in het kader van publieke waarde dan vooral om de meerwaarde voor de gezinnen én de samenleving. Het aanleren van vaardigheden die het gezin nog niet onder de knie heeft, bijvoorbeeld het beheer van het huishoudbudget, zorgt er dan voor dat gezinnen worden geholpen waar nodig. Zo kunnen gezinnen zo snel mogelijk weer zelfstandig meedoen in de samenleving. Betrokkenen moeten samen overeenkomen wat de meerwaarde van de dienstverlening is (Moore, 2013; Minke, 2012). De leertuin hecht veel waarde aan het formuleren van een gemeenschappelijk doel om de waartoe-vraag als professional te kunnen beantwoorden.

### 3.2.2 Legitimiteit & support

Om de doelstellingen te kunnen bereiken is enkel de formulering hiervan niet voldoende. Er is voldoende steun en legitimiteit nodig om aan de slag te kunnen gaan. Het gaat dan om de *authorizing environment* (Moore, 2000). Anderen moeten het nut inzien van het investeren van tijd, geld en middelen om het proces voort te laten gaan. Er moeten goede relaties onderhouden worden met stakeholders, er moet een goede reputatie bij de media opgebouwd worden en er moet een hoge mate van geloofwaardigheid bij andere maatschappelijke actoren aanwezig zijn. Er is draagvlak nodig om veranderingen te kunnen bewerkstelligen, zeker in een netwerksamenwerking waar betrokkenen van elkaar afhankelijk zijn om publieke waarde te creëren. Daarbij moet er steun gevonden worden bij de politiek (externe legitimiteit) (Moore, 2013). Zoals in paragraaf 2.2 al is besproken, zet de leertuin sterk in op het creëren van steun en draagvlak bij alle lagen van de organisatie, zodat iedereen achter het gemeenschappelijke doel staat.

### 3.2.3 Operationele capaciteit

Tot slot is de operationele capaciteit van belang om publieke waarde te kunnen creëren. Men moet op voldoende capaciteit kunnen rekenen wat betreft tijd, menskracht, geld en andere middelen. Hiermee kan zij processen daadwerkelijk op gang brengen. Processen moeten goed worden ingericht en efficiëntie is in deze zeer belangrijk. De aanwezige capaciteit moet kunnen *matchen* met de gestelde publieke doelen. De operationele capaciteit is voldoende wanneer bijvoorbeeld financiële middelen en informatie over een gezin voorhanden zijn (Moore, 2000). Gezinnen moeten bijvoorbeeld zo snel mogelijk weer op eigen benen komen te staan en dus is het van belang dat organisaties een afweging maken waarop wordt ingezet bij de hulp aan het gezin. Het beheren van het huishoudbudget kan effectief genoeg zijn. Door niet op nog meer aspecten in te zetten, wordt er belastinggeld bespaard, terwijl het gezin wel geholpen wordt (Minke, 2012). Het aantal beschikbare professionals en de *knowhow* van deze professionals is bovendien ook van belang. De leertuin tracht de professionals in hun *knowhow* te versterken en zo de operationele capaciteit van een organisatie of een samenwerkingsband te vergroten.

### 3.3 Conclusie

Met dit hoofdstuk is antwoord gegeven op de eerste twee deelvragen. Om publieke waarde te creëren hebben organisaties ten eerste de steun nodig van zowel bestuurders als partnerorganisaties. Ten tweede hebben organisaties voldoende capaciteit nodig. Deze capaciteit moet kunnen *matchen* met de gestelde publieke doelen. Het is daarom van belang dat organisaties de publieke waarde die zij nastreven helder gedefinieerd hebben. Binnen de jeugdzorg is het creëren van publieke waarde door slechts een enkele organisatie echter niet mogelijk. Verschillende organisaties hebben elkaar nodig en moeten samenwerken om zo elkaar te versterken. Netwerksamenwerking kan daarin dienend zijn om het proces te versterken. In dit onderzoek staat de publieke waarde creatie van meerdere organisaties centraal. Om de samenwerking goed in kaart te kunnen brengen, wordt in het volgende hoofdstuk stil gestaan bij de kenmerken van een succesvolle netwerksamenwerking. Deze worden vervolgens gekoppeld aan de creatie van publieke waarde zoals besproken in dit hoofdstuk.



## 4. Netwerksamenwerking

Men heeft altijd samengewerkt vanuit verschillende groepen en organisaties om een gedeeld doel te bereiken. De manier waarop men samenwerkt is echter wel veranderd in de loop der jaren. Sinds de jaren negentig is er in de wetenschappelijke literatuur toenemend aandacht voor *governance*. Rhodes typeert *governance* als 'zelf-organiserende, interorganisationele netwerken' (1996, p. 652). De *shift* van *government* naar *governance* betekent dat er ook meer aandacht is gekomen voor netwerksamenwerking. Hierna wordt eerst deze *shift* nader toegelicht. Vervolgens wordt het begrip netwerksamenwerking verder uitgewerkt en toegepast op publieke waarde creatie. Hierbij wordt besproken wat de redenen zijn dat organisaties aan netwerksamenwerkingsverbanden deelnemen en tot slot wordt besproken wat een netwerksamenwerking succesvol kan maken.

### 4.1 Van Government naar Governance

*Governance* moet niet gezien worden als een synoniem van *government*, maar een verandering van organiseren (Rhodes, 1996, p. 652). Traditionele hiërarchische vormen van publieke organisaties zijn niet meer toereikend voor de aanpak van de organisatie van jeugdzorg. De focus op input monitoring, systemen en controle beperken de mogelijkheden om breder te zoeken naar oplossingen (Head & Alford, 2013, p. 9). Overheden zijn hiervoor steeds meer afhankelijk van andere partijen uit bijvoorbeeld het maatschappelijke middenveld (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2007, p. 299). Deze verschuiving heeft te maken met de interventiefuik: "er moet veel, maar er kan weinig." Diffuse kennis, eigenwijze burgers en machtige bedrijven zorgen ervoor dat het maatschappelijke speelveld verandert (Noordegraaf, 2008). De ontwikkeling waarin de overheid in mindere mate een centrale, bepalende rol vervult, terwijl maatschappelijke of andere actoren een meer bepalende rol gaan vervullen, is een uiting van de veranderende sturingsvorm van *government* naar *governance* (Rhodes, 1996). De overheid heeft bij *governance* een kleinere rol. Zij blijft echter wel eindverantwoordelijke in veel gevallen (Noordegraaf, 2008; Kickert, Klijn en Koppenjan, 1997). De jeugdzorg is daar een voorbeeld van. Centrale aansturing is bijna onmogelijk door de verschillende partijen waarmee de overheid nu mee moet samenwerken (Twist, Steen, Karré en Peeters, 2009, p. 5).

### 4.2 Wat is netwerksamenwerking?

De *shift* van *government* naar *governance* betekent ook een verschuiving in vormen van besturen en organiseren. Netwerken is een dominante vorm geworden naast hiërarchie en markt. In een hiërarchisch systeem gaat sturing top-down via regels, procedures, planning en controle. Het is een traditionele sturingsvorm waarbij legitimiteit wordt verkregen via het volgen van regels. Hiërarchieën zijn gericht op routines. In markten is het dominante principe winst maken. Er wordt vraaggericht gewerkt en de legitimiteit wordt verkregen door de afzet van producten: het resultaat telt. Netwerken gaat over het gezamenlijk dingen gedaan krijgen. Netwerken zijn gebaseerd op onderling vertrouwen. De verschillende partijen in een netwerk hebben elkaar nodig. Legitimiteit van netwerken wordt daarom verkregen door het resultaat, maar ook door een goed proces (Geuijen, 2011, pp. 97-98).

	Hiërarchie	Markt	Netwerk
<b>Normatieve basis</b>	Werknemersrelaties	Contracten	Complementaire sterke punten
<b>Communicatiemiddel</b>	Routines	Prijzen	Relaties
<b>Methoden van conflict oplossing</b>	Administratieve fiat – supervisie	Afdingen/toevlucht tot de rechter voor handhaving	Norm voor wederkerigheid – reputatie
<b>Flexibiliteit</b>	Laag	Hoog	Middel
<b>Betrokkenheid onder partijen</b>	Middel tot hoog	Laag	Middel tot hoog
<b>Klimaat</b>	Formeel – bureaucratisch	Wantrouwen	Wederzijdse voordelen
<b>Actor voorkeuren of keuzes</b>	Afhankelijk	Onafhankelijk	Onderling afhankelijk

(Blanke, 2013)

Provan en Kenis zien netwerksamenwerking als het verbinden of delen van informatie, middelen, activiteiten en competenties van meerdere organisaties om samen een outcome te bewerkstelligen. Het gaat hierbij om situaties waar diensten of producten het resultaat zijn van een samenwerkingsverband van verschillende organisaties (2008, p. 296). Het gaat niet alleen om overheden, maar juist om de samenwerking met *non state stakeholders* (Ansell & Gash, 2011, p. 546). Netwerken zijn ontstaan om een antwoord te kunnen geven op complexe problemen. Geuijen (2011) benoemt drie redenen waarom netwerken ontstaan. Ten eerste ontstaan netwerken vanwege de veranderende omgeving. Organisaties gaan uit van de *contingency theory*. Dit houdt in dat organisaties veranderen om te kunnen 'passen' in de omgeving. De organisatie zoekt continu een 'fit' met de omgeving. Dit kan gedwongen tot stand komen, bijvoorbeeld door wet- en regelgeving, of vanuit strategisch oogpunt. Een tweede reden voor netwerksamenwerking is de *resource dependency theory*. Een enkele organisatie is simpelweg niet in staat om problemen het hoofd te bieden. Kennis, budget en middelen, en draagvlak kunnen vergroot worden door samen te werken. Door samenwerking van de overheid met (semi-) publieke organisaties en private organisaties kunnen genoeg bronnen bijeengebracht worden. Tot slot wordt een netwerksamenwerking tot stand gebracht om het eigen belang na te streven: de *transaction cost theory*. Organisaties maken rationele economische afwegingen en bekijken wat de samenwerking kost en wat deze uiteindelijk oplevert. Wegen de baten op tegen de lasten, dan is het voor organisaties zinvol om te participeren (pp. 101-102). Aan de samenwerkingsverbanden binnen de regio Food Valley liggen ook deze drie principes ten grondslag. Zoals in hoofdstuk 2 besproken, is er veel veranderd voor gemeenten en zorgaanbieders met betrekking tot hun verantwoordelijkheden. Deze samenwerkingsverbanden komen deels gedwongen tot stand door het moreel kompas vanuit de Rijksoverheid om te werken volgens het principe 'één gezin, één plan, één regisseur' (Rijksoverheid, 2011). Gedeeltelijk is de samenwerking ook vanuit strategisch oogpunt opgezet om een kind of een gezin niet met (te) veel verschillende instanties te belasten en daarmee ook efficiënter (kostenbesparend) te werk te gaan. Ten slotte is de samenwerking nuttig, omdat niet een enkele organisatie alle problemen van een multi-probleemgezin het hoofd kan bieden. Daarin schuilt juist de kracht van een goede netwerksamenwerking bij jeugdzorg.

### 4.3 Voorwaarden voor netwerksamenwerking

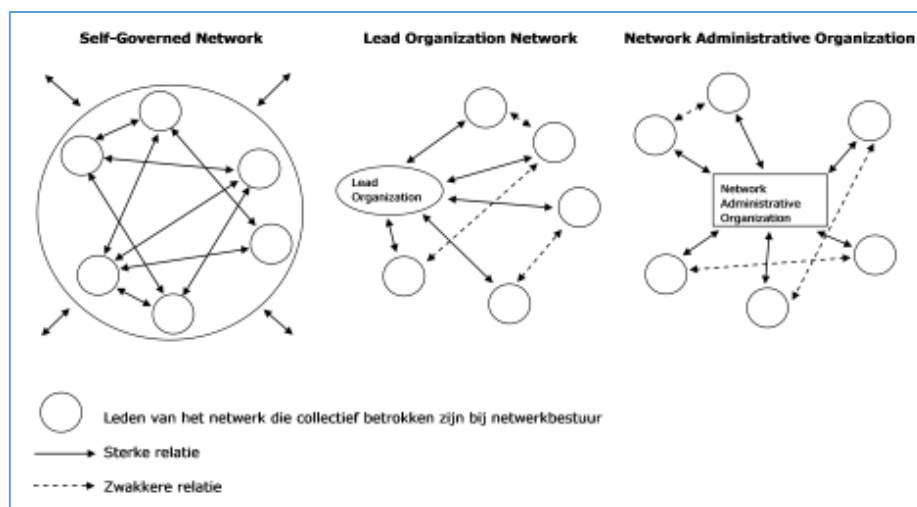
Volgens Provan en Kenis is een netwerksamenwerking succesvol te noemen wanneer het netwerk meer toevoegt dan een aparte aanpak per organisatie: *"Network effectiveness is defined here as the attainment of positive networklevel outcomes that could not normally be achieved by individual organizational participants acting independently"* (2008, p. 230). Hoewel een keuze voor een bepaalde netwerkform dikwijls wordt gemaakt op basis van isomorfisme, persoonlijke voorkeur of eerdere positieve ervaringen, zijn er in de literatuur verschillende kernvoorwaarden te onderscheiden voor een succesvolle netwerksamenwerking. In onderstaande paragrafen worden de vier basisprincipes (zie figuur 4.1) voor een succesvolle netwerksamenwerking nader toegelicht. Deze principes zijn op basis van al bekende literatuur van Ansell en Gash (2011), Geuijen (2011), Provan en Kenis (2008) en Sørensen en Torfing (2011) geselecteerd.



Figuur 4.1: Kernvoorwaarden voor netwerksamenwerking

#### 4.3.1 Aansturing van een netwerksamenwerking

Aangezien er geen sprake is van een duidelijke hiërarchische structuur binnen een netwerksamenwerking, bestaan er andere structuren. Nog steeds kunnen in netwerken ongelijke relaties en ongelijke machtsverdelingen voorkomen. Provan en Kenis (2008) onderscheiden drie verschillende typen netwerken. Deze zijn weergegeven in figuur 4.2. Het type netwerk hangt vooral af van het soort leiderschap binnen een netwerk. Ansell & Gash (2011, p. 554) benadrukken deze belangrijke functie: *"Leadership is crucial for setting and maintaining clear ground rules, building trust, facilitating dialogue, and exploring mutual gains."* Wat voor leider een bepaalde netwerksamenwerking nodig heeft, hangt af van de vorm.



Figuur 4.2: vormen van netwerksamenwerking (Provan & Kenis, 2008)

De eerste vorm is het zelfregulerende netwerk. Er is sprake van een gelijkwaardige relatie en er is geen besturingseenheid. De netwerkleden, oftewel de professionals, nemen zelf

alle besluiten op basis van instemming. Deze vorm kenmerkt zich door een hoge mate van betrokkenheid. Het is van belang dat er een groot onderling vertrouwen is, een grote mate van consensus en relatief weinig netwerkleden. Doordat er geen centrale sturing is, bestaat het risico dat besluitvorming traag gaat. Hoewel er met de decentralisatie ook een transformatie wordt geprobeerd te bewerkstelligen bij jeugdzorg om de verschillende organisaties de ruimte te geven om samen voor de veiligheid en gezondheid van het kind te zorgen, is er binnen gemeenten en binnen de gebiedsteams wel sprake van enige vorm van hiërarchie. Zo leggen professionals nog steeds verantwoording af aan hun leidinggevende, die ten slotte ook, soms via nog een of meerdere schakels, verantwoording aflegt aan de wethouder.

De tweede vorm is de Netwerk Administratie Organisatie (NAO). Bij deze vorm is één organisatie leidend. Deze organisatie komt echter niet vanuit de participerende leden, maar is nieuw opgericht en heeft een coördinerende rol in het geheel. Inhoudelijk heeft de apart opgerichte organisatie of secretariaat zoals het ook wel genoemd wordt, geen rol. Er is enig vertrouwen nodig om deze vorm te laten werken, al is het minder van belang dan bij het zelfsturende netwerk.

Het laatste type netwerk is het leider-organisatienetwerk. Er is één persoon uit alle leden leidend. Er wordt een gemeenschappelijke doelstelling gedeeld en er is samenwerking en interactie. Het hele proces wordt echter gecoördineerd vanuit één van de betrokkenen. Omdat er in dit type netwerken vaak gedwongen deelnemers meedoen, is een zekere mate van leiding en hiërarchie nodig om het netwerk niet lam te leggen. In de aansturing van professionals in de zorg zijn vaak meerdere lagen te onderscheiden die doorlopen tot aan de wethouder van een gemeente. Deze heeft dan ook weer te maken met aansturing vanuit de Rijksoverheid. Het gevaar van deze rolverdeling is dat de overheid bij tegenslag of onzekerheid snel terug kan grijpen op de strakkere hiërarchische manier van organiseren. Het idee van een netwerk wordt daarmee teniet gedaan. Dit kan bij de andere betrokkenen leiden tot frustratie en verzet (Klijn & Koppejan, 2000).

Zoals eerder gezegd, ligt de eindverantwoordelijkheid voor jeugdzorg sinds 1 januari 2015 bij de gemeenten. Zij hebben daarom een regiefunctie in de samenwerkingsverbanden. Het is voor dit onderzoek ook van belang hoe de gemeenten deze regierol invullen. Enerzijds moeten professionals ruimte hebben om te durven handelen en daar ook voldoende rugdekking voor voelen (aanbevelingen vanuit eerder onderzoek van Blanke, 2013), anderzijds is bij een incident de wethouder degene die op het matje wordt geroepen. De kans op verkramping en een risico-regelreflex is daardoor groot.

Samenvattend bestaan in gemeenten leider-organisatienetwerken. Deze kunnen succesvol zijn wanneer professionals voldoende handelingsvrijheid krijgen van de bestuurders. Daarnaast moet het netwerk overzichtelijk blijven. Enerzijds moeten alle belangrijke stakeholders betrokken worden, anderzijds moet dit niet lijden tot een te groot en onoverzichtelijk netwerk. *"Successful collaboratives pay considerable attention to getting stakeholders to participate and [...] exclusion of critical stakeholders is a key reason for failure"* (Ansell & Gash, 2011, p. 556). Grote en handelingsvrijheid zijn dus belangrijke pijlers voor de vorm van een netwerk.

### 4.3.2 Vertrouwen

Er moet een zekere mate van vertrouwen ontstaan tussen de verschillen betrokkenen. In de literatuur over netwerken wordt vertrouwen in het algemeen noodzakelijk geacht voor een effectieve samenwerking. Vertrouwen kan gedefinieerd worden als *"the willingness to*

*accept vulnerability based on positive expectations about another's intentions or behaviors*" (McEvily, Perrone & Zaheer, 2003, p. 92). De uitwisseling van kennis, informatie en middelen wordt hierdoor vergemakkelijkt. Vertrouwen verkleint volgens Klijn en Koppenjan ook de onzekerheden over het gedrag van andere actoren (2004). Om aan het vertrouwen te werken zijn volgens Ansell & Gash (2011) *quick wins* van belang. Hiermee worden op relatief korte termijn geboekte tussenresultaten bedoeld. Zo groeit het vertrouwen in het succes van de samenwerking. Echter, één van de tragedies van jeugdzorg is volgens Trappenburg (2015) dat de zorg sterk gericht is op de moeilijkste gevallen. *"Dat is mooi en begrijpelijk, maar daardoor is het een sector met weinig succeservaringen en een slecht imago"* (p. 5). *Quick wins* zijn daarom moeilijk te realiseren. Om aan het vertrouwen te bouwen zijn face-to-face interacties noodzakelijk. Zeker in beginstadia om elkaar beter te leren kennen, maar ook in latere fases om het proces te kunnen blijven verbeteren. Voldoende onderlinge interactie moet de barrières wegnemen en stereotypen aan de kant schuiven om op zoek te kunnen gaan naar vertrouwen, wederzijds respect, gedeeld begrip en commitment aan het proces (Ansell & Gash, 2011, p 558). Ansell & Gash (2011) benoemen nog twee factoren die van invloed zijn op het vertrouwen binnen een netwerk. Ten eerste is de machtsverhouding binnen een netwerk van belang. Wanneer één of meerdere stakeholders het gevoel hebben dat zij een ondergeschikte rol hebben in een netwerk, kan dit leiden tot wantrouwen (p. 551). Ten tweede kan de geschiedenis tussen stakeholders veel uitmaken voor het vertrouwen hedendaags. Veel strijd in het verleden kan een vicieuze cirkel van strijd en wantrouwen betekenen. Positief bekeken kan succes in het verleden zorgen voor veel vertrouwen in de samenwerking van nu (p. 553).

#### 4.3.3 Commitment aan het proces

De derde kernvoorwaarde is voldoende commitment aan het proces. Ansell & Gash (2011) beschrijven het belang van betrokken partijen. Stakeholders hebben verschillende motieven om deel te nemen aan een netwerk. De kans op succes van het netwerk is voor stakeholders een belangrijke factor in de afweging om wel of niet mee te doen (p. 552). Het gaat vooral om de inzet van verschillende betrokkenen om niet te snel de handen van een te zware casus af te trekken, om op de hoogte te zijn van elkaars kwaliteiten en beperkingen en om informatie te delen met elkaar. Zeker bij multi-probleemgezinnen is dat van groot belang. Er moet een gedeelde verantwoordelijkheid ontstaan waarbij de betrokkenen *ownership* moeten voelen bij het probleem. Dit kan lastig zijn omdat in een netwerksamenwerking betrokkenen soms toezeggingen moeten doen waar ze niet volledig achter willen staan (Saarikoski, 2000). Bewustwording van de gedeelde verantwoordelijkheid in een netwerk is van cruciaal belang om te voorkomen dat stakeholders naar elkaar wijzen bij de vraag wie verantwoordelijk is.

#### 4.3.4 Doelconsensus

Voor het vaststellen van de publieke doelstelling is een zekere mate van doelconsensus noodzakelijk. Dit is de laatste kernvoorwaarde. Meer consensus werkt in het algemeen effectiever dan conflict over doelstellingen. Toch kan conflict ook een stimulans zijn voor innovatie. Netwerkliden moeten kunnen kijken naar het eigen belang en tegelijkertijd het belang van het netwerk. Doelconsensus staat niet gelijk aan vertrouwen. Vertrouwen is gebaseerd op reputatie en eerdere ervaringen met elkaar. Doelconsensus is gebaseerd op de mate waarin organisaties gelijke doelen nastreven. Een gemeenschappelijk doel is voor

het kunnen delen van informatie van belang. Betrokkenen moeten informatie kunnen delen op voorwaarde dat zij de waartoe-vraag kunnen delen. Zij moeten in het belang van het gemeenschappelijke doel kunnen uitleggen waarom informatie gedeeld wordt (Geuijen, 2014, p. 94).

#### 4.4 Netwerksamenwerking samenvattend

Met dit hoofdstuk is een antwoord gegeven op theoretische deelvraag drie: '*wat wordt verstaan onder netwerksamenwerking?*' Netwerksamenwerking is een nieuwe vorm van organiseren naast de traditionele vormen hiërarchie en markten. Netwerken zijn opgekomen door de *shift* die in de jaren tachtig is ingezet van government naar governance. Sturing gebeurt niet meer vanuit strakke hiërarchische structuren of vanuit marktwerking (winstmaximalisatie), maar vanuit gedeelde belangen en samenwerking. Organisaties participeren in netwerken om mee te gaan in de omgeving, om de beperkte middelen die ze tot hun beschikking hebben aan te vullen met samenwerkingsverbanden en om het eigen belang beter te kunnen nastreven. Uit de literatuur zijn vier kernvoorwaarden te onderscheiden voor een effectieve netwerksamenwerking: aansturing van de samenwerking, vertrouwen, commitment aan het proces en doelconsensus. De vier principes voor de effectiviteit van een netwerk worden gebruikt om antwoord te geven op de eerste empirische deelvraag.

