

# Verantwoorden van innovatie in het sociaal domein: prikkel of belemmering?

Een kwalitatief onderzoek naar de invloed van verantwoording op innovatie in het sociaal domein.

Kelly Sakkers  
6100198  
Bestuur en Beleid – Universiteit Utrecht  
Scriptiebegeleider: Thomas Schillemans  
Tweede lezer: Koen Damhuis





**Masterscriptie door:**

**Kelly Sakkers**

6100198

k.sakkers@students.uu.nl

**“Verantwoorden van innovatie in het sociaal domein: prikkel of belemmering?”**

23 juni 2021

Master Bestuur en Beleid

Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap (USBO)

Universiteit Utrecht

Onder begeleiding van:

Thomas Schillemans

Tweede lezer:

Koen Damhuis



## Voorwoord

Toen ik in maart 2020, aan het begin van de coronacrisis, begon aan mijn bachelorscriptie voor de opleiding Bestuurs- en Organiseringswetenschap had ik niet verwacht dat ik een jaar later weer vanuit huis een scriptie zou schrijven. En daar zat ik dan. Het was maart 2021 en ik begon weer vanuit huis aan een scriptie. Dit keer mijn masterscriptie voor de opleiding Bestuur en Beleid aan de Universiteit Utrecht.

Zo'n scriptieproces start met de zoektocht naar een onderwerp: waar lagen mijn interesses en waar wilde ik onderzoek naar doen? Iets met samenwerking tussen het Rijk en gemeenten. Daarnaast wilde ik onderzoek doen naar iets innovaties en succesvols, want tussen al dat ellendige coronanieuws door wilde ik graag mijn tijd besteden aan een ontwikkeling waar ik energie van kreeg.

Mijn bachelorscriptie schreef ik over samenwerking in de ouderenzorg. Bestuur en beleid omtrent zorgen voor en ondersteuning bieden aan mensen die dat nodig hebben trekt al jaren mijn interesse. Vertaald naar de gemeentelijke praktijk krijgt dat voornamelijk invulling in het sociaal domein. Toen ik op LinkedIn een bericht tegenkwam over de City Deal Eenvoudig maatwerk binnen het interbestuurlijk programma 'Programma Sociaal Domein' had ik dan ook de focus van mijn onderzoek gevonden.

Met enthousiasme zette ik mijn ideeën op papier en verstuurde het document naar mijn begeleider Thomas Schillemans. De feedback die volgde was 'wat is je theoretische invalshoek?'. Een vraag waarvan je weet dat hij gaat komen, maar die ik als praktijkgerichte enthousiasteling graag nog even voor mij uit schoof. Gelukkig wist Thomas mij het concept van verantwoording aan te reiken.

Deze feedback was overigens niet de enige feedback die ik van Thomas ontving gedurende mijn onderzoeksproces. Thomas heeft mij met zijn constructieve feedback en het daaropvolgende gesprek over die feedback enorm geholpen om mijn onderzoek aan te scherpen en naar een hoger niveau te brengen. Ik wil dit voorwoord dan ook graag gebruiken om Thomas hiervoor te bedanken.

Voor u ligt mijn masterscriptie 'Verantwoorden van innovatie in het sociaal domein: prikkel of belemmering?' waaraan ik het afgelopen halfjaar met veel enthousiasme heb gewerkt. Tijdens mijn onderzoek heb ik de mogelijkheid gekregen om een inkijkje te krijgen in de praktijk van de City Deal Eenvoudig maatwerk, hoe Rijk en gemeenten samenwerken en welke rol verantwoording speelt. Ik wil mijn respondenten bedanken voor hun tijd en de inzichten die zij mij hebben gegeven.

Dat gezegd hebbende wens ik u veel leesplezier toe,

Kelly Sakkers,

Soest, Juni 2021



## Samenvatting

Deze masterscriptie geeft antwoord op de onderzoeksvraag “*Welke rol speelt interbestuurlijke verantwoording bij innovaties binnen het sociaal domein zoals de City Deal Eenvoudig maatwerk?*”.

Deze vraag is beantwoord aan de hand van documentanalyses en semi-gestructureerde interviews met betrokkenen bij de City Deal Eenvoudig maatwerk. De *agency* en *stewardship theory* vormen het theoretisch-analytisch kader voor dit onderzoek.

In 2015 heeft in Nederland een grote decentralisatieslag in het sociaal domein plaatsgevonden (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020). Om de doelstellingen van de decentralisaties te behalen en aan de verwachtingen te voldoen, lijkt een innovatieve insteek vanuit gemeenten vereist (Tollenaar, 2021).

De beloofde en nagestreefde innovaties, zoals het leveren van maatwerk, komen echter nog in beperkte mate tot stand (Hanneman, 2018). Uit onderzoek van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2020) blijkt dat de invulling en uitwerking van interbestuurlijke verantwoording een oorzaak van het uitblijven van innovaties is.

Hoewel interbestuurlijke verantwoording innovatie in de weg lijkt te staan, zijn er wel enkele geslaagde en succesvolle innovaties in het sociaal domein te vinden, zoals het traject ‘City Deal Eenvoudig maatwerk’ (Helderman, Zeitlin & Sabel, 2020). Dit onderzoek focust zich op een succesvolle innovatie, de City Deal Eenvoudig maatwerk, waarbij expliciet gekeken wordt naar de rol van interbestuurlijke verantwoording.

In de academische literatuur geven de *agency* en *stewardship theory* inzicht in de rol van verantwoording als begrenzend of bekrachtigend. De *agency theory* en de *stewardship theory* zijn beide institutionele theorieën die zich richten op hoe gedrag en keuzes in organisaties vorm krijgen op basis van institutionele contexten (Schillemans, 2016). De beide theorieën worden door Davis, Schoorman en Donaldson (1997) met elkaar geconfronteerd. De *agency theory* geeft inzicht in hoe en onder welke omstandigheden verantwoording begrenzend kan werken. De *stewardship theory* geeft inzicht in hoe en onder welke omstandigheden verantwoording juist bekrachtigend kan werken. Deze twee theorieën vormen de theoretische basis voor dit onderzoek. De *agency* en *stewardship theory* vormen het theoretisch-analytisch kader voor dit onderzoek.

Uit de data-analyse blijkt dat respondenten in toenemende mate *stewardship* aspecten ervaren en in afnemende mate *agency* aspecten. Er lijkt daarmee een ontwikkeling gaande van *agency*-gerichte (controle-gerichte) interbestuurlijke verantwoording naar *stewardship*-gerichte (vertrouwens-gerichte) interbestuurlijke verantwoording.

De overgang van *agency* naar *stewardship* aspecten die ervaren wordt maakt het volgens betrokkenen in toenemende mate mogelijk om innovaties in het sociaal domein te realiseren. Daarmee wordt de rol van interbestuurlijke verantwoording bij innovatie gekenmerkt door een ontwikkeling van begrenzend naar bekrachtigend.

Deze ontwikkeling wordt als wenselijk ervaren, maar is volgens betrokkenen nog niet voltooid. Het is volgens betrokkenen zowel aan het Rijk als aan gemeenten om in samenwerking met elkaar die ontwikkeling te bevorderen en zo innovatie te bekrachtigen. Om de bekrachtigende rol van interbestuurlijke verantwoording bij innovaties te versterken is een zestal aanbevelingen voor de praktijk te formuleren:

*Aanbeveling 1: Blijven investeren in samenwerking en dialoog*

*Aanbeveling 2: Ruimte bieden en ruimte benutten om te experimenteren*

*Aanbeveling 3: Inbedding realiseren in het systeem en in de organisatie*

*Aanbeveling 4: Structureel leren van een casus en daarover terugkoppelen*

*Aanbeveling 5: De stap maken naar uitvoeringsorganisaties*

*Aanbeveling 6: De tijd nemen en kansen aangrijpen.*





Inhoud	
Voorwoord .....	5
Samenvatting.....	7
1. Inleiding: spanningen tussen verantwoording en innovatie .....	13
1.1 Probleemstelling: de beperkende rol van verantwoording in het sociaal domein .....	13
1.2 Vraagstelling .....	17
1.3 Maatschappelijke relevantie .....	18
1.4 Wetenschappelijke relevantie.....	19
1.5 Leeswijzer .....	19
2. Contextueel kader: decentralisatie en interbestuurlijke verhoudingen .....	21
2.1 Decentralisaties in het sociaal domein.....	21
2.1.1 Transitie en transformatie.....	21
2.1.2 Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving .....	21
2.2.3 Toenemende samenwerking .....	22
2.2 Interbestuurlijke verhoudingen in het sociaal domein .....	23
2.2.1 Algemene beginselen van decentraal bestuur .....	24
3. Theoretisch kader: theoretische duiding van innovatie, verantwoording en de <i>agency</i> en <i>stewardship theory</i> .....	27
3.1 Publieke innovatie .....	27
3.2 Verantwoording.....	28
3.2.1 Formele verantwoording.....	30
3.2.2 Verantwoordingslijnen .....	31
3.3 <i>Agency</i> en <i>stewardship theory</i> .....	31
3.3.1 <i>New Public Management &amp; agency theory</i> .....	32
3.3.2 <i>New Public Governance &amp; stewardship theory</i> .....	33
4. Methodologische verantwoording.....	39
4.1 Verantwoording kwalitatief onderzoek.....	39
4.2 Wetenschapsfilosofische positie .....	39

4.3 Strategie en case-selectie.....	40
4.3.1 vergelijkbaarheid.....	40
4.3.2 Invulling van maatwerk .....	42
4.4 Instrumenten en data-analyse .....	43
4.5 Kwaliteitscriteria.....	44
5. Resultaten: invulling en ervaring van interbestuurlijke verantwoording .....	47
5.1 Invulling van verantwoording binnen de City Deal Eenvoudig maatwerk .....	47
5.1.1 Verantwoorden met kwantitatieve en kwalitatieve informatie .....	48
5.1.2 Dialoog, samenwerking en het belang van leren .....	48
5.1.3 Ervaren knelpunten in het systeem van verantwoording.....	50
5.1.4 Meerwaarde City Deal.....	51
5.1.5 Publieke Waarden Driehoek.....	52
5.2 Ervaren <i>agency</i> aspecten .....	53
5.2.1 Botsende belangen.....	54
5.2.2 Centrale coördinatie en asymmetrische machtsverhoudingen .....	57
5.2.3 extrinsieke motivatie.....	58
5.3 Ervaren <i>stewardship</i> aspecten .....	58
5.3.1 Gezamenlijke belangen en maatschappelijk belang .....	59
5.3.2 Onderling vertrouwen .....	60
5.3.3 Autonomie en gelijkwaardigheid .....	61
5.4 Van <i>agency</i> naar <i>stewardship</i> : van <i>New Public Management</i> naar <i>New Public Governance</i> .....	63
6. Conclusie & discussie.....	69
Literatuurlijst .....	77
Bijlagen .....	84
Bijlage 1: overzicht respondenten.....	85
Bijlage 2: overzicht documenten.....	86
Bijlage 3: topiclijst .....	87
Bijlage 4: codeboom .....	89



## 1. Inleiding: spanningen tussen verantwoording en innovatie

“Burgers worden sneller, beter en goedkoper geholpen bij zorg- en ondersteuningsvragen”. Het klinkt menig politicus, ambtenaar en hulpbehoevende als muziek in de oren. Het omvat dan ook de doelstellingen van de decentralisaties in het sociaal domein in 2015. In 2015 heeft in Nederland een grote decentralisatieslag plaatsgevonden (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020). Met de stelselwijzigingen van 1 januari 2015 traden de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, de Jeugdwet en de Participatiewet in werking (Robbe, 2018). Deze drie wetten worden gezamenlijk aangeduid met de term ‘sociaal domein’. Per 1 januari 2015 zijn Nederlandse gemeenten, als gevolg van deze decentralisaties, zowel bestuurlijk als financieel verantwoordelijk geworden voor de zorg, ondersteuning en participatie van burgers (Raad van State, 2016).

Vanuit de decentralisatiebrief (februari, 2013) wordt duidelijk dat de decentralisatie in het sociaal domein drie doelen zou moeten dienen: verbetering van de kwaliteit van ondersteuning en zorg, vergroten van de betrokkenheid in de samenleving en het financieel houdbaar maken van zorg en ondersteuning. In de eerste plaats streeft de overheid ernaar de kwaliteit van zorg en ondersteuning te verbeteren en aan te passen aan de veranderende eisen en omstandigheden. Daarbij staan het leveren van maatwerk en een integrale aanpak voorop (Robbe, 2018). De tweede doelstelling van de decentralisaties is het vergroten van de betrokkenheid in de samenleving. Door zorg en ondersteuning lokaal te organiseren zou het gemakkelijker moeten worden om zorg en ondersteuning binnen de sociale omgeving te organiseren (Robbe, 2018). De derde doelstelling van de decentralisaties betreft de financiële houdbaarheid van zorg en ondersteuning. De decentralisatie van het sociaal domein kende een forse financiële uitdaging voor gemeenten (Loots & Peeters, 2020). Van gemeenten werd verwacht dat zij door het versterken van de betrokkenheid in de samenleving zorg en ondersteuning konden organiseren met minder middelen dan de rijksoverheid (Loots & Peeters, 2020). In het licht van de derde doelstelling, lijkt de tweede doelstelling wellicht eerder een middel dan een doel te zijn: als burgers meer zorg en ondersteuning voor elkaar realiseren, hoeft de overheid dat niet te doen en kunnen de kosten omlaag (Robbe, 2018).

### 1.1 Probleemstelling: de beperkende rol van verantwoording in het sociaal domein

Om de doelstellingen te behalen en aan de verwachtingen van de decentralisaties te voldoen, lijkt een innovatieve insteek vanuit gemeenten vereist (Tollenaar, 2021). Tegelijkertijd opereren gemeenten binnen strakke kaders voor verantwoording die zich juist moeizaam lijken te verhouden tot innovaties, zoals het realiseren van maatwerk bij multi-problematiek (Tollenaar, 2021). Daardoor lijkt een van de meest gewenste resultaten van de decentralisatie, de mogelijkheid om maatwerk te leveren, momenteel een van de grootste uitdagingen te zijn geworden (Alderkamp, 2018).

De beloofde en nagestreefde innovaties, zoals het leveren van maatwerk, komen nog in beperkte mate tot stand (Hanneman, 2018). De decentralisatie van taken in het sociaal domein is een ingrijpende transitie gebleken die tijd vraagt (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020). De decentralisatie werd met een hoog tempo ingezet en financiële bezuinigingen werden gelijktijdig uitgevoerd (Robbe, 2018). Dat maakte het voor gemeenten vaak niet haalbaar om de verwachte innovaties omtrent het sociaal domein te realiseren (Robbe, 2018). Gemeenten zijn nog zoekende naar een juiste invulling van hun rol en verantwoordelijkheden, waarbij gemeenten een belangrijke functie vervullen in de koppeling tussen 'het systeem' en 'de uitvoering' (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020).

Eén van de aspecten waar gemeenten nog zoekende zijn naar een passende invulling betreft verantwoording. Omtrent verantwoording lopen gemeenten tegen diverse uitdagingen en knelpunten aan (KPMG, 2019). Zo ervaren gemeenten bijvoorbeeld hoge verantwoordingsdruk (KPMG, 2019). De aard van het sociaal domein maakt dat verantwoording niet eenvoudig is (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020). Enerzijds komt dat door de complexe dynamiek en de vele betrokken actoren met verschillende relaties (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020). Anderzijds is de relatie tussen activiteiten, resultaten en specifiek beleid niet eenduidig te bepalen (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020). Zo is het onder andere lastig om verantwoording af te leggen over preventie van zorg en ondersteuning, terwijl dit wel valt onder de doelstelling van het verbeteren van de kwaliteit van zorg en ondersteuning.

Ondanks de complexiteit van verantwoording in het sociaal domein, wordt verantwoording vaak gezien als het sluitstuk en finale oordeel (Bovens, 2005). Momenteel vindt verantwoording in het sociaal domein plaats op basis van kwantitatieve factoren (hoeveelheid geleverde zorg en ondersteuning, aantal geholpen mensen) en financiële resultaten (overzicht en verklaring van uitgaven). Volgens onderzoek van de Raad voor het Openbaar Bestuur (2020) sluit deze kwantitatieve manier van verantwoorden niet aan bij twee doelstellingen van de decentralisaties, het verbeteren van de kwaliteit en het vergroten van de betrokkenheid, die voornamelijk vragen om kwalitatieve inzichten.

Daarnaast speelt bij de huidige manier van verantwoorden de verhouding tussen de rijksoverheid en gemeenten een belangrijke rol. De Staatscommissie parlementair stelsel concludeerde in 2018 dat de recente decentralisaties hebben geleid tot onduidelijkheid over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen het Rijk en gemeenten. Formeel is het Rijk de systeemverantwoordelijke en liggen beleidstaken bij gemeenten (Programma Sociaal Domein, 2020). De systeemverantwoordelijkheid wordt momenteel echter ingevuld als een hiërarchische verhouding

(Programma Sociaal Domein, 2020). Daardoor ontstaat de neiging bij de rijksoverheid om te snel te corrigeren of in te grijpen. In de praktijk lijkt het Rijk, door die hiërarchische invulling van de systeemverantwoordelijkheid, beleidstaken opnieuw naar zich toe te trekken, in strijd met de decentralisatie-doelstellingen. Voorbeelden van dergelijk ingrijpen zijn onder andere het verplichten van een gemeentelijk inkoopplan en het verplichte abonnementstarief voor huishoudelijke hulp (Programma Sociaal Domein, 2020).

Volgens Van de Berg, Bosselaar en Van der Veer (2013) is in het algemeen bij decentralisaties regelmatig een recentralisatiereflex te herkennen: het Rijk trekt beleidstaken naar zich toe, zonder hierbij de formele verantwoordelijkheden van gemeenten te veranderen. Deze recentralisatiereflex blijkt uit twee waarneming. Allereerst maakt de politieke dynamiek in Den Haag dat de rijksoverheid zich mengt in lokale aangelegenheden. Ministers worden vaak, naar aanleiding van media-aandacht, door Tweede Kamerleden om verantwoording geroepen omtrent zaken die zich in de gemeentelijke praktijk afspelen. Hierdoor hebben ministers regelmatig de neiging om op centraal niveau invulling te geven aan de verantwoording van beleidstaken en trekken zij als reactie daarop de invulling van beleidstaken naar zich toe.

Ten tweede blijkt dat de ambtelijke capaciteit bij ministeries, voorheen bezig met beleidstaken in het sociaal domein, sinds de decentralisaties niet is afgenomen. Hierdoor wordt aan veel beleidstaken, die eigenlijk aan gemeenten toebehoren, nog steeds centraal invulling gegeven. Het gevolg hiervan is dat gemeenten minder beleidsruimte hebben om invulling te geven aan beleid. (Programma Sociaal Domein, 2020) Vanuit de veronderstelling dat gemeenten beleidsruimte moeten krijgen om de decentralisatie-doelstellingen te realiseren, is deze reactie van het Rijk als problematisch te typeren.

De bovenstaande uiteenzetting laat zien dat enerzijds van gemeenten wordt verwacht dat zij op basis van autonomie innovatief te werk gaan om de doelstellingen van de decentralisaties te realiseren. Anderzijds geeft het Rijk op een hiërarchische manier invulling aan de systeemverantwoordelijkheid, waardoor invulling van beleidstaken op centraal niveau op de loer ligt en de beleidsruimte voor gemeenten afneemt. Dit laat zien dat het aangaan van verantwoordelijkheden en het maken van keuzes over beleid en uitvoering door de ene overheid invloed heeft op de verantwoordelijkheden en keuzes van andere overheden. Een goed samenspel tussen Rijk en gemeenten lijkt dan ook noodzakelijk om de gestelde doelstellingen omtrent het sociaal domein te realiseren.