#### 4.5 Netwerksamenwerking om publieke waarde te creëren

Zoals Geuijen (2011) beschrijft gaat een netwerksamenwerking over het gezamenlijk dingen gedaan krijgen. Netwerken zijn gebaseerd op onderling vertrouwen. De creatie van publieke waarde in een netwerksamenwerking is alleen mogelijk wanneer er voldaan wordt aan de kernvoorwaarden zoals die hierboven zijn beschreven. Aan deze voorwaarden moet voldaan zijn om publieke waarde creatie te realiseren. Het gaat net als bij netwerksamenwerking daarbij ten eerste om de manier van aansturen. Wie bezit het gezag om de publieke waarde creatie mogelijk te maken? Ten tweede gaat het om onderling vertrouwen. Vertrouwen van de bestuurders en leidinggevenden, maar ook vertrouwen van de andere samenwerkingspartners. Dit komt overeen met horizontale én verticale legitimiteit die men nodig heeft voor publieke waarde creatie. Ten derde gaat het om commitment aan het proces. Zowel de professionals als de bestuurders moeten voldoende steun garanderen om succesvol samen te werken. Ten slotte is een gemeenschappelijk doel waar de bestuurders en professionals naartoe werken van belang om de neuzen dezelfde kant op te laten staan. Een netwerksamenwerking is beter in staat publieke waarde te creëren als men weet wat die publieke waarde dan zijn. Wanneer hier aan voldaan is, kan een netwerksamenwerking procesmatig succesvol genoemd worden en is het mogelijk om publieke waarde te creëren.

De leertuin is erop gericht de operationele capaciteit van professionals te versterken, opdat er publieke waarde gecreëerd kan worden. Daarbij houdt de leertuin rekening met de voorwaarde om genoeg legitimiteit en steun vanuit bestuurders en partners te bewerkstelligen. De kernvoorwaarden voor netwerksamenwerking raken op verschillende vlakken de strategische driehoek van Moore (2000). Voldoende onderling vertrouwen binnen een netwerk leidt tot voldoende legitimiteit en support. Daarnaast geven de voorwaarden van een succesvolle netwerksamenwerking een beeld van de operationele capaciteit van het netwerk. Het zijn middelen om de operationele capaciteit te versterken.

Bovendien is in een succesvolle netwerksamenwerking het doel helder gedefinieerd. Dit is ook van belang in de strategische driehoek.

In hoofdstuk 3 is de creatie van publieke waarde uiteengezet. In dit hoofdstuk moeten niet alleen de voorwaarden benoemd worden die een succesvolle netwerksamenwerking omschrijven, maar ook hoe het succes van een netwerksamenwerking herkend kan worden. Waar private organisaties gebruik maken van klanttevredenheidsonderzoeken en kosten-batenanalyses op financieel vlak, is dat bij het creëren van publieke waarde door publieke organisaties lastig vast te stellen (Moore, 2013, p. 46). De effectiviteit van het proces geeft slechts in beperkte mate inzicht in de outcome. Ten eerste zijn de oorzaak- en gevolgrelaties niet duidelijk en kenbaar (Noordegraaf, 2008). Veel alternatieve redenen kunnen aangehaald worden voor het wel of niet behalen van resultaten. Ten tweede is het vaststellen van outcome een normatieve keuze (Provan en Milward, 2001, p. 415). Elke stakeholder heeft verschillende waarden die zij nastreven. Hiervoor hebben Page, Stone, Bryson en Crosby (2015) een overzicht gemaakt van indicatoren voor het creëren van publieke waarde. Ze sluiten nauw aan bij de manier waarop Moore (2013) publieke waarde in kaart wil brengen, maar operationaliseren de verschillende concepten naar een meetbaar niveau.

Dimensie	Kenmerk
<b>Democratische verantwoordelijkheid</b>	Verticale democratische verantwoordelijkheid
	Horizontale democratische verantwoordelijkheid
<b>Procedurale legitimiteit</b>	Procedurale rationaliteit
	Procedurale rechtvaardigheid
	Operationele controle
<b>Substantiële uitkomsten</b>	Effectieve prestaties
	Efficiëntie prestaties
	Gelijkheid van opbrengsten
	Gelijkheid van kosten
	Probleemoplossend vermogen

Indicatoren van publieke waarde creatie door samenwerking (Page et al., 2015).

#### 4.5.1 Democratische verantwoordelijkheid

Zoals Moore (2000) al omschreef, heeft een netwerk ook de steun nodig van verschillende bestuurders om samen te werken. In een netwerksamenwerking moet er support bestaan vanuit de bestuurders (verticale verantwoordelijkheid) én vanuit de netwerkpartners zelf, de professionals in dit geval (horizontale verantwoordelijkheid). Page et al. (2015) sluiten hiermee aan op het concept van legitimiteit en support (Moore, 2000). De democratische verantwoordelijk geven zowel verticaal als horizontaal aan in hoeverre er legitimiteit en steun bestaat in een netwerk.

#### 4.5.2 Procedurele legitimiteit

De procedurele legitimiteit wordt gemeten om in kaart te brengen of de processen eerlijk, transparant, rationeel en intentioneel zijn. Een netwerksamenwerking moet kunnen

legitimeren waarom bepaalde stappen worden genomen en welke ideeën daarachter zitten (Page et al., 2015, p. 4). In de jeugdzorg ziet men dit terug bij het motiveren en documenteren van de keuzes die gemaakt worden bij het bieden van hulp aan een kind of gezin. Page et al. (2015) onderscheiden drie kenmerken hierbij. Ten eerste moet een beslissing rationeel gemaakt worden op basis van gegronde informatie. Ten tweede moet een beslissing eerlijk en transparant zijn. Het netwerk moet er volledig bij betrokken worden en indien mogelijk ook de cliënten zelf. De operationele controle bekijkt tot slot of de geplande activiteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Is er gehandeld volgens protocol, en zo niet, wat zijn daar dan de beweegredenen achter? Ook deze indicator sluit aan bij het concept van legitimiteit en support. Bovendien past het bij het concept van operationele capaciteit. In hoofdstuk 3 is namelijk al stil gestaan bij het belang van soepel lopende processen om publieke waarde mogelijk te maken. De concepten zoals Page et al. (2015) die omschrijven sluiten daarbij aan. Deze indeling is echter open voor discussie. Voor dit onderzoek zijn deze indicatoren gebruikt voor het concept operationele capaciteit. In hoofdstuk 13 wordt hierop gereflecteerd.

#### 4.5.3 Substantiële uitkomsten

Tot slot kan publieke waarde creatie herkend worden aan de mate waarin substantiële uitkomsten worden gegenereerd. De samenwerking moet daadwerkelijk zichtbaar resultaat opleveren, dat wil zeggen: publieke waarde creëren. De uitkomsten moeten effectief en efficiënt tot stand komen. Page et al. (2015) houden daarnaast ook rekening met de vraag of de kosten en de opbrengsten ook gelijk worden verdeeld. Tot slot kennen ze nog een derde kenmerk toe welke minder tastbaar is dan de vorige kenmerken. De mate waarin professionals probleemoplossend vermogen hebben verbeterd, geeft een beeld van wat de samenwerking doet met het professioneel vermogen in een samenwerking. Deze verandering in de houding van professionals is van belang voor het vervolg van dit onderzoek. De leertuin zou effect moeten hebben op het probleemoplossend vermogen van de professionals. Dit kan als indicator dienen voor een betere publieke waarde creatie. De indicatoren gelijkheid van kosten en gelijkheid van opbrengsten zijn niet meegenomen in dit onderzoek omdat daar nog te weinig empirisch materiaal voor te verkrijgen is. In hoofdstuk 13 wordt hier verder op ingegaan.

#### 4.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is de vierde theoretische deelvraag behandeld hoe publieke organisaties publieke waarde kunnen creëren in een netwerksamenwerking. Netwerksamenwerking vraagt om een bredere kijk op de creatie van publieke waarde. Daarvoor kunnen de kernvoorwaarden voor netwerksamenwerking een uitkomst bieden of een samenwerking succesvol genoeg is om publieke waarde te kunnen creëren. Daarnaast hebben Page et al. (2015) gekeken naar de samenwerkingsverbanden en daarbij hebben ze indicatoren ontwikkeld om de publieke waarde creatie van een netwerk te meten. Hiervoor gebruiken zij de dimensies democratische verantwoordelijkheid, procedurele legitimiteit en substantiële uitkomsten. In het volgende hoofdstuk worden deze begrippen verder geoperationaliseerd en toegepast op de strategische driehoek van Moore zodat deze aan de hand van empirische dataverzameling daadwerkelijk onderzocht kunnen worden.

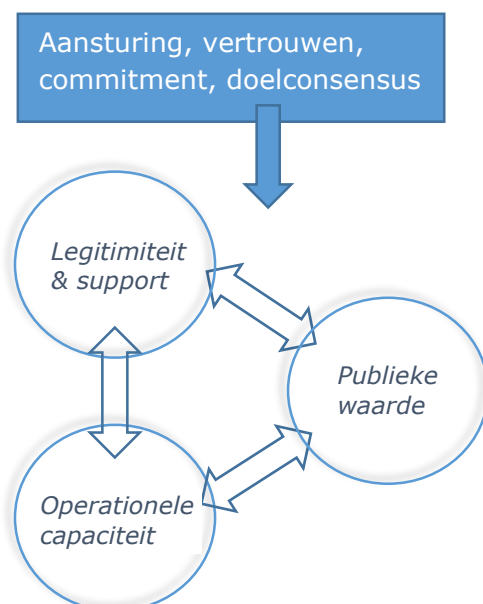


## 5. Verwachtingen

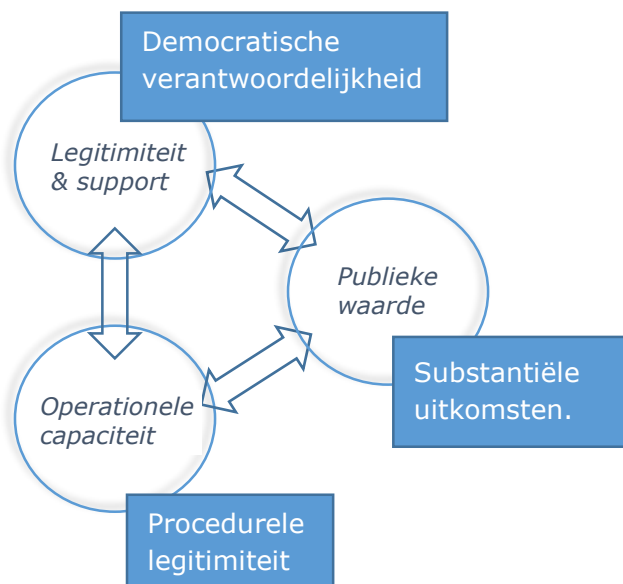
In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van het theoretische kader uit de vorige twee hoofdstukken. Het verband tussen netwerksamenwerking en publieke waarde creatie wordt verduidelijkt. Daarnaast worden de verwachtingen uiteengezet over de manier waarop deze elementen invloed op elkaar kunnen hebben en wat dat voor gevolgen heeft.

Zoals Geuijen (2011) beschrijft gaat een netwerksamenwerking over het gezamenlijk dingen gedaan krijgen. Netwerken zijn gebaseerd op onderling vertrouwen. De creatie van publieke waarde in een netwerksamenwerking is alleen mogelijk wanneer er voldaan wordt aan de kernvoorwaarden die het succes van een netwerksamenwerking bepalen (Ansell & Gash, 2011; Geuijen, 2011; Provan & Kenis, 2008; Sørensen & Torfing, 2011).

Deze voorwaarden vatten samen in hoeverre organisaties uitgerust zijn om problemen gezamenlijk aan te kunnen pakken. Het gaat net als bij netwerksamenwerking daarbij ten eerste om de manier van aansturen. Wie bezit het gezag om de publieke waarde creatie mogelijk te maken? De verwachting is dat een netwerk met minder actoren en meer handelingsvrijheid effectiever is (Provan & Kenis, 2008). Ten tweede gaat het om onderling vertrouwen. Vertrouwen van de bestuurders en leidinggevenden, maar ook vertrouwen van de andere samenwerkingspartners. Dit komt overeen met horizontale én verticale legitimiteit. Meer face-to-face contact en sterke onderlinge relaties in combinatie met *quick wins* zorgen naar verwachting voor meer succes (Ansell & Gash, 2011). Ten derde gaat het om commitment aan het proces. Zowel de professionals als de bestuurders moeten voldoende steun garanderen om succesvol samen te werken. Een grote betrokkenheid bij het proces en een gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid is naar verwachting effectiever (Provan & Kenis, 2008; Ansell & Gash, 2011) Ten slotte is een gemeenschappelijk doel waar de bestuurders en professionals naartoe werken van belang om de neuzen dezelfde kant op te richten. De kernvoorwaarden voor netwerksamenwerking in dit onderzoek geven een indicatie of een netwerk succesvol genoeg is om publieke waarde te creëren. De kernvoorwaarden raken daarbij alle drie de concepten die Moore (2000) beschrijft in de strategische driehoek. Dat ziet er schematisch als volgt uit:



Vanuit de literatuur van Moore (2000) wordt verondersteld dat publieke waarde gecreëerd kan worden als de strategische driehoek in balans is. De operationele capaciteit wordt in de leertuin versterkt door professionals te trainen in het omgaan met privacy en informatiedeling tussen verschillende disciplines. Daarnaast wordt in de leertuin aandacht besteed aan de ondersteuning voor professionals vanuit bestuurders en samenwerkingspartners. De creatie van publieke waarde kan zoals is besproken in hoofdstuk 4 in kaart gebracht worden door het gebruik van de drie indicatoren: democratische verantwoordelijkheid, procedurele legitimiteit en substantiële uitkomsten (Page et al., 2015). De democratische verantwoordelijkheid valt samen met de legitimiteit en support zoals Moore deze beschrijft. Wanneer er voldoende democratische verantwoordelijkheid is zowel verticaal als horizontaal, is er genoeg legitimiteit en support. De procedurele legitimiteit brengt de werkprocessen in kaart. Wanneer deze versterkt worden, is er meer operationele capaciteit om publieke waarde te creëren. Tot slot zijn de substantiële uitkomsten in dit onderzoek de indicatoren voor het creëren van publieke waarde. De verwachting is dat alleen wanneer aan alle drie indicatoren voldaan wordt, er publieke waarde gecreëerd kan worden en dus zichtbaar is. De gelijkheid van kosten en opbrengsten worden niet meegenomen in dit onderzoek. Prestaties moeten efficiënt geleverd worden en de houding van professionals moet substantieel verbeterd zijn om te spreken van publieke waarde creatie. Schematisch ziet het er als volgt uit:



## 6. Methoden van onderzoek

In dit hoofdstuk worden de methoden van onderzoek verantwoord. Allereerst wordt de onderzoeksbenadering behandeld. Vervolgens wordt het soort onderzoek toegelicht. Daarna volgt de verantwoording van de cases in dit onderzoek en hoe data verzameld worden uit deze verschillende cases. Tot slot worden de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek behandeld.

### 6.1 Onderzoeksbenadering

De focus van dit onderzoek ligt op de effectiviteit van de netwerksamenwerking tussen gemeenten en partners in de jeugdzorg om publieke waarde te creëren. Het doel is om te achterhalen hoe succesvol de netwerksamenwerking tot nu toe is en waar eventueel bijgestuurd kan of moet worden. Bovendien wordt niet alleen gekeken naar het succes van de netwerksamenwerking, maar ook of dit leidt tot publieke waarde creatie. De volgende vraagstelling is hiervoor geformuleerd: *"In hoeverre is er in de regio Food Valley sprake van een succesvolle netwerksamenwerking om publieke waarde te creëren en welke invloed heeft de leertuin hierop?"* Het onderzoek biedt daarmee antwoord op de vraag hoe de netwerksamenwerking eruit ziet (beschrijvend), wat het tot dusver heeft opgeleverd (evaluerend) en waar eventueel bijgestuurd kan worden (adviserend).

### 6.2 Kwalitatief onderzoek

Er zijn grofweg twee onderzoeksstrategieën te onderscheiden; kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Met kwantitatieve methoden kan een breder onderzoek uitgevoerd worden, waarbij veel data verzameld kunnen worden in korte tijd. Het gaat hierbij echter alleen om hoe mensen iets 'zien' en het onderzoek blijft in dat opzicht wat oppervlakkig (Silverman, 2011, pp. 4-15). Binnen kwantitatief onderzoek gaat de nuance in de uitingen van de respondenten en de aandacht voor de persoonlijke ervaring van de respondenten vaak verloren (Kaplan & Maxwell, 1994, p. 32). Kwalitatief onderzoek daarentegen biedt de mogelijkheid om menselijke betekenissen en processen van verandering te kunnen analyseren. De keerzijde is dat empirisch materiaal minder betrouwbaar wordt geacht dan bij kwantitatief onderzoek. Met kwalitatief onderzoek kan dieper ingezoomd worden op een bepaalde casus. Juist in dit onderzoek bij gemeenten is dat zeer bruikbaar (Silverman, 2011, pp. 4-5). Om die redenen is ervoor gekozen om kwalitatief onderzoek te doen.

### 6.3 Interpretatieve benadering

De interpretatieve methode van onderzoek is gehanteerd. Bij deze positie staat de betekenisgeving van mensen centraal. De betekenis die mensen creëren, ontwikkelen en uitdrukken is van belang. Het onderzoek kent daarom geen sterk theorie geladen karakter, maar meer een empirische invalshoek (Deetz, 1996, p. 195). In dit onderzoek is gekeken naar de betekenis die gegeven wordt aan netwerksamenwerking en het succes daarvan. Het gaat om ervaringen en belevingen van de respondenten. Daarbij is gekeken naar de interpretatie van de creatie van publieke waarde. Hoe willen organisaties dit invullen en wat hebben zij daarvoor nodig? De interpretatieve benadering leent zich om die reden goed voor dit onderzoek.

## 6.4 Multiple case study

In dit onderzoek is de *case study* als onderzoeksstrategie gebruikt. *Case studies* brengen veel voordelen met zich mee. Ze geven een genuanceerd beeld van de realiteit, waarbij ook de menselijke betekenisgeving begrepen kan worden. Een *case study* biedt de mogelijkheid om echt de diepte in te gaan met een onderzoek (Silverman, 2011, pp. 386-387). Om de successen van een netwerksamenwerking te kunnen bepalen, worden in dit onderzoek meerdere cases behandeld. Er kan dus gesproken worden van multiple case study. Wanneer de cases sterk genoeg van elkaar verschillen, komt dit de interpretatie van het onderzoek ten goede (Merriam, 2009, p. 49). De cases zijn geselecteerd door middel van *purposeful sampling*. Dit houdt in dat er informatierijke cases voor een diepte studie geselecteerd zijn (Patton, 1987, pp. 51-52). Vijf gemeenten in de regio Food Valley worden onderzocht. Ede en Barneveld hebben nog te weinig of geen ervaring met de leertuin. Onderzoek in die gemeenten is daardoor niet relevant. De andere gemeenten zijn om uiteenlopende redenen in verschillende fasen van het traject van de leertuin. Door vijf (Nijkerk, Renswoude, Rhenen, Scherpenzeel en Veenendaal) verschillende gemeenten te onderzoeken met verschillende kenmerken én met een belangrijke overeenkomst, namelijk de samenwerking tussen de gemeenten in regionaal verband, kan er een sterke analyse gemaakt worden van de verschillende processen en de invloed van de leertuin op deze processen. In het onderzoek wordt zowel op bestuurlijk niveau gekeken naar het proces rondom de leertuin als op uitvoerend niveau naar de invloed van het proces op de professionals die werkzaam zijn rondom jeugdzorg in een bepaalde gemeente. De gemeenten worden niet alleen apart onderzocht, maar ook in samenhang met elkaar. Op regionaal niveau werken deze gemeenten namelijk samen. De start van de leertuin is bovendien ook vanuit een regionale afspraak tot stand gekomen.

## 6.5 Methodieken voor prestatiemeting

Het is lastig om publieke waarde creatie inzichtelijk te maken (Moore, 2013; Noordegraaf, Geuijen en van der Meulen, 2010). Verschillende personen kunnen waarde hechten aan uiteenlopende criteria waaruit succes kan bestaan en de oorzaak- en gevolgrelaties zijn moeilijk vast te stellen (zie paragraaf 4.5). Publieke waarde is moeilijk kwantificeerbaar en de maatschappelijke meerwaarde is vaak niet op korte termijn zichtbaar. Om de opbrengsten van netwerken in kaart te brengen hebben Noordegraaf, Geuijen en van der Meulen (2010) op basis van eerdere onderzoeken geprobeerd om netwerksamenwerking te koppelen aan verschillende vormen van prestatiemeting methodieken. Zie het schema hieronder.

		Prestatiemeting	
		<i>Objectieve prestatiebeoordeling</i>	<i>Subjectieve prestatiebeoordeling</i>
<b>Netwerk management</b>	Proces oriëntatie	<i>Procedurele methodieken:</i> afgesproken procedures gevolgd?	<i>Deliberatieve methodieken</i> vertrouwen niet beschaamd?
	Resultaatgericht	<i>Evidence methodieken:</i> behaald?	<i>based Targets</i> <i>Casusgerichte methodieken</i> betekenisvol gehandeld?

Positionering prestatiemethodieken (Noordegraaf, Geuijen en van der Meulen, 2010)

Er is onderscheid gemaakt in objectieve en subjectieve methodieken. Bij een objectieve methodiek formuleren stakeholders vooraf aan de samenwerking doelstellingen of procedures. Deze kunnen vervolgens achteraf getoetst worden. Voor de complexe problemen bij jeugdzorg is een subjectieve prestatiebeoordeling beter passend. Hiermee kan de verandering in werkwijze en beleving van professionals gemeten worden. In bijlage 15.1 en 15.2 staat een overzicht van de geoperationaliseerde topics van dit onderzoek. De subjectieve methodiek heeft gevolgen voor de uitkomsten van dit onderzoek. Aangezien de transitie van de jeugdzorg pas kort geleden heeft plaats gevonden, kunnen er nog geen harde cijfers gepresenteerd worden. Het is te vroeg om een vergelijking te maken tussen gebiedsteams op basis van het aantal succesvolle gevallen en de verschillende kostenbesparingen. Wel kunnen betrokkenen in de verschillende gemeenten een beeld geven hoe zij de netwerksamenwerking en het succes daarvan beleven. Deze informatie is waardevol omdat het een beeld geeft vanuit direct betrokkenen die dagelijks te maken hebben met de complexe problematiek.

## 6.6 Onderzoeksmethoden

Om de betrouwbaarheid van de gekozen onderzoeksstrategie te vergroten, is in het huidige onderzoek gebruik gemaakt van datatriangulatie. Door meerdere onderzoeksmethoden ontstaat er een completer beeld. De gecombineerde methoden resulteren in meer data die bovendien meer begrip bieden van de betekenis die respondenten toekennen aan data en de interpretatie van data vereenvoudigen (Thurmond, 2001, p. 254). Verder kan de triangulatie van methoden en daaruit vloeiende data met meerdere methoden worden gecontroleerd om te ontdekken of de gevonden data in overeenstemming zijn met elkaar (Hesse-Biber & Leavy, 2010, p. 51). De gebruikte methoden zijn interviews, documentanalyses en observaties. In de volgende paragrafen worden deze nader toegelicht.

### 6.6.1 Interviews

Interviews zijn flexibele en informatierijke methoden voor het achterhalen en begrijpen van datgene waar de respondent waarde aan hecht (Bryman, 2012, pp. 470-471). Interviews bieden de mogelijkheid om te achterhalen wat respondenten weten en op welke manier zij dat weten (Heyl, 2001, p. 369). Het interview biedt de mogelijkheid voor respondenten om een eigen antwoord te formuleren over hoe zij aankijken tegen netwerksamenwerking en publieke waarde creatie. Ze passen daarom goed bij het kwalitatieve en interpretatieve karakter van dit onderzoek. Het soort interview is een *semi-structured interview*. Op deze manier krijgt de respondent vragen aan de hand van topics waarbij de mogelijkheid bestaat om hiervan af te wijken als interviewer. De topiclijsten staan in bijlage 15.7 en 15.8. Het doel van het gesprek blijft in het achterhoofd zitten van de interviewer (Silverman, 2011, p. 162). Voor de interviewvragen aangaande het resultaat van de netwerksamenwerking is gebruik gemaakt van de Most significant change methodiek (Davies & Dart, 2005 uit Noordegraaf, Geuijen & van der Meulen, 2010). De kern van deze methodiek is de vraag: "*terugkijkend op de afgelopen periode, wat is de meest significante verandering?*" (Davies & Dart, 2005, p. 11). De methode is gebruikt om antwoord te geven op de vraag in hoeverre de netwerksamenwerking resultaat heeft opgeleverd met betrekking tot het creëren van publieke waarde. Omdat in dit onderzoek op verschillende niveaus gekeken wordt naar de samenwerking en de publieke waarde creatie, is er gekozen voor interviews met personen in verschillende functies. Zowel

beleidsmedewerkers als uitvoerenden zijn geïnterviewd. Hierdoor is er zowel aandacht voor de beleidsmatige invalshoek als voor die van de uitvoering. In bijlage 15.3 staat een totaaloverzicht van de respondenten.

### 6.6.2 Documentanalyses

Documenten zijn belangrijke en waardevolle data voor dit onderzoek. Ten eerste zijn ze los van het onderzoek tot stand gekomen en kunnen vrij direct geanalyseerd worden (Bryman, 2012, p. 543). De waarde zit vooral in het feit dat de documenten *naturally occurring* zijn (Silverman, 2011, p. 274). De documenten voor dit onderzoek bestaan uit verslagen van (bestuurlijke) overleggen, visiedocumenten (gedeeld en per organisatie), documenten over de leertuin om meer zicht te krijgen op de achterliggende gedachte, programmabegrotingen en jaarverslagen. In bijlage 15.4 staat een overzicht van de gebruikte documenten.

### 6.6.3 Observaties

Observaties worden in dit onderzoek gebruikt omdat het onderzoek daarmee in staat is "*to observe behaviour rather than just rely on what is said*" (Bryman, 2012, p. 494). Ook Silverman (2011, pp. 138-140) stelt dat de combinatie tussen spraak en gedrag een meer begripvol beeld oplevert van de sociale realiteit. Het is lastig om als "*fly on the wall*" geen invloed uit te oefenen op de geobserveerde situatie (Cartier-Bresson, 1952, p. 4). Om zo min mogelijk invloed uit te oefenen, is er open geobserveerd. Er is niet geparticipeerd in de situatie, maar de observant is wel aanwezig. Er is gebruik gemaakt van veldnotities om alles vast te leggen. Zo kunnen zowel feitelijke gebeurtenissen als de subjectief waargenomen interacties genoteerd worden (Bryman, 2012). Voor de veldverkenning zijn verschillende bijeenkomsten bijgewoond waarin de leertuin werd gepresenteerd en geïmplementeerd in de gemeenten. Als dataverzameling op bestuurlijk niveau zijn verschillende integrale overleggen tussen bestuurders en lokale projectleiders bijgewoond. Een totaaloverzicht van de observaties staat in bijlage 15.5.

## 6.7 Betrouwbaarheid & validiteit

Voor het goed uitvoeren van onderzoek moet een aantal kwaliteitscriteria in acht worden genomen. Kwalitatief onderzoek wordt over het algemeen eerder in twijfel getrokken dan kwantitatief onderzoek (Easterby-Smith et al., 1991, p. 32). Daarom is het van belang het onderzoek zo betrouwbaar en valide mogelijk uit te voeren. Hiervoor zijn drie punten van toepassing die uiteengezet zullen worden.

Allereerst is de interne validiteit gewaarborgd. Er moet een aantoonbaar verband bestaan tussen de theoretische constructen en de bevindingen van het onderzoek (Bryman, 2012, p. 390). Er is daarom gebruik gemaakt van datatriangulatie (Silverman, 2011, p. 369). Door verschillende onderzoeksmethoden te hanteren kan een bredere data analyse plaatsvinden. Hierdoor wordt een completer beeld geschetst.

Ten tweede is de externe validiteit in acht genomen en gewaarborgd. Hierbij gaat het erom of het onderzoek enigszins generaliseerbaar is (Bryman, 2012, p. 390). Wanneer meerdere cases gebruikt zijn, kan er beter gegeneraliseerd worden. Aangezien in dit onderzoek vijf

*cases* geanalyseerd zijn, kon een solide vergelijking gemaakt worden. Daarnaast kon er door middel van het gebruik van de literatuur zoals gepresenteerd in hoofdstuk 3 en 4 een enigszins betrouwbare vergelijking gemaakt worden tussen literatuur en de *cases*. Op die manier is de externe validiteit gewaarborgd.

Ten derde moet de betrouwbaarheid van het onderzoek in acht worden genomen. Er is objectiviteit en neutraliteit nagestreefd (Bryman, 2012, p. 392). De objectiviteit en neutraliteit is lastig na te streven omdat een onderzoeker altijd zijn eigen waarden meeneemt in een onderzoek. Daarnaast kan er door de aanwezigheid bij hetgeen onderzocht is, sociaal gewenst gedrag ontstaan bij respondenten of een verkokerde visie van de onderzoeker. Dit is zo veel mogelijk opgevangen door het gebruik van verschillende onderzoeksdata, het buiten het onderzoek plaatsen van de onderzoeker en het gebruik van *auditors*. De *auditors* zijn de onderzoeksbegeleider en medestudenten die meekijken met het onderzoek en zo een verkokerde visie helpen voorkomen (Bryman, 2012, p. 392). De respondenten hebben in het eindstadium van dit onderzoek het concept bekeken om zo eventuele aanvullingen en verbeteringen te kunnen maken. Hierdoor is verkeerde interpretatie van bepaalde uitspraken voorkomen. Daarnaast is transparantie in het onderzoeksproces van belang (Moisander & Valtonen, 2006, pp. 27-28). De verschillende stappen zijn daarom allemaal beschreven en verklaard gedurende dit onderzoeksproces. Dit heeft tevens bijgedragen aan de repliceerbaarheid van het onderzoek (Silverman, 2011, p. 360).

## 7. Analyse gemeente Nijkerk

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van empirisch verzamelde data een analyse gemaakt van de mate waarin er binnen de gemeente Nijkerk een goede samenwerking bestaat. Hiermee wordt de eerste empirische deelvraag over de samenwerking binnen gemeenten beantwoord. Vervolgens wordt aan de hand van de concepten democratische verantwoording, procedurele legitimiteit en substantiële uitkomsten geanalyseerd of en hoe de gemeente Nijkerk publieke waarde creëert. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de tweede, derde en vierde deelvraag van dit onderzoek.

### 7.1 De netwerksamenwerking in gemeente Nijkerk

#### Aansturing

De gemeente Nijkerk kent vier gebiedsteams. Daaromheen zitten verschillende zorgverleners die zoals wordt gezegd 'instappen' wanneer dat nodig is bij een bepaalde casus (respondent L en respondent M). Nijkerk heeft voor de zorg een duidelijke werkwijze uiteengezet en volgens die visie wil de gemeente dat er wordt gewerkt (respondent E en respondent M). Dit geeft enerzijds richting aan het werk van professionals. Anderzijds kan het leiden tot spanningen wanneer deze visie op gespannen voet staat met de werkwijze van professionals die met een andere organisatie en dus met een andere leidinggevende te maken hebben. Binnen de gemeente ervaren professionals genoeg ruimte om knelpunten bespreekbaar te maken. Daarbij ontvangen ze ook gehoor bij beleidsmedewerkers en weten ze dat er in overleg met professionals wat met knelpunten gedaan wordt (respondent K). Lokaal kan er het een en ander aangescherpt worden in de overlegvormen. Zo zijn niet alle overleggen altijd even nuttig en zou een meer flexibele vorm efficiënter kunnen zijn (respondent N).

*"Ik denk er heel hard over na om dat overleg (zorg- en adviesteam) te schrappen. Ik heb het nu al een paar keer niet door hoeven laten gaan omdat ik geen nieuwe aanmeldingen had. [...] Dan heb je toch heel dure mensen aan tafel zitten om te vertellen waarmee ik bezig ben geweest wat betreft oude casussen. Dat vind ik zonde"* (respondent N).

In de overleggen met andere gemeenten is er sprake van veel vrijheid om verbeterpunten te kunnen benoemen en daarmee ook aan de slag te kunnen (respondent D en respondent K).

*"Ik vang veel signalen op omdat ik veel op basisscholen kom. [...] Dan merk je wel dat de gemeente daar zoekende in is en dat je daarin wel mee mag denken"* (respondent K).

Door op kleinere schaal subregionaal te werken (dus niet met alle zeven gemeenten, maar met een kleiner aantal), is de schaal goed genoeg om effectief samen te kunnen werken. Hoewel voorheen de gemeenten zich lokaal sneller terugtrokken vanwege verschillen in visie, is daar nu minder sprake van door de cultuur waarin er vrijer met elkaar gediscussieerd kan worden over de organisatie van de zorg (respondent D).

*"Het is altijd kijken of het zinvol is. We gaven eerder aan dat het zinvol was omdat de schaalgrootte net iets kleiner is. Door op kleine schaal inzicht te geven in wat werkt, krijg je een mooie uitwisseling tussen beleid en implementatie"* (respondent D).



## **Vertrouwen**

Vaststaande overleggen in verschillende samenstellingen zorgen ervoor dat de projectleiders en de professionals elkaar regelmatig tegenkomen en daarmee ook goed begrijpen waarmee de ander te maken heeft (respondent D, respondent E en observatie 1). Dit geldt niet alleen voor de gebiedsteams, maar ook in de relatie met partijen buiten de gemeenten en met andere gemeenten onderling. Zo heeft Nijkerk overleg over een transformatieagenda met Barneveld en Scherpenzeel. De onderlinge relaties zijn daar goed:

*"We wilden op dat terrein samenwerken, want we hebben daarover dezelfde visie. Wij kwamen maandelijks bijeen, minus vakantie ongeveer acht keer per jaar met een aantal jeugdhulpaanbieders die we (de gemeenten) ook deelden en we hadden heel veel energie. Dus we zijn met die energie en ambitie concreet aan de slag gegaan met de punten die nog verbeterd moesten worden. Onder andere door te vragen of er genoeg animo was voor een gezamenlijke overleg en aanpak"* (respondent D).

Sinds Nijkerk met gebiedsteams werkt, zijn er verschillende overlegvormen samen gegaan of opgeheven (respondent D en respondent E). Interne overleggen zijn verbeterd en meer op elkaar afgestemd (respondent E). Met de trainingen van de leertuin is ook een betere samenwerking tot stand gekomen met derde partijen als huisartsen (respondent E en respondent M). Ook de samenwerking met bijvoorbeeld de politie wordt als positief ervaren. De lijnen zijn in Nijkerk kort, waardoor het makkelijker wordt om met elkaar te overleggen over wat er speelt in de gemeente (respondent K en respondent N). Een punt van aandacht is het contact over leerlingen met scholen. De terugkoppeling kan beter worden afgestemd met scholen (respondent N).

*"Als een leerling daar zit dan is de terugkoppeling minimaal, eigenlijk nihil"* (respondent N).

Zowel het contact binnen de gebiedsteams als met derde partijen wordt als positief ervaren. De gemeente Nijkerk heeft echter wel in bepaalde mate 'last' van onrust in de regionale overleggen. Negatieve geluiden vanuit de regionale juridische werkgroep – die onvoldoende zijn meegenomen in de leertuin – hebben gezorgd voor irritatie. Het werkt namelijk door op de implementatie van de werkwijze waar de leertuin voor staat. Door bestuurders is er een projectplan om de basisstructuur te versterken goedgekeurd. Later kreeg dit de vorm van de leertuin. Echter, nergens staat zwart op wit dat de gemeenten zich aan zowel de uitvoering als het gedachtengoed achter de leertuin zouden verbinden. Dit zorgt voor onduidelijkheid (respondent A). Aangezien deze afspraak nu niet helemaal tot uiting komt door kritische geluiden, heeft dat een negatieve invloed op de onderlinge relaties binnen de regio (respondent E, Observatie 1).

## **Commitment aan het proces**

Zowel binnen als buiten de gemeente, wordt Nijkerk omschreven als een gemeente met (zeer) proactieve medewerkers (respondent C, respondent D, respondent E, respondent F en respondent M).

*"Iedereen werkt vanuit commitment. [...] Ik zie een enorm grote betrokkenheid bij iedereen die met en voor de jeugd werkt. Nijkerk is een onwijs leuke gemeente om voor te werken met betrokken collega's op het gemeentehuis maar ook daarbuiten"* (respondent D).

Dat is ook wat de gemeente na wil streven in de gebiedsteams. Nijkerk probeert zo veel mogelijk commitment te creëren bij de lokale partners.

*"Bij het organiseren van de leertuin hebben wij heel direct de scholen erbij genomen omdat de samenwerking daarmee nog meer geïntensiveerd kon worden. Ik heb ondertussen ook gezorgd dat Jolanda van Boven haar boodschap bij huisartsen kon brengen en bij andere groepen"* (respondent D).

*"Alle lokale partners die werkzaam zijn in gebiedsteams, hebben de samenwerkingsovereenkomst volgens de ideeën van de leertuin ondertekend. Het privacyprotocol is toegevoegd als bijlage aan het inkoopcontract van deze partijen"* (respondent E).

*"Als je het [aansluitdocumenten van de leertuin] niet ondertekent geef je wel een signaal af van: we doen echt niet mee. Dat moet je ook niet willen. We willen wel zo veel mogelijk binnen de regels van privacy delen en overleggen ten gunste van het kind"* (respondent L).

Naast het tekenen van het samenwerkingsconvenant wil Nijkerk ook inzetten op het levendig houden van de kennis en werkwijzen die nu succesvol lopen (respondent D en respondent E). De gemeente wil up-to-date blijven wat betreft de ontwikkelingen van de leertuin. Daarvoor helpt de gemeente bij de implementatie van de leertuin in de gemeenten van de regio. Daarnaast zoekt zij zelf ook continu verbeteringen bij de eigen organisatie:

*"Anders krijg je de wet van de remmende voorsprong, we willen ook graag betrokken blijven bij de ontwikkelingen in Food Valley, dus gaan we door. [...] Er zijn verbeteringen voorgesteld in de pr-privacy impact analyse van de leertuinproducten. [...] Als oud experiment moet je daar natuurlijk wel bij blijven"* (respondent E).

De gemeente Nijkerk kent dus een groot commitment aan het proces. Het wordt omschreven door de respondenten als een zeer proactieve gemeente die zowel de eigen huishouding als de regio wil blijven ontwikkelen.

## **Doelconsensus**

In Nijkerk, maar ook in de andere gemeenten in regio Food Valley is er een duidelijke doelconsensus aanwezig als het gaat om de stip aan de horizon: ieder kind groeit veilig en gezond op (respondent D, respondent E, respondent L en respondent M). Het is echter wel merkbaar dat de verschillende betrokkenen ook nog 'subdoelen' voor ogen houden wat de samenwerking soms ingewikkelder maakt. Zo is bij het opstellen van convenanten tussen lokale partners over de inrichting van de zorg veel moeite gedaan om het convenant naar ieders tevredenheid te schrijven. Ook nu er nieuwe partners bij zijn, moeten convenanten weer aangepast worden (respondent D en respondent M). Met regionale partnergemeenten Barneveld en Scherpenzeel is er sprake van doelconsensus:

"Hierop moeten we echt samenwerken, want we delen dezelfde visie" (respondent D, over de samenvoeging van drie lokale voortgangsoverleggen).

Wel heeft de gemeente Nijkerk op dit moment een andere visie op de implementatie van de leertuin dan gemeente Veenendaal, waar de nodige vragen leven over de leertuin (observatie 3 en observatie 8). Er is een duidelijke bestuurlijke lijn afgesproken in Food Valley (respondent E). Op juridisch vlak is hier veel discussie over in de regio. Nijkerk heeft daarin stelling genomen en ging door met de leertuin:

*"We gaan gewoon door. De juristen zijn adviseurs. De bestuurders nemen kennis van hun adviezen en onder andere daarop volgt de besluitvorming. Voor ons is er geen reden om vanuit de juridische rapporten die er liggen om daar in Nijkerk anders mee om te gaan. We hebben de producten van de leertuin laten toetsen. Dat is positief verlopen met adviezen voor doorontwikkeling. Die worden zoals afgesproken in de regio opgepakt in de leertuin."* (respondent E).

Hoewel Nijkerk er vanuit is gegaan dat er een regionale bestuurlijke afspraak is om te starten met de leertuin, leeft de vraag of alle gemeenten lokaal ook hetzelfde doel voor ogen hebben gehad. Wanneer niet alles ook lokaal is bekrachtigd, houdt een regionale afspraak minder makkelijk stand. Dit heeft ertoe geleid dat verschillende visies alsnog naast elkaar kwamen te liggen in een later stadium (respondent D en respondent E).

## **Conclusie**

De gemeente Nijkerk voldoet aan de voorwaarden voor een succesvolle netwerksamenwerking. In de aansturing is er vanuit het bestuur een duidelijke visie die men wil volgen, maar is er over het algemeen voldoende ruimte voor professionals om initiatief te nemen en bestaat er dus handelingsvrijheid. De gemeente wordt omschreven als zeer proactief en dat kenmerkt zich in veel betrokkenheid en een gevoel van verantwoordelijkheid. Dit versterkt ook het vertrouwen in elkaar. Er is veel onderling contact. Hoewel de regionale verschillen in visie voor wat frictie zorgen, doet dat niet af aan het intensieve contact dat er bestaat. Er is in grote mate sprake van gedeelde doelen. De verschillen in visie op de werkwijzen in de regio doen niet af aan de stip aan de horizon: "ieder kind veilig." In de volgende paragrafen wordt uiteengezet in hoeverre de netwerksamenwerking in de gemeente Nijkerk ook zorgt voor publieke waarde creatie.

### 7.2 Publieke waarde creatie in gemeente Nijkerk

#### **Democratische verantwoording**

Bestuurders in Nijkerk hebben de leertuin 'omarmd'. De wethouder is er voorstander van om deze visie uit te dragen en de professionals op die manier te trainen. Hoewel er vanuit de regionale juridische werkgroep een negatief advies is gegeven, is de wethouder achter deze werkwijze blijven staan. Uit de regionale bestuurlijke afspraak is voortgekomen dat de gemeente Nijkerk zou starten met de leertuin (observatie 9). Ook nadat in een later stadium andere geluiden kwamen vanuit samenwerkingspartners in de regio, heeft de wethouder de rug recht gehouden (respondent D, respondent E en observatie 8). Juist de discussie in de regio maakt het wel lastiger voor Nijkerk.

*"Wat regionaal wordt besloten in een overleg, moet eigenlijk gesanctioneerd worden in het College, de lokale gemeente. Waarschijnlijk is dat niet voldoende gedaan"* (respondent D).

De afspraken in de regio kunnen pas tot wasdom komen wanneer deze ook lokaal zijn bevestigd. Dit zorgt ervoor dat er nu lokaal in Nijkerk wel support is voor de werkwijze van de leertuin, maar regionaal deze steun niet volledig is (respondent D en respondent E). Over de afspraken wordt nadere afstemming gezocht in de regio. Er bestaat voldoende steun voor het belang van een nauwere samenwerking waarbij goed wordt afgewogen wat wel en niet gedeeld mag worden. Er bestaat echter twijfel over de wettelijke basis van de werkwijze in de leertuin bij sommige gemeenten.

Niet alleen in samenwerking met andere gemeenten is de support niet volledig. Ook bij belangrijke samenwerkingspartners (buiten de gebiedsteams van de gemeente) bestaat de nodige kritiek op de basis waarop gegevens gedeeld worden in de leertuin.

*"De maar is, dat vooral vanuit onze organisatie juristen zich voor een groot deel niet kunnen vinden in de aanpak die geschreven is door Jolanda van Boven. [...] De aanpak daarvan, daar hebben we zeer onze vraagtekens bij. Sommige dingen liggen gewoon strikter."* (respondent M).

*"Waar ik later wel tegenaan liep, is dat er in de leertuin gesuggereerd werd dat het eigenlijk heel makkelijk is: als je zorgen om een kind hebt, dan deel je informatie, maar de praktijk is niet zo makkelijk. Vanuit de juridische kant van onder andere de KNMG (artsenfederatie) is daar wel kritiek op"* (respondent L).

Volgens de respondenten is er wel steun voor de intensievere samenwerking die de leertuin voorschrijft. Er wordt dan ook een weg gevonden om de knelpunten heen:

*"Als je de vraag krijgt van 'bel jij even de huisarts' (zonder dat de ouders hiervan op de hoogte zijn) dat doe ik dan niet. [...] De volgende keer weten ze het dan. Dat is op zich ook geen probleem als je duidelijk maakt waarom je dingen wel of niet zo doet. Dat weet men dan"* (respondent L).

In de gemeente zelf zijn de bestuurders dus zeer positief. Vanuit de regio komen echter kritische geluiden over de werkwijze en ook verschillende samenwerkingspartners, zoals artsen hebben twijfels bij de werkwijze van de leertuin. Aan deze verschillen wordt wel hard gewerkt en de resultaten worden steeds beter zichtbaar (respondent K).

### **Procedurele legitimiteit**

Binnen de gemeente Nijkerk is op een zo breed mogelijk terrein gewerkt met de leertuin om de werkwijze met elkaar goed af te stemmen. Om beslissingen te kunnen nemen op basis van de juiste informatie is er sterk op ingezet om zowel de ouders, als de verschillende betrokkenen meer te betrekken bij de besluitvorming (respondent D, respondent E, respondent L en respondent M). De gezamenlijke besluitvorming en daarmee de procedurele rechtvaardigheid is in dat opzicht verbeterd.

*"Het is ook gewoon met elkaar zorgen dat je ingangen vindt om gegevens met elkaar op de juiste manier kan delen zodat je zo transparant mogelijk bent en dat betekent gewoon, altijd met ouders erbij in principe"* (respondent D).

De operationele controle is in de gemeente ook versterkt. Respondenten geven aan bewuster te zijn van de afweging die je moet maken om informatie wel of niet te delen. Dit was juist in een kleine gemeente een risico dat informatie delen te makkelijk ging in de wandelgangen (respondent L). Ook richting cliënten toe is er een verandering te merken:

*"In het begin was het meer een vragende vorm waarin je vroeg om toestemming, maar inderdaad als je het zo zou vragen: 'mag ik met de huisarts overleggen?' dan geef je er een te grote lading aan. Als je het minder vragend zegt, dan valt het allemaal wel mee. Eigenlijk gaan ouders niet zo snel protesteren, als ouders het niet willen dan luister ik daarnaar en dan denk ik: oké, dan doen we het nog niet of dan doen we zelf eerst dit of dat of ik kom erop terug. Daar zoek je ook je weg in. Maar in dat soort kleine dingen ben ik wel bewuster geworden en ben ik anders gaan formuleren"* (respondent L).

In de onderlinge samenwerking tussen professionals heeft het voor zorgverleners handvatten geboden om beter samen te werken (respondent D, respondent E, respondent L en respondent M). Daarnaast is men ook bewuster geworden van het documenteren van de gevolgde procedures (respondent D, respondent E en respondent M). Dit was voor sommige professionals echter al 'common sense':

*"Dat ouders niet willen dat je gegevens deelt. En daarin moet je dan een afweging maken, anders gebeuren er ongelukken. [...] Als die situaties zich voordoen moeten we echt goed doen wat Jolanda ons leert: zorgvuldig afwegen wat we doen, goed uitleggen en documenteren"* (respondent E).

*"Dossiervorming is binnen onze organisatie al een heel punt. We hebben een HKZ certificering wat betekent dat je jaarlijks moet laten zien aan inspectie en instanties dat je alles op orde hebt. Alle dossiers. Dat moet gewoon puik zijn. Dat moet gewoon goed gaan. [...] wij werken dagelijks met dossiervorming en hoe je dingen vastlegt, dus in die zin was het voor mij niks nieuws"* (respondent M).

## **Substantiële uitkomsten**

Wanneer een gemeente een solide netwerksamenwerking kent, is er een basis om voldoende legitimiteit en support te krijgen en de operationele capaciteit te versterken. Dit moet uiteindelijk leiden tot het verbeteren van de uitkomsten van de netwerksamenwerking. In dit onderzoek wordt de verbetering geanalyseerd door te kijken naar de veranderingen in de manier van werken bij de gemeente en de veranderende houding van de professionals in de gemeente.

Professionals hebben voor hun werkzaamheden handvatten gekregen om met dilemma's om te gaan. In de werkpraktijk wordt dit als zeer bruikbaar ervaren (respondent D, respondent E, respondent L en respondent M). De leertuin zet de puntjes op i (respondent A) om de zorgvuldigheid te waarborgen. De leertuin werkt voor de samenwerking in het sociale domein als een soort olie tussen de raderen, waardoor gegevens delen makkelijker wordt en zorgvuldiger wordt gedaan (respondent D en respondent E).