Wanneer deze inzichten gekoppeld worden aan de gewenste innovaties in het sociaal domein die in beperkte mate gerealiseerd lijken te zijn, wordt verantwoording, specifiekere interbestuurlijke verantwoording, als probleem aangemerkt (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020).

Interbestuurlijke verantwoording zou innovatie mogelijk in de weg staan (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020).

Hoewel de huidige invulling van interbestuurlijke verantwoording innovatie in de weg lijkt te staan, zijn er wel enkele geslaagde en succesvolle innovaties in het sociaal domein te vinden, zoals het traject 'City Deal Eenvoudig maatwerk' (Helderman, Zeitlin & Sabel, 2020). De City Deal signaleert dat veel hulpbehoevenden kampen met gestapelde problemen. De huidige ondersteuning blijkt bij die gestapelde problemen vaak niet toereikend, te complex en niet adequaat. Dit is mogelijk het gevolg van een groot aantal regels, procedures, financieringswijzen en betrokken partijen met ieder eigen belangen en een andere focus (Programma Sociaal Domein, 2020). In de City Deal Eenvoudig maatwerk werken negen gemeenten<sup>1</sup> samen met het Rijk en verschillende uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank (SVB), met als doel manieren te vinden om mensen met gestapelde problemen beter te helpen en zo te zorgen voor betere dienstverlening en ondersteuning aan inwoners en de kosten voor de overheid terug te dringen. Daarbij wordt maatwerk gezien als de sleutel tot succes. De kern van maatwerk binnen de City Deal is doen wat nodig is en daarbij zo nodig buiten de paden van bestaande regels en budgetten treden (Programma Sociaal Domein, 2020). In het Maatwerk Magazine, een gezamenlijke publicatie van Agenda Stad<sup>2</sup> en het Programma Sociaal Domein, zijn succesvolle voorbeelden van maatwerk binnen de City Deal beschreven. Deze succesvolle voorbeelden suggereren dat innoveren in het sociaal domein wel mogelijk kan zijn.

Uit onderzoek van Hendriks (2018) blijkt dat verantwoording innovatie zowel kan begrenzen als bekrachtigen. Door controle- en verantwoordingsmechanismen kan innovatie enerzijds belemmerd worden aangezien actoren het gevoel hebben dat zij binnen de lijntjes moeten kleuren (Hendriks, 2018). Dit beperkt het creatief denkvermogen dat nodig is voor innovaties (Hendriks, 2018).

Anderzijds bevorderen een zekere mate van druk, spanning en tegenspel de kwaliteit van innovatie (Hendriks, 2018). Actoren hebben door die druk de neiging om betere prestaties te leveren waardoor innovaties aan kracht winnen (Hendriks, 2018).

In de academische literatuur geven de *agency* en *stewardship theory* inzicht in de rol van verantwoording als begrenzend of bekrachtigend. De *agency theory* en de *stewardship theory* zijn beide institutionele theorieën die zich richten op hoe gedrag en keuzes in organisaties vorm krijgen

---

<sup>1</sup> Deelnemende gemeenten zijn Leeuwarden, Tilburg, Enschede, Den Haag, Amsterdam, Delft, Utrecht, Zaanstad en Rotterdam.

<sup>2</sup> Agenda Stad is een samenwerking van steden, de Rijksoverheid en maatschappelijke partners om leefbaarheid en innovatie in steden te stimuleren. Deze samenwerking krijgt vorm in City Deals omtrent concrete, stedelijke transitie-opgaven.



op basis van institutionele contexten (Schillemans, 2016). De *agency theory* geeft inzicht in hoe en onder welke omstandigheden verantwoording begrenzend kan werken. De *stewardship theory* geeft inzicht in hoe en onder welke omstandigheden verantwoording juist bekrachtigend kan werken. Deze twee theorieën vormen de theoretische basis voor dit onderzoek.

## 1.2 Vraagstelling

Hoewel de verantwoordingsmechanismen in het sociaal domein als belemmerend voor innovatie worden aangeduid (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020), zijn er desondanks gemeenten die er in lijken te slagen de gewenste en nagestreefde innovaties te realiseren. Een onderzoek naar deze geslaagde innovaties in het sociaal domein in relatie tot interbestuurlijke verantwoording ontbreekt echter. Dit onderzoek focust zich op een succesvolle innovatie, de City Deal Eenvoudig maatwerk, waarbij expliciet gekeken wordt naar de rol van interbestuurlijke verantwoording bij deze innovaties. De onderzoeksvraag van deze masterthesis luidt dan ook als volgt:

*Welke rol speelt interbestuurlijke verantwoording bij innovaties in het sociaal domein zoals de City Deal Eenvoudig maatwerk?*

*Toelichting: het Rijk lijkt haar systeemverantwoordelijkheid in het sociaal domein hiërarchisch in te vullen, waardoor gemeenten weinig ruimte krijgen om een eigen invulling te geven aan het sociaal domein. Dit lijkt begrenzend te werken voor innovaties. Echter zijn er ook gemeenten die wel succesvol weten te innoveren. Een voorbeeld van zo'n succesvolle innovatie is de City Deal Eenvoudig maatwerk. Onduidelijk is welke rol interbestuurlijke verantwoording speelt bij ogenschijnlijk succesvolle innovaties zoals de City Deal Eenvoudig maatwerk.*

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is een aantal deelvragen relevant:

Theoretische deelvragen:

### *1. Hoe is publieke innovatie in het sociaal domein te definiëren?*

*Toelichting: een van de kernconcepten van dit onderzoek is innovatie. Om dit kernconcept een goede invulling te kunnen geven is het van belang innovatie als begrip te definiëren. Bestuurskundige literatuur over innovatie kent verschillende definities. Bij het beantwoorden van deze deelvraag wordt duidelijk welke definitie voor dit onderzoek gehanteerd wordt. Naast verschillende definities van innovatie kent de bestuurskundige literatuur ook typering van innovaties. Deze typering wordt toegepast op een innovatie binnen het sociaal domein: de City Deal Eenvoudig maatwerk.*

### *2. Hoe is (interbestuurlijke) verantwoording in het sociaal domein te definiëren?*

*Toelichting: het tweede kernconcept van dit onderzoek is verantwoording. Verantwoording wordt veelal als een complex fenomeen beschreven. De bestuurskundige literatuur kent dan ook veel uiteenlopende definities. Bij het beantwoorden van deze deelvraag wordt duidelijk welke definitie van verantwoording voor dit onderzoek gebruikt wordt.*

### 3. Hoe is de rol van verantwoording (bij innovatie) theoretisch te duiden vanuit de agency en stewardship theory?

*Toelichting: de agency en stewardship theory geven inzicht in hoe gedrag en keuzes in organisaties vorm krijgen op basis van institutionele contexten (Schillemans, 2016). Bij het beantwoorden van deze deelvraag worden de twee theorieën uiteengezet en in de hedendaagse context geplaatst. Daarbij worden verschillende aspecten van de theorieën behandeld die van belang zijn voor de rol van verantwoording bij innovaties.*

De *agency* en *stewardship theory* vormen het theoretisch-analytisch kader voor dit onderzoek. De onderzoeksvraag wordt beantwoord door het gebruik van dit theoretisch-analytisch kader als leidraad van dit onderzoek. Dit theoretisch-analytisch kader ligt ten grondslag aan de empirische deelvragen.

Empirische deelvragen:

#### 4. Welke agency aspecten ervaren gemeenten bij interbestuurlijke verantwoording

*Toelichting: de agency theory kent veel aspecten die de rol van verantwoording kunnen verklaren. Om een antwoord op de onderzoeksvraag te formuleren is het van belang te bepalen welke agency aspecten gemeenten ervaren bij interbestuurlijke verantwoording.*

#### 5. Welke stewardship aspecten ervaren gemeenten bij interbestuurlijke verantwoording?

*Toelichting: ook de stewardship theory kent veel aspecten die de rol van verantwoording kunnen verklaren. Om een antwoord op de onderzoeksvraag te formuleren is het van belang te bepalen welke stewardship aspecten gemeenten ervaren bij interbestuurlijke verantwoording.*

Het beantwoorden van deze onderzoeksvragen is zowel maatschappelijk als wetenschappelijk relevant.

## 1.3 Maatschappelijke relevantie

De decentralisaties in het sociaal domein hebben geleid tot structurele financiële en inhoudelijke veranderingen waardoor gemeenten voor complexe uitdagingen worden gesteld. Om de doelstellingen van de decentralisaties te behalen lijkt innovatie noodzakelijk. Om innovatie succesvol in te zetten ten gunste van het bereiken van de doelen, is het relevant om te doorgronden welke rol interbestuurlijke verantwoording speelt bij het al dan niet plaatsvinden van innovatie. Wanneer meer inzicht verkregen is in de verhouding tussen interbestuurlijke verantwoording en innovatie is het mogelijk om de huidige verantwoordingsmechanismen binnen het sociaal domein onder de loep te nemen en waar nodig aan te passen ten gunste van het bereiken van de gestelde doelen.

Dit onderzoek draagt daarmee bij aan de beleidsdiscussies over interbestuurlijke verhoudingen in het sociaal domein, geschikte verantwoordingsmechanismen en het bevorderen van innovaties, zoals onder andere gevoerd door de Raad voor het Openbaar Bestuur en binnen het Programma Sociaal Domein.

## 1.4 Wetenschappelijke relevantie

Het beantwoorden van de onderzoeksvraag is niet alleen maatschappelijk maar ook wetenschappelijk relevant. Zo draagt dit onderzoek bij aan de literatuur over de rol, uitwerking en meerwaarde van verantwoording. Daarnaast draagt het onderzoek bij aan de wetenschappelijke dialoog over de impact en uitwerking van de decentralisaties. Een derde aspect van de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek heeft betrekking op de rol van verantwoording bij innovaties. Dit onderzoek draagt bij aan de wetenschappelijke discussie over de rol van verantwoording op innovaties zoals geschetst door Hendriks (2018): verantwoording kan innovatie zowel belemmeren als bekrachtigen. Dit onderzoek geeft meer inzicht in onder welke omstandigheden er sprake is van belemmering of bekrachtiging door toepassing van de *agency* en *stewardship theory*.

Dit onderzoek is tevens het eerste empirische, wetenschappelijke onderzoek na de decentralisaties dat de relatie legt tussen verantwoording en innovatie en daarbij specifiek focust op de interbestuurlijke verhoudingen. Daarmee vult dit onderzoek enerzijds een gat in de literatuur op dat ontstaan is door contextuele veranderingen en biedt het anderzijds verbindingen tussen relevante theoretische concepten.

## 1.5 Leeswijzer

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden en betekenis te kunnen geven aan de resultaten, zal in het hierop volgende contextueel kader de complexe context van het sociaal domein uiteengezet worden, voor zover relevant voor dit onderzoek. Vervolgens zullen in het theoretisch kader de theoretische deelvragen beantwoord worden waarbij de relevante theoretische concepten uiteengezet worden. Deze relevante concepten worden vervolgens geoperationaliseerd. In het methodehoofdstuk volgt een onderbouwing van de methoden die gebruikt zijn om een antwoord op de onderzoeksvraag te kunnen formuleren en de kwaliteitscriteria die daarbij centraal staan. In hoofdstuk vijf worden de resultaten uiteengezet aan de hand van de empirische deelvragen. Vervolgens volgt de conclusie en discussie waarin antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvraag en waarin aanbevelingen worden gedaan voor de praktijk, de beperkingen en theoretische implicaties van het onderzoek worden besproken en aanbevelingen voor vervolgonderzoek worden gedaan. In de bijlagen is een overzicht te vinden van de respondenten, de documenten, de topiclijst en de codeboom.



## 2. Contextueel kader: decentralisatie en interbestuurlijke verhoudingen

Om de rol van interbestuurlijke verantwoording bij innovaties in het sociaal domein te kunnen duiden, is het waardevol om deze rol in het licht van de bredere, contextuele en maatschappelijke ontwikkelingen te plaatsen. Dat gebeurt in dit contextueel kader.

Gezien de veelzijdigheid en complexiteit van de decentralisaties is het waardevol om verder in te gaan op de decentralisaties en de veranderde interbestuurlijke verhoudingen. Eerst worden de decentralisaties verder toegelicht en getypeerd. Vervolgens wordt ingegaan op de interbestuurlijke verhoudingen tussen de rijksoverheid en gemeenten.

### 2.1 Decentralisaties in het sociaal domein

De decentralisaties van 2015 staan niet op zichzelf. In Nederland zijn eerder grote decentralisatieoperaties geweest. De decentralisaties van 2015 lijken echter een ander karakter te hebben dan eerdere decentralisaties (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020). Bij eerdere decentralisaties ging het vaak om afzonderlijke taken in plaats van volledige pakketten (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020). Daarnaast leek er bij eerdere decentralisaties in mindere mate sprake van dusdanig grote inhoudelijke, politieke en financiële dimensies (Raad voor het Openbaar Bestuur, 2020).

#### 2.1.1 Transitie en transformatie

Naast de verschillende inhoudelijke, politieke en financiële dimensies bestaan de decentralisaties in het sociaal domein grofweg uit twee processen: een transitie en een transformatie (Brande, 2020). De transitie houdt in dat regels, wetten en verhoudingen worden veranderd; de transformatie bestaat uit werkwijzen en gedrag van betrokken organisaties (Brande, 2020). De transitie is aan het Rijk in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten; de transformatie is aan gemeenten zelf (Brande, 2020).

Bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag is zowel de transitie als de transformatie van belang. Bij de transitie spelen veranderende verhoudingen tussen overheden namelijk een rol. Bij de transformatie gaat het om gedrag van betrokken actoren, wat eveneens relevant is voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag.

#### 2.1.2 Van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving

De decentralisaties in het sociaal domein sluiten nauw aan bij de bredere ontwikkeling in de Nederlandse samenleving: van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving (Gerritsen, 2017). Bij de overgang van de verzorgingsstaat naar de participatiesamenleving staan eigen verantwoordelijkheid

van burgers en een terugtrekkende beweging van de overheid centraal (Van der Linden, 2014). In de participatiesamenleving vervult de overheid een faciliterende rol (Van Ostaaijen, 2014).

### 2.2.3 Toenemende samenwerking

Om die faciliterende rol in de participatiesamenleving te vervullen wordt steeds vaker samenwerking aangegaan. Sinds enkele jaren is het idee dat samenwerking nodig is om successen te behalen in de publieke sector meer gaan leven en neemt de samenwerking tussen organisaties toe (Mandell & Steelman, 2003). Samenwerking tussen verschillende organisaties ontstaat vaak als reactie op complexe problemen met de overtuiging dat het delen van kennis en ervaring leidt tot een betere aanpak van problemen (Van Delden, 2011).

Deze ontwikkeling naar toenemende samenwerking tussen organisaties lijkt verder te worden versterkt door de decentralisatie van taken door de rijksoverheid naar gemeenten (Van den Berg & Maas, 2013). Door decentralisaties zijn verantwoordelijkheden van gemeenten uitgebreid en daarmee zou de autonomie van gemeenten toenemen (Van den Berg & Maas, 2013). Aan deze verantwoordelijkheden kunnen organisaties niet als individuele actor voldoen, maar enkel door samenwerking en dialoog met elkaar aan te gaan (Van den Berg & Maas, 2013).

Ook in het sociaal domein wordt als reactie op de complexiteit en decentralisatie in toenemende mate samengewerkt. De City Deal Eenvoudig maatwerk is een voorbeeld van zo'n samenwerking in het sociaal domein. De City Deal Eenvoudig maatwerk is een traject binnen het interbestuurlijke Programma Sociaal Domein. In de City Deal werken negen gemeenten<sup>3</sup> samen met het Rijk en verschillende uitvoeringsorganisaties, zoals de Belastingdienst en de Sociale Verzekeringsbank (SVB), met als doel manieren te vinden om mensen met gestapelde problemen beter te helpen en zo te zorgen voor betere dienstverlening en ondersteuning aan inwoners en de kosten voor de overheid terug te dringen (Programma Sociaal Domein, 2020). Deze samenwerking krijgt onder andere vorm in werkbezoeken, werksessies, topklassen en thema- en reflectiebijeenkomsten. De City Deal kent drie niveaus. Het eerste niveau is professionals leren maatwerk te leveren en te legitimeren. Het tweede niveau is de uitvoering voor professionals makkelijker maken. Het derde niveau bestaat uit het evalueren en veranderen van regels, wetten en standaardprocedures. Bij dit derde niveau komen de relaties tussen organisaties nadrukkelijk tot uiting (Programma Sociaal Domein, 2020). Gezien de focus van dit onderzoek op interbestuurlijke verhoudingen is dit derde niveau dan ook het meest relevant voor dit onderzoek.

---

<sup>3</sup> Deelnemende gemeenten zijn Leeuwarden, Tilburg, Enschede, Den Haag, Amsterdam, Delft, Utrecht, Zaanstad en Rotterdam.

### **Voorbeeldcasus – het belang van maatwerk**

Buket is 21, zwanger van haar tweede kind en heeft geen vaste woon- of verblijfplaats. Buket was vier jaar toen haar moeder overleed. De band met haar stiefmoeder was verre van goed, waardoor ze vanaf haar achttiende logeerde bij vrienden en familie. Gezien zij nergens stond ingeschreven ontving zij geen zorgtoeslag. Tevens moest zij haar lesgeld aan DUO terugbetalen met als gevolg schuldenproblematiek. Via het wijkteam komt Buket bij een vrouwenopvang voor jonge moeders terecht. Maar de gemeente sluit na 3 maanden de deuren uit kwaliteits- en veiligheidsoverwegingen.

Een urgentieverklaring voor een huurwoning laat lang op zich wachten. Ze is aangewezen op maatschappelijke opvang. Zo'n urgentieverklaring moet worden afgegeven door de afdeling urgentie van het stedelijk domein. Voor werknemers van die afdeling is het, met de schaarse woningmarkt in het achterhoofd, soms lastig om de urgentie in te schatten. Een afwijzing voor een huurwoning betekent dat Buket op straat staat met haar kinderen met mogelijk ondertoezichtstelling. Daar moet in het maatschappelijk domein een oplossing voor worden gevonden. Die oplossing leidt tot veel werk, veel hulpverlening, veel zorg en daarmee tot hoge kosten. Die kosten dreigen op te lopen tot boven de 200.000 euro per jaar.

Door een integrale aanpak tussen verschillende domeinen wordt uiteindelijk een urgentieverklaring gegeven. Sinds Buket haar eigen huis heeft gaat het goed met haar en haar gezin. De enige hulp die nog nodig is is persoonlijke begeleiding die stukje bij beetje wordt afgebouwd. De totale kosten bedragen nog 4800 euro per jaar. Buket heeft weer perspectief: ze start met een opleiding tot administratief medewerker, haar schulden zijn grotendeels afgelost en de relatie met haar familie is verbeterd. De casus van Buket staat niet op zichzelf. Andere gemeenten kampen met eenzelfde soort problemen en uitdagingen. De City Deal Eenvoudig maatwerk vormt een plek om deze problemen en uitdagingen te bespreken, om van elkaar te leren en om, waar nodig, problemen in wet- en regelgeving aan te kaarten.