*"Maar je neemt natuurlijk deel aan een overleg waarin heel veel externen en partners zitten en hoe zich dat verhoudt tot wat je mag? In die zin was de vraag over gegevens delen altijd wel actueel. Dit traject voorzag wel in een antwoord daarop. Dat was heel*

*positief. Dat daarvoor een methode, richtlijn gemaakt werd die handzaam is en bruikbaar in de praktijk. Dat vond ik heel erg positief” (respondent M).*

*“Ook met de investering merk ik langzamerhand dat het steeds gemakkelijker wordt om met elkaar integraal gegevens te delen en ook stappen met elkaar af te spreken. De werkwijze is echt anders geworden” (respondent D).*

*“Maar het allerbelangrijkste is misschien wel dat ouders zich beter gehoord voelen. Die hulpverleners hebben nu tools gekregen. Wat je nog wel eens zag is dat professionals in hun deskundigheid nog een beetje voorbijgaan aan de ouders. We hebben de leertuin in september 2014 afgesloten met een conferentie waarin allerlei ervaringen werden gedeeld. We zagen vooral dat daar vanuit ouders werd gezegd: ‘We voelen ons veel meer betrokken. We worden veel meer in onze kracht gezet. We worden veel meer serieus genomen door de hulpverlener.’ Er wordt nu veel beter uitgelegd wat en waarom welke stap genomen wordt. Dat gebeurt heel procesmatig. Dus heel inzichtelijk” (respondent E).*

*“Het is zo fijn als ik kijk naar waar ik vandaan kwam. Het was geen onderwerp van gesprek. Privacy. Je mag geen gegevens delen, dit mag niet en dit mag niet. Het is een heel stuk duidelijker geworden op welke gronden je wel en niet mag delen en ook hoeven wij vanuit het bestuur niet de hele tijd de boodschap te brengen. Er zijn ambassadeurs die vanuit dezelfde principes werken en deze ook uitdragen” (respondent D).*

De werkwijze kan echter niet volledig tot wasdom komen omdat er bij een deel van de professionals onduidelijkheid bestaat over de wetmatigheid van de handelwijzen. Zeker professionals buiten de gebiedsteams ‘voelen’ de druk vanuit de eigen organisatie om de wetten rondom privacy en gegevens delen uit te voeren zoals de eigen organisatie deze interpreteert. De interpretatie vanuit de organisatie staat regelmatig op gespannen voet met de werkwijze die de gemeente als uitgangspunt heeft genomen (respondent L, respondent M, respondent N en observatie 6).

*“Ik vond het aan de ene kant goed om het verhaal te horen, het zat goed in elkaar [...] Maar vervolgens in de praktijk denk ik: ja, maar zo makkelijk is het niet. [...] Er is wel een stukje bewustwording van hoe het precies zit, alleen de toepassing blijft maatwerk” (respondent L).*

*“Er zijn geluiden dat de leertuin niet helemaal volgens de kaders van de wet is. Dat maakt het voor ons wel onduidelijk wat wel en niet mag” (respondent N).*

Er is een verandering in de houding van professionals te zien. Zoals genoemd bij procedurele legitimiteit zijn professionals bewuster geworden van de manieren waarop cliënten benaderd kunnen worden (respondent L), maar doet niet per se dingen anders. Wel zijn professionals scherp op de gemaakte afspraken en de legitimiteit van die afspraken (respondent L en respondent M). Professionals zijn niet direct wat anders gaan doen in hun werkzaamheden. Ze denken in het belang van het kind en daarin is de regelgeving vanuit de eigen organisatie altijd duidelijk geweest (respondent L en respondent M). De mazen van de wet werden waar nodig wel opgezocht. Professionals geven aan liever een keer iets te veel zeggen en dat voor de rechter te willen verdedigen (respondent K). Professionals zien deze regelgeving als een hulpmiddel om op een juiste manier bescherming te bieden aan het kind, ook op het gebied van privacy (respondent L). Professionals benadrukken het belang van duidelijke afspraken. Zo moeten de afspraken binnen

samenwerkingsverbanden juist en up to date zijn. Wanneer dit niet het geval is kan dit leiden tot onduidelijkheid en daarmee ook terughoudendheid (respondent D, respondent K en respondent M).

"Je ziet ook de andere organisaties steeds meer deze kant op gaan. Huisartsen zien echt de mogelijkheden om met het transparantiebeginsel te werken. Dat proces kost echter wel tijd" (respondent K).

"Ik denk niet dat ik nu dingen anders doe of afweeg. Vanuit onze organisatie hebben wij altijd wel rondom die privacy een duidelijke richtlijn gehad wanneer we wel iets kunnen delen en wanneer niet. [...] Ik ben niet minder op gaan letten, of juist meer op gaan letten. Dat heb ik niet gehad" (respondent M).

## Conclusie

Hoewel de gemeente Nijkerk ten tijde van dit onderzoek 'last' heeft ondervonden van tegengestelde visies ten aanzien van het delen van informatie en het privacy vraagstuk, hebben professionals in Nijkerk meer dan genoeg steun om publieke waarde creatie te bewerkstelligen. Wethouder en leidinggevenden zijn de principes van de leertuin blijven volgen. Binnen de gemeente is de procedurele legitimiteit versterkt. Ouders worden beter betrokken bij het proces. Instanties voelen zich betrokken bij de casussen die spelen en worden daar ook in meegenomen. Voor verschillende betrokkenen is de werkwijze echter niet per se veranderd sinds de leertuin. Het zorgvuldig omgaan met gegevens en het kind centraal stellen bij elk probleem, was al 'common sense'. Aangezien de steun en de procedures in zekere mate goed op orde zijn, zouden meer substantiële uitkomsten moeten volgen. In Nijkerk is er enerzijds een verbetering te zien in de houding van professionals. Anderzijds zorgen verschillen in visie bij instanties ervoor dat men zich soms terughoudender opstelt. In onderstaand schema is de samenwerking en de publieke waarde creatie in Nijkerk beoordeeld. Hierbij is een vijfpuntsschaal gebruikt waarbij ++ het concept als zeer goed beoordeelt en -- het concept als zeer slecht beoordeelt.

	Nijkerk	Renswoude	Rhenen	Scherpenzeel	Veenendaal
Aansturing	++	+	++	+	+
Vertrouwen	+	++	++	+	0
Commitment	++	+	++	++	+
Doelconsensus	0	+	+	0	-
Democratische verantwoordelijkheid	0	+	+	0	-
Procedurele legitimiteit	++	+	++	+	+
Substantiële uitkomsten	+	0	+	0	0

## 8. Analyse gemeente Renswoude

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van empirisch verzamelde data een analyse gemaakt van de mate waarin er binnen de gemeente Renswoude een goede samenwerking bestaat. Hiermee wordt de eerste empirische deelvraag over de samenwerking binnen gemeenten beantwoord. Vervolgens wordt aan de hand van de concepten democratische verantwoording, procedurele legitimiteit en substantiële uitkomsten geanalyseerd of en hoe de gemeente Renswoude publieke waarde creëert. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de tweede, derde en vierde deelvraag van dit onderzoek.

### 8.1 De netwerksamenwerking in gemeente Renswoude

#### **Aansturing**

Renswoude is in de regio Food Valley de kleinste gemeente. De gemeente telt (slechts) 5.000 inwoners en heeft in tegenstelling tot andere gemeenten in de Food Valley maar één dorpssteam in plaats van meerdere gebiedsteams, zoals in Nijkerk. Verder kent Renswoude ook een hometeam waar verschillende professies, zoals psychologen en huisartsen op informele basis overleggen over belangrijke casussen die spelen in de gemeente. Dit overleg is niet formeel vastgelegd of aangestuurd vanuit de gemeente (observatie 2). Tot slot wordt eens per drie maanden in het jeugdnetwerk overlegd met in principe alle betrokken disciplines over jeugdhulp. Het netwerk heeft voornamelijk als doel om elkaar goed te kennen, hulp op elkaar af te stemmen en gezamenlijke thema's rondom jeugdhulp te bespreken. Deelnemers zijn onder andere de politie, schoolopvang, peuterspeelzaal en de maatschappelijk werker (respondent F, respondent O, observatie 2). Door de beperkte omvang van de gemeente bestaat er wel eens overlap tussen beleid en uitvoering:

*"We zijn een hele kleine gemeente, dus dat betekent dat je van beleid tot uitvoering, ziet wat er gebeurt en dat dit heel dicht tegen elkaar aan zit"* (F).

De omvang van de gemeente maakt dat er met een klein team wordt gewerkt van beleidsmedewerkers. De betrokkenen hebben daarom vaak meerdere taken. De professionals uit het dorpssteam krijgen veel ruimte om de werkzaamheden naar eigen inzicht in te richten. De wethouder is ook sterk betrokken bij de inhoud van het beleid.

De kleine omvang van de gemeente zorgt er enerzijds voor dat in Renswoude men elkaar makkelijk kan vinden en elkaar veel spreekt. In de volgende paragraaf wordt daar verder op ingegaan. Anderzijds betekent het ook dat de gemeente soms te klein is om bepaalde taken zelf op te pakken. Hierom wordt er op sommige vlakken in de jeugdhulp samengewerkt met de omliggende gemeenten. Zo wordt er gebruik gemaakt van specialisten uit Veenendaal en is sociale zaken uitbesteed aan Veenendaal. Uitgangspunt daarbij is dat er gekeken wordt naar de lokale schaal en kleur van Renswoude en wat het meest praktisch is. Renswoude wil genoeg ruimte om het beleid naar eigen inzichten vorm te geven. De gemeente heeft bewust gekozen voor een eigen dorpssteam om zo de lijnen met de eigen inwoners kort te houden. *"Het team kent het dorp en haar inwoners goed"* (respondent F).



*"Als het gaat over beleid dan is het heel vaak zo dat er echt ruimte is om onze kleur daar ook aan te geven [...] Maar soms moet je ook de samenwerking zoeken en moeten we ook bepaalde dingen uitbesteden. Dan zijn we pragmatisch"* (respondent F).

## **Vertrouwen**

Professionals weten elkaar in Renswoude makkelijk te vinden. Renswoude heeft korte lijnen (observatie 2). Doordat het aantal formeel vastgelegde overleggen beperkt is, is het 'speelveld' overzichtelijk. Men weet elkaar makkelijk te vinden en wanneer er behoefte aan is, wordt er snel contact gezocht. Aangezien alle professionals samengevoegd zijn in een team, kan men elkaar ook sneller vinden (respondent O).

*"We spreken elkaar structureel met die overleggen. Daarnaast bellen we als we elkaar nodig hebben. Dat gaat best goed"* (respondent O).

*"Nu zijn al die professionals samengevoegd in dat team zodat je elkaar sneller kan vinden. [...] Ik vind vooral de kortere lijnen positief"* (respondent O).

Ook op regionaal niveau heeft Renswoude een goede relatie met andere gemeenten. Doordat de gemeente veel samenwerkt met andere gemeenten vanwege de schaalgrootte is deze goede verhouding ook van belang. Zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau weet men elkaar makkelijk te vinden en is er veel bereidheid samen op te trekken.

*"Er is heel vertrouwen, bestuurlijk en ambtelijk. Ik merk dat er ambtelijk ook heel veel bereidheid is om dingen te delen op regionaal niveau"* (respondent F).

Een kleine kanttekening bij het vertrouwen in de gemeente zit bij de wisselingen van personen bij organisaties en instellingen. De vertrouwensband kan nu sterk zijn. De onderlinge afspraken zijn helder. Het veranderen van personen kan ervoor zorgen dat deze afspraken onder druk komen te staan. Echter zijn hier niet specifiek slechte ervaringen over benoemd (respondent O). Renswoude kent in het algemeen een sterk vertrouwen zowel binnen de gemeente als buiten de gemeentegrenzen met andere gemeenten in de regio Food Valley.

## **Commitment aan het proces**

In Renswoude is een groot commitment herkenbaar. Professionals voelen zich betrokken bij hun werk en willen zich graag optimaal inzetten (observatie 2). Het idee van gedeelde verantwoordelijkheid is van belang voor de professionals en daar is ook veel ruimte en vrijheid voor (respondent F).

## **Doelconsensus**

In Renswoude, maar ook in de andere gemeenten in de regio Food Valley, is er een duidelijke doelconsensus aanwezig als het gaat om de stip aan de horizon: "ieder kind veilig" (respondent F, respondent O en observatie 2). Zeker bij het casuoverleg tijdens de trainingsdag is goed zichtbaar geworden dat de verschillende professionals op één lijn zitten wat betreft de doelen die worden nagestreefd. Ook bij het bespreken van de verschillende overlegvormen en waarom deze bestaan, wordt er vrij eensgezind gesproken (observatie 2). De gemeente kent wel een verschil in zienswijze van de legitimiteit van de

leertuin met de regio. Hier zijn verschillen in opvattingen over (observatie 3). Door de beperkte omvang van de gemeente is het ook relatief eenvoudiger gebleken om professionals met een BIG-registratie mee te nemen in het proces van de leertuin. Dit gebeurt bijvoorbeeld in het hometeam. De gezamenlijke doelstelling werd ook bewust gezocht:

*"Het was echt sparren over de stip aan de horizon. Dat sloot heel goed aan"* (respondent F).

## **Conclusie**

Als kleinste gemeente in de regio Food Valley, heeft Renswoude als voordeel dat de verschillende betrokkenen elkaar makkelijk kunnen vinden. Er is veel onderling contact en een groot vertrouwen in elkaar. Ook de relatie met andere gemeenten loopt goed. Sommige taken worden uitbesteed in verband met de werkdruk en de schaalgrootte, wat kan leiden tot wat spanning tussen de visie van een grote gemeente tegenover een kleine gemeente. Renswoude kan daar echter goed haar weg in vinden. Er is een solide basis voor een succesvolle netwerksamenwerking.

### 8.2 Publieke waarde creatie in gemeente Renswoude

#### **Democratische verantwoording**

Renswoude volgt in de regio Food Valley de andere gemeenten. Zelf staat de gemeente positief tegenover de leertuin zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau.

*"Wat wij natuurlijk als voordeel hadden is dat het in andere gemeenten al was geweest. Dus ik heb op bestuurlijk niveau niet heel veel weerstand ervaren. Er was één instantie [...] die was er bij ons bij en die stelden wel wat kritische vragen."* (respondent F).

*"De medewerkers die er waren dachten gewoon heel actief mee en ik heb verder niet heel veel weerstand ervaren"* (respondent F).

*"Ik vond de leertuin interessant, echt wel een toevoeging voor mijn werk"* (respondent O).

De ontstane onrust in de regio over de werkwijze van de leertuin heeft ook in Renswoude voor wat onduidelijkheid gezorgd. Echter is de lijn van de gemeenten die als voorstanders voor de leertuin gezien kunnen worden (onder andere Nijkerk en Rhenen) gevolgd. Onzekerheid ontstond er echter wel op bestuurlijk niveau:

*"Ik vind het onderwerp zo precair. Zo kwetsbaar voor mensen. Dat op het moment dat er discussie is over de juridische grondslag, dat geeft wel wat onzekerheid. [...] Het kan niet waar zijn dat wij onze professionals een richting op gaan sturen waar wij als gemeente, bestuurders, beleidsmedewerkers, nog niet volledig commitment over hebben"* (respondent F).

*"Ik word er wat nerveus van omdat een deel van onze uitvoerenden ook in Veenendaal werken"* (observatie 3).

*"Op zo'n kwetsbaar onderwerp moet je kunnen zeggen dat je er met zijn allen achter staat en dat je dit zorgvuldig gaat doen. Dus ik vond het wel heel fijn dat Nijkerk en Rhenen daar ook bij waren. Nijkerk kon aangeven hoe het juridisch zorgvuldig is gecheckt met de PIA (Privacy Impact Assessment). Dat geeft mij ook weer vertrouwen"* (respondent F).

Hoewel er dus op beleidsniveau enige onrust was ontstaan, bleef op uitvoerend niveau het gevoel van veiligheid bestaan wat betreft de rugdekking voor professionals vanuit de gemeente:

*"Ik heb er eigenlijk niet heel veel over nagedacht of het beter ingedekt moet worden. Ik ben het nog niet tegengekomen dat ik dat miste. [...] Als je organisatie niet achter je staat, dan heb je wel echt een probleem. Hier voel ik dat niet"* (respondent O).

### **Procedurele legitimiteit**

Gemeente Renswoude kende voor de trainingen met de leertuin een duidelijk overlegstelsel waarbij alle verschillende betrokkenen in grofweg drie overlegvormen bijeenkwamen om jeugdhulp in Renswoude te organiseren. Positief daarvan is dat alle betrokken instanties gestructureerd met elkaar kunnen overleggen. Weinig informatie hoeft op die manier verloren te gaan. De onzekerheid over welke informatie er wel en niet gedeeld mag worden is weggenomen bij bepaalde partijen.

*"Ik documenteerde niet uit angst dat bepaalde informatie niet gedeeld mocht worden., maar dat moet ik dus wel gewoon vastleggen. Daar ben ik me nu bewust van"* (observatie 2).

De korte lijnen die er bestaan in Renswoude zijn enerzijds positief voor het onderlinge vertrouwen. Anderzijds zorgt het er ook voor dat men in de valkuil kan stappen van het te snel te veel informatie delen. Hier is de gemeente zich bewust van:

*"Renswoude heeft korte lijnen, maar de legitimatie moet soms beter. Ik vind het in de hulpverlening wel belangrijk dat je kan onderbouwen waarom je iets doet"* (respondent O).

Een kanttekening bij één van de drie overlegvormen is dat deze niet gelegitimeerd is. Het hometeam overlegt op eigen initiatief en niet in opdracht van de gemeente. Er bleek weinig tot niets te zijn vastgelegd over het doel van het team en waarom daar informatie over cliënten gedeeld zou mogen worden. De kracht van het hometeam is juist gedeeltelijk het eigen initiatief en de regie. De gemeente wil het ook niet naar zich toetrekken en institutionaliseren. Meedenken over een grondslag in het kader van de leertuin is wel een voornemen (respondent F).

*"Hoe legitiem is het om hier (in het hometeam) van alles te delen. Wie weet dat? Hoe wordt dat gecommuniceerd? Dat is eigenlijk een hele positieve ontwikkeling. Je bevraagt jezelf waarom informatie wordt gedeeld en met welke mensen. [...] Het is even onprettig maar een goede ontwikkeling. Je gaat kritisch kijken naar je handelen op dit thema en dat is juist wat het teweeg moet brengen"* (respondent F).

Wat betreft het betrekken van alle belangrijke betrokkenen, is Renswoude goed op weg. Het belang van de plek die je ouders geeft in een zorgproces, daarvan is men zich bewust en daar wordt ook zo goed mogelijk gehoor aan gegeven. Zo veel mogelijk wordt met

ouders een plan gemaakt in plaats van dat er over ouders gesproken wordt (respondent F en respondent O).

*"Dat is misschien wel het grootste verschil, dat je daarnaar toe werkt. Dat het gezin betrokken is bij al die overleggen"* (respondent O).

*"We moeten met mensen in gesprek gaan in plaats van steeds over mensen in gesprek gaan"* (respondent F).

Waar nog wel een verbeteringslag ligt voor de gemeente is de documentatie van alle genomen beslissingen en stappen. Hoewel de professionals zich hiervan bewust zijn, is het nog niet eenvoudig. Zo is er tijdgebrek en soms ook inhoudelijk onduidelijkheid over het vastleggen van informatie die via-via is ontvangen.

*"Documenteren is niet alleen ter legitimatie en inzage, maar ook voor de overdracht. Als één van ons plotseling weggaat, ziek wordt, dan ligt er niks op papier vast. We hebben nu te weinig vastgelegd. Maar de casus kost zo verschrikkelijk veel tijd."* (observatie 2)

*"Het is goed dat het ergens vaststaat. Dat mensen zich daaraan kunnen binden, dat is wel belangrijk. Dat is dan wel iets wat in de kast terechtkomt en waar je dan later niet zo heel veel meer mee doet. Je zou het kunnen integreren in het dorpssteam, dan zou ik het wel echt meer hangen aan het overleg zelf. Als de casuïstiek besproken wordt moet iemand erop letten dat het hele juridische stuk ook wordt meegenomen:"* (respondent O).

*"Als er via-via signalen worden opgevangen, hoe moet je dat dan documenteren? Die vraag kwam terug van de werkvloer"* (respondent F).

*"Wat ik heel belangrijk vind is dat we nu dingen op papier gaan zetten. We moeten echt gaan zeggen hoe we er nu mee omgaan in onze werkprocessen"* (respondent F).

### **Substantiële uitkomsten**

Hoewel de onzekerheid in de regio gezorgd heeft voor vertraging in het proces van de leertuin, heeft de gemeente Renswoude er wel lering uit kunnen trekken voor het creëren van publieke waarde.

*"Nou, door alle onrust om ons heen, heb ik het ook een beetje laten gaan. Ik wilde eerst weten wat er hier gebeurt"* (respondent F).

In de gemeente was informatie delen niet zozeer een probleem. Men wist elkaar altijd makkelijk te vinden. In dat opzicht heeft de leertuin de professionals vooral kritischer laten kijken naar het doel van informatie delen:

*"We doen dit al, maar het is wel voor de check of we het goed doen heel fijn"* (observatie 2).

*"Ik dacht eigenlijk dat deze training gaat over het verminderen van informatiedeling. Dat doen we namelijk al veel. Dit is toch de andere kant op"* (respondent O).

*"We hebben heel nauw contact. Soms gaat het contact nog iets te makkelijk. Daar moeten we wel op bedacht zijn"* (respondent O).

De zorgvuldigheid in de afweging om al dan niet informatie te delen is toegenomen. Bij elk besluit wordt nog eens kritisch nagevraagd wat het doel is en of het per se nodig is:

*"Er worden gewoon vragen gesteld. Daar moeten we nog handreikingen in maken en zorgvuldiger in zijn. In het kader van het voorkomen van uithuisplaatsingen en huurachterstanden hadden we met een woningbedrijf afspraken gemaakt. Daarvan dachten we dat het misschien wat te ruim geïnterpreteerd was. Dat moeten we het anders doen. We willen wel domein overstijgend werken, maar daar moeten we zorgvuldiger in zijn"* (respondent F).

De houding van professionals is in zoverre verbeterd dat er meer bewustwording is gekomen over het belang van documenteren en verantwoorden van stappen. Daarnaast zijn professionals in Renswoude ook kritischer geworden over het wel of niet delen van informatie met collega's. De professionals hebben niet zozeer 'last' gehad van de onrust op regionaal niveau. Daardoor is er geen twijfel ontstaan over de bruikbaarheid van de leertuin onder professionals.

*"Ik ben zelf wat voorzichtiger merk ik. [...] Ik denk dat ik sneller onderbouw waarom ik iets overleg. Dat had ik eerder wel in mijn hoofd, maar om dat van te voren te bespreken is een stap verder. Dit is het doel, met die reden leg ik het voor. Ik pak het wat beter in. Zo voelt het"* (respondent O).

De enige onzekerheid die er nog heerst is in de eigen kracht van de professional. Doordat de professional gevraagd wordt een afweging te maken op basis van zijn of haar eigen professionaliteit, moet de professional ook geloven in de eigen kracht. Tijdens de trainingsdag waren hier verschillende vragen over.

*"Hoe zit het met de subjectiviteit? Er zijn namelijk niet echt duidelijke standaarden in mijn ogen"* (observatie 2).

In het teamoverleg is de werkwijze wel behoorlijk ingebed. Het belang van het zorgvuldig afwegen ziet men terug in de manier waarop casussen nu behandeld worden. Professionals zijn ook meer één taal gaan spreken (respondent O).

*"Je merkt dat in het dorpsteam, waar ik dus ook bij zit en nu ook coördinator ben, dat er daar vragen al over gesteld worden. Dat er in een casus wordt gesproken van: 'Ik heb die afweging gemaakt conform de leertuin. Was dat een passende keuze?'"* (respondent F).

## **Conclusie**

Renswoude heeft er voor gekozen om regionaal andere gemeenten te volgen. Voor de leertuin is voldoen steun zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau. Omdat dit ook zo dicht bij elkaar zit in de gemeente, ging dit relatief eenvoudig. De procedurele legitimiteit is versterkt door zorgvuldiger om te gaan met het delen van informatie en kritisch te zijn over het bestaansrecht van overlegvormen. In de substantiële uitkomsten heeft dat er toe geleid dat professionals zich conform de leertuin continu de vraag stellen welk doel een bepaalde handeling dient en of dit de juiste is. Daarnaast is de kritische houding van

professionals een verbetering in de gemeente. In onderstaand schema is de samenwerking en de publieke waarde creatie in Renswoude beoordeeld. Hierbij is een vijfpuntsschaal gebruikt waarbij ++ het concept als zeer goed beoordeelt en -- het concept als zeer slecht beoordeelt.

	Nijkerk	Renswoude	Rhenen	Scherpenzeel	Veenendaal
Aansturing	++	+	++	+	+
Vertrouwen	+	++	++	+	<b>0</b>
Commitment	++	+	++	++	+
Doelconsensus	<b>0</b>	+	+	<b>0</b>	-
Democratische verantwoording	<b>0</b>	+	+	<b>0</b>	-
Procedurele legitimiteit	++	+	++	+	+
Substantiële uitkomsten	+	<b>0</b>	+	<b>0</b>	<b>0</b>

## 9. Analyse gemeente Rhenen

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van empirisch verzamelde data een analyse gemaakt van de mate waarin er binnen de gemeente Rhenen een goede samenwerking bestaat. Hiermee wordt de eerste empirische deelvraag over de samenwerking binnen gemeenten beantwoord. Vervolgens wordt aan de hand van de concepten democratische verantwoording, procedurele legitimiteit en substantiële uitkomsten geanalyseerd of en hoe de gemeente Rhenen publieke waarde creëert. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de tweede, derde en vierde deelvraag van dit onderzoek.

### 9.1 De netwerksamenwerking in gemeente Rhenen

#### Aansturing

Rhenen heeft iets minder dan 20.000 inwoners. Ook deze gemeente kent één jeugdteam. Omdat de gemeente klein is in omvang, zijn er veel afspraken regionaal of zelfs bovenregionaal gemaakt om inwoners nog wel de juiste zorg te kunnen bieden (respondent H). De gemeente is continu op zoek naar de best mogelijke manier om zorg betaalbaar, maar vooral kwalitatief goed aan te bieden. Zo is sinds de decentralisatie gezorgd dat er een lid van het jeugdteam fysiek aanwezig is op scholen. Voorheen gingen begeleiders van scholen naar het gemeentehuis. Er is op beleidsmatig niveau overleg tussen verschillende scholen, de gemeente en de coördinator van het centrum voor jeugd en gezin (CJG). Het werkt enerzijds fijn om met zijn allen bij elkaar te zitten, anderzijds kan het leiden tot (te) lange gesprekken over voor sommige aanwezigen niet altijd relevante onderwerpen (respondent P)

*"We zijn nu heel goed aan het kijken wat het nut is om met ruim 120 zorgaanbieders contracten te sluiten. Zou je het niet in een wat kleinere kring rond een gemeente contracteren en daar wat meer intensief mee gaan samenwerken in plaats van die hele grote groep? Dus wij denken aan meer een onderscheid in ambulante en contractering op verblijf. Bij ambulante kan dan meer een lokale invulling krijgen en het verblijf dan misschien wel op een veel hoger niveau dan Food Valley"* (respondent H).

*"Om de mate van specialisatie in de lucht te houden die je wil hebben, betekent het dat je goed moet kijken wat er regionaal kan, wat er bovenregionaal moet en wat er landelijk gaat"* (respondent H).

Op beleidsniveau wordt genoeg ruimte ervaren om werkprocessen zelf in te mogen richten en daar ook een mening over te kunnen vormen. Juist omdat het domein zo ingewikkeld is, is autonomie voor beleidsmedewerker in het belang van bestuurders.

*"Het is natuurlijk een heel kennisintensief domein waar grote ontwikkelingen in waren. Dus de hoeveelheid informatie die dagelijks voorbij kwam was gigantisch. Dan heb je daar als projectleider en adviseur een grote rol zodat je zelf de kennis tot je neemt, maar ook andere mensen daar in gevoed worden en daarmee aan de slag gaan. Dat maakt ook dat je gesprekspartner kan zijn van gemeentesecretaris en bestuurder, die kunnen onmogelijk dat zelf allemaal gaan doen. Daarin ben je de schakel"* (respondent H).

*"Er wordt wel veel gepraat in het onderwijs, er wordt veel overlegd. Dat komt ook omdat je met een grote groep zit. Niet elke school heeft dezelfde problematiek en de ene school doet het anders dan een andere school. We moeten alert zijn dat we op hoofdlijnen blijven praten. Dat blijft een beetje zoeken"* (respondent P).

Rhenen is voor een deel verweven met Veenendaal, maar streeft voortdurend naar eigen autonomie. Een deel van de zorg is georganiseerd in Veenendaal. Daarnaast gaat ongeveer vijftig procent van de kinderen uit Rhenen naar school in Veenendaal. Een nauwe samenwerking is daarom wel van belang voor beide gemeenten (respondent G en observatie 3).

*"Die regio is natuurlijk helemaal verstrengeld. Er zijn twee redenen waarom we er belang bij hebben dat Veenendaal aangehaakt blijft. Ik denk wel dat van onze middelbare school kinderen vijftig procent in Veenendaal op school zit. Dus daar vindt dat casusoverleg ook plaats. Daar worden de signalen besproken. Als er dan met twee verschillende boodschappen wordt gewerkt, is dat lastig. Het andere is dat organisaties waar wij mee werken ook in Veenendaal actief zijn"* (respondent G).

## **Vertrouwen**

Er is veel contact in de gemeente tussen beleid en uitvoering. Wekelijks spreekt de projectleider de wethouder over het sociaal domein. De wethouder en gemeentesecretaris zijn zeer betrokken bij de hele transformatie van de jeugdzorg. Onderlinge relaties in de gemeente zijn zeer goed. Men weet elkaar makkelijk te vinden en men zit meestal ook op één lijn.

*"Zij en ik zitten op een tandem. [...] We zitten heel erg op dezelfde lijn"* (respondent G).

*"[We vinden elkaar] heel makkelijk ja. Heel korte lijntjes en ook de leidinggevende [...] is een heel open makkelijk te woord staande leidinggevende die goed luistert en met je meedenkt. Daar ben ik heel tevreden over. Dat is heel prettig"* (respondent P).

Ook in de gemeente Rhenen worden de contacten met andere gemeenten in de regio als 'korte lijnen' ervaren. Hoewel er verschillen zijn in omvang en visie – sommige gemeenten willen wat meer zelf doen – blijven de lijnen heel kort. Er is wekelijks contact met collega's uit de regio. In de regio is een projectgroep opgericht voor de implementatie van de leertuin. Er heerst enigszins onduidelijkheid over de rol van de projectgroep en de standpunten die deze groep innam. Hierdoor mist de gemeente soms een stuk vooruitgang in de samenwerking.

*"Die zijn heel kort. Het is echt een gezamenlijk traject en je ziet natuurlijk wel dat de ene gemeente meer gericht is op zelfstandigheid dan een andere gemeente"* (respondent H).

*"Het werd voor mij diffuser. Ik verwachtte voortzetting van het werk, maar ik heb alleen maar lusjes gezien"* (respondent G).

## **Commitment aan het proces**

In Rhenen tonen bestuurders en uitvoerenden veel commitment aan hun werk. Er wordt vooral positief gesproken over de mate van betrokkenheid van bestuurders bij de



jeugdhulp. Dit maakt het werk makkelijker, ondanks de soms hoge tijdsdruk waar men mee te maken heeft (respondent H). Uitvoerenden tonen hun betrokkenheid bij cliënten. Ze willen zich graag inzetten voor de jeugdhulp en laten hun commitment vooral zien in de besprekingen van casussen. Hierbij laten zij zich niet door beren op de weg tegenhouden, maar zoeken ze naar middelen om deze te omzeilen (observatie 5).

*"Dat is voor mij als projectleider ook heel fijn omdat ik zag dat hij ook super betrokken was. [...] Aan het eind van het jaar, december 2014, moest er onder hoge druk nog heel veel besluitvorming door het college. Dan is het gewoon super belangrijk dat je gemeentesecretaris en bestuurder goed zijn aangesloten"* (respondent H).

*"Dat vind ik wel mooi hoor. Dat er slagen gemaakt worden met de leertuin en dat de wethouders vooral de leiding blijven houden over alles"* (respondent G).

## **Doelconsensus**

In de bijeenkomsten van de leertuin is gesproken over het algemeen maatschappelijke doel dat in Rhenen wordt nagestreefd. "Ieder kind veilig" is ook in Rhenen de stip aan de horizon. Daarnaast kijkt men ook naar subdoelen. De jeugdhulp moet ook efficiënter worden (respondent H). Hoewel het doel voor iedereen hetzelfde is, is er in Rhenen wel een discussie geweest over de manier waarop dat bereikt kan en vooral mag worden (respondent G en observatie 3). De gemeente heeft in het proces rondom de leertuin flink ingezet op het bereiken van een gezamenlijke visie met belangrijke samenwerkingspartners, bijvoorbeeld verschillende jeugdhulpaanbieders. Er is gekozen om de leertuin door te voeren in het hele sociaal domein (respondent H).

*"Daarmee kan je de beweging, probeer je de beweging te maken om meer naar de voorkant te komen, om minder in de escalatie terecht te komen, wat kostenopdrijvend is maar natuurlijk ook maatschappelijk beter kan"* (respondent H).

## **Conclusie**

Rhenen kent een netwerksamenwerking waarin de beperkte omvang van de gemeente prettig is voor de korte lijnen tussen beleid en uitvoering. Men weet elkaar makkelijk te vinden, de neuzen staan dezelfde kant op en er is veel commitment. De gemeente is echter voor een deel afhankelijk van de regio, waar niet altijd sprake is van één lijn. Regionaal kunnen er nog slagen gemaakt worden. In het algemeen is er sprake van een succesvolle netwerksamenwerking.

## 9.2 Publieke waarde creatie in gemeente Rhenen

### **Democratische verantwoording**

Wethouders en projectleiders in Rhenen steunen de werkwijze zoals de leertuin voorschrijft (respondent H, respondent K, observatie 3, observatie 8 en observatie 9). Er is vanuit de bestuurders genoeg rugdekking voor professionals.

*"Dan is het denk ik ook een bestuurlijke inschatting is hoe je daar op inzet. De wethouder zegt bij ons: 'ik verantwoord me liever een keer extra, dan krijg ik maar een tik op de vingers. Liever dan dat ik nu niks ga doen'" (respondent H).*

*"Bestuurlijk wordt het hier ook wel gedragen" (respondent H).*

*"Heel mooi dat we elkaar als organisaties weten te vinden. Dat daar geen drempels tussen zitten en dat je ook ondersteund wordt door de gemeente" (respondent P).*

Hoewel er bestuurlijke dekking is vanuit de gemeente zelf, heeft Rhenen 'last' gehad van de onrust op regionaal niveau over de ondersteuning van de leertuin. Bij de organisatie van de leertuin is de betrokkenheid van bijvoorbeeld juristen te gering geweest. Dit heeft geleid tot vragen over de legitimiteit van de leertuin en zet het project daarmee onder druk (respondent G en respondent H).

*"Het heeft [...] te maken met de organisatie van de leertuin en de betrokkenheid van de juristen uit de verschillende gemeenten daarbij" (respondent H).*

*"De ene bestuurder is gevoeliger voor het geluid vanuit de juristen dan de ander. Dat is nou eenmaal wel een werkelijkheid waarmee je van doen hebt" (respondent H).*

Na zorgvuldige afweging is er voor gekozen om de principes van de leertuin te blijven volgen, maar door de grote mate van overlap van het werkveld van de uitvoerenden is er ook steun nodig vanuit Veenendaal en organisaties die daar actief zijn. De gemeente zet zich in om deze steun te krijgen en te houden. Vanuit verschillende organisaties zijn gesprekken gevoerd ten gunste van de leertuin (respondent G, observatie 3 en observatie 7). Naast de regio Food Valley, heeft een enkele basisschool in Rhenen ook veel te maken met buurgemeenten buiten de regio Food Valley. Aangezien daar de werkwijze van de leertuin nog helemaal niet bekend is, vraagt dit om een andere afstemming (respondent P).

*"Vijf organisaties opereren zowel bij ons in het jeugdteam als in Veenendaal. Dus de organisaties krijgen daarmee ook verschillende geluiden. [...] Een leertuin is gedoemd te mislukken als de bestuurders en de organisaties buiten beeld blijven. Maar wij hebben commitment in Rhenen van deze organisaties. [...] Maar als Veenendaal dan wat anders gaat doen..." (respondent G).*

*"In Rhenen liep het al goed. We hebben natuurlijk een kleine schaal, dat zei ik net al. Maar ik hoop ook dat we binnen de andere regio's stappen gaan maken. We noemen net Food Valley alleen, maar we hebben in Rhenen natuurlijk ook andere burens" (respondent P).*

### **Procedurele legitimiteit**

De leertuin heeft in Rhenen voor een verbetering gezorgd in de samenwerking tussen verschillende partijen. De gemeente onderschrijft de toegevoegde waarde zoals meer zorgvuldigheid in de gegevensuitwisseling en te werken op basis van een gemeenschappelijk doel (respondent H, respondent G en respondent P).

*"Ik denk dat we nauwer contact hebben met de instellingen. [...] Ik denk wel dat het makkelijker is om op iemand toe te stappen, [...] Het is fijn dat je nu een vast aanspreekpunt hebt zowel vanuit de gemeente als vanuit een instelling"* (respondent P).

Vooraf de gezamenlijke besluitvorming zou verbeterd zijn. Zo leggen professionals onderling makkelijker contact en is het betrekken van ouders bij het maken van een plan verbeterd (respondent G, respondent H en respondent P).

*"Het leek soms alsof we alleen over mensen aan het praten zijn, maar dat is niet zo. Je bent gewoon met het gezin en de jeugdigen en ook vanuit de Wmo, je bent heel erg met iemand die een hulpvraag heeft in gesprek en dan ga je kijken wat je nodig hebt, wie aan tafel komt zitten en hoe we dat dan gaan organiseren"* (respondent H).

De gemeente ziet wel nog ruimte voor verbetering bij het betrekken van alle belangrijke betrokkenen in het uitwerken van de juridische achtergrond waar de gemeente haar visie op baseert (respondent H en observatie 9).

*"Maak er nou een gezamenlijk proces van. Maak er gezamenlijke stappen van. Dan is het ook niet meer een los iets en zijn zij (juristen) ook een onderdeel van de leertuin en ben je werkende weg ook wel met elkaar bezig om die taal te leren en te zien hoe dingen gaan"* (respondent H en observatie 9).

### **Substantiële uitkomsten**

De uitkomsten van de leertuin zijn in Rhenen positief. Ouders worden betrokken en partijen gaan met elkaar aan tafel om een goede samenwerking op te zetten:

*"De linkerhand wist niet van de rechterhand wat die deed. Maar we zien wel door die leertuin, nou, voor zeker 80 procent werk je gewoon samen met de ouders, jeugdigen aan het maken van een ondersteuningsplan. Je gaat dan samen kijken welke partijen aan tafel zitten en nodigt deze uit of vraagt hen informatie aan te leveren"* (respondent H).

Er wordt zorgvuldiger gewerkt met betrekking tot informatiewisseling. Een zorgvuldige afweging zorgt ervoor dat alleen hetgeen wat nodig is, gedeeld wordt. Hiermee werkt men ook aan een efficiëntere werkwijze. Dit handelen is al terug te zien in de werkpraktijk (observatie 7, observatie 8 en observatie 9).

*"En dan vind ik heel mooi om te zien, ook laatst bij de Wmo stresstest dat er ook echt het gesprek wordt geopend: ik kreeg toen al deze informatie van jou, was dat nou echt nodig? Dat vind ik heel mooi om te zien hoe zich dat al voegde in het handelen van de mensen, hoe ze met een casus bezig zijn, hoe ze daar met elkaar over in gesprek zijn"* (respondent H).

De houding van de professionals is verbeterd. Professionals kijken kritischer naar welke gegevens worden gedeeld. Professionals handelen bewuster. Echter zorgt de onrust in de regio en de sterke verbondenheid met Veenendaal ervoor dat professionals met meerdere visies te maken krijgen. Dit heeft ervoor gezorgd dat er onzekerheid bestaat over de manier van werken die legitiem is. Hierdoor neigen professionals om terug te gaan naar hun 'oude' manier van werken (respondent E, respondent G en observatie 3). Rhenen heeft

in overleg met de organisaties buiten de lokale teams wel veel draagvlak weten te krijgen waardoor de leertuin breed gedragen wordt in de gemeente (observatie 7).

## Conclusie

Rhenen heeft net als andere gemeenten hinder ervaren van de bestuurlijke onrust in de regio over de legitimiteit van de leertuin. Hoewel op gemeentelijk niveau de rug recht is gehouden, merken professionals toch hier het nodige van aangezien zij vaak ook werkzaam zijn in andere gemeenten dan Rhenen. De leertuin heeft wel kunnen zorgen voor een bewustwording van zorgvuldig afwegen wat voor informatie wanneer wel en niet gedeeld mag worden. De houding van professionals is in dat opzicht verbeterd, maar kan nog niet volledig tot wasdom komen, omdat de rugdekking vanuit de hele regio nog tekortschiet. In onderstaand schema is de samenwerking en de publieke waarde creatie in Rhenen beoordeeld. Hierbij is een vijfpuntsschaal gebruikt waarbij ++ het concept als zeer goed beoordeelt en -- het concept als zeer slecht beoordeelt.

	Nijkerk	Renswoude	Rhenen	Scherpenzeel	Veenendaal
Aansturing	++	+	++	+	+
Vertrouwen	+	++	++	+	0
Commitment	++	+	++	++	+
Doelconsensus	0	+	+	0	-
Democratische verantwoording	0	+	+	0	-
Procedurele legitimiteit	++	+	++	+	+
Substantiële uitkomsten	+	0	+	0	0

## 10. Analyse gemeente Scherpenzeel

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van empirisch verzamelde data een analyse gemaakt van de mate waarin er binnen de gemeente Scherpenzeel een goede samenwerking bestaat. Hiermee wordt de eerste empirische deelvraag over de samenwerking binnen gemeenten beantwoord. Vervolgens wordt aan de hand van de concepten democratische verantwoording, procedurele legitimiteit en substantiële uitkomsten geanalyseerd of en hoe de gemeente Scherpenzeel publieke waarde creëert. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de tweede, derde en vierde deelvraag van dit onderzoek.

### 10.1 De netwerksamenwerking in gemeente Scherpenzeel

#### **Aansturing**

In Scherpenzeel zijn twee klantmanagers actief die de hulpvragen van de ongeveer 9000 inwoners verwerken. Daarnaast nemen verschillende 'derde partners' zoals het Leger des Heils en Stichting Timon deel in een apart overleg in het lokale ambulante team om ondersteuning te bieden voor de gemeente (respondent I en respondent J). Verder is er sinds 21 mei 2015 een Zorgmijdersoverleg opgezet. Hiermee worden de nieuwe verbanden die zijn ontstaan door de transformatie beter georganiseerd (observatie 4). De verschillende overleggen en de kleine omvang van de gemeente zorgen ervoor dat men elkaar makkelijk weet te vinden (respondent Q). Wel bestaat er een zekere hiërarchie wat betreft de aansturing van de overleggen. Dit zorgt nog wel eens voor vertraging in het proces (respondent Q). Daarnaast hebben de professionals hierdoor minder zicht op wat er 'boven' wordt besloten.

*"Dus er zit iemand boven uit de gemeente, daarboven weer iemand die over de regio gaat, dan weer een projectmanager, dat maakt dus dat wij weinig inzicht hebben in wat daarboven gebeurt, dat het ook lang duurt omdat het door verschillende lagen moet. Dan moeten er allemaal lijntjes gezet worden met mensen van de zorgaanbieders. Ik denk die lagen een pijnpunt is, wat maakt dat het traag loopt"* (respondent J).

De professionals ervaren daarbij wel genoeg ruimte om knelpunten in hun werk aan te kunnen kaarten bij hun leidinggevenden. Meestal kan hier ook daadwerkelijk actie op ondernomen worden. De gemeente is continu in beweging en hier worden ook mogelijkheden toe geboden. Wanneer het nodig is kan de gemeente vrij makkelijk schakelen (respondent I en respondent J). De klantmanagers in Scherpenzeel werken als zelfsturend team. De expertise die nodig is in het werkveld zorgt ervoor dat ze veel vrijheid krijgen in hun werkzaamheden.

*"We hadden het al geregeld, alleen we wilden het anders inregelen. Dan kan dat. Wil je meer fte erbij of meer uren erbij of ergens anders op locatie zitten omdat het pragmatischer is, dan is dat lastiger"* (respondent J).

*"Jeugd is voor mijn leidinggevende geheel onbekend terrein. [...] Binnen een gemeente is het natuurlijk zo dat een beslissing niet in één keer is gemaakt. Wat betreft de uitvoering van het werk van Lonneke en mij, daar worden we heel vrij in gelaten"* (respondent Q).

Scherpenzeel zoekt waar nodig de samenwerking met gemeenten in de regio op. Uitgangspunt is hierbij dat het vooral pragmatisch moet zijn. De werkwijze van de ene gemeente sluit niet altijd aan bij de werkwijze van de andere gemeente. Hoewel het schaalvoordelen op kan leveren, moet het wel overzichtelijk blijven voor de inwoners van Scherpenzeel:

*"Barneveld heeft het toch weer anders ingericht dan Scherpenzeel. We willen het nog meer lokaal trekken. We dachten eerst, we haken aan omdat we dan meer smaakjes kunnen aanbieden aan bewoners en samen zijn we groter, dus dat maakt het ook sterker, maar dat maakt het ook ingewikkelder, dus we hebben in maart besloten te scheiden"* (respondent J).

*"We hadden ook wel zoiets van: we willen het overzichtelijk houden. Als je het te groot maakt, kun je ook niet lekker werken"* (respondent I).

## **Vertrouwen**

Met alle veranderingen in het transitieproces heeft Scherpenzeel erop ingezet om zo veel mogelijk 'bekende' medewerkers bij zich te houden. Op die manier hoefde er minder geïnvesteerd te worden in het opnieuw opbouwen van onderling vertrouwen en respect.

*"Wij gaven er ook namen en rugnummers door, omdat we ook veel mensen kenden in het werkveld. Dat je ook weet welke mensen in jouw team komen"* (respondent J).

*"Uiteindelijk hebben we een mooi team gekregen, maar wel met een aantal personen die we nog niet kenden. Daar zijn we nu ook mee aan het bouwen"* (respondent I).

Er is regelmatig overleg over de onderlinge samenwerking en om casussen te bespreken. Hierdoor zien verschillende partijen elkaar vaak in de gemeente, wat de samenwerking stimuleert (M, L). De lijntjes zijn kort in Scherpenzeel (respondent Q).

*"Hoe we het nu in Scherpenzeel hebben is zeg maar, zes mensen uit de regionale zorgaanbieders en daarnaast hebben we één keer in de twee weken overleg en één keer per maand schuiven daar anderen bij aan. Dus de verpleegkundige, het consultatiebureau, maatschappelijk werk, coördinator van het CJG, de jongerenwerker. Alle informatie wordt gebundeld en samengebracht. En we hebben casuïstiek overleg. Hierdoor zie je elkaar op regelmatige basis en dat is fijn"* (respondent J).

De gemeente geeft de uitvoerenden ook veel eigen verantwoordelijkheid. Door taken zo veel mogelijk door te schuiven naar uitvoerenden, krijgen zij de ruimte om zelf invulling te geven aan het werk. Dit wekt veel vertrouwen.

*"De verantwoordelijkheid wordt zo laag mogelijk gelegd, dus als je zaakjes prima draaien dan bemoeien niet zo veel mensen zich ermee. Dat is ook heerlijk om te werken want je krijgt heel veel vertrouwen van de organisatie"* (respondent J).

*"Ze moeten ook wel vertrouwen hebben. Wat wij doen is natuurlijk een andere tak van sport van wat zij gewend zijn. Dingen zijn voor hen niet herkenbaar. Als [mijn collega] en ik ergens over spreken, dan weten we precies waar we het over hebben"* (respondent Q).