(Programma Sociaal Domein, 2020, p. 15-18).

## **2.2 Interbestuurlijke verhoudingen in het sociaal domein**

Gezien deze focus op de interbestuurlijke verhoudingen is het essentieel om de context van de interbestuurlijke verhoudingen in het sociaal domein nader uiteen te zetten. Wanneer er gekeken wordt naar de nog niet voltooide uitdagingen in het sociaal domein behoeft de reactie van het Rijk daarop aandacht. De reactie van het Rijk wordt in de inleiding omschreven als de recentralisatiereflex: het Rijk trekt beleidstaken naar zich toe, zonder hierbij de formele verantwoordelijkheden van gemeenten te veranderen (Van de Berg, Bosselaar & Van der Veer, 2013). Om die reactie te kunnen duiden is het van belang inzicht te krijgen in de context van de interbestuurlijke verhoudingen in het sociaal domein.

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat: naast de centrale overheid bestaan decentrale overheden die bevoegd zijn tot regelgeving, bestuur en beleid. De verdeling van taken en bevoegdheden tussen overheidslagen is niet volledig vastgelegd in de Grondwet, maar heeft een open karakter. Ondanks het open karakter is er formeel wel een onderscheid tussen autonomie en medebewind. Bij autonomie mogen decentrale overheden op eigen initiatief taken en verantwoordelijkheden oppakken. Bij autonome taakuitoefening wordt gebruik gemaakt van autonome bevoegdheden die in generieke wetten, zoals de gemeentewet, zijn toegekend. Van medebewind is sprake wanneer de overheid taken expliciet opdraagt aan decentrale overheden. (Peters, Castenmiller, Boogers, Van Dam en Warmelink. 2020)

Volgens Peters, Castenmiller, Boogers, Van Dam en Warmelink (2020) is het onderscheid tussen autonomie en medebewind de laatste jaren sterk vervaagd. De oorzaak hiervan zou liggen in de toegenomen bemoeienis door het Rijk. Daarnaast werken overheden op veel terreinen samen, waardoor het onderscheid tussen autonomie en medebewind minder zichtbaar en tevens minder relevant is. Gezien de intensieve samenwerking in het sociaal domein is het voor dit onderzoek niet nodig vast te houden aan het onderscheid tussen autonomie en medebewind.

Bij het doen van onderzoek binnen de context van interbestuurlijke verhoudingen is het wel relevant om inzicht te krijgen in de wetten die de interbestuurlijke verhoudingen vormgeven, zoals de Grondwet, de gemeentewet, de Code interbestuurlijke verhoudingen en tal van andere documenten. Het gaat voor dit onderzoek echter te ver om de wetten en documenten volledig te analyseren, daarom wordt hier onder gebruik gemaakt van de analyse van Peters et al. (2020).

### 2.2.1 Algemene beginselen van decentraal bestuur

Volgens Peters et al. (2020) zijn er vier algemene beginselen van decentraal bestuur, te weten: het decentralisatiebeginsel, het gelijkwaardigheidsbeginsel, het implementatiebeginsel en het legaliteitsbeginsel.

Het decentralisatiebeginsel houdt in dat decentrale overheden zo veel mogelijk ruimte moeten krijgen om lokale vraagstukken zelfstandig op te kunnen pakken en hierover besluiten te kunnen nemen. Vanuit het decentralisatiebeginsel moeten overheidstaken op een zo laag mogelijk niveau worden belegd. Daarbij geldt 'decentraal waar kan, centraal waar moet'. Bij decentralisaties heeft dit beginsel tot gevolg dat niet alleen taken, maar ook verantwoordelijkheden en bevoegdheden worden overgedragen.

Het gelijkwaardigheidsbeginsel veronderstelt dat er sprake dient te zijn van gelijkwaardigheid en partnerschap tussen overheden. In de gedecentraliseerde eenheidsstaat is formeel geen sprake van hiërarchie tussen bestuurslagen, met uitzondering voor de hiërarchie in wetgeving. Voor



decentralisaties betekent dit beginsel dat de rijksoverheid rekening dient te houden met de belangen, standpunten en het karakter van decentrale overheden.

Het derde algemene decentralisatiebeginsel dat Peters et al. (2020) beschrijven is het implementatiebeginsel. Dit beginsel behelst het bezit van de benodigde financiële, juridische en andere middelen door decentrale overheden zodat zij vraagstukken zelfstandig kunnen aanpakken.

Het legaliteitsbeginsel vloeit voort uit beginselen van een democratische rechtsstaat. De organisatie, werkwijze en het handelen van overheden dient gebaseerd te zijn op democratische wetten en regels. Voor decentralisaties behelst dit beginsel een overdracht van taken en bevoegdheden op basis van wetten, regels en concrete afspraken. Die wetten, regels en afspraken moeten duidelijkheid verschaffen over wat er enerzijds van decentrale overheden wordt verwacht en wat er anderzijds van de rijksoverheid wordt verwacht.

Wanneer vanuit deze decentralisatiebeginselen gekeken wordt naar verantwoording zou het vertrouwensbeginsel bij verantwoording tussen overheidslagen de basis moeten vormen. Dit sluit aan bij de Code interbestuurlijke verhoudingen. Die code stelt dat overheden onderling minder verantwoording af hoeven te leggen, omdat op basis van vertrouwen met verantwoordelijkheden wordt omgegaan. Volgens onderzoek van KPMG (2019) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (2020) sluit de huidige invulling van verantwoording in het sociaal domein niet aan bij de doelstellingen die bij de decentralisatie van het sociaal domein geformuleerd zijn. Anders gesteld: het vertrouwensbeginsel lijkt momenteel niet het basisbeginsel van verantwoording te zijn. In het theoretisch kader, dat volgt op dit contextueel kader, wordt ingegaan op hoe dit van invloed kan zijn op het al dan niet tot stand komen van innovaties in het sociaal domein.

Dit contextueel hoofdstuk heeft inzicht gegeven in de veelzijdigheid en complexiteit van de decentralisaties en de daarmee veranderende interbestuurlijk verhoudingen. We hebben gezien dat zowel de transitie als de transformatie invloed heeft op de interbestuurlijke verhoudingen. Overheden zijn door de complexe dynamiek in toenemende mate gaan samenwerken. De interbestuurlijke verhoudingen zouden volgens Peters et al. (2020) idealiter een viertal beginselen moeten kennen. Zo zouden decentrale overheden zo veel mogelijk de ruimte moeten krijgen om lokale vraagstukken zelfstandig op te pakken (decentralisatiebeginsel); zou er sprake moeten zijn van gelijkwaardigheid tussen overheden en geen sprake van hiërarchische verhoudingen (gelijkwaardigheidsbeginsel); zouden decentrale overheden in de beschikking moeten hebben over voldoende middelen om vraagstukken zelfstandig op te kunnen pakken (implementatiebeginsel) en vormt vertrouwen de basis voor toezicht en verantwoording tussen overheidslagen (vertrouwensbeginsel). Deze beginselen geven inzicht in hoe de interbestuurlijke verhoudingen vorm

zouden moeten krijgen. Daarmee biedt dit contextueel hoofdstuk een belangrijk inzicht in de invulling van interbestuurlijke verhoudingen en helpt het bij de duiding van de interbestuurlijke verhoudingen omtrent verantwoording binnen de City Deal Eenvoudig maatwerk. Het inzicht dat toenemende samenwerking wegens complexiteit de interbestuurlijke verhoudingen (her)vormen is in het bijzonder belangrijk voor dit onderzoek. Hierop zal later, zowel in het theoretisch kader als in het resultatenhoofdstuk, gereflecteerd worden met behulp van de *New Public Governance* benadering.

### 3. Theoretisch kader: theoretische duiding van innovatie, verantwoording en de *agency* en *stewardship theory*

In dit theoretisch kader worden theoretische concepten en theorieën uiteengezet die relevant zijn voor dit onderzoek. Dit gebeurt aan de hand van de drie theoretische deelvragen. Eerst wordt innovatie verder toegelicht door stil te staan bij de definitie en die definitie specifiek toe te passen op de publieke sector en vervolgens op de City Deal Eenvoudig maatwerk (deelvraag 1). Vervolgens wordt verantwoording gedefinieerd en worden relevante theorieën omtrent verantwoording uiteengezet (deelvraag 2). Daarna wordt aandacht besteed aan de verhouding tussen innovatie en verantwoording met behulp van twee theorieën: *agency theory* en *stewardship theory* (deelvraag 3).

#### 3.1 Publieke innovatie

##### 1. Hoe is publieke innovatie in het sociaal domein te definiëren?

Innovatie is zowel een proces als een product (Hendriks, 2018). Innovatie als proces gaat over het invoeren van iets nieuws; innovatie als product gaat over een vernieuwing (Hendriks, 2018). Hendriks merkt daarnaast op dat in het bestuurlijke domein aan vernieuwing de belofte van verbetering gekoppeld wordt. Hij zegt daarover het volgende: “Iets nieuws brengt niet automatisch iets beters, maar om tot verbeteringen te komen moeten nieuwe combinaties wel worden beproefd.” (Hendriks, 2018, p. 56). Op voorhand kan er dus niet vanuit worden gegaan dat een innovatie een verbetering is. Innovatie kan dan wel niet één op één als verbetering bestempeld worden, maar is vermoedelijk wel veelbelovender en aantrekkelijker dan de voorafgaande situatie, stellen Brandsen, Cattacin, Evers en Zimmer (2016).

Voorheen werd innovatie vooral geassocieerd met de private sector, waarbij economische processen als competitie en concurrentie werden beschouwd als aanjagers van innovatie (Hanneman, 2018). Samenwerking wordt nu echter steeds vaker als aanjager van innovatie gezien (Hanneman, 2018; Hartley, Sørensen & Torfing, 2013). De assumptie dat samenwerking tussen organisaties een aanjager is voor innovatie in de publieke sector is relevant voor dit onderzoek. Zo lukt het binnen de City Deal Eenvoudig maatwerk om maatwerktrajecten succesvol te laten plaatsvinden in samenwerking met verschillende partijen (Helderman, Zeitlin & Sabel, 2020).

Wanneer gesproken wordt over innovatie in de publieke sector binnen de *New Public Governance* benadering is de term interorganisationele innovatie passend. Bij interorganisationele innovatie gaat het om vormen van verandering over organisatiegrenzen heen (Moore & Hartley, 2010). In 1993 stelde Hall reeds dat beleidsverandering niet altijd het resultaat is van een autonome overheid. Hall (1993) stelt dat beleidsverandering niet alleen een resultaat is van machtsvertoon, maar ook van

onzekerheid. Hall (1993) toont aan dat externe actoren in tijden van onzekerheid, invloed kunnen uitoefenen op beleid door het aandragen van mogelijkheden.

Bestuurskundige literatuur over innovatie maakt veelvuldig gebruik van de definitie van Rogers (2003). Rogers stelt dat innovatie een idee, praktijk of doel is dat door een actor als nieuw wordt ervaren. Belangrijk aan deze definitie voor dit onderzoek is dat het daarmee gaat om een subjectieve, relatieve vorm van innovatie. Een innovatie moet dus nieuw zijn voor degene die ermee in aanraking komen. De subjectieve beleving is volgens Rogers (2003) namelijk van belang voor de reactie op een innovatie.

Een ander belangrijk kenmerk van innovatie is dat een innovatie tevens een poging is om het idee toe te passen in de praktijk (Hartley, 2005). Door het toevoegen van dat kenmerk aan de definitie, onderscheidt een innovatie zich van een inventie: het gaat niet alleen om een nieuwe idee, maar ook om een nieuwe praktijk (Hanneman, 2018). Het onderscheid tussen een innovatie en een inventie is gelet op de City Deal Eenvoudig maatwerk duidelijk te herkennen: de poging om te vernieuwen zit niet alleen in het idee van maatwerk (inventie), maar ook in het streven dat idee daadwerkelijk toe te passen in de praktijk (innovatie), zoals blijkt uit de voorbeelden in het Maatwerk Magazine (Programma Sociaal Domein, 2020).

Daarnaast zijn in de bestuurskundige literatuur twee soorten innovatie te onderscheiden: radicale en incrementele innovatie. Bij radicale innovatie is sprake van een fundamentele wijziging van publieke dienstverlening (Osborne & Brown, 2005). Bij incrementele innovatie gaat het om een kleine verandering in bestaande dienstverlening en processen (Osborne & Brown, 2005).

Bij de hervormingen in het sociaal domein lijkt van beide vormen innovatie sprake te zijn. De transitie is te typeren als een radicale innovatie (Hanneman, 2018). De transformatie lijkt eerder te vragen om een incrementele innovatie, gezien de transformatie vraagt om een andere manier van denken en werken van organisaties die gebaat is bij kleine stapjes (Hanneman, 2018).

### 3.2 Verantwoording

Het tweede relevante theoretische begrip van dit onderzoek is verantwoording. Verantwoording wordt in de academische literatuur veelal als een complex fenomeen beschreven. Ook in het dagelijks taalgebruik leiden begrippen omtrent verantwoording tot verwarring en worden termen die ermee samenhangen vaak door elkaar heen gebruikt, zoals het geval is bij verantwoordelijkheid en verantwoording. Toch hebben beide termen een andere betekenis. 'Verantwoordelijkheid' is een stand van zaken; 'verantwoording' is daarentegen een proces (Bovens, 2005). Verantwoordelijkheid gaat vaak vooraf aan verantwoording; wie bepaalde verantwoordelijkheden heeft, moet daar vaak

verantwoording over afleggen (Bovens, 2005). De twee termen hangen daarmee dus wel met elkaar samen, maar betekenen iets anders. Dit onderzoek focust primair op verantwoording binnen het sociaal domein, maar gezien de samenhang zijn verantwoordelijkheden daar onlosmakelijk aan verbonden.

Wanneer gekeken wordt naar verantwoordelijkheden en verantwoording omtrent het sociaal domein worden gemeenten in toenemende mate verantwoordelijk voor zorg en welzijn.

Tegelijkertijd wordt door verticaal toezicht en innovatiebeperkende verantwoordingsmechanismen, verondersteld dat gemeenten niet in staat zijn aan die verantwoordelijkheid te voldoen en wordt zo de verantwoordelijkheid weer ingeperkt (Tonkens, 2011). Er lijkt een spanning te bestaan tussen de verantwoordelijkheid die erin wordt geïmpliceerd en de actieve verantwoordelijkheid en bewegingsvrijheid die wordt ervaren. Wanneer *responsibilisation* en *de-responsibilisation* ten opzichte van elkaar worden beschouwd, lijken ze elkaars verstorende spiegel te zijn (Tonkens, 2011). Hoe meer de nadruk komt te liggen op verantwoordelijkheidsbesef (*responsibilization*), hoe meer gefocust wordt op verantwoording van resultaten en uitkomsten, wat leidt tot zowel *de-responsibilisation* als *responsibilisation* (Tonkens, 2011).

Om deze relatie tussen verantwoording en verantwoordelijkheid beter te kunnen begrijpen is het van belang om verantwoording als theoretisch concept uiteen te zetten. Verantwoording wordt in de academische literatuur veelal als een complex fenomeen beschreven. Bovens (2005) zegt daarover het volgende “Het is voor buitenstaanders vaak bijzonder moeilijk om na te gaan wie, en in welke mate, verantwoordelijk kan worden gehouden voor het optreden van een publieke instelling, omdat het optreden van de organisatie vaak een optelsom is van tal van deelhandelingen.” (p. 7). Veel auteurs geven dan ook geen concrete definitie van verantwoording, maar houden een brede definitie aan. Die brede definitie leidt tot de volgende consensus: verantwoording is een inhoudelijke norm waarmee het handelen van een grote verscheidenheid aan publieke actoren beoordeeld wordt (Schillemans, 2013).

Naast deze ‘consensusdefinitie’ is de definitie van Bovens (2005) een veelgebruikte definitie. Bovens spreekt van verantwoording wanneer “er sprake is van een sociale relatie waarbij een actor zich verplicht voelt om zijn optreden uit te leggen en te rechtvaardigen tegenover een relevante ander” (p. 2). Bovens stelt dat de verplichting die wordt ervaren zowel formeel als informeel kan zijn. Deze definitie is relevant voor dit onderzoek, aangezien het niet alleen ingaat op formele verantwoordingsprocedures en -mechanismen, maar nadrukkelijk het belang van gevoel en ervaring benadrukt.

### 3.2.1 Formele verantwoording

Formele verantwoording is vertaald in een enorm scala van institutionele mechanismen (Bovens, 2005). Die verantwoordingsmechanismen bestaan uit drie te onderscheiden analytische fases (Bovens, 2005). In de eerste analytische fase, de informatiefase, legt de actor verantwoording af over zijn gedrag en prestaties aan een andere actor. In de tweede fase wordt de doorgegeven informatie beoordeeld, vaak in dialoog. Daarbij kan om aanvullende informatie gevraagd worden en wordt een oordeel gevormd over het handelen van de actor. De actor zal vragen beantwoorden en waar nodig zijn handelswijze rechtvaardigen en verdedigen. Deze tweede fase wordt ook wel de debatfase genoemd. In de laatste fase, de sanctie- of oordeelsfase genoemd, wordt een eindoordeel gevormd en wordt besloten of en hoe er gebruik gemaakt wordt van beschikbare sancties.

De actor kan een individu of een organisatie zijn. De literatuur over verantwoording binnen het openbaar bestuur neemt een middenweg in tussen systemische en individuele verantwoording en richt zich primair op organisatorische verantwoording (Schillemans, 2013). In dit onderzoek zal eveneens gefocust worden op organisatorische verantwoording van gemeenten met de overtuiging dat organisatorische verantwoording beïnvloed wordt door systemische en individuele verantwoordingsdimensies.

Om te achterhalen welke rol verantwoording speelt bij geslaagde innovaties in het sociaal domein wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van de definitie van Bovens (2005). Bovens spreekt, zoals eerder uiteengezet, van verantwoording wanneer “er sprake is van een **sociale relatie**<sup>4</sup> waarbij **een actor** zich **verplicht voelt** om zijn **optreden** uit te leggen en te rechtvaardigen tegenover een **relevante ander**” (p. 2). Op basis van deze definitie is er een tweetal belangrijke dimensies vastgesteld voor dit onderzoek: de **veronderstelde sociale relatie** en het **gevoel van verplichting**

Deze belangrijke dimensies moeten in samenhang met elkaar worden geanalyseerd om een alomvattende uitspraak te kunnen doen over de invloed van verantwoording op innovaties. Vandaar dat de indicatoren in samenhang met elkaar geoperationaliseerd worden.

---

<sup>4</sup> Dikgedrukte theoretische concepten worden verderop geoperationaliseerd.

Dimensies verantwoording	Subdimensies verantwoording	Indicatoren
Veronderstelde sociale relatie	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het Rijk heeft verwachtingen van gemeenten</li> <li>- Gemeenten hebben verwachtingen van wat het Rijk verwacht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het Rijk verwacht van gemeenten dat zij verantwoording afleggen over hetgeen zij doen binnen de City Deal</li> <li>- Gemeenten hebben verwachtingen van waarover zij verantwoording af moeten leggen aan het Rijk binnen de City Deal</li> </ul>
Gevoel van verplichting	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formele verplichting</li> <li>- Informele verplichting</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeenten ervaren een formele verantwoordingsplicht</li> <li>- Gemeenten ervaren een informele verantwoordingsplicht</li> </ul>

Gezien de definitie van Bovens (2005) een ervaren verplichting verondersteld is het voor dit onderzoek belangrijk om stil te staan bij die ervaren verplichting.