## **Commitment aan het proces**

In Scherpenzeel is een groot commitment herkenbaar. Professionals voelen zich betrokken bij hun werk en willen zich daar graag extra voor inzetten (observatie 4). De professionals kennen hun verantwoordelijkheden en willen deze ook graag nemen (respondent J).

## **Doelconsensus**

In Scherpenzeel, net als in de andere gemeenten in regio Food Valley, is er een duidelijke doelconsensus aanwezig als het gaat om de stip aan de horizon: "ieder kind veilig" (respondent I, respondent J en observatie 4). De professionals zitten tijdens de verschillende overlegvormen met hetzelfde doel aan tafel. De doelconsensus is niet iets wat altijd expliciet uitgesproken wordt. Zo is bij de opzet van het zorgmijdersoverleg niet gekeken naar het doel van dit overleg en het doel van de verschillende betrokkenen (observatie 4). Daarnaast wordt in de gemeente gemerkt dat elke betrokkene altijd met onderliggende doelen aan tafel kan zitten. In de gemeente Scherpenzeel bestaat verschil in mening over de manier waarop de leertuin ingezet kan worden in de praktijk (respondent J).

*"Ik denk dat het [gedeelde doelen] misschien op papier wel zo is. Maar iedereen heeft weer eigen onderliggende doelen. Wij als medewerker moeten de processen doorkrijgen en goed op papier krijgen en de wethouder voor hem is van belang dat die voor elkaar krijgt dat hij het door de Raad krijgt. Zo heeft iedereen zijn eigen dingen, waar die warm voor loopt"* (respondent I).

## **Conclusie**

Scherpenzeel kent ondanks haar geringe omvang in vergelijking met de andere twee kleinere gemeenten in de regio Food Valley, een wat meer hiërarchisch georganiseerde structuur. Er is genoeg onderling contact tussen de beleidsmedewerkers en uitvoerders, maar de beslissingen komen nog wel eens van 'boven'. Wel heerst het gevoel dat er genoeg ruimte is voor eigen initiatief. De gemeente heeft een gecommiteerde groep professionals. De neuzen staan over het algemeen dezelfde kant op, al wordt er hier en daar wel gemerkt dat bestuurders met een andere bril tegen beleid aan kijken dan uitvoerders dat doen. De samenwerking wordt als positief ervaren in het algemeen.

### 10.2 Publieke waarde creatie in gemeente Scherpenzeel

## **Democratische verantwoording**

In het bestuurlijk overleg in Food Valley is tussen de wethouders van de gemeenten afgesproken dat de leertuin zou starten. Scherpenzeel is wat later begonnen aan het project, maar is daarentegen wel positief over de werkwijze (respondent I). Het proces wordt echter verstoord door de onrust in de regio. Deze 'stoorzenders' maken het lastig om een eenduidige lijn vast te houden. In Scherpenzeel is men zich er van bewust dat het niet als een eiland kan functioneren, maar de regio nodig heeft (respondent J).

*"Als bijvoorbeeld alleen al de gemeenten zich er anders in verhouden. Veenendaal stopt ermee. Barneveld weet niet of ze er mee willen beginnen. Ede heeft er ook kritiek op, dan*

*hebben we al geen gemeenschappelijke deler dus hoe gaan we dan iets uitdragen? Je wilt dezelfde visie uitdragen en al helemaal naar de zorgaanbieders, omdat we anders allemaal met dezelfde zorgaanbieders moeten boksen” (respondent J).*

De gemeente steunt het project, maar is daarbij afhankelijk van de steun uit andere gemeenten. Scherpenzeel probeert daarin wel haar weg te vinden door de leertuin van start te laten gaan en de uitvoerenden als het ware ‘buiten schot’ te houden. Men is zich bewust van het belang van een eenduidig geluid vanuit de leidinggevenden richting de professionals. Echter heeft de leertuin wel vertraging opgelopen omdat er in de gemeente discussie is over de leertuin. Zo zijn verschillende bijeenkomsten uitgesteld om eerst meer duidelijkheid te krijgen vanuit de regio (document 6).

*“Ik heb over de onrust rondom Veenendaal nog niks gezegd tegen de professionals. Ik wil namelijk gewoon doorgaan” (respondent J).*

Hoewel uitvoerenden binnen de gemeente achter de werkwijze staan, is er minder enthousiasme bij andere instanties. De geestelijke gezondheidszorg (GGZ) is bijvoorbeeld lastig te betrekken bij de reorganisatie aan de hand van de nieuwe werkwijze (respondent I, respondent J, respondent Q, en observatie 4). De onzekerheid over het wel of niet doorgaan van de leertuin heeft er bovendien voor gezorgd dat er niet overal steun is gevonden:

*“Maar als het onzeker is of je doorgaat, dan gaan mensen daar ook niet aan want dat is drijfzand dan” (respondent I).*

### **Procedurele legitimiteit**

Professionals zijn sterker geworden in de aanpak van problemen rondom gezinnen. Hoewel het al als vanzelfsprekend werd gezien, heeft de leertuin wel gewerkt als een ‘wake-up call’ (respondent I). Ouders worden beter betrokken bij het proces en de afwegingen worden zorgvuldiger gemotiveerd en gedocumenteerd.

*“Het gaat erom dat je bepaalt waarom je bepaalde keuzes maakt en dat je dat goed motiveert en documenteert. Dat vind ik alleen maar logisch en terecht en ik vind het heel goed dat je tegen ouders zegt: ‘ik ga dat doen want om deze en deze redenen’ en dat je daar ook het gesprek over aangaat. Ik vind dat dat normaal is. Ik vind ook dat je moreel verplicht bent als je je zorgen maakt om een gezin dat je daar wat mee gaat doen en dat je niet denkt: ja, dat mag niet want ik heb beroepsgeheim. Dan gaan we ook niet innoveren met de transformatie want dan blijven we nog steeds in onze hokjes denken en opereren zoals we altijd hebben gedaan” (respondent J).*

*“Eigenlijk dat je de vanzelfsprekendheid om te delen meeneemt in het gesprek en dat je goed dingen opschrijft dat je dan en dan dingen hebt gezegd. Dat is denk ik wel waar ik nu wel nog meer op let” (respondent I).*

Ouders worden beter meegenomen in het proces. Professionals praten met in plaats van over ouders. Daarbij wordt niet meer gewerkt met het verzamelen van handtekeningen, maar wordt gestreefd naar een zo transparant mogelijke manier van werken.



*"Wat wel specifiek is veranderd, we werkten altijd met toestemmingsverklaringen, formuliertjes en zo, handtekeningen en dat je contact moest opnemen. Dat is wel anders, dat hoeft niet meer"* (respondent Q).

Professionals geven wel als kanttekening dat de werkwijze nog niet helemaal is ingebed. Er moet nog wat meer ervaring mee opgedaan worden in de praktijk (observatie 4). Zo is er bij de opzet van het nieuwe zorgmijdersoverleg niet van te voren een doelstelling geformuleerd en nagedacht over welke partijen er allemaal bij betrokken zouden moeten zijn en welke ook vooral niet (observatie 4). Daarnaast voelt het soms nog veilig om (onnodig) toestemming te vragen aan ouders en meerdere organisaties voordat er actie ondernomen wordt (respondent J). De gemeente wil dat daarin nog stappen worden gemaakt.

### **Substantiële uitkomsten**

De leertuin is voor de professionals in Scherpenzeel niet direct een grote verandering geweest in de werkwijze. De leertuin heeft wel handvatten geboden en heeft weer wakker geschud (respondent I en respondent). De onrust in de regio zorgt er echter voor dat het proces niet zo soepel loopt als vooraf gedacht (respondent I).

*"Ik vind aan de leertuin fijn dat het je weer inzicht geeft. We zijn nu zo krampachtig dat we niks mogen delen, dat we altijd maar toestemming moeten vragen. Wel informatie delen is geen vrijbrief dat je er klakkeloos mee om moet gaan, maar het is goed als we gaan delen zonder dat we allemaal bruggetjes moeten bouwen en dat het weer zo lang duurt"* (respondent J).

*"Ik heb vooral heel veel last van de stoorzenders waardoor het niet gewoon doorgaat. Ik merk wel in het welzijnsteam, het zorgt wel voor beweging en het zorgt wel voor het bedenken van: oh ja, hoe kunnen we het anders doen. Voor de rest merk ik dat het ook nog, het even weer wat wakker heeft gemaakt, maar het is niet een diepe verandering of zo"* (respondent I).

De houding van professionals is weinig veranderd. Professionals geven aan dat ze simpelweg niet bezig zijn geweest met de nieuwe manier van werken. Sommigen nemen het altijd wel mee in het achterhoofd als extra bagage (respondent I). Professionals benoemen bovendien dat ze in de samenwerking ook heel erg afhankelijk zijn van partijen buiten de lokale teams. Aangezien zij niet allemaal dezelfde werkwijze hanteren, leidt dit ertoe dat de oude werkwijze langer in stand wordt gehouden (respondent M en observatie 4). Wel merken de professionals op sommige vlakken dat er meer bewustzijn is over het belang van een gemeenschappelijke doelstelling bij een overleg (respondent Q).

*"Het is nog steeds Abracadabra. Ik moet ermee werken. Het in de praktijk zien. Hoe zat het ook alweer?"* (observatie 4).

### **Conclusie**

De professionals die werkzaam zijn in de jeugdhulp in Scherpenzeel hebben vanuit gemeente veel steun gekregen voor de verandering van hun werkwijze. Het is echter lastig omdat Scherpenzeel niet als een eiland kan functioneren en afhankelijk is van derde organisaties én van de steun vanuit de andere gemeenten uit de regio. Het heeft hierdoor

ook langer geduurd voordat de gemeente kon starten met de leertuin. De leertuin heeft vervolgens sommige professionals bewust gemaakt in het delen van informatie en het zorgvuldig motiveren en documenteren. Daadwerkelijke uitkomsten zijn niet direct zichtbaar in de gemeente. Daarvoor werkt de gemeente nog te kort met de nieuwe werkwijze en heeft het te maken met tegengeluiden vanuit de samenwerkingspartners. In onderstaand schema is de samenwerking en de publieke waarde creatie in Scherpenzeel beoordeeld. Hierbij is een vijfpuntsschaal gebruikt waarbij ++ het concept als zeer goed beoordeelt en -- het concept als zeer slecht beoordeelt.

	Nijkerk	Renswoude	Rhemen	Scherpenzeel	Veenendaal
Aansturing	++	+	++	+	+
Vertrouwen	+	++	++	+	0
Commitment	++	+	++	++	+
Doelconsensus	0	+	+	0	-
Democratische verantwoording	0	+	+	0	-
Procedurele legitimiteit	++	+	++	+	+
Substantiële uitkomsten	+	0	+	0	0

## 11. Analyse gemeente Veenendaal

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van empirisch verzamelde data een analyse gemaakt van de mate waarin er binnen de gemeente Veenendaal een goede samenwerking bestaat. Hiermee wordt de eerste empirische deelvraag over de samenwerking binnen gemeenten beantwoord. Vervolgens wordt aan de hand van de concepten democratische verantwoording, procedurele legitimiteit en substantiële uitkomsten geanalyseerd of en hoe de gemeente Veenendaal publieke waarde creëert. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de tweede, derde en vierde deelvraag van dit onderzoek.

### 11.1 De netwerksamenwerking in gemeente Veenendaal

#### **Aansturing**

In Veenendaal zijn vier jeugdteams onder het CJG actief. Daarnaast kent de gemeente nog het sociaal vangnet en het interventieteam. Deze twee laatste teams leken zo veel op elkaar wat betreft hun werkzaamheden dat de gemeente Veenendaal het sociaal vangnet heeft opgeheven. De opheffing kwam mede tot stand doordat de leertuin aanstuurde op een duidelijke doelstelling: waarom bestaan deze overleggen?

*"Als je mij nu zou vragen wat het verschil is, dan weet ik dat niet. Die lagen dus heel dicht bij elkaar, dus toen is er een keuze gemaakt.[...] Ik denk dat de leertuin wel een extra duw is geweest"* (respondent C).

Een keer per week vindt er overleg plaats in de verschillende jeugdteams. Wanneer er casusgericht wordt overlegd sluiten medewerkers vanuit de GGD en de JGZ aan (respondent S). Verder is voor het contact met huisartsen een coördinator aangesteld. Deze stuurt de mensen aan die als vast aanspreekpunt voor de verschillende huisartsenpraktijken in Veenendaal fungeren.(respondent R en respondent S).

*"We hebben vier teams, die vooral gebiedsgericht werken. [...] Dicht bij de burger. Maar er zijn ook bepaalde thema's die niet gelijk te koppelen zijn aan een gebied. Dan gaat het over contact met het lager en hoger onderwijs en ook de huisartsen. Die taken zijn verdeeld onder coördinatoren."* (respondent R).

Het CJG werkt onder de paraplu van de gemeente, maar is niet de gemeente zelf (respondent S). Hoewel de gemeente de grote lijn uitzet en bepaalt waar ze naartoe wil met de jeugdhulp, bepalen professionals in de jeugdteams hoe daar invulling aan wordt gegeven.

*"Wat wij kunnen doen is tegen de wethouder zeggen dat er niet te werken valt op die manier want het is nu heel dringend nodig. Dat is zeker een mogelijkheid die er is"* (respondent R over de werkwijze van de leertuin).

#### **Vertrouwen**

De vertrouwensband tussen verschillende instanties is niet altijd even sterk gebleken. Het delen van informatie tussen bijvoorbeeld professionals met een BIG-registratie en uitvoeringsprofessionals in de gemeente zoals een maatschappelijk werker, liep wat minder

goed door het verschil in achtergrond. Een van de redenen hiervoor was een gebrek aan vertrouwen in elkaars werkpraktijk, met name vanuit de GGZ. Verschillende gesprekken hierover hebben er wel voor gezorgd dat dit enigszins is verbeterd. Hoewel het contact soms niet soepel liep, was er dus wel de mogelijkheid om hierover te praten met elkaar (respondent C). Tijdens dit onderzoek liepen jeugdteams aan tegen de strakkere procedures die huisartsen volgen in hun werk. Dat leidde soms tot minder effectieve communicatie (respondent R en respondent S).

*"Lastig daarbij is dat de communicatie vaak niet digitaal kan. [...] Het moet altijd telefonisch, of per fax of je moet langsgaan of een brief sturen. [...] In 2015 zijn we dat niet gewend"* (respondent S).

Daarnaast merken professionals dat er een vertrouwensband opgebouwd moet worden om te zorgen dat er makkelijker gecommuniceerd kan worden. Vaste aanspreekpunten, zodat men beter bekend is met elkaar, zouden daarbij kunnen helpen.

*"Als ze eenmaal weten wie je bent, dan is die koudwatervrees ook wel weer voorbij"* (respondent R).

*"De huisartsen hebben gezegd dat ze een vaste aanspreekpartner vanuit het CJG wilden die op niveau met hen kon praten. Ze hebben nu per praktijk een contactpersoon vanuit het CJG. Die moet dat collegiale gevoel geven en die gewoonte om te overleggen, dat moet groeien. Daar zetten we vooral op in. [...] Ik denk dat het beter werkt als zij vanuit hun beroepsgroep te horen krijgen dat Veenendaal helemaal in orde is. Dan willen ze meedoen"* (respondent R).

De professionals binnen de jeugdteams willen de lijnen kort houden met de andere organisaties. De aansluiting bij overleggen van de JGZ en de GGD helpt daarbij. De lijnen worden daardoor korter. Dat wordt als een groot voordeel gezien (respondent S). De communicatie binnen de jeugdteams wordt dus als positief ervaren (respondent C, respondent R en respondent S). Daar waar het lastiger is om rapportages van cliënten te sturen, wordt dit nog wel onderling mondeling besproken in het belang van de cliënt (respondent S).

*"Ik vind het heel fijn dat het effectief is en dat de lijnen zo kort zijn, dat we elkaar in de gemeente goed kunnen vinden en elkaar steeds beter leren kennen"* (respondent S).

### **Commitment aan het proces**

In Veenendaal is te zien dat er genoeg commitment is aan het werk wat men doet. Professionals zijn betrokken bij cliënten en willen voor ogen houden wat hun taak is, het helpen van deze cliënten (respondent R). Professionals voelen zich hiervoor verantwoordelijk.

*"Waar je verantwoordelijkheid over krijgt, neem je doorgaans ook verantwoordelijkheid voor. Dat mag je verwachten van professionals en dat is ook wat ik om me heen zie"* (respondent S).

## Doelconsensus

Door de bijeenkomsten rondom de leertuin hebben de verschillende jeugdteams het formuleren van doelen voor bepaalde overleggen of handelingen meer eigen gemaakt. Dit heeft er toe geleid dat vaker gesproken wordt over wat het gemeenschappelijke doel is van betrokkenen (respondent S). Professionals in Veenendaal zijn het eens over de stip aan de horizon: "ieder kind veilig." Vanuit de gemeente (op bestuurlijk niveau) zijn echter de nodige vraagtekens geplaatst bij de werkwijze van de leertuin. Hierdoor bestaat er minder overeenstemming met de jeugdteams over de werkwijze die gehanteerd moet worden. Daarnaast voert men de discussie in hoeverre de uitgangspunten "ieder kind veilig" en de privacy van gezinnen respecteren, elkaar bijten in de uitvoering. Verschillende betrokkenen lijken verschillende prioriteit te stellen (observatie 3, observatie 8 en observatie 9).

## Conclusie

In Veenendaal is men tevreden over de aansturing. Er is een overzichtelijk werkveld waarin men ruimte heeft om knelpunten aan te kaarten. Daarnaast zijn er korte lijntjes tussen verschillende organisaties. Een belangrijk aandachtspunt is daarbij wel het contact met huisartsen en andere 'derde' organisaties. Er wordt hard aan gewerkt om goede relaties op te bouwen waarbij men elkaar kent. Helpend daarbij is dat er genoeg commitment is vanuit alle betrokkenen en men een duidelijke stip aan de horizon heeft. Echter is er wel discussie over de manier waarop de stip aan de horizon in contrast staat tot de wetgeving. Hier is binnen de gemeente, maar ook in de regio veel discussie over.

### 11.2 Publieke waarde creatie in gemeente Veenendaal

#### Democratische verantwoording

In Veenendaal is vooral onrust ontstaan over de legitimiteit van de leertuin. Na een wisseling van de wethouder zijn er onduidelijkheden ontstaan in hoeverre de leertuin binnen de wettelijke kaders valt. Hoewel Veenendaal bij de start van de leertuin voorop liep, is de gemeente in een later stadium niet verder gegaan (respondent C, observatie 3, observatie 8 en observatie 9). De wethouder had aanvankelijk geen helder beeld van de precieze inhoud van de leertuin. Mede omdat zij de derde wethouder was die de leertuin in haar portefeuille had. Nadat zij zich erin verdiept had, bleek dat meningen over de legitimiteit van de werkwijze van de leertuin verdeeld zijn. De wethouder wilde zich vooral nergens aan branden en besloot toen om de Leertuin *on hold* te zetten (respondent C).

*"Als wethouder kan ik niks anders dan het volgen van de toezichthouder"* (Wethouder van Veenendaal in observatie 3).

*"De gemeente maakte zich ongerust. Is dit de goede weg die wij bewandelen of moeten we daar niet meer informatie over inwinnen? Hangende dat onderzoek zou ik maar zeggen heeft in Veenendaal de ontwikkeling grotendeels stil gelegen"* (respondent R).

Professionals in de jeugdteams zijn enthousiast over de leertuin. Dit komt gedeeltelijk doordat de leertuin heeft geleid tot een verbetering van de werkwijze van professionals.

Ook de scholen hebben zich positief uitgelaten over de leertuin (respondent C en respondent S).

*"Laatst is er gebeld door één van de scholen die, een van de zorg- en adviesteams in Veenendaal, met de vraag of ze (Jolanda van Boven) haar verhaal kon komen doen want in Veenendaal is het allemaal een beetje stil komen te liggen maar ze willen wel graag er mee door blijven gaan. Dus of ze nog een keer langs wil komen om het te verversen. Dat vind ik wel een teken aan de wand dat er echt vraag naar is. Dat het ook echt door de werkpraktijk gedragen wordt"* (respondent C).

Verschillende partijen zijn kritisch over de werkwijze. Zoals ook in andere gemeenten in de regio Food Valley merkbaar is geweest, hebben professionals met een BIG-registratie meer moeite met de andere invulling van hun beroepsgeheim (observatie 6). Binnen de gemeenten en ook op regionaal niveau hebben verschillende juristen zich kritisch uitgelaten over de werkwijze die wordt voorgeschreven. Deze kritieken hebben er toe geleid dat de leertuin niet verder is geïmplementeerd in Veenendaal.

*"De BIGgers hebben nog een hele wetgeving achter zich. Daar weet ik ook niet het fijne van, maar er werd beargumenteerd dat die in strijd is met de inhoud van de leertuin. Hier zijn de meningen over verdeeld"* (respondent C).

*"Regionale juristen waren zelfs nog scherper, die hebben een stuk geschreven, dat is ook een van de redenen geweest dat Nermina (wethouder van Veenendaal) het on hold heeft gezet. Zij zijn het gewoon pertinent niet eens met Jolanda, zij houden een andere interpretatie van de juridische kaders aan"* (respondent C).

*"Bij sommige organisaties wordt er nog wel om toestemming gevraagd van de cliënt. In die gevallen waarin cliënten juist graag willen dat ik in gesprek ga met de hulpverlener en niet belast willen worden met het geven van toestemming. Dan denk ik: wat een gedoe. Daarmee bedoel ik dat ik het jammer vindt voor desbetreffende cliënt en dat het zorgt voor vertraging wat de efficiëntie van de hulpverlening belemmert"* (respondent S).

## **Procedurele legitimiteit**

De trainingen van de leertuin hebben verschillende effecten gehad op de gemeente Veenendaal. Ten eerste is er kritisch gekeken naar de meerwaarde van de verschillende overlegvormen die bestonden.

*"Omdat je echt nadenkt over het bestaan op aarde van die overleggen en structuren is er ook een stuk duidelijkheid ontstaan over hoe die partijen zich verhouden tot elkaar"* (respondent C).

Daarnaast hebben professionals middelen in handen gekregen om zorgvuldiger af te kunnen wegen wanneer ze gegevens kunnen delen en met wie. Bovendien is het vormen van een gemotiveerd dossier waarom informatie gedeeld wordt verbeterd in Veenendaal.

*"Ik vraag bewust met welk doel iets wordt gedaan. Het is niet zo dat het altijd helder is voor iedereen. Het kan ook zo zijn dat iemand denkt dat het leuk is om ergens een foto van te laten zien. Dan heb je een plaatje bij je praatje maar in hoeverre is dat nuttig en*

*nodig? Wat helpt het de cliënt? Daar moet je elkaar dan wel op aanspreken” (respondent S).*

*“Dit is natuurlijk een van de belangrijkste punten van de leertuin, goede dossiervorming. Als je een afweging maakt of je al dan niet informatie gaat delen, leg het dan ook vast” (respondent C).*

*“Ik denk dat het beter werkt als we als jeugdteams alert zijn op met welk doel we informatie verstrekken en dat daarmee het onderling vertrouwen tussen organisaties ook gaat groeien waar het nodig is. Omdat je laat zien dat je daar alert op bent en dat je niet zo maar alles vertelt maar dat je afstemt met welk doel je iets doet en dat je het ook opschrijft in je rapportage” (respondent S).*

Daarbij wordt ook meer rekening gehouden met de betrokken instanties om te voorkomen dat men langs elkaar heen werkt. Signalen vanuit meerdere kanten kunnen zo beter worden meegenomen in het helpen van cliënten.

*“Dus de rol en taakverdeling, werkprocessen zijn er scherper door geworden. Die gecompliceerde privacy is teruggebracht tot een eenvoudige doelredenering. Voor hen [professionals in de jeugdteams] voelde het ook echt als ruimte om dat transformatiedoel één gezin, één plan, één regisseur vorm te geven,. Nu hadden ze de mogelijkheden om echt ook informatie te gaan delen met bijvoorbeeld een psychiater” (respondent C).*

*“School wordt niet altijd even nauw betrokken bij de zorgverlening. In het leertuinmodel daarentegen, spelen zij een significante rol. Scholen horen en zien nu eenmaal veel aangezien ze veel contact hebben met de kinderen. De scholen in Veenendaal wilden ook graag betrokken worden bij de zorgverlening, zodat er iets gebeurt met hun zorgen en signalen. De leertuin bood hen een legitimatie om navraag te doen bij een wijkteam of bij een psychiater om te vragen of zij een zorgsignaal herkennen” (respondent C).*

Waar minder verandering in is gekomen is de manier waarop ouders worden benaderd. De leertuin hecht grote waarde aan het transparantiebeginsel en wil minder werken vanuit het idee dat er toestemming moet worden gevraagd aan iedere cliënt. Bestuurlijk is hier echter weinig draagvlak voor in Veenendaal (respondent S, observatie 3, observatie 8 en observatie 9). Binnen de jeugdteams wordt minder met het toestemmingsbeginsel gewerkt. Dit gebeurt wel in andere organisaties.