### 3.2.2 Verantwoordingslijnen

Een belangrijke contextuele ontwikkeling binnen het sociaal domein die mede vormgeeft aan de ervaren verantwoordingsverplichting zijn de decentralisaties van 2015. Wanneer deze decentralisaties theoretisch verbonden worden aan verantwoording levert dit interessante inzichten op die bruikbaar zijn voor dit onderzoek. Strøm (2000) stelt dat verantwoording het best werkt als er sprake is van traditionele, hiërarchische verantwoordingslijnen in het beleidsproces. Decentralisaties en netwerksamenwerkingen verbreken die directe, hiërarchische verantwoordingslijnen (Strøm, 2000), zoals in het sociaal domein het geval is. Door het doorbreken van traditionele, hiërarchische verantwoordingslijnen bij decentralisaties en netwerken is het moeilijk om één actor verantwoordelijk te houden, omdat de actor slechts gedeeltelijk autonoom is en daarmee slechts gedeeltelijk verantwoordelijk is voor resultaten en uitkomsten (Schillemans, 2013).

### 3.3 Agency en stewardship theory

De stelling van Strøm (2000) dat verantwoording het best werkt als er sprake is van traditionele, hiërarchische verantwoordingslijnen vormt een eerste aanzet tot de theoretische rol van verantwoording bij innovatie. Die rol kan aangevuld en geanalyseerd worden met behulp van de

*agency* en *stewardship theory*. De *agency theory* en de *stewardship theory* zijn beide institutionele theorieën die zich richten op hoe gedrag en keuzes in organisaties vorm krijgen op basis van institutionele contexten (Schillemans, 2016). De *agency theory* zou een verklaring kunnen vormen voor de begrenzen rol van verantwoording bij innovaties, terwijl de *stewardship theory* zou kunnen verklaren waarom verantwoording juist bevorderend zou kunnen werken op innovatie.

### 3.3.1 *New Public Management & agency theory*

De *agency theory* is gebaseerd op een economisch perspectief van gedrag waarbij wordt aangenomen dat actoren rationeel en individualistisch zijn en streven naar nutsmaximalisatie. In de *agency*-theorie spelen twee partijen een rol: de principaal en de agent. De principaal is de opdrachtgever, de agent is de opdrachtnemer (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997).. De opdrachtgever (principaal) besteedt een deel van zijn taken en bevoegdheden uit aan de opdrachtnemer (agent) (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997).. Vertaald naar de interbestuurlijke verhoudingen binnen het sociaal domein: het Rijk besteedt taken en bevoegdheden uit aan gemeenten. Daarmee is het Rijk in deze relatie de opdrachtgever en zijn gemeenten hier opdrachtnemer. Zowel agent als opdrachtgever zouden volgens deze theorie proberen zo veel mogelijk individueel nut te realiseren, met de minst mogelijke kosten (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). De *agency theory* gaat uit van **extrinsieke motivatie**<sup>5</sup> met behulp van extrinsieke beloningen: tastbare, inwisselbare middelen met een meetbare waarde (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997).

Bij het nastreven van eigenbelang gaat het enerzijds om individueel eigenbelang. Anderzijds gaat het in de context van interorganisatiele samenwerking om het belang van de eigen organisatie ten opzichte van het belang van de andere organisatie (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). De *agency theory* veronderstelt dat agent en principaal **botsende belangen** hebben (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). Voor opdrachtgevers is het op voorhand moeilijk om te bepalen welke *agents* onder welke omstandigheden welke belangen behartigen en welke keuzes daaruit voortvloeien (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). Om die botsende belangen te beheersen is het volgens de *agency theory* nodig om controlestructuren op te leggen (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). De basis voor de controlemechanismen die passend zijn binnen de *agency theory* is een beloningssysteem op basis van eerder genoemde extrinsieke beloningen (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997).

---

<sup>5</sup> Dikgedrukte theoretische concepten worden verderop geoperationaliseerd.



Vanuit de *agency theory* hebben centrale overheden reden om zich zorgen te maken over het gebruik van bevoegdheden en moeten ze manieren vinden om de risico's onder controle te houden (Schillemans, 2016). Een van de manieren om die risico's te beperken is het institutionaliseren van verantwoordingsmechanismen. Verantwoording wordt vanuit de *agency theory* ook wel gezien als een centraal, rationeel concept (Schillemans, 2016).

De **centrale coördinatie** die de *agency theory* veronderstelt, duidt **asymmetrische machtsverhoudingen** aan (Provan & Kenis, 2008). Centrale coördinatie kan leiden tot weerstand bij andere organisaties met als gevolg het verlies van motivatie om gezamenlijke doelen na te streven (Provan & Kenis, 2008).

Bij de samenwerking in het sociaal domein is de rijksoverheid als centrale coördinator (opdrachtgever) te bestempelen. Vertaald naar de context van interbestuurlijke verhoudingen: de hiërarchische invulling van de systeemverantwoordelijkheid door de rijksoverheid zou er bij gemeenten toe kunnen leiden dat zij minder gemotiveerd zijn de gezamenlijke decentralisatiedoelstellingen na te streven door middel van innovatie.

De (werk)hypothese die hieruit volgt, luidt als volgt: **een controle-gerichte invulling van interbestuurlijke verantwoording begrenst innovatie in het sociaal domein.**

De *agency theory* was de dominante theorie binnen de *New Public Management* (NPM) benadering (Mills, Bradley & Keast, 2019). NPM werd als remedie gezien voor vermeende financierings-, capaciteits- en efficiëntieproblemen (Mills, Bradley & Keast, 2019). NPM heeft echter niet gezorgd voor een verbetering van de dienstverlening. Problemen met de kwaliteit van publieke dienstverlening hebben geleid tot publieke verontwaardiging en nieuwe inzichten over dienstverlening.

### 3.3.2 *New Public Governance & stewardship theory*

Als reactie op de beperkte en interne focus van NPM en de daaruit voortvloeiende onbedoelde negatieve effecten ontwikkelde de *New Public Governance* benadering (NPG) zich als een nieuwe manier van openbaar bestuur (Osborne, 2006). NPG gaat uit van een meervoudige overheid die er op gericht is contacten tussen organisaties te versterken, de nadruk legt op dienstverleningsprocessen en de uitwerking en effecten daarvan (Osborne, 2006). Bij NPG verlegt de overheid haar focus van binnen naar buiten met als idee dat complexe maatschappelijke vraagstukken beter aangepakt kunnen worden in samenwerking met andere organisaties en in verbinding met de samenleving (Pierre & Peters, 2020). De grenzen tussen actoren, zowel binnen als buiten de overheid, vervagen en daarmee vervagen ook de verantwoordelijkheden en rollen van individuele actoren (Hendriks, 2020). Daarbij is de rol van de overheid volgens Moore en Benington (2011) om activiteiten en

mogelijkheden van de overheid, andere organisaties en de samenleving zo in te zetten dat publieke waarde creatie gerealiseerd wordt.

De toegenomen ontwikkeling van NPG heeft ertoe geleid dat de aannames van de *agency theory* in toenemende mate werden verworpen (Mills, Bradley & Keast, 2019). De *stewardship theory* is de tegenhanger van de *agency theory* met als doel rijkere aannames omtrent menselijk gedrag te bieden. Aan de *stewardship theory* ligt de opvatting ten grondslag dat individuen de behoefte hebben om door te groeien en zich verder te ontwikkelen en dat die behoefte verder rijkt dan de economische visie op het handelen van de mens (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). De *stewardship theory* gaat uit van continu op elkaar afgestemde en **gezamenlijke belangen** van actoren. *Stewardship*-theoretici gaan uit van een sterke relatie tussen het succes van de organisatie en tevredenheid van de opdrachtgever waarbij stewards de belangen van hun opdrachtgevers tegemoet willen komen (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). Het doel van de steward is om goed werk te leveren in lijn met wat de opdrachtgever van hem vraagt. (Mills, Bradley & Keast, 2019).

Zelfs als de belangen van de steward en de opdrachtgever niet op een lijn liggen, hecht de steward meer waarde aan samenwerking dan aan strijd (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). De steward ziet namelijk meer nut in samenwerking en gedraagt zich daarnaar (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). Stewards werkzaam binnen samenwerkende organisaties met concurrerende belangen worden gemotiveerd om beslissingen te nemen waarvan zij denken dat ze in het **algemeen belang** zijn (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). Zelfs in de meest politiek geladen omgeving kan men aannemen dat de meeste actoren verlangen naar een levensvatbare, succesvolle organisatie (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). Een steward die met succes de prestaties van de organisatie verbetert, geeft over het algemeen de meeste voldoening voor alle betrokken actoren, omdat de meeste stakeholdergroepen belang hebben bij een goede organisatie (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). Daarmee kunnen de begunstigden van *stewardship* verschillende actoren omvatten: de eigen organisatie, andere organisaties en/of de maatschappij (Mills, Bradley & Keast, 2019).

De prestaties van de steward worden beïnvloed door de structurele situatie waarin hij of zij zich bevindt (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). De structurele situatie heeft een positieve invloed als de motivaties van de opdrachtgever passen bij het model dat ten grondslag ligt aan de *stewardship theory* (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). De bereidheid van stewards om te handelen in het belang van de opdrachtgever wordt versterkt door het realiseren van **structurele, psychologische factoren**, zoals de nadruk op **vertrouwen, autonomie en gelijkwaardigheid, gedeelde normen en waarden** en **verantwoordelijkheidsgevoel** (Davis, Schoorman & Donaldson,

1997). Zo is het volgens de *stewardship theory* wenselijk dat de autonomie van de steward bewust wordt uitgebreid op basis van vertrouwen. Daarnaast is het binnen de *stewardship theory* van belang dat stewards intrinsiek gemotiveerd worden. In tegenstelling tot de *agency theory* worden stewards niet hoofdzakelijk gestimuleerd door beloningen die gemakkelijk gekwantificeerd kunnen worden, maar juist door intrinsieke, immateriële waarderingen. De behoeften van stewards omtrent beloning en waardering sluiten daarmee aan bij een hogere orde van hiërarchie op de piramide van Maslow (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997).

De bereidheid om in het belang van de opdrachtgever te handelen wordt daarentegen geremd door strakke controle- en verantwoordingsmechanismen (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997).

*Stewardship* mechanismen richten zich op structuren die faciliteren en versterken in plaats van degenen die toezicht houden en controleren (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997).

Eenzijds zijn stewards dus gemotiveerd om de belangen van hun opdrachtgever te realiseren: gemeenten zouden dan bereid zijn om de doelstellingen van het Rijk te realiseren en daarbij wellicht de belangen van de eigen organisatie naar de achtergrond te verplaatsen, in het belang van de samenwerking. Anderzijds wordt over stewards gesteld dat zij in een samenwerkingsnetwerk van meerdere belangen in staat zijn om te handelen volgens het algemeen belang.

Vertaald naar de verhouding tussen innovatie en verantwoording in het sociaal domein zou dit mogelijk kunnen betekenen dat gemeenten het algemeen belang belangrijker vinden dan voldoen aan de belangen van de rijksoverheid. Dat algemene belang zou vervolgens ingezet kunnen worden bij verantwoording aan het Rijk. Wanneer innovatie nodig is om het algemeen belang te realiseren, zullen gemeenten dit vanuit de *stewardship theory* dus mogelijk alsnog doen en dit algemeen belang vervolgens gebruiken wanneer verantwoording over innovaties afgelegd moet worden.

Dit inzicht vanuit de *stewardship theory*, in combinatie met het eerder uiteengezette inzicht van Hendriks (2018), leidt tot de tweede (werk)hypothese: **een vertrouwens-gerichte invulling van interbestuurlijke verantwoording bekrachtigt innovatie in het sociaal domein.**

De *stewardship* benadering is waardevol bij het analyseren van processen, gedrag en resultaten van organisaties waarin het moeilijk lijkt om strikt doelgericht en zelfzuchtig rationeel gedrag aan te nemen (Schillemans, 2016). Dit is vooral van toepassing in maatschappelijke organisaties die handelen op het gebied van zorg en welzijn, zoals vermoedelijk bij gemeenten het geval is.

Wanneer het gedrag van gemeenten geanalyseerd wordt vanuit intrinsieke motivatie is de relatie met de centrale overheid als opdrachtgever beter te begrijpen. Vanuit de *stewardship* benadering is te veronderstellen dat betrokken actoren in het sociaal domein in zekere mate overlappende en/of

op elkaar aansluitende belangen hebben. Wanneer de betrokken actoren gezien worden als actoren die hetzelfde doel nastreven, verandert dat de relatie tussen de actoren. De *agency* benadering gaat uit van een hiërarchische relatie waarbij de opdrachtgever manieren moet vinden om zijn eigen belangen te behartigen en controle uit te oefenen. De *stewardship* benadering bepleit een minder hiërarchische en meer gelijkwaardige relatie. Dit zou helpen actoren met elkaar te verbinden en hun gezamenlijke inzet voor gezamenlijke doelen te versterken. Een omgekeerde redentatie levert het volgende inzicht op, wat nuttig kan zijn om de verhouding tussen verantwoording en innovatie in het sociaal domein te analyseren: zodra centrale overheden een toevlucht nemen tot institutionele mechanismen en extrinsieke motivatie gebruiken, distantiëren andere actoren zich en neemt de wil gezamenlijk op te trekken om het gezamenlijke doel te verwezenlijken af (Schillemans, 2016).

Ondanks het belang van de *stewardship theory* en het waardevolle inzicht dat deze theorie biedt voor de analyse van gedrag van organisaties die actief zijn op het gebied van de drie wetten, is het naïef om aan te nemen dat eigenbelang en externe motivatie in deze organisaties geen rol spelen (Schillemans, 2016). Het is realistischer om aan te nemen dat een combinatie van gemeenschappelijk belang en eigenbelang plaatsvindt, evenals een combinatie van extrinsieke en intrinsieke motivatie (Schillemans, 2016). Dat betekent dat beide benaderingen een waardevol analytisch perspectief bieden.

Het inzicht dat een combinatie van de *agency* en *stewardship* aspecten tegelijkertijd plaats kan vinden leidt tot de derde (werk)hypothese: **een invulling van interbestuurlijke verantwoording op basis van zowel controle-gerichte aspecten als vertrouwens-gerichte aspecten is zowel (niet) begrenzend als (niet) bekrachtigend voor innovatie in het sociaal domein.**

Om de hiervoor geformuleerde werkhypotheses te kunnen toetsen is het van belang dat de theoretische concepten van de *agency* en *stewardship theory* geoperationaliseerd worden. De ervaren verantwoordingsplicht wordt in dit onderzoek geanalyseerd langs twee benaderingen: de *agency* benadering en de *stewardship* benadering. Deze twee benaderingen worden als volgt geoperationaliseerd aan de hand van de uiteenzetting van Davis, Schoorman en Donaldson (1997):

Dimensies ervaren verantwoording	Subdimensies	Indicatoren
<i>Agency</i> benadering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Botsende belangen</li> <li>- Centrale coördinatie</li> <li>- Asymmetrische machtsverhoudingen</li> <li>- Extrinsieke en afnemende motivatie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Belangen van Rijk en gemeenten omtrent het sociaal domein botsen</li> <li>- gemeenten ervaren centrale coördinatie vanuit het Rijk</li> <li>- gemeenten ervaren asymmetrische machtsverhoudingen als gevolg van centrale coördinatie</li> <li>- gemeenten worden extrinsiek gemotiveerd en ervaren afnemende motivatie</li> </ul>
<i>Stewardship</i> benadering	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gezamenlijke belangen</li> <li>- Intrinsieke motivatie</li> <li>- Structurele psychologische factoren: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Vertrouwen</li> <li>- Autonomie en gelijkwaardigheid</li> <li>- Gedeelde normen en waarden</li> <li>- Verantwoordelijkheidsgevoel</li> </ul> </li> <li>- Algemeen/maatschappelijk belang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gemeenten en Rijk hebben gezamenlijke belangen omtrent het sociaal domein</li> <li>- Gemeenten worden intrinsiek gemotiveerd om bij te dragen aan het gezamenlijk belang?</li> <li>- De verantwoordingrelatie tussen gemeenten en het Rijk in de City Deal is gebaseerd op vertrouwen</li> <li>- Gemeenten ervaren de mogelijkheid om autonoom te handelen op basis van gelijkwaardigheid</li> <li>- Gemeenten ervaren gedeelde normen en waarden</li> <li>- Gemeenten voelen zich verantwoordelijk voor hun bevoegdheden in het sociaal domein</li> <li>- Het maatschappelijk belang heeft een</li> </ul>

		dominante rol bij verantwoording
--	--	-------------------------------------

In dit theoretisch kader is gefocust op de definitie van publieke innovatie. Vervolgens is de definitie van verantwoording besproken met behulp van Bovens (2005). Deze definitie is geoperationaliseerd en komt terug in het bespreken van de resultaten, evenals de fases van verantwoording. Er zijn daaropvolgend twee academische theorieën uiteenzet: de *agency theory* en de *stewardship theory*. Deze zijn gekoppeld aan de ontwikkeling van New Public Management naar New Public Governance: een ontwikkeling die wederom naar voren zal komen bij het bespreken van de resultaten. Afsluitend zijn de *agency* en *stewardship* aspecten geoperationaliseerd aan de hand van Davis, Schoorman en Donaldson (1997). Deze operationalisatie komt terug in de resultaten, daar waar de ervaren *agency* en *stewardship* aspecten besproken worden. Op de geformuleerde werkhypothesen wordt in de conclusie en discussie (hoofdstuk 6) teruggeblikt.

## 4. Methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk zal het onderzoeksproces verantwoord worden. Allereerst zal verantwoord worden waarom de keuze voor kwalitatief onderzoek gemaakt is. Vervolgens zal worden ingegaan op de wetenschapsfilosofische positie, gevolgd door de onderzoeksstrategie en case-selectie. Er volgt een uiteenzetting en verantwoording van de gebruikte onderzoeksinstrumenten en de data-analyse. Afsluitend zal ingegaan worden op de kwaliteitscriteria die in dit onderzoek gehanteerd zijn.

### 4.1 Verantwoording kwalitatief onderzoek

De keuze voor kwalitatief onderzoek vloeit voort uit de doelstelling van dit onderzoek. Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is het essentieel om stil te staan bij de ervaringen en interpretaties van betrokkenen bij de City Deal Eenvoudig maatwerk. Kwalitatief onderzoek maakt het mogelijk om deze ervaringen en interpretaties te begrijpen en daarmee in te zoomen op de sociale werkelijkheid van respondenten (Boeije, 2014).

Het tweede argument voor de gepastheid van kwalitatief onderzoek is de verkennende aard van dit onderzoek. Er is nog weinig onderzoek gedaan naar de verhouding tussen verantwoording en innovatie. Op basis van concepten in de literatuur zijn verbanden gelegd. Kwalitatieve onderzoeksmethoden vormen geschikte methoden om een explorerend onderzoek uit te voeren (Boeije, 2014)

### 4.2 Wetenschapsfilosofische positie

Dit onderzoek is vormgegeven vanuit een interpretatieve wetenschapsfilosofie. Gezien de sociale werkelijkheid van respondenten onderhevig is aan betekenisgeving op zowel individueel als organisatorisch niveau, bestaat er niet zoiets als 'de sociale werkelijkheid' (Duberley, Johnson & Cassell, 2012). De (ervaren) verhouding tussen innovatie en verantwoording is niet los te zien van betekenisgeving van betrokkenen bij de City Deal Eenvoudig maatwerk. De verhouding wordt juist vormgegeven door processen van betekenisgeving waarbij ervaringen, interpretaties en meningen een doorslaggevende rol spelen.

Daarnaast is het onderzoeksproces als abductief te typeren. Voor het starten van de dataverzameling zijn in het contextueel en theoretisch kader verschillende aspecten van innovatie en verantwoording uiteengezet. Desondanks bood het proces van dataverzameling ruimte voor aanpassingen naar aanleiding van eerder verzamelde data en de analyse van die databronnen. Deze manier wordt door Boeije (2014) aangeduid als abductie. Bij een abductief proces is er ruimte voor nieuwe relevante concepten en maken niet-relevante concepten waar nodig plaats voor die nieuwe relevante concepten (Boeije, 2014). Het onderzoeksproces wordt daarmee ingezet als een leerproces:

voorlopige ideeën worden op het onderzoeksveld afgestemd en vraagstellingen worden tussentijds aangescherpt (Wester, 2004). Om het leerproces van onderzoek te bevorderen en abductie toe te passen wisselen waarneming en analyse elkaar continu af (Wester, 2004). Deze afwisseling wordt gebaseerd op voorafgaande handelingen, waarnemingen en analyses in het onderzoeksproces.

### 4.3 Strategie en case-selectie

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is het essentieel om te focussen op de sociale werkelijkheid en leefwereld van respondenten. Om aansluiting te vinden bij die sociale werkelijkheid en leefwereld is context zeer relevant. Om oog te hebben voor die context is gekozen voor een enkelvoudige *case study*. Een *case study* is een onderzoeksstrategie waarbij *cases* van het onderzoeksonderwerp in hun natuurlijke situatie worden onderzocht (Van Thiel, 2015). Binnen dit onderzoek staat de *case* 'City Deal Eenvoudig maatwerk' centraal. Voor deze *case* is gekozen op basis van zijn unieke innovatiegehalte. Een enkelvoudige *case study* is namelijk uitermate geschikt voor unieke gevallen (Van Thiel, 2015)..

In een innovatieve case, zoals de City Deal Eenvoudig maatwerk (Helderman, Zeitlin & Sabel, 2020), kan het daadwerkelijke verband tussen verantwoording en innovatie worden onderzocht. Daarmee wordt gebruik gemaakt van een *most likely case design*: als er een verband is tussen verantwoording en innovaties is het het meest waarschijnlijk dat zo'n verband kan worden aangetoond binnen een innovatieve werkwijze. In deze case wordt verantwoording kennelijk niet gebruikt als excuus om innovatie niet te laten plaatsvinden. Zo kunnen de daadwerkelijke uitdagingen of kansen omtrent verantwoording van innovaties in beeld worden gebracht.

Een *case study* maakt het echter lastig om de bevindingen van de onderzochte situaties te generaliseren naar andere situaties (Van Thiel, 2015). Dit komt door de uniciteit van de casus en de contextgebondenheid van de bevindingen (Van Thiel, 2015). Het is van belang om hier bij het interpreteren van de resultaten rekening mee te houden.

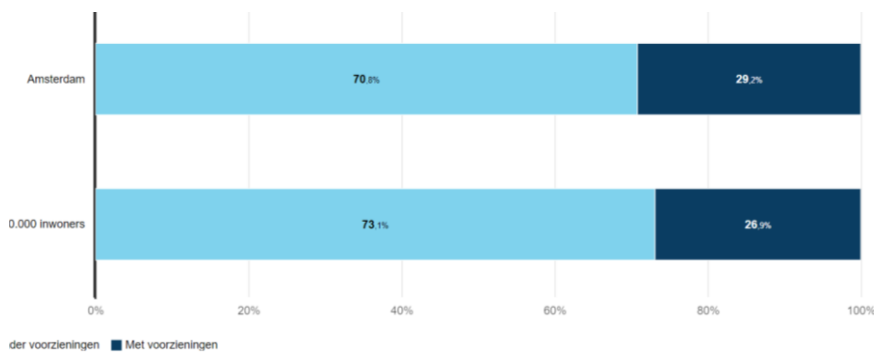
Binnen de case 'City Deal Eenvoudig maatwerk' wordt gekozen voor verdieping in drie gemeenten binnen de City Deal: Utrecht, Amsterdam en Den Haag. Hier is voor gekozen om binnen het beperkte tijdsbestek van dit onderzoeksproces voldoende oog te hebben voor de context. Zo kunnen er, ondanks de beperkte tijd, diepgaande en rijke resultaten gerealiseerd worden

#### 4.3.1 vergelijkbaarheid

De drie gemeenten zijn grote steden met enigszins vergelijkbare uitdagingen in het sociaal domein, zoals blijkt uit onderstaande beschrijvingen.



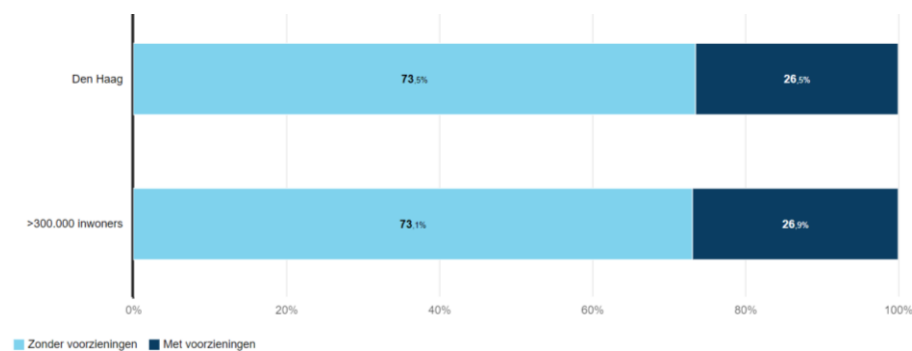
## Amsterdam



Figuur 1: Het percentage huishoudens zonder en met zorg en ondersteuning in Amsterdam ten opzichte van het totaal aantal huishoudens in vergelijking met de referentiegroep (in procenten), eerste halfjaar 2020 (Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, 2020).

In het eerste halfjaar van 2020 deden in de gemeente Amsterdam 292 op de 1000 inwoners een beroep op een voorziening voor zorg en ondersteuning vanuit het sociaal domein<sup>6</sup> (referentiegroep: 268, Nederlands gemiddelde: 217) (Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, 2020). 50 procent van de hulpbehoevende maakte gebruik van meer dan een voorziening (referentiegroep: 54%, Nederlands gemiddelde: 53%). 15 procent (gelijk aan de referentiegroep, Nederlands gemiddelde: 8%) ontving een combinatie van voorzieningen voor zorg en ondersteuning vanuit verschillende wetten in het sociaal domein (Jeugdwet, Wmo en Participatiewet).

## Den Haag



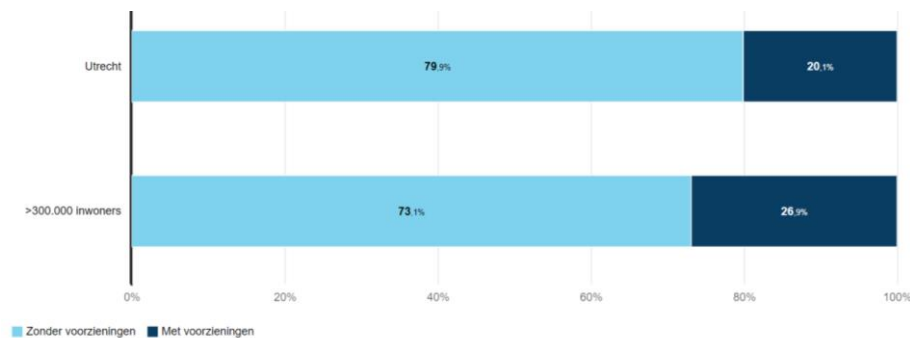
Figuur 2: Het percentage huishoudens zonder en met zorg en ondersteuning in Den Haag ten opzichte van het totaal aantal huishoudens, in vergelijking met de referentiegroep (in procenten), eerste halfjaar 2020 (Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, 2020).

De gemeente Den Haag kende in het eerste halfjaar van 2020 264 op de 1000 inwoners met een voorziening voor zorg en ondersteuning vanuit het sociaal domein (Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, 2020). Ruim 60 procent maakte gebruik van meer dan één voorziening en ongeveer 15

<sup>6</sup> Onder zorg en ondersteuning worden de individuele voorzieningen verstaan op grond van de Wmo, de Jeugdwet en/of de Participatiewet

procent van deze voorziening werd gefaciliteerd vanuit meerdere wetten binnen het sociaal domein (Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, 2020).

### Utrecht



Figuur 3: Het percentage huishoudens zonder en met zorg en ondersteuning in de gemeente Utrecht ten opzichte van het totaal aantal huishoudens, in vergelijking met de referentiegroep (in procenten), eerste halfjaar 2020. (Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, 2020).

In de gemeente Utrecht waren er in het eerste halfjaar van 2020 198 huishoudens per 1.000 inwoners met een voorziening voor zorg en ondersteuning vanuit het sociaal domein (Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein, 2020). Ruim de helft daarvan maakte gebruik van meerdere voorzieningen en ruim 10% ontving deze voorzieningen vanuit verschillende wetten in het sociaal domein.

### 4.3.2 Invulling van maatwerk

De drie gekozen gemeenten zijn betrokken bij de City Deal Eenvoudig maatwerk, waarbij wordt gewerkt aan innovatieve oplossingen voor complexe en gestapelde problemen in het sociaal domein. Zoals eerder gesteld is het van belang om aansluiting te kunnen vinden bij de sociale werkelijkheid en leefwereld van respondenten. Om dit te kunnen doen is context zeer relevant. Daarom is het wenselijk en nuttig om uiteen te zetten hoe de drie gekozen gemeenten maatwerk leveren.

#### City Deal Eenvoudig maatwerk Amsterdam

Jaarlijks doen er in Amsterdam zo'n 2.000 huishoudens een beroep op een buurtteam voor meervoudige problematiek. Nog eens 500 kloppen aan bij één van de escalatieteams in het sociaal domein. Sinds begin 2019 experimenteert de stad met het maatwerkproces in de buurtteams en in een doorbraakteam. Alle professionals uit de verschillende gremia werken samen in een "regelvrije ruimte". Daarin hebben ze de vrijheid om af te wijken van regels en procedures als dit nodig is. Zo wil Amsterdam ontdekken wat er nodig is voor maatwerk als standaard, en niet alleen als uitzondering. Daarbij wordt niet gehandeld op basis van rechtmatigheid vanuit een specifieke regeling, maar vanuit rechtvaardigheid over wat er nodig is. (City Deal Eenvoudig Maatwerk, 2020)

### City Deal Eenvoudig maatwerk Den Haag

In Den Haag wonen ruim 3.000 multiprobleemgezinnen. De uitgaven voor zorg, bijstand en ondersteuning bedragen zo'n €100.000 per jaar. Het aanpakken van de oorzaken is vaak goedkoper dan het leveren van zorg en ondersteuning, maar wettelijke schotten, beleidsregels en verschillende financiers belemmeren de aanpak van de oorzaken van het probleem. Sinds 2017 draait het project Sociaal Hospitaal (SOHOS) binnen de gemeente Den Haag. Door het starten van het Sociaal Hospitaal is in de gemeente Den Haag de eerste Health Impact Bond van Nederland gevormd. Professionals gaan op bezoek bij huishoudens met gestapelde problemen. Het doorbraaklab zorgt samen met inwoners voor een maatwerkplan. Daarbij worden uitzonderingen op bureaucratische routines gemaakt. (City Deal Eenvoudig Maatwerk, 2020)

### City Deal Eenvoudig Maatwerk Utrecht

Om maatwerk handen en voeten te geven, werkt de gemeente Utrecht met zogeheten doorbraaktafels in de wijken Ondiep, Zuilen en Kanaleneiland. Ook is er een stedelijk overleg voor de overige wijken. Daarbij is een van de uitgangspunten dat mensen belangrijker zijn dan de regels. De gemeente en betrokken organisaties vertrouwen op de inschattingen van professionals. Voor de uiteindelijke oplossing wordt gebruik gemaakt van een driehoek: legitimiteit, betrokkenheid en kostenbewustzijn. Er wordt gepoogd om de systeemwereld beter aan te laten sluiten bij de leefwereld. (City Deal Eenvoudig Maatwerk, 2020)

## 4.4 Instrumenten en data-analyse

Om tot een antwoord op de onderzoeksvraag te komen is gebruik gemaakt van triangulatie: het gebruik van verschillende instrumenten om data te verzamelen (Gorter, 1987). Door gebruik te maken van verschillende instrumenten kunnen beperkingen van individuele instrumenten beperkt en gecompenseerd worden (Gorter, 1987).

Een van de instrumenten die gebruikt is om data te verzamelen is interviewen. Er zijn acht semi-gestructureerde interviews afgenomen met behulp van een topiclijst. Met het afnemen van semi-gestructureerde interviews gaat de onderzoeker op zoek naar aansluiting bij de leefwereld van respondenten (Boeije, 2014).

De gebruikte topiclijst is voortgekomen uit de bestudeerde literatuur en daarin gevonden relevante concepten. Gezien het abductieve karakter van dit onderzoek is de topiclijst gedurende het onderzoek aangepast aan de hand van nieuwe inzichten.

Gedurende het onderzoek zijn interviews afgenomen met betrokkenen bij de City Deal Eenvoudig maatwerk binnen de drie innovatieve gemeenten. Overigens is een interview afgenomen met een

sleutelpersoon vanuit het interbestuurlijk programma 'Programma Sociaal Domein' om zo een overkoepelend beeld te schetsen en vanuit een breder perspectief de verhouding tussen innovatie en verantwoording te kunnen bezien. Daarnaast zijn de onderzoeksbevindingen geverifieerd in een interview met een expert. Het overzicht van de respondenten is te vinden in bijlage 1. Alle interviews zijn woordelijk getranscribeerd.

Naast het afnemen van semi-gestructureerde interviews zijn ook documentanalyses uitgevoerd. Documentanalyses functioneren in dit onderzoek als bron van data om de kaders waarbinnen respondenten handelen in kaart te brengen en een mogelijk discrepantie tussen het individuele en organisatorische vast te stellen. Deze twee functies van documentanalyse vormen belangrijke handvatten voor het herkennen en begrijpen van betekenisgeving (Boeije, 2014). De documenten die in dit onderzoek geanalyseerd zijn betreffen Kamerbrieven, rapporten, beleidsplannen en andere relevante documenten. Het overzicht van de documenten is te vinden in bijlage 2.

Bij de data-analyse zijn de verzamelde databronnen gecodeerd met behulp van NVivo. Het codeerproces is in verschillende fases verlopen, te starten met open coderen. In de eerste fase werden de databronnen doorgelezen en voorzien van open codes. Daarbij werd gefocust op hoofdthema's. Daarmee was de eerste fase van coderen open en verkennend. De tweede fase wordt axiaal coderen genoemd. Bij Axiaal coderen worden tekstfragmenten met dezelfde code met elkaar vergeleken en worden bij elkaar horende tekstfragmenten samengevoegd binnen een, indien nodig nieuwe, code (Wester, 2004). De codes zijn gedurende het proces van dataverzameling en -analyse, die elkaar continu afwisselen, onderhevig geweest aan aanpassingen op basis van nieuwe inzichten. De laatste codeerfase is selectief coderen geweest. Bij selectief coderen worden relaties en verbindingen gelegd tussen data (Wester, 2004). De fases van coderen hebben geen lineair proces gevormd. Om inzicht te bieden in het codeerproces is in bijlage 3 de codeboom weergegeven.

#### 4.5 Kwaliteitscriteria

Om het onderzoek goed vorm te geven en uit te voeren zijn een aantal kwaliteitscriteria centraal gesteld. Gezien het, door de flexibele aard van kwalitatief onderzoek, niet mogelijk is om harde criteria vast te stellen, is gebruik gemaakt van kwalitatieve kwaliteitscriteria zoals opgesteld door Symon & Cassell (2012).

Het eerste criterium dat nagestreefd is, is geloofwaardigheid. Geloofwaardigheid behelst dat reconstructies die de onderzoeker maakt van de sociale werkelijkheid van de respondent ook daadwerkelijk overeenkomen met de sociale werkelijkheid van respondenten (Symon & Cassell, 2012). Door het interpretativistische karakter van dit onderzoek kan niet uitgesloten worden dat bevindingen, normen en waarden van de onderzoeker invloed hebben gehad op de data-analyse.

Door het gebruik van semi-gestructureerde interviews werden respondenten enigszins gestuurd in hetgeen zij vertellen. Om de geloofwaardigheid van dit onderzoek te vergroten is gebruik gemaakt van een topiclijst en codeboom die aangepast is naar aanleiding van nieuwe inzichten. Daarnaast is gepoogd aansluiting te vinden bij de leefwereld van respondenten door veel tijd te besteden aan het contact met respondenten en dat contact te onderhouden. Tevens is er tijdens het onderzoeksproces sprake geweest van *peer debriefing*. In contact met de onderzoeksbegeleider en medestudent is in het begin wekelijks en later tweewekelijks gereflecteerd op het onderzoeksproces en de verzamelde data en zijn aannames, keuzes en aanpassingen kritisch beschouwd.

De overdraagbaarheid van het onderzoek wordt versterkt door het gebruik van *thick descriptions* in het presenteren en beschrijven van de data. *Thick descriptions* zijn gedetailleerde beschrijvingen van data die de lezer in staat stellen om te oordelen over de toepasbaarheid van resultaten in soortgelijke situaties (Symon & Cassell, 2012). De lading van *thick descriptions* is onder andere versterkt door het gebruik van citaten bij het presenteren van de data.

Het derde criterium dat Symon & Cassell (2012) benoemen is deugdelijkheid. Deugdelijkheid moet het voor de lezer mogelijk maken keuzes en veranderingen te beoordelen en te begrijpen (Symon & Cassell, 2012). De keuzes die gemaakt worden in dit onderzoeksproces zijn vastgelegd in dit methodehoofdstuk, waardoor lezers het onderzoeksproces kunnen beoordelen.

Een ander kwaliteitscriterium waar specifiek op gelet is tijdens dit onderzoek is bevestiging. Voor het beoordelen van onderzoeksresultaten en -bevindingen is het wenselijk na te kunnen gaan waar de verzamelde data van afkomstig is en hoe die data vertaald is naar de gepresenteerde onderzoeksresultaten (Symon & Cassell, 2012). Om dit te realiseren is in het resultatenhoofdstuk continu verwezen naar het interview of het document waar het resultaat uit naar voren komt. Ook is ten gunste van de bevestiging veelvuldig gebruik gemaakt van citaten, wederom met verwijzing naar de betreffende databron. Ondanks het belang van bevestiging is rekening gehouden met de privacy van respondenten. Er is gezien de vertrouwelijkheid van de informatie voor gekozen om anonimiteit van respondenten te garanderen en de transcripten niet te publiceren.