*“Als er ergens iets overlegd moet worden, peilen we wel eerst of dat akkoord is en dan was in onze beleving mondeling op zich oké” (respondent S).*

*“Wat vooral van belang is, is de samenwerking met professionele partners waarbij ik eigenlijk een vraagteken bij de huisartsen wil zetten. Ik weet niet zo zeker of die zich aan de leertuin committeren. Die hebben toch een zeer eigen wijze van werken” (respondent R).*

Vanuit partners krijgt het CJG wel terug dat zij meer duidelijkheid willen hebben over welke lijn er gevolgd gaat worden. Doordat de leertuin niet is doorgezet, zijn er geen convenanten meer ondertekend over welke manier van samenwerken men nastreeft. In de praktijk zijn de problemen echter niet groot en zoekt men de praktische oplossing (respondent R).

## Substantiële uitkomsten

In Veenendaal is een verbetering te zien in de werkwijze van de jeugdteams (respondent C, respondent R, respondent S en document 1). De leertuin is goed bevallen en heeft concrete handvatten geboden aan de uitvoeringsprofessionals.

*"Over het algemeen is de pilot in Veenendaal gewoon heel goed bevallen, met name door de uitvoeringsprofessionals, die waren best wel handelingsverlegen van wat mogen we nu wel en wat niet? De leertuin geeft daar wel heel concreet handvatten in"* (respondent C).

*"Maar wat ik heel fijn vond is dat de uitvoeringsprofessionals hier echt heel blij mee waren. Dat zij daar goed mee uit de voeten konden. En dat is denk ik ook wat iedereen ziet en erkent in regio Food Valley, dat het voor de werkvloer gewoon heel prettig is. Concreet handvatten geven van ga ik delen of niet"* (respondent C).

*"Continu teruggaan naar: met welk doel doe ik dit?. Dat is dankzij de leertuin echt ontwikkeld"* (respondent S).

*"Het grote voordeel van de leertuin is dat je bewust bent van het feit wanneer doe je iets en waarom doe je wat"* (respondent S).

Hoewel het de professionals aanvankelijk op één lijn bracht en als een verbetering werd gezien van de werkwijzen, is door de kritiek de leertuin minder toegepast dan in eerste instantie werd verwacht in Veenendaal. Door de kritiek op de juridische achtergrond van de leertuin is er twijfel ontstaan over de uitvoerbaarheid. Dit heeft er toe geleid dat professionals terug vielen op 'oude' methoden.

*"In afwachting van wat komen gaat vanuit de gemeente, hanteren wij het uitgangspunt dat we transparant werken én een handtekening vragen als we de tweede lijn inschakelen"* (respondent R).

In de praktijk is de houding van de professionals dus veranderd. Ze zijn zich meer bewust van bepaalde handelingen en wat deze voor invloed hebben. Echter is de werkwijze niet helemaal toegepast zoals de leertuin voorschrijft (respondent C en respondent S). Minder effectief is het contact met derde organisaties zoals de GGD of huisartsen. Doordat er soms nog naar schriftelijke toestemming vanuit de cliënt wordt gevraagd, vertraagt het proces (respondent S).

Professionals benoemen het voordeel dat de leertuin heeft gezorgd dat de teams effectiever werken. Van te voren afwegen welke informatie wel en niet gedeeld moet worden en welke overleggen zinvol zijn, zorgt ervoor dat de processen sneller gaan. Daarnaast worden ouders beter betrokken in het proces. Dat is een groot winstpunt (respondent C en respondent R en respondent S).

*"Dat is in de praktijk veel handiger want ik heb met een cliënt gesproken en die zegt ook: 'ja, doen, graag. Ik wil graag daarvan op de hoogte zijn'"* (respondent S).

*"Overleggen moet je ook goed afstemmen. Zorg ervoor dat je het doet op de moment dat het kan en dat je ook niet het idee krijgt als cliënt dat er alleen maar over jou wordt gesproken"* (respondent R).



## Conclusie

Veenendaal is als één van de eerste gemeenten gestart met de leertuin. De gemeente is echter niet doorgegaan met het afronden van de leertuin. Er was onder bestuurders en juristen te veel onduidelijkheid over de wetmatigheid van de werkwijze van de leertuin. Hierdoor hebben professionals voor een deel de handelingswijzen eigen kunnen maken, maar worden deze in beperkte mate toegepast in de praktijk. Wel heerst er tevredenheid over de werkwijze die er nu is. Er is zo veel mogelijk gezocht naar de meest praktische weg. Partners hebben soms moeite met de onduidelijkheid over de manier waarop nu wordt gewerkt. In onderstaand schema is de samenwerking en de publieke waarde creatie in Veenendaal beoordeeld. Hierbij is een vijfpuntsschaal gebruikt waarbij ++ het concept als zeer goed beoordeelt en -- het concept als zeer slecht beoordeelt.

	Nijkerk	Renswoude	Rhemen	Scherpenzeel	Veenendaal
Aansturing	++	+	++	+	+
Vertrouwen	+	++	++	+	0
Commitment	++	+	++	++	+
Doelconsensus	0	+	+	0	-
Democratische verantwoording	0	+	+	0	-
Procedurele legitimiteit	++	+	++	+	+
Substantiële uitkomsten	+	0	+	0	0

## 12. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt een koppeling gemaakt tussen de context van het onderzoek, het theoretisch kader en de empirische analyse van de publieke waarde creatie in de regio Food Valley. De belangrijkste bevindingen worden besproken aan de hand van de deelvragen en tot slot wordt een antwoord gegeven op de hoofdvraag: *"In hoeverre is er in de regio Food Valley sprake van een succesvolle samenwerking om publieke waarde te creëren en welke invloed heeft de leertuin hierop?"*

In januari 2015 is de verantwoordelijkheid voor jeugdzorg gedecentraliseerd naar de gemeenten. Hiermee is beoogd om jeugdzorg minder versnipperd te organiseren en dichter bij de kern van het werk te komen. 2015 is tevens het jaar van de transformatie genoemd, waarin er een verschuiving zou moeten plaatsvinden in het werk van jeugdzorg. Integrale samenwerking zou moeten leiden tot betere preventie en vroegsignalering van problemen met als uiteindelijke doel om ieder kind veilig te laten opgroeien. De integrale samenwerking kan echter niet zomaar tot stand komen. Verschillende professies hebben te maken met beroepscode, beroepsgeheim en vertrouwensrelaties. Van professionals wordt enerzijds verwacht dat ze samenwerken in netwerken. Anderzijds moeten zij zich kunnen conformeren aan de regels en normen van de eigen organisatie en beroepsgroep. Om professionals hierin te helpen is de leertuin opgestart. De leertuin richt zich op het verbeteren van de samenwerking tussen verschillende stakeholders in de jeugdzorg. In dit onderzoek is gekeken hoe een samenwerking georganiseerd moet worden om succesvol te zijn en of de samenwerking in de regio Food Valley binnen en tussen gemeenten ook successen oplevert onder invloed van de leertuin.

### 12.1 Publieke waarde creatie in netwerken

Om publieke waarde te creëren in publieke organisaties heeft men niet genoeg aan verdienmodellen uit de private markt. Moore (2000) heeft een strategische driehoek ontwikkeld, welke de drie belangrijkste componenten bevat waaraan een publieke organisatie moet voldoen om publieke waarde te creëren. De componenten zijn publieke waarde, legitimiteit & support en operationele capaciteit. Om publieke waarde te creëren moet een organisatie zorgen dat deze driehoek in balans is. Publieke waarde gaat om de sociale, politieke en maatschappelijke missie van de publieke sector. Legitimiteit & support hebben betrekking op het veld – de authorizing environment – waar ondersteuning verkregen moet worden op basis van de legitimiteit van de missie. Operationele capaciteit tot slot gaat over de vraag of er voldoende kennis en capaciteit is binnen een organisatie om resultaten te boeken. Om in een netwerksamenwerking publieke waarde te creëren moet de strategische driehoek geoperationaliseerd worden. Page et al. (2015) doen dit aan de hand van de drie componenten democratische verantwoordelijkheid, procedurele legitimiteit en substantiële uitkomsten.

### 12.2 Kernvoorwaarden voor netwerksamenwerking

Netwerksamenwerking is een nieuwe vorm van organiseren naast de traditionele vormen hiërarchie en markten. Netwerken zijn ontstaan door de *shift* die in de jaren tachtig is ingezet van government naar governance. Sturing gebeurt niet meer vanuit strakke hiërarchische structuren of vanuit marktwerking (winstmaximalisatie), maar vanuit

gedeelde belangen en samenwerking. Organisaties participeren in netwerken om mee te gaan in de omgeving, om de beperkte middelen die ze tot hun beschikking hebben aan te vullen met samenwerkingsverbanden en om het eigen belang beter te kunnen nastreven. Uit de literatuur zijn vier basisprincipes te halen voor een effectieve netwerksamenwerking: aansturing, vertrouwen, commitment aan het proces en doelconsensus. De vier principes zijn in dit onderzoek gebruikt om het succes van de netwerksamenwerking in verschillende gemeenten te toetsen. Vervolgens kon gekeken worden wat voor invloed dit had op de publieke waarde creatie in de gemeenten.

### Goedlopende netwerksamenwerkingen in regio Food Valley

In de eerste paragrafen van hoofdstukken 7 tot en met 11 zijn analyses gemaakt van de empirisch verzamelde data over de netwerksamenwerking in de regio Food Valley. De vraag die hierbij centraal stond is: *'Hoe ziet de samenwerking in de gemeenten van de regio Food Valley eruit?'* Hierbij is zichtbaar geworden dat er in grote mate een goedlopende samenwerking bestaat in en tussen de verschillende gemeenten. Binnen de regio zijn wel onderlinge verschillen in de wijze waarop er tegen de samenwerkingsverbanden aangekeken wordt.

	Nijkerk	Renswoude	Rhenen	Scherpenzeel	Veenendaal
Aansturing	++	+	++	+	+
Vertrouwen	+	++	++	+	0
Commitment	++	+	++	++	+
Doelconsensus	0	+	+	0	-

De gemeenten hebben voor het grootste deel voldaan aan de kernvoorwaarden voor netwerksamenwerking. In deze vier gemeenten wordt benoemd dat de professionals genoeg handelingsruimte hebben. Doordat de gemeenten relatief klein zijn, kan er ook op kleine schaal overlegd worden wat de onderlinge relaties versterkt. In Renswoude, Scherpenzeel en Rhenen is daarbij expliciet benoemd dat door geringe schaalgrootte van deze gemeenten de lijnen kort zijn en men elkaar makkelijk kan vinden. Er is veel contact tussen de professionals onderling, maar ook de projectleiders en de bestuurders kunnen elkaar makkelijk vinden en hebben veel onderling contact. Dit werkt positief op de relaties tussen de verschillende betrokkenen. In Nijkerk is vooral de betrokkenheid van heel de organisatie in het oog springend. Nijkerk wordt door verschillende respondenten omschreven als zeer proactief. Commitment is ook bij de andere gemeenten zichtbaar. Doelconsensus is in de verschillende gemeenten ook in grote mate aanwezig. De stip aan de horizon wordt herkend en gedeeld. Echter merken de verschillende betrokkenen ook dat er veel achterliggende doelen meespelen die samenwerking soms kunnen afremmen. Daarnaast is er veel discussie in de regio over de manier waarop de stip aan de horizon bereikt moet worden. Doordat de gemeenten sterk met elkaar zijn verbonden – burgers kijken over de grenzen van de gemeenten heen – is een goede afstemming op regionaal niveau belangrijk. Dit is juist wat op sommige vlakken ontbreekt in de regionale

samenwerking. Zeker bij de implementatie van de leertuin is te zien wat voor invloed die verschillen hebben.

### Bouwen aan de relaties met 'derde' organisaties

In de verschillende gemeenten wordt gewerkt met teams van hulpverleners om zorgbehoevenden te helpen en te ondersteunen. Bij de professionals die werkzaam zijn in deze teams is de netwerksamenwerking stabiel. De professionals hebben regelmatig overleg en weten elkaar ook buiten deze overleggen goed te vinden. Er is een grote betrokkenheid. De professionals hebben echter naast de leden van de teams ook professionals van buiten nodig. Contact met onder andere de wijkagent, psychologen, huisartsen en ook medewerkers van jeugdbescherming en GGZ zijn van belang om de juiste zorg te bieden. Juist bij deze betrokkenen is er meer twijfel te herkennen over de werkwijze van de leertuin. Deze professionals hebben niet altijd de rugdekking vanuit de eigen organisatie en prefereren daardoor in sommige gevallen een andere werkwijze. Er is hierdoor een verschil in de manier waarop doelen bereikt kunnen worden. Het niet willen schenden van de privacy wordt anders ingevuld door de organisaties. Dit leidt tot discussie tussen de betrokkenen.

#### 12.3 Publieke waarde creatie

De netwerksamenwerking is in grote mate in orde in de regio bij de verschillende gemeenten. Het tweede gedeelte van het onderzoek gaat over de mate waarin via de samenwerking ook publieke waarde gecreëerd wordt in de regio. Hiervoor moet de strategische driehoek in balans zijn.

	Nijkerk	Renswoude	Rhenen	Scherpenzeel	Veenendaal
Democratische verantwoording	0	+	+	0	-
Procedurele legitimiteit	++	+	++	+	+
Substantiële uitkomsten	+	0	+	0	0

#### Legitimiteit & support: steun krijgen vanuit alle partijen

*"Met de steun piept en kraakt het aan alle kanten. Dat maakt het heel lastig"* (respondent A).

Regionaal hebben bestuurders de afspraak gemaakt om de transformatie in 2015 vorm te geven door met behulp van de leertuin professionals te trainen. Deze afspraak staat echter niet vast op papier. Hoewel in sommige gemeenten de steun voor het project er is en daar ook de leertuin uitgerold is, is er toch veel onrust ontstaan. Regionaal bleken niet alle

neuzen dezelfde kant op te staan. Lokale en regionale juristen hebben vraagtekens gezet bij het project. Dit heeft er mede toe geleid dat gemeenten niet allemaal zijn gestart. In Veenendaal is de leertuin ook *on hold* gezet. Naast de regionale onrust, zijn ook verschillende samenwerkingspartners in de uitvoering, buiten de lokale teams, die niet hun volledige steun gaven. Het beroepsgeheim van professionals met een BIG-registratie en de waarde van de werkwijze met toestemming bij sommige organisaties zorgden ervoor dat de werkwijze niet overal aangepast is.

### **Operationele capaciteit: de professional in zijn kracht zetten**

*"Dat is wat iedereen ziet en erkent in regio Food Valley, dat het voor de werkvloer gewoon heel prettig is. Concreet handvatten geven van: ga ik delen of niet. Over dat stroommodel zal ook niemand moeilijk doen"* (respondent C).

Om publieke waarde creatie te bewerkstelligen moet er voldoende capaciteit in een netwerksamenwerking aanwezig zijn. Dit gaat niet alleen om kwantitatieve mankracht. Daarnaast moeten de professionals ook de juiste eigenschappen en middelen bezitten om processen soepel te laten verlopen. Met de beantwoording van de vraag *'In hoeverre wordt de operationele capaciteit in de gemeenten versterkt door de leertuin?'* is inzichtelijk gemaakt of de capaciteit voldoende wordt gestimuleerd in de regio Food Valley door de leertuin. Projectleiders en professionals uit alle gemeenten zijn positief gestemd over de manier waarop de leertuin de procedures sterker en stabielier maakt. Sinds de leertuin is de dossiervorming verbeterd. Professionals zijn ook scherper geworden op de manier waarop zij beslissingen nemen. Kritieken op de leertuin maakt de eenduidigheid in het volgen van procedures wel lastig voor professionals. Het volgen van het transparantiebeginsel óf toestemmingsbeginsel vraagt om verschillende handelwijzen. Door het gebrek aan rugdekking in sommige gemeenten, is hier voor professionals minder duidelijkheid over. Dit heeft tot gevolg dat professionals soms terugvallen op de regels die zij voorheen hebben gebruikt.

### **Publieke waarde: wat levert het op?**

*"Ik ben zelf wat voorzichtiger merk ik. [...] Ik denk dat ik sneller toch onderbouw waarom ik iets overleg. Dat had ik eerder wel in mijn hoofd, maar om dat van te voren ook eigenlijk te bespreken. Dit is het doel, met die reden leg ik het voor. Ik pak het wat beter in. Zo voelt het"* (respondent I).

*"Als we dit niet op regionaal niveau organiseren, gaat het mis"* (respondent G).

Het uiteindelijke doel van de leertuin is om organisaties meer publieke waarde te laten creëren. Met deelvraag drie *'In hoeverre worden de substantiële uitkomsten in de gemeenten verbeterd door de leertuin?'* is onderzocht in de vijf gemeenten die hebben deelgenomen aan de leertuin wat voor effecten deze deelname daadwerkelijk heeft gebracht. Om inzichtelijk te maken of de leertuin echt resultaten heeft opgeleverd is gesproken met de projectleiders en verschillende professionals. In de verschillende gemeenten is een verandering te zien in de manier waarop er naar een samenwerkingsverband wordt gekeken. De leertuin heeft geleid tot een efficiëntere aanpak van problemen. De vraag over het bestaansrecht van een samenwerkingsverband is opnieuw gesteld bij overlegstructuren en heeft ertoe geleid dat bepaalde samenwerkingsverbanden samensmolten of opgeheven werden. De houding van

professionals is bij een groot deel van de deelnemende professionals verbeterd. Zij zijn kritischer over welke informatie zij wel of niet delen met betrokkenen. Daarnaast hebben sommige professionals wel nog steeds te maken met een mindere mate van rugdekking vanuit de eigen organisatie en zijn daardoor minder bezig met de toepassing van de werkwijze die de leertuin voor ogen heeft. Wel worden bepaalde methoden als doelvaststelling voordat een professional op een bepaalde manier aan de slag gaat met een gezin, meegenomen in de dagelijkse werkpraktijk. Dit leidt tot een verbeterde houding van professionals. Tot slot zien professionals resultaten terugkomen in specifieke cases. Bepaalde gezinnen reageren enthousiast op de manier waarop zij meer betrokken worden bij hun eigen ondersteuningsplan. Daarnaast zien professionals dat ze minder snel vastlopen bij een gezin door weerstand vanuit het gezin zelf of vanuit samenwerkingspartners.

## 12.4 Slotconclusie

Uit de antwoorden op de verschillende deelvragen kan er de centrale vraag van dit onderzoek beantwoord worden: *"In hoeverre is er in de regio Food Valley sprake van een succesvolle samenwerking om publieke waarde te creëren en welke invloed heeft de leertuin hierop?"* De samenwerking is in de regio Food Valley procesmatig succesvol te noemen. De terugkerende discussie over de manier van werken zorgt echter voor (te) veel onrust binnen de verschillende gemeenten. Geconcludeerd kan worden dat wanneer er te weinig consensus bestaat over het doel van de samenwerking, professionals te weinig steun vanuit de gemeenten voelen. Dit heeft tot gevolg dat er in mindere mate sprake is van publieke waarde creatie. De leertuin heeft veel positieve invloed gehad op de operationele capaciteit van met name de beroepspraktijk. Het gebrek aan voldoende legitimiteit en support zorgt er echter voor dat professionals dit in een aantal gemeenten niet volledig kunnen toepassen in hun dagelijkse werkzaamheden. Bestuurlijke commitment is een randvoorwaarde. De strategische driehoek is nog te veel uit balans in de regio Food Valley. Hierna volgen aanbevelingen om deze driehoek in balans te krijgen.

Dit onderzoek heeft meer inzicht gegeven in de manier waarop gemeenten omgaan met een complex probleem als jeugdzorg. Professionals zijn de spil in deze problematiek. Het is gebleken dat professionals om hun werk goed te kunnen uitvoeren veel waarde hechten aan voldoende steun vanuit hun organisatie. Afstemming op bestuurlijk niveau over de koers die men wil varen zal niet zonder discussie gaan. De werkpraktijk vraagt echter wel om een eenduidige lijn. Dit voorkomt onrust en frustratie. Onduidelijkheid op bestuurlijk niveau heeft een grote invloed op het uitvoerende niveau. Professionals moeten ruimte krijgen en het vertrouwen in de eigen professionele kracht. Alleen dan kunnen professionals in een netwerksamenwerking hun plek vinden en publieke waarde creëren.

## 12.5 Aanbevelingen

Op basis van het antwoord op de centrale vraag is een aantal aanbevelingen geformuleerd gericht aan verschillende betrokkenen. Eerst worden aanbevelingen geformuleerd voor de ontwikkelaars van de leertuin. Vervolgens volgen aanbevelingen voor bestuurders en leidinggevendenden betrokken bij de leertuin en bij netwerksamenwerkingen in zijn geheel. Tot slot is er ook een aanbeveling met betrekking tot de scholing van toekomstige professionals in de jeugdzorg.

## **De leertuin**

Voorheen stelden professionals de vraag: "weet mijn baas hiervan?" De leertuin heeft stappen gezet om in een vroeg stadium zowel op bestuurlijk als op uitvoerend niveau voldoende draagvlak te creëren in de gemeente. Echter is gebleken dat binnen gemeenten continu veranderingen plaatsvinden. Wisselingen van wethouders en daarmee ook de politieke kleur, veranderingen in de samenstellingen van teams en de verhoudingen tussen gemeenten onderling, vragen om een continue monitoring van de legitimiteit en support in de gemeente. Hierbij gaat het niet zozeer om het regelmatig herhalen van de bestuurlijke conferentie. Een periodieke check-up "hoe lopen de hazen?" kan zorgen dat waar nodig preventief gesprekken gevoerd kunnen worden. Draagvlak bestaat daarnaast niet alleen uit een fiat vanuit de bestuurder, maar vraagt om steun vanuit de hele organisatie. Zeker omdat de leertuin op juridisch gebied veel discussie losmaakt lokaal, maar zeker ook landelijk, is een goede afstemming met de bestuurder en de juridische afdeling van een gemeente van groot belang. Dit sluit ook aan op de kernvoorwaarde voor een succesvolle samenwerking: onderlinge relaties moeten versterkt worden door middel van voldoende afstemming en face-to-face contact. Tot slot geldt het verkrijgen van steun ook voor de organisaties om een gemeente heen. Hierin is in sommige gemeenten in de regio Food Valley minder succes behaald, waardoor de werkwijze niet overal toegepast kan worden. De strategische driehoek komt beter in balans wanneer deze actoren meer worden meegenomen in het proces.

## **Bestuurders en leidinggevenden**

Dat meningen kunnen verschillen is een gegeven. Echter is het als bestuurder van groot belang om zorg te dragen voor het managen van uiteenlopende uitgangspunten. In de regio Food Valley is veel discussie geweest over de implementatie van de leertuin. Deze discussie is niet per definitie verkeerd en moet ook zeker gevoerd worden. Echter, wanneer deze discussie meerdere keren terugkomt op tafel, kan dat de voortgang hinderen. De onrust op bestuurlijk niveau heeft vervolgens invloed op de uitvoering. Het is daarom van belang dat bestuurders ervoor zorgen dat er een duidelijke visie op tafel ligt welke gevolgd wordt. Bij de discussie rondom de leertuin zijn meerdere lussen te zien waarbij discussies opnieuw oprakelden. Juist hier kan een eenduidige visie helpen om het proces niet onnodig te vertragen. Bovendien is niet alleen een duidelijke visie, maar ook het vertrouwen in de kracht van de professional van belang. Zij kennen de beroepspraktijk het best en moeten dan ook de ruimte krijgen om daar in te werken zoals zij goed achten.