Het laatste criterium van dit onderzoek focust op de eerlijkheid, het betrekken van alle respondenten en het leerproces voor respondenten (Symon & Cassell, 2012). Door het gebruik van een topiclijst zijn in elk interview dezelfde onderwerpen aan bod gekomen. Daarnaast is de data op eenzelfde manier geanalyseerd. Het gebruik van een codeboom heeft hieraan bijgedragen. Daarnaast hebben de interviews respondenten aan het denken gezet over verantwoording en innovatie. Dit heeft aanzet gegeven tot reflectie en een leerproces bij respondenten, zoals respondenten in meerdere interviews zelf hebben aangegeven.



## 5. Resultaten: invulling en ervaring van interbestuurlijke verantwoording

Uit de verschillende databronnen die gebruikt zijn bij het doen van dit onderzoek is relevante informatie naar voren gekomen voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Die resultaten worden in dit hoofdstuk uiteengezet aan de hand van de empirische deelvragen.

Ondanks dat de drie gemeenten op verschillende manieren maatwerk leveren, lijken zij de interbestuurlijke verantwoording binnen de City Deal Eenvoudig maatwerk grofweg hetzelfde te ervaren. De nuanceverschillen die er zijn lijken geen betrekking te hebben op de ervaren *agency* en *stewardship* aspecten die in dit onderzoek centraal staan. Dit zou verklaard kunnen worden vanuit het gegeven dat betrokkenen met elkaar aan tafel zitten en de dynamiek en de onderlinge verhoudingen daarbij gezamenlijk gecreëerd worden.

### 5.1 Invulling van verantwoording binnen de City Deal Eenvoudig maatwerk

Gezien er een overkoepelend beeld lijkt te zijn van hoe interbestuurlijke verantwoording binnen de City Deal ervaren wordt, is het wenselijk om eerst een overkoepelend beeld te schetsen van de manier waarop interbestuurlijke verantwoording plaatsvindt binnen de City Deal Eenvoudig maatwerk. Alvorens in dit hoofdstuk antwoord wordt gegeven op de empirische deelvragen wordt dit overkoepelende beeld geschetst.

In het theoretisch kader zagen we dat Bovens (2005) spreekt van verantwoording wanneer *“er sprake is van een sociale relatie waarbij een actor zich verplicht voelt om zijn optreden uit te leggen en te rechtvaardigen tegenover een relevante ander”* (p. 2). Bovens stelt dat de verplichting die wordt ervaren zowel formeel als informeel kan zijn. Traditioneel zien we verantwoording vooral terug in de vorm van rapportages met bijbehorende sancties. Die traditionele vorm van verantwoording is in de City Deal Eenvoudig maatwerk vrijwel niet te herkennen. Wanneer vanuit dit traditionele perspectief naar verantwoording wordt gekeken lijkt er haast sprake te zijn van een verantwoordingsvrije ruimte. Wanneer echter gekeken wordt naar de analytische fases van verantwoording, zoals uiteengezet in het theoretisch kader, zien we dat er wel sprake lijkt te zijn van een verantwoordingrelatie. Bovens (2005) onderscheidt drie analytische fases van verantwoording: de informatiefase, de debatfase en de sanctiefase. In de informatiefase legt de actor verantwoording af over zijn gedrag en prestaties aan een andere actor. In de debatfase wordt de informatie beoordeeld in dialoog. De actor zal vragen beantwoorden en waar nodig zijn handswijze rechtvaardigen en verdedigen. In de sanctiefase wordt een eindoordeel gevormd en wordt besloten of en hoe er gebruik gemaakt wordt van beschikbare sancties. Wanneer vanuit deze analytische fases naar verantwoording wordt gekeken, lijkt er echter wel sprake te zijn van verantwoording. Hoewel te veronderstellen is dat de

nadruk ligt op de debatfase en de sanctiefase nagenoeg ontbreekt. Dit zal ondersteund worden met de hierop volgende empirische resultaten.

### 5.1.1 Verantwoorden met kwantitatieve en kwalitatieve informatie

Verantwoording van maatwerk binnen de City Deal vindt voornamelijk plaats op inhoud, resultaat en kwaliteit van hulp (Document 2, Programma Sociaal Domein). Cijfers lijken bij verantwoording binnen de City Deal Eenvoudig maatwerk een minder vooraanstaande rol te spelen. Respondenten geven aan dat er een ontwikkeling zichtbaar is van verantwoording op basis van financiën en cijfers naar een balans tussen inhoud en cijfers, ofwel een balans tussen kwalitatieve en kwantitatieve verantwoording.

*“Overheidshandelen kan lang niet altijd in cijfers worden uitgedrukt, omdat de ontwikkeling in het sociaal domein nu eenmaal onvoorspelbaar en continu in beweging is. De behoefte aan het verhaal bij de cijfers werd door de transitie dan ook steeds groter.” – Document 18, gemeente Utrecht*

*“Het is de uitdaging om in de gesprekken een goede balans te vinden tussen inhoud en cijfers en hierop te blijven ontwikkelen. Volgen en verantwoorden ... gaat nadrukkelijk niet om het afvinken van prestatie-indicatoren, maar om de inhoud: doen we wat nodig is binnen daarvoor afgesproken kaders en uitgangspunten?” – Document 18, gemeente Utrecht*

Wanneer cijfers worden gebruikt, lijken zij niet op zichzelf te staan. Cijfers worden volgens respondenten rijkelijk aangevuld met kwalitatieve informatie. Op deze manier zou verantwoording aansluiting vinden op gezamenlijk geformuleerde doelen. Respondent 1 van de gemeente Utrecht zegt daarover het volgende:

*“Hoe weet je dat je het goed doet? Dat kan op heel veel verschillende manieren, maar als je kijkt naar maatwerk: daar kun je niet scoren met enkel een cijfer.” – Gemeente Utrecht, respondent 1*

Die kwalitatieve informatievoorziening vindt niet schriftelijk, maar in dialoog tussen Rijk en gemeenten plaats.

*“Het is lastig om harde conclusies te trekken op basis van deze cijfers, we duiden ze daarom in onze overleggen met partners.” – Document 20, gemeente Utrecht*

### 5.1.2 Dialoog, samenwerking en het belang van leren

Naast de toenemende focus op de inhoud, lijkt dus ook de manier waarop verantwoording binnen de City Deal plaatsvindt relevant. Hoewel we bij verantwoording traditioneel denken aan



verantwoordingsrapportages met bijbehorende sancties, vindt verantwoording binnen de City Deal voornamelijk plaats in, met regelmaat georganiseerde, dialoog tussen betrokkenen vanuit de verschillende ministeries en gemeenten. Aan deze dialoog wordt onder andere tijdens werkbezoeken, thema- en reflectiebijeenkomsten en werksessies vormgegeven (Document 1, Programma Sociaal Domein). Respondent 1 van de gemeente Utrecht benadrukt het belang van deze dialoog.

*“Maatwerk gaat uiteindelijk over hoe het uitpakt voor een gezin. ... Dat ga je niet snappen als je papieren stukken heen en weer stuurt Daar is dialoog voor nodig.” – Interview gemeente*

*Utrecht, respondent 1*

Bovenstaand citaat doet vermoeden dat die dialoog verder gaat dan verantwoording. De insteek van de dialoog lijkt aansluiting te vinden bij de samenwerkingsrelatie die door respondenten beschreven wordt. In die samenwerkingsrelatie is *“reflecteren en leren van casuïstiek een belangrijk onderdeel”* (Document 18, gemeente Utrecht).

*“Dan is het ook niet ‘wat hebben jullie gedaan?’, maar ‘waar lopen jullie tegenaan, waar lopen wij tegenaan en hoe kunnen we bijdragen aan een oplossing?’. Dat soort constructies werken heel goed. Het gesprek moet zich dus meer richten op wat je voor elkaar kan betekenen in plaats van op controle.” – Interview Programma Sociaal Domein, respondent 1*

*“Daar gaan we ook met elkaar over in gesprek. Het gaat dus niet alleen over ‘hoe lever je maatwerk’, maar ook over ‘hoe doe je dat met elkaar’. Daarover moet je met elkaar het gesprek aangaan. Dat kan je als gemeente niet alleen en dat moet je ook niet willen.” -*

*Interview gemeente Utrecht, respondent 1*

De noodzaak van dat leren wordt duidelijk wanneer naar de context van het sociaal domein gekeken wordt, zoals blijkt uit zowel bovenstaand als onderstaande citaten.

*“We zagen dat het een ingewikkelder proces was waarin je met elkaar iets neer te zetten en te ontwikkelen hebt: ‘hoe gaan we daarmee om en hoe werken we daarin samen?’” –*

*Interview gemeente Utrecht, respondent 1*

*“De opgaven in het sociaal domein zijn complex, kennen onderlinge afhankelijkheden en brengen afbreukrisico’s met zich mee. Dergelijke opgaven aanpakken en ermee verder komen vergt eigenaarschap en lef. Het vraagt om rolvastheid als opdrachtgever en -nemer en om een relatie waarin ruimte is om samen lijnen uit te denken vanuit een gedeelde visie, in gesprek te gaan over onvermijdelijke hobbels en vertrouwen en elkaar te ervaren.” –*

*Document 18, gemeente Utrecht*

Respondenten geven aan dat de dialoog, die gericht is op leren en ontstaat vanuit de veronderstelde samenwerkingsrelatie, helpt om knelpunten rondom verantwoording van maatwerk op te lossen.

### 5.1.3 Ervaren knelpunten in het systeem van verantwoording

Een van die knelpunten is het onderscheid dat ervaren wordt tussen de systeem- en leefwereld. De City Deal wordt gezien als “een platform om de systeemwereldproblematiek op tafel te krijgen om deze beter te laten aansluiten op de realiteit van inwoners in hun leefwereld.” (Document 18, gemeente Utrecht). Daarbij komt wederom naar voren dat de inhoud centraal staat. Ditmaal lijkt die inhoud afgezet te worden tegen het systeem.

*“Dat is iets waar we elkaar continu scherp op houden: Hoe zorgen we er samen voor dat de inhoud leidend is, niet het systeem?” – Document 18, Gemeente Utrecht*

*“Je doet datgene wat maatschappelijk gezien het beste is en vanuit dat maatschappelijke belang kan je dat goed verantwoorden. Het past dan alleen niet binnen de afvinklijst van verantwoording. Je voorkomt hele dure zorg, dakloosheid, een veilige situatie voor kinderen... Het werkt op heel veel manieren, maar het past niet in het systeem” – Interview gemeente Amsterdam, respondent 1*

### Standaardprocedures

Met de term ‘het systeem’ lijkt bedoeld te worden op verschillende aspecten. Zo lijkt het zowel te gaan over de standaardprocedures als over wet- en regelgeving. Van de standaardprocedures wordt gezegd dat maatwerk daarbinnen nog geen vaste plek heeft gekregen. In meerdere gesprekken komt echter naar voren dat het ook niet wenselijk lijkt om maatwerk in de vorm van een standaardprocedure te gieten. Maatwerk is volgens respondenten een manier van werken die een andere vorm vraagt dan een standaardprocedure.

*“Moet je daar dan geen regels van maken, zodat je daar ook een afvinkschema van hebt?”. Dat is geen maatwerk: je moet juist kijken ‘wat is passend voor dit huishouden?’”. – Interview gemeente Amsterdam, respondent 1*

*“Er zijn altijd persoonlijke omstandigheden die afwijken van het standaard dat voorzien is in het systeem. De kunst en het streven is dus dat er ruimte is om daarop te kunnen anticiperen. Je kunt maatwerk niet volledig structureel maken, want dan is het geen maatwerk meer.” – Interview Programma Sociaal Domein, respondent 1*

## Wet- en regelgeving

Wanneer gekeken wordt naar het tweede aspect waarop gedoeld lijkt te worden met de term ‘het systeem’, wet- en regelgeving, lijkt vaak de veronderstelling dat wet- en regelgeving maatwerk in de weg staat. Zo blijkt onder andere uit onderstaand citaat:

*“Het bestaande instrumentarium veronderstelt een heldere toedeling en vooral scheiding van taken en verantwoordelijkheden tussen bestuurslagen. Een groeiend aantal opgaven laat zich echter niet langs die lijnen oplossen waardoor de kaders kunnen gaan knellen” – Leren institutionaliseren*

Uitspraken als deze, die lijken te duiden op een mismatch tussen doelen en het systeem, worden in verschillende databronnen echter tegengesproken. Volgens betrokkenen biedt (landelijke) wet- en regelgeving voldoende mogelijkheden om maatwerk te realiseren.

*“Vlak na de decentralisaties was het idee dat het Rijk met gemeenten moest gaan praten omdat de wetten verkeerd uit zouden werken. Er zou te weinig ruimte zijn om maatwerk te leveren, blokkades in het systeem, noem maar op. Het zou aan het systeem liggen en het Rijk was daar verantwoordelijk voor. Het idee was toen dat er vanuit die City Deal een lijst op tafel kwam met dingen die in de wet niet goed gingen. Dat is niet gebeurd. Er is best veel ruimte binnen wet- en regelgeving.”- Interview gemeente Den Haag, respondent 1*

*“Je zult zien, hoe fantastisch veel die regels allemaal mogelijk maken. Als je je erin verdiept, kom je achter allerlei mogelijkheden die je eerder niet zag.” – Document 22, gemeente Amsterdam*

Wanneer systeemproblemen wel ervaren worden, blijkt dat deze niet altijd toe te schrijven zijn aan landelijke wet- en regelgeving, maar ook aan *“de eigen gemeentelijke procedures en manier van organiseren.”* (Document 6, Verwey-Jonker Instituut).

Wel geven respondenten aan te ervaren dat de ruimte binnen wet- en regelgeving voor het realiseren van maatwerk tussen de drie wetten verschilt.

*“De Wmo en de Jeugdwet zijn maatwerk gericht; de participatiewet is dat minder. Die is veel meer gericht op standaardprocedures. Volgens mij is er vanuit de gemeente wel het geluid dat de participatiewet wringt.” – Interview gemeente Utrecht, respondent 2*

### 5.1.4 Meerwaarde City Deal

Ondanks dat respondenten aangeven dat systeemproblemen niet dusdanig vaak voorkomen, zijn er wel voorbeelden van situaties waarin het (centrale) systeem een obstakel vormt en verantwoording

niet op basis van wet- en regelgeving kan verlopen. Respondenten geven aan dat de City Deal dan de uitgelezen plek is om die obstakels te bespreken.

*“Als we iets signaleren dat bij het Rijk ligt, dan kunnen we dat meenemen naar het City Deal overleg. Zo houden we de lijnen kort.”- Interview gemeente Amsterdam, respondent 1*

*“De City Deal biedt de mogelijkheid om de ministeries in een traject waar ze zelf bij betrokken zijn te laten zien hoe landelijke wetgeving uitwerkt voor individuele burgers. Dit is veel sterker dan als gemeenten en anderen onderzoeksrapporten aanbieden aan ministeries” – Document 6, Verwey-Jonker instituut*

*“Als er een structurele blokkade in de wet is, is de {landelijke} City Deal wel de uitgelezen plek om daarover te communiceren. De eerste twee jaar ging het vanuit de gemeente wel zo van ‘we gaan landelijk eens even flink aan de bel trekken over wat er anders moet in die wetten’... Daar komt in terug dat er toen geen hele lijst was van dingen die we uit de wet geschrapt wilden hebben of veranderd wilden hebben. We zagen dat het een ingewikkelder proces was waarin je met elkaar iets neer te zetten en te ontwikkelen hebt: ‘hoe gaan we daarmee om en hoe werken we daarin samen?’ – Interview gemeente Utrecht, respondent 1*

#### 5.1.5 Publieke Waarden Driehoek

Voor de complex te verantwoorden casussen die binnen de City Deal aan bod komen, wordt een alternatieve manier van verantwoording gebruikt. Deze manier van verantwoording lijkt onder andere de mogelijkheid te bieden om maatwerk te laten plaatsvinden buiten de standaardprocedures en wet- en regelgeving om. Om ook dit maatwerk te kunnen verantwoorden wordt gebruik gemaakt van de Publieke Waarden Driehoek van het Instituut voor Publieke Waarden (IPW).

*“Daar komt de waarde driehoek van het IPW om de hoek. Legitimiteit is het stukje ‘past het bij de bedoeling van wet- en regelgeving?’. betrokkenheid gaat erover ‘wat betekent het voorzien in de doorbraak voor de betrokkenheid van de inwoner?’... Iemand kan door de gevraagde doorbraak straks weer aan het werk en bijdragen aan de samenleving en tegelijkertijd heeft iemand al van alles geprobeerd om daar zelf in te voorzien. Die is dus tweeledig. Rendement gaat er dan bijvoorbeeld om dat de bijstand verkort kan worden. De kostenbaten-analyse is dan ook snel gemaakt. Op die manier lopen we die drie waarden langs. Dat gebeurt vooral op het moment dat het gaat om een uitzondering. – Interview gemeente Utrecht, respondent 2*

Verantwoording op basis van deze driehoek lijkt het mogelijk te maken dat maatwerk buiten bestaande wet- en regelgeving verantwoord kan worden aan het Rijk. Echter is het volgens betrokkenen bij het gebruik van de Publieke Waarden Driehoek wel essentieel dat, wanneer op de waarde legitimiteit, de waarde die zich voornamelijk richt op het systeem, laag gescoord wordt, een hoge score gerealiseerd wordt op het gebied van betrokkenheid en rendement. Respondent 1 van de gemeente Utrecht verwoordt dit treffend:

*“Het gaat er vooral om dat je die balans zoekt tussen de drie kanten van de driehoek. Als er een helemaal op nul staat, dan moeten de andere drie wel héél stevig zijn om te zeggen ‘we gaan ervoor’, maar dat is dus niet uitgesloten.” – Interview gemeente Utrecht, respondent 1*

De meerwaarde van deze verantwoording ligt volgens betrokkenen in een betere aansluiting op zowel de doelen van de decentralisaties als de bredere visie binnen het sociaal domein.

*“In plaats van te focussen op wat we willen meten, verschoof de aandacht naar wat we willen bereiken. Het formuleren van ‘publieke waarden’ - de leidende principes - heeft geholpen om het handelen van zowel gemeente als maatschappelijke organisaties, ondernemers en bewoners te richten op wat er voor de samenleving echt toe doet; op ‘de bedoeling’.” –*

Document 18, gemeente Utrecht

Zoals bovenstaand citaat laat lijkt de verantwoording binnen de City Deal zich te focussen op ‘de bedoeling’. Respondent 2 van de gemeente Utrecht legt verder welke betekenis aan ‘de bedoeling’ wordt toegeschreven en hoe daar invulling aan wordt gegeven:

*“Het is zo’n goede vraag om even uit de regels te stappen en te kijken naar ‘wat is hier nodig?’ en ‘waar doen we het met elkaar voor?’. Dan kun je met alle partijen een heel ander gesprek voeren en gaan kijken ‘wat is hier de bedoeling’, ‘hoe kunnen we dat vorm gaan geven?’ en ‘wat belemmert ons daarin?’. Het helpt om het proces om te draaien: om niet eerst te kijken naar wet- en regelgeving en procedures, maar te kijken naar de meest passende oplossing. Dat lukt nog niet overal hoor. Dat is een stip op de horizon, maar ik heb wel het idee dat dat steeds meer lukt.” – Interview gemeente Utrecht, respondent 2*

Nu een overkoepelend beeld is geschetst van de manier waarop verantwoording binnen de City Deal plaatsvindt, is het mogelijk om, met behulp van de databronnen, een antwoord te formuleren op de empirische deelvragen.

## 5.2 Ervaren agency aspecten

*Welke agency aspecten ervaren gemeenten bij interbestuurlijke verantwoording binnen de City Deal Eenvoudig maatwerk?*

De *agency theory* is gebaseerd op een economisch perspectief van gedrag waarbij wordt aangenomen dat actoren rationeel en individualistisch handelen en streven naar nutsmaximalisatie (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). Vanuit de *agency theory* hebben centrale overheden (als opdrachtgever) reden om zich zorgen te maken over het gebruik van bevoegdheden door andere overheden (opdrachtnemer) en moet de centrale overheid (als opdrachtgever) manieren vinden om de risico's onder controle te houden (Schillemans, 2016). Op basis van het theoretische kader zijn een aantal *agency* aspecten geoperationaliseerd: botsende belangen, centrale coördinatie, asymmetrische machtsverhoudingen en extrinsieke motivatie. Deze aspecten zijn geanalyseerd te beginnen bij de botsende belangen, gevolgd door centrale coördinatie en asymmetrische machtsverhoudingen en afsluitend extrinsieke motivatie.

### 5.2.1 Botsende belangen

Bij het nastreven van eigenbelang gaat het in de context van interorganisationele samenwerking om het belang van de eigen organisatie ten opzichte van het belang van de andere organisatie (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). De *agency theory* veronderstelt dat agent en principaal botsende belangen hebben (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). Vertaald naar de relatie tussen Rijk en gemeenten zou dit betekenen dat gemeenten ervaren dat belangen van het Rijk en gemeenten botsen. Hoewel in het overkoepelende beeld van interbestuurlijke verantwoording binnen de City Deal naar voren kwam dat verantwoording vanuit 'de bedoeling' plaatsvindt en verantwoording op die manier aansluiting lijkt te vinden bij de gezamenlijke doelen, blijkt uit de analyse dat er ook botsende belangen kunnen zijn.

*“In sommige situaties blijkt het loslaten van de systeemwereld nog een opgave, bijvoorbeeld wanneer er geen pasklare oplossing lijkt te zijn en organisatie belangen een rol spelen.*

*- Document 18, gemeente Utrecht*

*“Eigen doelstellingen van betrokken organisaties verschillen.” – Document 18, gemeente Utrecht*

Die botsende belangen lijken zowel een politiek als financieel karakter te hebben, verklaart onder andere respondent 2 van de gemeente Den Haag.

#### Botsende politieke belangen

Respondenten ervaren dat situaties 'politiek geladen zijn' (Interview Programma Sociaal Domein, respondent 1). De politiek geladen situaties lijken verschillende politieke belangen met zich mee te brengen, zowel vanuit gemeenten als vanuit het Rijk.

Respondent 2 van de gemeente Amsterdam verwoordt het politieke belang van het Rijk, dat kan botsen met de belangen van gemeenten, als ‘politieke dadendrang’.

*“Kijk, als er een paar keer in de media geroepen wordt dat de jeugdzorg niet werkt en het Rijk ziet dat deels, dan gaat het Rijk weer ingrijpen. Dan wordt de minister gevraagd om wat te doen. Dan is het politiek gezien niet stoer om te zeggen ‘we hebben een weg ingeslagen en we gaan uit van vertrouwen. Dit soort ontwikkelingen hebben tien jaar nodig en we zijn pas bij jaar vijf’. Dan krijg je toch die politieke dadendrang. Als er dan veel wordt ingegrepen, wordt het ook weer lastiger voor gemeenten om de regie te pakken en door te ontwikkelen.”*

– Interview gemeente Amsterdam, respondent 2

Deze politieke dadendrang lijkt het gezamenlijke doel in de weg te staan. Deze dadendrang zou volgens betrokkenen eveneens niet passen binnen de stelselverantwoordelijkheid van het Rijk (Interview gemeente Den Haag, respondent 2).

De botsende belangen op politiek gebied lijken niet alleen inhoudelijk invloed te hebben, maar ook procesmatig. Bij die procesmatige invloed lijkt de factor tijd in de politieke cyclus verstorend van aard.

*“Vaak is de politieke cyclus ... sterk bepalend. Die wordt uitgewerkt in een agenda waaraan binnen de cyclus uitvoering wordt gegeven. Dat werkt door in de agendering van thema’s, de budgetcyclus, sturings- en verantwoordingsmomenten. En daarmee ook in de periode waarbinnen resultaten moeten worden geboekt.”* – Document 14, NSOB

*“De uitdaging ... is dat iedere partij een eigen temporele orde heeft. Er zijn intern allerlei processen geordend, vaak te herleiden tot de politieke cyclus, die een termijn voor actiescheppen, die fasen van beleid bepalen en van grote invloed zijn op de besteding van middelen.”* – Document 14, NSOB

Deze politieke (tijds)cyclus lijkt niet vanzelfsprekend overeen te komen met het tijdpad van de dealaanpak. Deze politieke cyclus kan daarmee als storend ervaren worden door betrokkenen bij de City Deal.

*“In de deal zien we dan ook een heel ander soort tijdpad. In plaats van het volgen van de reguliere sturings- en beleidscyclus, maken partijen afspraken met elkaar over een apart, gezamenlijk proces. Het dealproces is een afwijking van het hoofdpatroon van de individuele partijen. De deal wordt gesloten voor een bepaalde periode, die niet noodzakelijk aansluit bij de regeerperiodes van de verschillende partijen.”* – Document 14, NSOB

De samenhang tussen de mogelijk botsende politieke belangen en de factor tijd wordt treffend beschreven door respondent 1 van het Programma Sociaal Domein:

*“In het sociaal domein moeten we nu ook maar zien wat de formatie gaat doen en wat de plannen worden. Dat vind ik persoonlijk best wel gek. We hebben hier nu vier jaar aan gewerkt, maar we moeten nog maar zien of het weer wordt opgepakt. Dat is binnen gemeenten ook: volgend jaar gemeenteraadsverkiezingen. Krijgen we dan weer wethouders die dit interessant vinden of zijn dat wethouders die een andere kant op willen gaan? Dat maakt het heel lastig: het politieke kantje er aan.”* – Interview Programma Sociaal Domein, respondent 1

#### Botsende financiële belangen

Naast de botsende politieke belangen spelen ook financiële belangen een rol. De financiële belangen van Rijk en gemeenten kunnen botsen.

*“Het in leven houden van mooie initiatieven en daar middelen of indirecte middelen op in te willen zetten, dat is politiek gezien spannend vanuit het Rijk”* – Interview Programma Sociaal Domein, respondent 1

Uit het overkoepelende beeld van de invulling van interbestuurlijke verantwoording binnen de City Deal bleek dat er de mogelijkheid was om van ‘het systeem’ af te wijken. Verantwoording vindt dan plaats met behulp van de Publieke Waarden Driehoek van het IPW. Daarbij blijkt echter dat de financiën de zo ervaren ‘harde’ kaders vormen (Document 18, gemeente Utrecht). Gemeenten zien de financiële kaders, vormgegeven door het Rijk, liever verruimd, terwijl een van de decentralisatie-doelstellingen van het Rijk erop gericht is de kosten van het sociaal domein te beperken.

*“Tuurlijk willen gemeenten voor inwoners een passend aanbod realiseren, maar dat kunnen we niet altijd, omdat we ook gewoon de middelen niet hebben... Als ik daar professioneel naar kijk vind ik vooral dat datgene wat je invult aan Rijkskant je dat ook moet financieren.”* – Interview gemeente Den Haag, respondent 2

Die financiële botsende belangen zorgen volgens respondenten voor knelpunten in het leveren van maatwerk.

*“Hoe erger de schaarste, hoe strenger de maatregel en hoe meer knelpunten in het systeem.”* – Interview gemeente Amsterdam, respondent 1



Dit is volgens betrokkenen bij de City Deal contraproductief gezien maatwerk juist kostenbesparend kan zijn (Interview gemeente Amsterdam, respondent 1.

Het politieke en financiële botsende belang lijken elkaar te overlappen daar waar de vraag voorligt waarop ingezet moet worden. Volgens betrokkenen is dit een financiële vraag met een politiek karakter.

*“Wat wel ter discussie staat is ‘waar zet je op in?’. Letterlijk, ook financieel gezien.” – Interview Programma Sociaal Domein, respondent 1*

### 5.2.2 Centrale coördinatie en asymmetrische machtsverhoudingen

Betrokkenen bij de City Deal geven aan inhoudelijk niet sterk door het Rijk gestuurd te worden. Echter, in de financieringsmogelijkheden van het Rijk lijkt wel een zekere mate van centrale coördinatie te schuilen.

*“Het Rijk heeft met die financieringsmogelijkheden een flinke invloed op de invulling van zorg en ondersteuning. Het is gedecentraliseerd, maar het geld komt vanuit het Rijk. Het is gedecentraliseerd in de zin van ‘we verdelen het geld en dan good luck.’, maar die eerste stap daar zit een stukje Rijk boven met de nodige uitdagingen en onzekerheden voor gemeenten als gevolg. Daar zit ook een zekere mate van sturing van waarop ingezet wordt. We kunnen vanuit gemeenten terugkrijgen dat zij in willen zetten op een stukje gezondheid en zich willen richten op preventie, maar als het Rijk daar niet op in wil zetten, dan kun je je de vraag stellen of het dan wel relevant is dat wij daarop in gaan zetten. Straks bedenken wij allemaal dingen die verbeterd kunnen worden, maar het moet wel die ladder op.” – Interview Programma Sociaal Domein, respondent 1*

Die centrale coördinatie lijkt, in samenhang met de botsende financiële en politieke belangen, tot onvoorspelbaarheid en daarmee onzekerheid te leiden bij gemeenten.

*“Er zit nu teveel onvoorspelbaarheid in de middelen die het Rijk beschikbaar stelt.” – Document 2, Programma Sociaal Domein*

In het theoretisch kader bleek dat centrale coördinatie ertoe kan leiden dat gemeenten asymmetrische machtsverhoudingen ervaren. Die centrale coördinatie en asymmetrische machtsverhoudingen komen niet alleen tot uiting in de financieringsmogelijkheden van het Rijk, maar ook in de wetgevingsmogelijkheden van het Rijk die met de systeemverantwoordelijkheid gemoeid gaan.

*“We kunnen goed uit de voeten met de ruimte die de wet biedt, los van dat daar te weinig geld is. Die ruimte die de wet biedt wordt niet overal in het land gewaardeerd. Daar dreigt wel ‘wat gaat een nieuwe regering daarop organiseren en hoe gaan ze die taak invullen?’. Dat is wel een potentiële bedreiging: dat je het goed geregeld hebt en dat je mogelijkheden dan kleiner worden.” – Interview gemeente Utrecht, respondent 1*

Een belangrijke kanttekening, bij zowel de botsende belangen als bij de centrale coördinatie en asymmetrische machtsverhoudingen, is dat deze aspecten niet continu, maar soms wel en soms niet ervaren worden. De factor tijd gekoppeld aan de cycli van organisaties lijkt daarin een rol te spelen, maar gezien de focus van dit onderzoek is dit niet met zekerheid te zeggen.

*“Sommige kwesties rond macht of schaal spelen wel op het ene moment maar niet op het andere moment.” – Document 14, NSOB*

### 5.2.3 extrinsieke motivatie

In de databronnen kwam niet expliciet naar voren dat gemeenten extrinsiek gemotiveerd worden om de doelen van de opdrachtgever na te streven. Een (gedeeltelijke) extrinsieke motivatie kan voortkomen uit de financieringsbevoegdheid en systeemverantwoordelijkheid van het Rijk. Het is in te denken dat gemeenten extrinsiek gemotiveerd worden door de mogelijkheid van het Rijk om de financiering voor gemeenten of de inrichting van het systeem aan te passen naar aanleiding van prestaties. Betrokkenen van bij de City Deal Eenvoudig maatwerk ervaren deze druk niet en geven aan geen extrinsieke motivatie nodig te hebben of te ervaren.

### Tussenconclusie

Op de vraag ‘welke *agency* aspecten ervaren gemeenten bij interbestuurlijke verantwoording binnen de City Deal Eenvoudig maatwerk?’ kan met behulp van de databronnen antwoord worden gegeven. Gemeenten ervaren bij tijd en wijle botsende belangen. Deze botsende belangen kunnen zowel een politiek als een financieel karakter hebben. Andere *agency* aspecten die door gemeenten bij tijd en wijle ervaren worden zijn centrale coördinatie en asymmetrische machtsverhouding. Deze *agency* aspecten vloeien voort uit de financierings- en wetgevingsmogelijkheden van het Rijk. Een belangrijke kanttekening bij de ervaren *agency* aspecten is dat deze niet continu ervaren worden. De tijds cycli van individuele organisaties lijkt daarin een rol te spelen.

## 5.3 Ervaren *stewardship* aspecten

*Welke *stewardship* aspecten ervaren gemeenten bij interbestuurlijke verantwoording binnen de City Deal Eenvoudig maatwerk?*

De *stewardship theory* is de tegenhanger van de *agency theory* met als doel rijkere aannames omtrent menselijk gedrag te bieden. Aan de *stewardship theory* ligt de opvatting ten grondslag dat individuen de behoefte hebben om door te groeien en zich verder te ontwikkelen en dat die behoefte verder rijkt dan de economische visie op het handelen van de mens (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). De *stewardship* aspecten die in dit onderzoek geoperationaliseerd zijn en gebruikt zijn tijdens de analyse zijn gezamenlijke en maatschappelijke belangen, vertrouwen, autonomie en gelijkwaardigheid, gedeelde normen en waarden, verantwoordelijkheidsgevoel en intrinsieke motivatie.

Vanuit het overkoepelende beeld van de invulling van interbestuurlijke verantwoording binnen de City Deal Eenvoudig maatwerk zijn een aantal *stewardship* aspecten impliciet aan bod gekomen. In deze paragraaf worden de ervaren *stewardship* aspecten expliciet uiteengezet en geanalyseerd door antwoord te geven op de tweede empirische deelvraag.

### 5.3.1 Gezamenlijke belangen en maatschappelijk belang

De *stewardship theory* gaat uit van continu op elkaar afgestemde en gezamenlijke belangen van actoren (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). Zelfs als de belangen van de steward en de opdrachtgever niet op een lijn liggen, hecht de steward meer waarde aan samenwerking dan aan strijd (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). De steward ziet namelijk meer nut in samenwerking en gedraagt zich daarnaar (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). Stewards werkzaam binnen samenwerkende organisaties met concurrerende belangen worden gemotiveerd om beslissingen te nemen waarvan zij denken dat ze in het algemeen belang zijn (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997). Zelfs in de meest politiek geladen omgeving kan men aannemen dat de meeste actoren verlangen naar een levensvatbare, succesvolle organisatie (Davis, Schoorman & Donaldson, 1997).

Hoewel in de vorige paragraaf uiteengezet is dat gemeenten ervaren dat belangen van gemeenten en het Rijk soms kunnen botsen, lijken gemeenten voornamelijk gezamenlijke belangen te ervaren. Zo blijkt onder andere uit de documentanalyse dat gemeenten de decentralisatiedoelstellingen van het Rijk overgenomen hebben (Document 21, gemeente Amsterdam).

Het gezamenlijke belang ligt volgens betrokkenen in het maatschappelijke belang om goede zorg en ondersteuning te bieden voor inwoners. Dit belang werd in het overkoepelende beeld van interbestuurlijke verantwoording aangeduid met de term 'de bedoeling'. De invulling van interbestuurlijke verantwoording binnen de City Deal Eenvoudig maatwerk lijkt gericht te zijn op het gezamenlijke, maatschappelijke belang.

*"In plaats van te focussen op wat we willen meten, verschoof de aandacht naar wat we willen bereiken. Het formuleren van 'publieke waarden' - de leidende principes - heeft geholpen om*

*het handelen ... te richten op wat er voor de samenleving echt toe doet; op 'de bedoeling'." –*

Document 18, gemeente Utrecht

*"Uiteindelijk is het in ieders belang dat er een stelsel staat met een goede kwaliteit."–*

Document 4, Programma Sociaal Domein

Verantwoorden vanuit de bedoeling, met behulp van de Publieke Waarden Driehoek van het IPW, maakt het volgens respondenten mogelijk om verantwoording bij te laten dragen aan het hoofddoel.

*"Verantwoording moet niet het doel worden: het doel is de burger zo goed mogelijk te helpen." – Interview Programma Sociaal Domein, respondent 1*

Het gezamenlijke, maatschappelijke hoofddoel wordt door betrokkenen bij de City Deal gezien als een hulpmiddel dat het verantwoorden van maatwerkoplossingen die buiten 'het systeem' vallen mogelijk maakt.

*"Je doet datgene wat maatschappelijk gezien het beste is en vanuit dat maatschappelijke belang kan je dat goed verantwoorden." – Interview gemeente Amsterdam, respondent 1*

Dit gezamenlijke, maatschappelijke belang lijkt te helpen in de omgang met de botsende politieke en financiële belangen. Hier komt wederom het belang van samenwerking en dialoog tot uiting.

*"Door bij elke casus, vraagstuk of beleidskeuze het grotere belang voor de inwoner(s), het gezin of het kind voorop te stellen worden we gestimuleerd onze eigen invalshoek, methodiek of organisatiebelang los te laten en samen tot een oplossing te komen" – Document 18, gemeente Utrecht*

*"Door samen te werken en afspraken te maken met medeoverheden, maatschappelijke actoren, bedrijven en kennisinstellingen realiseert de overheid een deel van haar maatschappelijke ambities. De actoren werken samen aan de aanpak van een maatschappelijke kwestie en door die samenwerking in de aanpak van een gezamenlijk probleem realiseren allen ook iets van hun eigen doelstellingen." – Document 13, NSOB*

*"In de samenwerking vraagt dit dat we constant ... onderling het gesprek voeren over dit grotere belang, omdat eigen doelstellingen van betrokken organisaties verschillen." –*

Document 18, gemeente Utrecht

### 5.3.2 Onderling vertrouwen

Gezien het gezamenlijke, maatschappelijke hoofddoel is het volgens betrokkenen mogelijk om binnen de dealaanpak een interbestuurlijke verantwoordingsrelatie te realiseren die gericht is op vertrouwen.

Verantwoorden van innovatie in het sociaal domein: prikkel of belemmering?

*“Er is continue afstemming, en daardoor ook meer vertrouwen.” – Document 5, Programma  
Sociaal Domein*

*“Leren krijgt vorm wanneer er onderling vertrouwen is en het idee heerst dat de  
samenwerking nuttig is.” – Document 13, NSOB*

Deze interbestuurlijke verantwoordingsrelatie op basis van vertrouwen is volgens betrokkenen uniek en relatief nieuw binnen het sociaal domein. Hier valt volgens betrokkenen dan ook nog veel op te winnen.

*“We zouden het systeem wel wat meer op vertrouwen mogen inrichten.” – Document 6,  
Verwey-Jonker Instituut*

*“De hele wet- en regelgeving en alle systemen zijn heel erg gebaseerd op controle,  
wantrouwen en beheersing. De uitdagingen in het sociaal domein vragen een ander adagium:  
vertrouwen, achteraf leren, dingen anders kunnen doen, loslaten. Dan moet je echt  
vertrouwen hebben in elkaars kwaliteiten. Tot nu toe is het hele systeem van de overheid  
gebaseerd op beheersing, controle en wantrouwen. We zien wel bewustwording en de wil om  
dingen te veranderen op basis van vertrouwen. Dat is een ontwikkeling, die nog niet  
volbracht is.” – Interview gemeente Amsterdam, respondent 2*

*“Ik denk dat er tussen Rijk en gemeenten geen sprake is van wantrouwen. Ik denk wel dat het  
vertrouwen dat er is nog verder versterkt kan worden.” Interview gemeente Den Haag,  
respondent 2*

### 5.3.3 Autonomie en gelijkwaardigheid

Een soortgelijke ontwikkeling is zichtbaar op het gebied van autonomie. Het Rijk lijkt, door aansluiting bij de dealaanpak, bereidt gemeente autonomie te geven om kwesties zelfstandig aan te pakken en waar nodig aan de bel te trekken bij het Rijk.