Mede door inbreng van de leertuin zijn verschillende gemeenten nogmaals kritisch gaan kijken naar de verschillende overlegvormen die bestaan. Dit heeft er toe geleid dat sommige overlegvormen zijn opgeheven of opnieuw georganiseerd worden. Wanneer de praktijk van alledag verder gaat, is het van belang om bij de verschillende overlegvormen deze kritische houding met de waartoe-vraag in het achterhoofd vast te houden. Overlegvormen kunnen snel een gewoonte worden. Het kan daarom nuttig zijn om verschillende evaluatie- en reflectiemomenten in te bouwen. Hierdoor bestaat er ruimte om met professionals te kijken naar het nut van de manier waarop jeugdhulp georganiseerd is in de gemeente. Het voorkomt onnodige overlegvormen en zorgt ervoor dat professionals scherp blijven op wat ze precies aan het doen zijn en vooral waarom ze dat aan het doen zijn.

## **Scholing van toekomstige professionals**

De transitie en transformatie van jeugdhulp heeft veel teweeg gebracht in het werkveld van professionals. Samenwerken in netwerken is tegenwoordig zo belangrijk dat het niet meer weg te denken is. Onlosmakelijk daarmee verbonden is de scholing van toekomstige professionals. Waar de regelgeving rondom privacy belangrijk is en zeker aandacht verdient, is het voor professionals zeker zinvol om daarmee ook in de praktijk uit de voeten mee te kunnen. De leertuin biedt hier handvatten voor aan al bestaande overlegvormen van professionals. In een vroeger stadium de kansen en bedreigingen van netwerksamenwerking bespreken, kan een grote voorsprong opleveren voor de toekomstige hulpverleners.



## 13. Discussie

In dit hoofdstuk wordt kritisch gereflecteerd op de gebruikte onderzoeksmethoden. Daarnaast worden er suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

### **Beleid in beweging**

Op het moment dat dit onderzoek is uitgevoerd, zijn er verschillende ontwikkelingen gaande rondom jeugdhulp in Nederland en de implementatie van de leertuin in regio Food Valley. Zoals in hoofdstuk 2 is besproken, is 2015 een jaar van transformatie. De omschakeling heeft plaatsgevonden op 1 januari 2015 en daarmee zijn de ongetwijfeld naar boven komende kinderziekten van het nieuwe beleid nog niet allemaal ontdekt en ondervangen. Dit kan tot veranderingen leiden in de aanpak van jeugdzorg. Bovendien is er in de regio Food Valley ook een discussie gaande over de manier waarop de transformatie vorm moet krijgen in de gemeenten. De leertuin is in eerste instantie als middel ingebracht, maar gedurende het onderzoek bleken daar verschillende standpunten over te bestaan, wat ervoor zorgde dat de leertuin niet geheel gedragen werd. De ontwikkelingen hebben invloed op de gemeenten en de professionals op de werkvloer. Daarmee heeft het ook de uitkomsten van dit onderzoek beïnvloed. Een aanbeveling voor vervolgonderzoek zou zijn om het beleid van de gemeenten op dit beleidsterrein over een paar jaar nogmaals te bestuderen. De hiervoor genoemde ontwikkelingen hebben dan al hun uitwerking gehad en wellicht tot de nodige veranderingen geleid. Vervolgonderzoek kan dan waarschijnlijk dieper ingaan op hardere meetresultaten van de effecten van de leertuin. Door het vroege stadium van onderzoek in deze regio, waren die resultaten nu niet voorhanden.

Dit onderzoek vond plaats terwijl verschillende gemeenten de leertuin aan het implementeren waren. Dit zorgt ervoor dat de onderzoeksresultaten een andere wending krijgen. Professionals hebben bijvoorbeeld nog te weinig tijd kunnen hebben om de echte gevolgen van de leertuin te ervaren. Daarnaast kan het beeld dat ze hebben van de leertuin positiever zijn door het vernieuwende karakter. Vervolgonderzoek in een later stadium kan ervoor zorgen dat de leertuin een grondigere evaluatie krijgt in deze regio.

### **Gebruik van theorieën**

In dit onderzoek is een bewuste keuze gemaakt voor het gebruik van verschillende theorieën en voor de samensmelting van deze theorieën. Zoals besproken in hoofdstuk 4 is deze keuze open voor discussie. Wanneer de concepten op een andere manier met elkaar worden gebruikt, zou dit kunnen leiden tot andere uitkomsten van het onderzoek. Met deze keuze is door de onderzoeker zo veel mogelijk rekening gehouden met de concepten en hoe deze concepten door verschillende auteurs worden neergezet. De gebruikte verbinding van deze concepten heeft gezorgd voor een overzichtelijke uiteenzetting van de netwerksamenwerking en de publieke waarde creatie in de regio Food Valley.

### **Betrokkenheid van de onderzoeker**

Om een zorgvuldig beeld te vormen van het te onderzoeken proces, is er voor gekozen om door middel van een stage onderzoek te doen. Dit heeft ervoor gezorgd dat de onderzoeker zeer nauw betrokken is geweest bij alle gebeurtenissen in de regio. Dit heeft invloed gehad

op de zienswijze van de onderzoeker. Hoewel dit bij interpretatief onderzoek niet is te voorkomen, is dit wel zo veel mogelijk ondervangen door middel van datatriangulatie om ook objectieve data te kunnen meenemen in het onderzoek. Daarnaast is door regelmatige feedback vanuit de onderzoeksbegeleider en medestudenten voorkomen dat er een tunnelvisie is ontstaan.

## **Respondenten**

In verband met de beperkte tijd die beschikbaar is voor dit onderzoek en bij de respondenten, is niet in elke gemeente een gelijk aantal respondenten geïnterviewd. Dit kan leiden tot een enigszins vertekend beeld van de werkelijkheid. Daarnaast is het niet mogelijk gebleken om juristen te interviewen uit de regio Food Valley. Zeker omdat de leertuin vooral op juridisch vlak voor kritiek heeft gekregen, zou dit een goede aanvulling zijn geweest op het onderzoek. De hiaten in het aantal respondenten van verschillende disciplines is ondervangen door het gebruik van observaties waarbij de disciplines wel vertegenwoordigd waren en ook hun standpunten gaven over de netwerksamenwerking. Daarnaast is door middel van documentanalyse ook meer informatie gevonden over de zienswijze van de ontbrekende respondenten.

## **Interviewtechnieken**

Tijdens de interviews is zo veel mogelijk rekening gehouden met de topiclijst om zo consistent mogelijk verschillende respondenten te interviewen. Om het gesprek soepel te laten verlopen is echter meerdere keren afgeweken van de structuur. Dit heeft tot gevolg gehad dat in verband met tijdnood sommige onderwerpen niet met alle respondenten even grondig zijn besproken. Dit is vervolgens ondervangen door de resultaten als concept naar de respondenten op te sturen ter controle. Meerdere interviews zijn telefonisch afgenomen. Dit heeft de mate van interactie tijdens het gesprek beperkt.

## **Vervolgonderzoek in een later stadium of bij andere gemeenten**

De keuze voor een onderzoek binnen één regio brengt voordelen met zich mee. Nadelig is echter dat het beperkingen heeft om de resultaten te generaliseren. Gemeenten hebben een andere politieke kleur, andere grootte en kennen een andere geschiedenis. Door binnen de regio wel verschillende gemeenten te onderzoeken is dit beeld wel meer uitgebreid binnen dit onderzoek. Een aanbeveling voor vervolgonderzoek zou kunnen zijn om ook in andere regio's een soortgelijk onderzoek op te zetten. Zo waren de onderzochte gemeenten in regio Food Valley relatief kleine gemeenten. Onderzoek in grotere gemeenten (100.000+ gemeenten) zou wellicht andere interessante conclusies opleveren. Hiermee kan dan ook een vergelijking gemaakt worden tussen verschillende regio's.

## 14. Referenties

- Ansell, C. & Gash A. (2011). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research & Theory* 18 pp. 543 – 571.
- Balder, C., Hemert, B., Vos, J. & Wagenaar, H. (2013). *Onmogelijke levens, botsende logica's en eigennuttige professionals*. Den Haag: Platform 31.
- Benington, J. & Moore, M. H. (2011). *Public value: Theory and practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Blanke, M. (2013). *Meebewegen, tegenbewegen en verbinden: over de wijze waarop professionals omgaan met strijdige logica's ten dienste van publieke waarde creatie* (Scriptie).
- Boven, J.J.A. van, & Gunst, P.J. (2013). *Grondslag Samenwerken aan zorg en veiligheid*.
- Boven, J.J.A. van, Gunst, P.J. & Wauben, J.F. (2012). *Samenwerken aan zorg en veiligheid – naar een nieuw juridisch kader*. Tilburg: Zorg- en Veiligheidshuis Midden-Brabant.
- Bruijn, J. A. & Heuvelhof, E. F. (2007). *Management in netwerken: Over veranderen in een multi-actorcontext*. Den Haag: Lemma.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Cartier-Bresson, H. (1952). *The decisive moment*. New York: Simon and Schuster.
- Davies, R. & Dart, J. (2005) *The 'Most significant change' (MSC) technique. A guide to its use*.
- Deetz, S. (1996). Describing Differences in Approaches to Organization Science: Rethinking Burrell and Morgan and Their Legacy, *Organization Studies*, 7(2), pp. 191-207.
- Easterby-Smith, M., Thorpe, R. & Lowe, A. (1991). *The philosophy of research design*. In *Management Research, an introduction* (pp. 21-43). London: Sage Publications.
- Fonteinje, N. (2013). *Proeftuinen, eerst zaaien dan oogsten: Mix-methods onderzoek naar de voorwaarden voor een effectieve netwerksamenwerking in de jeugdzorg* (Scriptie).
- Geuijen, K. (2011). Samenwerken in publieke netwerken. In: Noordegraaf, M., Geuijen, K., Meijer, A. *Handboek publiek management*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Geuijen, K. (2014). Maatschappelijke meerwaarde creëren in publieke netwerken: waartoe en hoe? *Bestuurswetenschappen*, 68(1), pp. 87-96.
- Hellevoort, M. (2014). *Nieuwe ronde, nieuwe kansen? De risico-regelreflex bij de transitie van de jeugdzorg* (Scriptie).

- Hesse-Biber, S.N. & Leavy, P. (2010). *The practice of qualitative research*. Thousand Oaks, California: Sage Publications Incorporated.
- Heyl, B.S. (2001). Ethnographic interviewing. In P. Atkinson, A. Coffey, S. Delamont, J. Lofland & L. Lofland (Eds.), *Handbook of ethnography* (369-383). London: Sage Publications Limited.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Inspectie Jeugdzorg (2005) *Onderzoek naar de kwaliteit van het hulpverleningsproces aan S*. Utrecht: Inspectie Jeugdzorg.
- Kaplan, B. & Maxwell, J.A. (1994). Qualitative research methods for evaluating computer information systems. *Evaluating health care information systems: Methods and applications*, 11(2), 137-155.
- Kickert, W. J. & Klijn, E. (1997) *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. London: SAGE Publications Limited
- Klijn, E. & Koppenjan, J. (2004). *Managing uncertainties in networks*. London: Routledge.
- McEvily, B., Perrone, V. & Zaheer, A. (2003). Trust as an organizing principle. *Organization Science* 14:91-103.
- Merriam. (2009). *Qualitative Research: A guide to Design and Implementation*. San Fransisco: John Wiley & Sons.
- Minke, C. (2012, oktober). Strategisch nadenken over het versterken van eigen kracht in de jeugdzorg. in: Binnenlands Bestuur. geraadpleegd via: <http://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-enorganisatie/partners/deloitte/strategisch-nadenken-over-het-versterken-van.8502740.lynkx>
- Moisander, J., & Valtonen, A. (2006). *Qualitative marketing research: A cultural approach*. London: Sage Publications Limited.
- Moore, M. H. (2000). Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 183-208.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nieuwsuur (2014) uitzending 28 september 2014.
- Noordegraaf, M. (2008), *Management in het publieke domein: issues, instituties en instrumenten*. Bussum: Coutinho.

Noordegraaf, M., Geuijen, K. & van der Meulen, M. (2010). *OVER GRENZEN: Stakeholder-methodieken voor de evaluatie van professioneel politieoptreden in ketens en netwerken*. Utrecht: Universiteit Utrecht, departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap.

Page, S.B., Stone, M.M., Bryson, J.M. & Crosby, B.C. (2015). Public Value creation by cross-sector collaborations: a framework and challenges of assesment. *Public administration*.

Patton, M. (1987). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. London: Sage Publications.

Provan, K.G. & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(2), 229-252.

Provan, K. G. & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.

Rhodes, R.A.W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.

Rijksoverheid (2011). *Beleidsbrief stelselwijziging jeugd 'Geen kind buiten spel'*. Den Haag: Rijksoverheid.

Rijksoverheid (2013). Participatiewet opent deuren naar arbeidsmarkt voor mensen met beperking. Geraadpleegd via: <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2013/12/02/participatiewet-opent-deuren-naaararbeidsmarkt-voor-mensen-met-beperking.html> (6 maart 2015)

Saarikoski, H. (2000). Environmental impact assessment (EIA) as collaborative learning process. *Environmental Impact Assessment Review* 20:681-700.

Silverman, D. (2011). *Interpreting qualitative data*. London: Sage Publications.

Sorensen, E. & Torfing J. (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society*: pp. 1-27.

Stoker, G. (2006), 'Public value management: a new narrative for networked governance?', *American Review of Public Administration* 36 (1), pp. 41-57.

Thurmond, V.A. (2001). The point of triangulation. *Journal of Nursing Scholarship*, 33(3), pp. 253-258.

Transformatie Jeugdzorg (2015). *Samenwerking in Food Valley*. Geraadpleegd via <http://www.transformatiejz.nl/samenwerking/> (27 februari 2015).

Trappenburg, M. (2015). *Remedies voor de risico-regelreflex in de jeugdzorg: Proportioneel omgaan met risico's en incidenten*. Ministerie van BZK: Utrecht.

Tweede Kamerstuk (TK) 33684 (2013). *Regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen* (Jeugdwet). Nr. 3; Memorie van Toelichting.

Twist, M., van, Steen, M., van der, & Peeters, R. *Toekomst van de rijksdienst*. Den Haag: NSOB.

VNG (2015). *Decentralisaties sociaal domein*. Geraadpleegd via [http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein/decentralisatie-jeugdzorg/veelgestelde-vragen-algemeen#tocBK\\_19](http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein/decentralisatie-jeugdzorg/veelgestelde-vragen-algemeen#tocBK_19) (15 januari 2015).

## 15. Bijlagen

### 15.1 Operationalisatie netwerksamenwerking

Principe	Uitwerking	Methode
<b>Aansturing</b>	Grootte Handelingsvrijheid	Observaties Interviews Documentanalyse
<b>Vertrouwen</b>	Quick wins Face-to-face contact Onderlinge relaties	Observaties Interviews
<b>Commitment aan het proces</b>	Gevoel van betrokkenheid Gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid	Observaties Interviews
<b>Doelconsensus</b>	Mate van gedeelde doelen	Interviews Documentanalyse

### 15.2 Operationalisatie publieke waarde creatie

Dimensie	Kenmerk	Uitwerking	Methode
<b>Legitimiteit &amp; support: Democratische verantwoordelijkheid</b>	Verticale democratische verantwoordelijkheid	Support van bestuurders	Interviews Documentanalyse Observaties
	Horizontale democratische verantwoordelijkheid	Support van partners	Interviews Documentanalyse Observaties
<b>Operationele capaciteit: Procedurele legitimiteit</b>	Procedurele rationaliteit	Beslissingen o.b.v. informatie	Interviews Documentanalyse Observaties
	Procedurele rechtvaardigheid	Gezamenlijke besluitvorming	Interviews
	Operationele controle	Volgen protocollen	Interviews
<b>Publieke waarde creatie: Substantiële uitkomsten</b>	Efficiënte prestaties	Doelbereiking met redelijke kosten	Interviews Observaties
	Probleemoplossend vermogen	Houding professionals	Interviews

### 15.3 Respondenten

	<b>Functie</b>	<b>Gemeente</b>
<b>A</b>	Projectleider leertuin	Food Valley
<b>B</b>	Projectleider leertuin	Food Valley
<b>C</b>	(lokaal) Projectleider leertuin	Food Valley / Veenendaal
<b>D</b>	Lokaal projectleider leertuin	Nijkerk
<b>E</b>	Lokaal projectleider leertuin	Nijkerk
<b>F</b>	Lokaal projectleider leertuin	Renswoude
<b>G</b>	Projectleider leertuin	Rhenen
<b>H</b>	Lokaal projectleider leertuin	Rhenen
<b>I</b>	Lokaal projectleider leertuin	Scherpenzeel
<b>J</b>	Lokaal projectleider leertuin	Scherpenzeel
<b>K</b>	Maatschappelijk werker	Nijkerk
<b>L</b>	Jeugdarts	Nijkerk
<b>M</b>	Medewerker jeugdbescherming	Nijkerk / Scherpenzeel
<b>N</b>	Zorgcoördinator	Nijkerk
<b>O</b>	Maatschappelijk werker	Renswoude
<b>P</b>	Intern begeleider (onderwijs)	Rhenen
<b>Q</b>	Klantmanager	Scherpenzeel
<b>R</b>	CJG coördinator / kwartiermaker	Veenendaal
<b>S</b>	Teamcoördinator / ambulante medewerker	Veenendaal

### 15.4 Documenten

	<b>Document</b>	<b>Auteur</b>
<b>1.</b>	Ervaringen Leertuin Zorg en Veiligheid te Veenendaal	Nilco van der Steege
<b>2.</b>	Leertuin Privacy: procesarchitectuur	Mirte Loeffen
<b>3.</b>	Reactie op procesarchitectuur	Jolanda van Boven
<b>4.</b>	Reactie op procesarchitectuur	Peter Gunst
<b>5.</b>	Verslag uitwisseling leertuin 29-4-15	Mirte Loeffen
<b>6.</b>	Mailwisseling	Peter Gunst en Lonneke Siegers
<b>7.</b>	Memo bestuurlijk overleg betreft: advisering verenigbaarheid leertuinen en privacywetgeving.	Mirte Loeffen
<b>8.</b>	Basisdocument leertuin	Mirte Loeffen
<b>9.</b>	Memo privacy	Juridische werkgroep Food Valley
<b>10.</b>	Verslag bestuurlijk overleg 21-4-15	Mirte Loeffen
<b>11.</b>	Aansluitdocumenten Nijkerk	Gemeente Nijkerk
<b>12.</b>	Privacy in de keten	Jolanda van Boven en Peter Gunst



## 15.5 Observaties

	<b>Observatie</b>	<b>Plaats</b>	<b>Datum</b>
<b>1.</b>	Hoorcollege	Nijkerk	17 - 03 - 2015
<b>2.</b>	Trainingsdag	Renswoude	02 - 04 - 2015
<b>3.</b>	Regionaal overleg koersbepaling leertuin	Veenendaal	29 - 04 - 2015
<b>4.</b>	Action learning	Scherpenzeel	30 - 04 - 2015
<b>5.</b>	Action learning	Rhenen	18 - 05 - 2015
<b>6.</b>	Hoorcollege voor BIG-geregistreerden	Scherpenzeel	18 - 05 - 2015
<b>7.</b>	Informatiebijeenkomst voortgang leertuin	Rhenen	03 - 06 - 2015
<b>8.</b>	Regionaal bestuurlijk overleg	Ede	08 - 06 - 2015
<b>9.</b>	Afstemmingsoverleg n.a.v. bestuurlijk overleg	Ede	17 - 06 - 2015

## 15.6 Codeboom

### **Netwerksamenwerking**

- Aansturing
  - o Grootte
  - o Handelingsvrijheid
- Vertrouwen
  - o Quick wins
  - o Face-to-face contact
  - o Onderlinge relaties
- Commitment aan het proces
  - o Gevoel van betrokkenheid
  - o Gevoel van gedeelde verantwoordelijkheid
- Doelconsensus
  - o Mate van gedeelde doelen

### **Publieke waarde creatie**

- Legitimiteit & support
  - o Democratische verantwoordelijkheid
    - Support van bestuurders
    - Support van partners
- Operationele capaciteit
  - o Procedurele legitimiteit
    - Beslissingen op basis van informatie
    - Gezamenlijke besluitvorming
    - Volgen van protocollen
- Publieke waarde
  - o Substantiële uitkomsten
    - Doelbereiking
    - Veranderende houding van professionals

## 15.7 Topiclijst interviews professionals

### **Inleidend**

- Omschrijving van functie en lid van welke samenwerkingsverbanden

### **Netwerksamenwerking**

#### **Aansturing**

- Hoe zou je de samenwerking binnen je gemeente omschrijven?
- Aan welke overleg neem je deel?
  - o Wie heeft de leiding in het overleg? Ben je hierover tevreden?
- Is er genoeg sturing volgens jou?
- Heb je genoeg ruimte om je eigen handelen te bepalen?

#### **Vertrouwen**

- Is er voldoende onderlinge vertrouwen
  - o Hoeveel contact hebben jullie?
  - o Ben je daar tevreden over?
  - o Heb je het idee dat je genoeg kunt inbrengen?
- Hoe afhankelijk ben jij van de andere partijen aan tafel?

#### **Commitment aan het proces**

- Heb je het idee dat alle partijen er met hetzelfde gevoel van verantwoordelijkheid aan tafel zitten?
- Heb je het idee dat iedereen genoeg gecommitteerd is aan het overleg?

#### **Doelconsensus**

- Is er in jouw ogen een gemeenschappelijk doel en wat is dat doel?
  - o Wordt het doel ook behaald?
  - o Wat heb je nodig om het doel te behalen?

### **Publieke waarde creëren**

#### **Democratische verantwoording**

- Voel je je gesteund door je direct leidinggevende en het hoger bestuur?
- Wordt de samenwerking geaccepteerd?
- Wat zou je anders willen zien daarin?

#### **Procedurele legitimiteit**

- Hoe gaat het maken van een plan voor een gezin in zijn werk?
- Hoe wordt het plan gevolgd vervolgens?
  - o Kun je een praktijkvoorbeeld geven?
- Wordt iedereen betrokken bij dit proces?
- Wat ga je, na het volgen van de leertuin, anders aanpakken?

#### **Substantiële uitkomsten**

- Met welk doel zit je organisatie bij de overleggen?
  - o Worden deze doelen met de samenwerking gehaald?
    - Waarom wel/waarom niet?
  - o Wie heb je nodig om de doelen te bereiken?
- Welke toegevoegde waarde heeft de netwerksamenwerking voor jou?
- Levert de samenwerking in jouw ogen genoeg op voor jullie cliënten?
- Na de introductie van de leertuin, kijk je nu anders aan tegen de samenwerking?
- Wat doe je anders dan voorheen/wat ga je anders doen?
  - o Kun je een praktijkvoorbeeld geven?
- Welke uitdagingen zie je nog in de toekomst?

## 15.8 Topiclijst interviews bestuurders

### **Inleidend**

- Omschrijving van functie en lid van welke samenwerkingsverbanden

### **Netwerksamenwerking**

#### **Aansturing**

- Welke beeld heeft u van de samenwerking?
- Hoe ziet de samenwerking eruit?
- Bent u er zelf wel eens geweest?

#### **Vertrouwen**

- Heeft u vertrouwen in de structuur die er nu staat?
- Wat zou u anders willen zien?

#### **Commitment aan het proces**

- Heeft u het idee dat bestuurders voldoende betrokken zijn bij deze problematiek?

#### **Doelconsensus**

- Is er in uw ogen een gemeenschappelijk doel en wat is dat doel?
  - o Wordt het doel ook behaald?
  - o Wat is er nodig om het doel te behalen?

### **Publieke waarde creëren**

#### **Democratische verantwoording**

- Welke verantwoording moeten professionals precies afleggen?
- Wordt de samenwerking geaccepteerd?
- Hebben professionals voldoende ruimte om te handelen?

#### **Substantiële uitkomsten**

- Met welk doel zit je organisatie bij de overleggen?
  - o Worden deze doelen met de samenwerking gehaald?
    - Waarom wel/waarom niet?
- Welke toegevoegde waarde heeft de netwerksamenwerking voor u?
- Levert de samenwerking in uw ogen genoeg op voor cliënten?
- Na de introductie van de leertuin, kijk je nu anders aan tegen de samenwerking?
  - Wat levert de leertuin op/ waar schiet deze tekort?

Welke uitdagingen zie u nog in de toekomst?