*“Gelijkwaardigheid van alle partijen staat aan de basis van een deal aanpak.” – Document  
13, NSOB*

*“Toen we zonder protocollen en vaste lijntjes samen tot oplossingen moesten komen voor een  
zeer complexe situatie, voelde het heel gelijkwaardig en waren we écht bezig met doen wat  
nodig is” – Document 18, gemeente Utrecht.*

Echter, ook hier blijkt dat dit ervaren *stewardship* aspect van interbestuurlijke verantwoording nog in ontwikkeling is.

*“Het Rijk vindt het nog wel lastig om binnen een project gelijk experimenteerruimte te geven. Van ‘wat als deze ene regel binnen de wet er niet zou staan, zou dat de boel dan oplossen? Wij geven jullie een halfjaar, ga maar even aan de slag en kom dan bij ons terug.’. Dat gebeurt nog niet en dat is wel wenselijk. Als er geëxperimenteerd mag worden, heb je de mogelijkheid het systeem te verbeteren.” –*

Interview Programma Sociaal Domein, respondent 1

*“Wat ideaal zou zijn is als je als lokale overheden gezamenlijk zegt ‘jongens, er moet hier iets anders’ en dat je dan vanuit vertrouwen zegt ‘oké, als de gemeente, die de inwoner goed kent, dit zegt handelen wij daarnaar als Rijksoverheid’. Dat gebeurt eigenlijk niet.” –*

Interview gemeente Amsterdam, respondent 2

*“De verantwoording moet eigenlijk ook andersom zijn: een wederzijdse verantwoordingsrelatie. Het is nu heel hiërarchisch, terwijl gemeenten ook aan het Rijk zouden moeten kunnen vragen ‘wat doen jullie om de doelstellingen van de decentralisatie te realiseren?’.” – Interview gemeente Amsterdam, respondent 2*

#### 5.3.4 Gedeelde normen en waarden, intrinsieke motivatie en verantwoordelijkheidsgevoel

Het versterken van het vertrouwen in en de autonomie van gemeenten is volgens betrokken wenselijk en mogelijk omdat gemeenten en het Rijk gedeelde normen en waarden hebben. Een van die normen en waarden is wederom ‘het goede willen doen’. Hieruit zou eveneens blijken dat gemeenten intrinsiek gemotiveerd zijn om ‘het goede’ te doen. ‘Het goede doen’ lijkt overeen te komen met het gezamenlijke belang van gemeenten en het Rijk. Dit gezamenlijke, maatschappelijke belang lijkt sterk ingebed te zijn in het gemeentelijke handelen. Dit komt in databronnen herhaaldelijk tot uiting in termen als ‘de inwoner centraal’ (Document 18, gemeente Utrecht), ‘doen wat nodig is’ (Document 22, gemeente Amsterdam) en ‘de menselijke maat terugbrengen’ (Interview gemeente Den Haag, respondent 2). Gemeenten lijken daarbij intrinsiek gemotiveerd om het goede te doen voor hun inwoners en daar actief op in te zetten vanuit hun verantwoordelijkheidsgevoel voor je publieke taak.

*“Tuurlijk willen gemeenten voor inwoners een passend aanbod realiseren” – Interview gemeente Den Haag, respondent 2*

Het belang van bovengenoemde *stewardship* aspecten wordt in onderstaande citaten treffend samengevat.

*“Een organisatie met (te) veel focus op de kaders en randvoorwaarden zal zich bijvoorbeeld zo sterk concentreren op regels en procedures dat zij kansen misloopt.”- Document 18, gemeente Utrecht*

*“Voor Utrecht is partnerschap een belangrijke randvoorwaarde om het steeds beter te doen met en voor inwoners. De opgaven in het sociaal domein zijn complex, kennen onderlinge afhankelijkheden en brengen afbreukrisico's met zich mee. Dergelijke opgaven aanpakken en ermee verder komen vergt eigenaarschap en lef. Het vraagt om rolvastheid als opdrachtgever en -nemer en om een relatie waarin ruimte is om samen lijnen uit te denken vanuit een gedeelde visie, in gesprek te gaan over onvermijdelijke hobbels en vertrouwen in elkaar te ervaren.” – Document 18, gemeente Utrecht*

Uit zowel bovenstaande citaten als onderstaande citaten blijkt ook de wenselijkheid van *stewardship* aspecten volgens betrokkenen bij de City Deal.

*“Bij alle betrokken partijen werken professionals die helemaal opleven doordat zij nu echt aan het roer zitten en beslissingsbevoegdheid hebben.” – Document 18, gemeente Utrecht*

*“Het zal toch steeds zoeken blijven naar de balans tussen kaders stellen en vrijheid geven.” - Document 18, gemeente Utrecht*

*“Verandering te bewerkstelligen in de wijze van verantwoording: gericht op samen leren, continu verbeteren, gedurende de hele beleidscyclus” – Document 13, NSOB*

#### Tussenconclusie

Bovenstaande analyse laat zien dat er sprake is van een gezamenlijk maatschappelijk belang, toenemend vertrouwen en autonomie en gemeenten intrinsiek gemotiveerd zijn. Verder laat de analyse van de *stewardship* aspecten zien dat er in toenemende mate bewustzijn lijkt te zijn van het belang en de wenselijkheid van deze aspecten voor de interbestuurlijke verantwoordingsrelatie. De ontwikkeling van deze aspecten lijkt ingezet, maar lijkt tevens nog niet voltooid. Daar waar zij ervaren worden door betrokkenen worden zij gewaardeerd en lijken zij in toenemende mate nagestreefd te worden.

#### 5.4 Van *agency* naar *stewardship*: van *New Public Management* naar *New Public Governance*

Gezien de tussenconclusie dat er een ontwikkeling van *stewardship* aspecten plaatsvindt is het interessant om te kijken naar de verhouding van *agency* en *stewardship* aspecten.

*“Het zal toch steeds zoeken blijven naar de balans tussen kaders stellen en vrijheid geven.” -*

Document 18, gemeente Utrecht

Betrokkenen bij de City Deal geven aan in toenemende mate *stewardship* aspecten te ervaren en in afnemende mate *agency* aspecten. Er lijkt daarmee een ontwikkeling gaande van *agency*-gerichte (controle-gerichte) interbestuurlijke verantwoording naar *stewardship*-gerichte (vertrouwens-gerichte) interbestuurlijke verantwoording.

*“Het helpt om het proces om te draaien: om niet eerst te kijken naar wet- en regelgeving en procedures, maar te kijken naar de meest passende oplossing. Dat lukt nog niet overal hoor. Dat is een stip op de horizon, maar ik heb wel het idee dat dat steeds meer lukt.” – Interview gemeente Utrecht, respondent 2*

Deze ontwikkeling sluit aan bij de ontwikkeling zoals omschreven in het theoretisch kader: van New Public Management naar New Public Governance. NPM werd als remedie gezien voor vermeende financierings-, capaciteits- en efficiëntieproblemen (Mills, Bradley & Keast, 2019). Bij NPG verlegt de overheid haar focus van binnen naar buiten met als idee dat complexe maatschappelijke vraagstukken beter aangepakt kunnen worden in samenwerking met andere organisaties en in verbinding met de samenleving vanuit vertrouwen (Pierre & Peters, 2020). Daarbij is de rol van de overheid volgens Moore en Benington (2011) om activiteiten en mogelijkheden van de overheid, andere organisaties en de samenleving zo in te zetten dat publieke waarde creatie gerealiseerd wordt.

De toegenomen ontwikkeling van NPG heeft ertoe geleid dat de aannames van de *agency theory* in toenemende mate werden verworpen en plaatsmaken voor de aannames van de *stewardship theory* (Mills, Bradley & Keast, 2019). In de praktijk van de City Deal blijkt echter dat bepaalde *agency* aspecten soms nog ervaren worden en de *stewardship* aannames nog niet volledig ingebed zijn in de dagelijkse praktijk. Volgens betrokkenen bij de City Deal is er een aantal factoren van belang om de inbedding van *stewardship* aspecten in de praktijk van de City Deal en breder in de samenwerking tussen Rijk en gemeenten te realiseren. Het is volgens betrokkenen zowel aan het Rijk als aan gemeenten om deze factoren te realiseren. Deze factoren worden hier kort uiteengezet en ondersteund met citaten. In de conclusie en discussie komen deze factoren nadrukkelijker aan de orde in de vorm van aanbevelingen voor de praktijk.

1. Blijven investeren in samenwerking en dialoog met korte lijntjes



*“Net zoals het sociaal domein nooit ‘af’ zal zijn, is het werken in partnerschap nooit klaar. Het gaat erom in beweging te blijven, te reflecteren, te leren en door te ontwikkelen.” –*

*De Utrechtse aanpak*

*“Bouwen aan relaties: investeren in relaties, met respect voor ieders rol. Om vertrouwen in elkaar te kunnen hebben, moet er onderling contact zijn. De partijen in het sociaal domein moeten de dialoog met elkaar aangaan en die niet alleen laten afhangen van situaties waarin toezicht wordt uitgevoerd. Belangrijk is dat juist als de relatie onder druk staat ook oog blijft voor het opbouwen van vertrouwen.”- Document 4, Programma Sociaal Domein*

*“Moet het Rijk misschien niet meer betrokken zijn? Niet vanuit de gedachte dat het Rijk bij gemeenten op de vingers komt kijken, maar vanuit het idee dat het Rijk het systeem aan kan passen aan de behoeften van gemeenten e aan de problemen die zij in de praktijk tegenkomen. Dat is lastig hoor, want dat is een dun lijntje. Daar moet een goede balans in gevonden worden. Nu, ruim vijf jaar na de decentralisaties, worden daar stappen in de goede richting gezet.” – Interview Programma Sociaal Domein, respondent 1*

## **2. Ruimte bieden en ruimte benutten om te experimenteren**

*“Het is wenselijk dat er ook de ruimte is om op je bek te gaan. Tuurlijk is de uitkomst niet altijd positief, maar ook van negatieve uitkomsten valt te leren. Die experimenteerruimte is er nog te weinig waardoor er handelingsverlegenheid ontstaat.” - Interview Programma Sociaal Domein, respondent 1*

## **3. Inbedding in het systeem én in de organisatie**

*“Mijn ervaring is dat er een aantal mensen bij het Rijk waren die echt heel enthousiast waren om hieraan deel te nemen, maar dat dat, zeker in het begin, ook wel enigszins eenlingen waren.”-*

*Interview gemeente Utrecht, respondent 1*

*“Het is goed om over ministeries heen na te denken over hoe je invulling geeft aan die nieuwsgierigheid en dat inbedt in de organisatie. Dan voorkom je ook dat het afhankelijk is van personen.” – Interview gemeente Utrecht, respondent 1*

## **4. Structureel leren van een casus en terugkoppelen**

*“Hoe te leren van een casus op structureel niveau, dat is nog wel de truc. In zo’n casus moet je echt met zo’n casus bezig kunnen zijn er daar een afgewogen oordeel over te kunnen vormen*

*met elkaar, maar dat je dan niet vergeet om ook nog structureel te willen leren. Dat moet je structureel ook organiseren. Dat is wel de crux: dat is niet altijd makkelijk.” – Interview gemeente Utrecht, respondent 1*

*“Het zou mooi zijn als daar een uitwisseling ontstaat op basis van wederzijds leren. Dat is nog heel vrijblijvend.” – Interview gemeente Amsterdam, respondent 2*

*“We geven als gemeenten wel terugkoppeling naar het Rijk, maar we krijgen weinig terug wat daarmee gebeurt. Je ziet dat er wel geleerd wordt op casusniveau, maar er wordt nog te weinig de stap gezet naar leren op structureel niveau en naar hoe het leidt tot aanpassingen.” – Interview gemeente Amsterdam, respondent 2*

## 5. De stap maken naar de uitvoeringsorganisaties

*“Je ziet bijvoorbeeld dat als je als gemeente ergens een uitzondering voor maakt, dat dat problemen oplevert bij de belastingdienst of bij het UWV. Je ziet dan dat zo’n uitvoeringsorganisatie de regels heel strak naleeft, maar dat zorgt er voor dat mensen geen mogelijkheden hebben.” – Interview gemeente Amsterdam, respondent 2*

## 6. De tijd nemen en kansen aangrijpen

*“Ik denk en hoop dat het ook een kwestie van tijd is. We zien dat gemeenten leren door de tijd heen en hetzelfde zien we bij het Rijk. Er wordt niet stilgestaan. Beide overheidslagen ontwikkelen zich in de verstreken jaren na de decentralisatie en dat geldt ook voor de relatie tussen beide.” - Interview Programma Sociaal Domein, respondent 1.*

*“Het blijft daarbij van belang ons te realiseren dat het ... een relatief nieuwe verantwoordelijkheid is voor gemeenten. Bovendien zijn er ontwikkelingen in het veld ... waarop ingespeeld moet worden. Ik vind het daarom niet vreemd dat de uitvoering ... nog steeds in ontwikkeling is” – Document 9, Ministerie VWS*

*“Er wordt veel gezegd dat we te maken krijgen met een paradigmashift als gevolg van de toeslagenaffaire. Als dat zou betekenen dat we echt van een controlegerichte, new public management stijl naar een hele andere manier gaan op basis van vertrouwen, dan ben je er niet in vijf jaar. Dat kost gewoon tijd, minstens tien jaar voordat je de echte ijkpunten neergezet hebt. Dat is gewoon de realiteit. Dat is niet erg, als we maar niet opgeven. Dat is het ingewikkelde van het politieke: als er te veel dadendrang komt heb je straks, voordat je dit goed hebt kunnen realiseren, alweer een nieuwe wending. Dan krijg je het niet tot uiting.*

*Als je verbetering wilt aanbrengen, moet je dat ook ruimte en tijd geven.” Interview  
gemeente Amsterdam, respondent 2*

*“Je ziet dat de vruchtbare bodem wel heel sterk is ontstaan... Ik durf de stelling wel aan dat  
het samenhangt met twee dingen: corona en de toeslagenaffaire. Daardoor ontstaat er een  
soort voedingsbodem voor deze signalen en is het zaak om die kansen te benutten.” –*

*Interview gemeente Den Haag, respondent 2*



## 6. Conclusie & discussie

In het vorige hoofdstuk zijn de onderzoeksresultaten uiteengezet aan de hand van de empirische deelvragen. In dit hoofdstuk wordt eerst een antwoord geformuleerd op de onderzoeksvraag met behulp van een reflectie van de werkhypotheses. Vervolgens worden de aanbevelingen voor de praktijk besproken. De beperkingen van dit onderzoek komen daarna aan bod. Deze beperkingen helpen om het antwoord op de onderzoeksvraag en de aanbevelingen voor de praktijk naar waarde te schatten. Afsluitend zullen, mede op basis van de theoretische implicaties van dit onderzoek, aanbevelingen voor vervolgonderzoek worden gedaan.

Te beginnen met het antwoord op de onderzoeksvraag: gedurende het onderzoeksproces is gepoogd een antwoord op de onderzoeksvraag te vinden. Dit is gedaan aan de hand van het analyseren van afgenomen interviews met betrokkenen bij de City Deal en het uitvoeren van documentanalyses.

### *Welke rol speelt interbestuurlijke verantwoording bij innovaties binnen het sociaal domein zoals de City Deal Eenvoudig maatwerk?*

Interbestuurlijke verantwoording binnen de City Deal Eenvoudig maatwerk is volgens betrokkenen gericht op een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve informatie die in dialoog met elkaar gedeeld en besproken wordt. Het delen van die informatie heeft volgens betrokkenen als doel gezamenlijk te kunnen leren op casusniveau. Gezien het doel van interbestuurlijke verantwoording binnen de City Deal zich focust op gezamenlijk leren beschrijven betrokkenen de verantwoordingsrelatie tussen Rijk en gemeenten binnen de City Deal als een samenwerkingsrelatie, waarin knelpunten in het systeem, waarvoor het Rijk verantwoordelijk is, gemakkelijk besproken kunnen worden.

Vanuit de hiërarchische invulling van de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk geven betrokkenen aan een aantal *agency* aspecten in de interbestuurlijke verantwoording binnen de City Deal. De *agency* aspecten die bij tijd en wijle door gemeenten ervaren worden zijn botsende politieke en financiële belangen, centrale coördinatie en asymmetrische machtsverhoudingen.

De City Deal Eenvoudig maatwerk is volgens betrokkenen een manier om die hiërarchische systeemverantwoordelijkheid en de begrenzende werking ervan aan te kaarten. Het aankaarten van en het gesprek aangaan over de negatieve effecten van de hiërarchische systeemverantwoordelijkheid binnen de City Deal Eenvoudig maatwerk leidt volgens respondenten tot een betere relatie tussen Rijk en gemeenten die ook betrekking heeft op de manier waarop verantwoording binnen de City Deal Eenvoudig maatwerk wordt ingevuld.

Betrokkenen binnen de City Deal ervaren verschillende *stewardship* aspecten: een gezamenlijk, maatschappelijk belang, onderling vertrouwen, autonomie en gelijkwaardigheid, gedeelde normen en waarden en intrinsieke motivatie. Betrokkenen ervaren dat de ontwikkeling van deze aspecten ingezet is, maar tevens nog niet voltooid lijkt te zijn. Daar waar *stewardship* aspecten ervaren worden, worden zij door betrokkenen gewaardeerd en lijken zij in toenemende mate nagestreefd te worden.

Betrokkenen bij de City Deal geven aan in toenemende mate *stewardship* aspecten te ervaren en in afnemende mate *agency* aspecten. Er lijkt daarmee een ontwikkeling gaande van *agency*-gerichte (controle-gerichte) interbestuurlijke verantwoording naar *stewardship*-gerichte (vertrouwens-gerichte) interbestuurlijke verantwoording. Deze ontwikkeling sluit aan bij de ontwikkeling van *New Public Management* naar *New Public Governance*.

Nu zowel de ervaren *agency* aspecten, de ervaren *stewardship* aspecten als de verhouding tussen beide geanalyseerd zijn, is het voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag van belang om de verhouding tussen interbestuurlijke verantwoording en innovatie te bespreken en daarbij te reflecteren op de werkhypothesen.

Respondenten geven aan de ervaren *agency* aspecten van interbestuurlijke verantwoording als vervelend te ervaren, omdat deze aspecten volgens hen de mogelijkheden van gemeenten om te experimenteren en zo tot nieuwe werkwijzen in het sociaal domein te komen lijken te beperken. Deze uitspraken van respondenten doen vermoeden dat een controle-gerichte invulling van interbestuurlijke verantwoording innovatie in het sociaal domein kan begrenzen.

*Een controle-gerichte invulling van interbestuurlijke verantwoording begrenst innovatie in het sociaal domein.*

Over de ervaren *stewardship* aspecten zijn betrokkenen bij de City Deal overwegend positief. Zij geven aan het belang en de wenselijkheid van deze aspecten te herkennen en actief te streven naar verdere ontwikkeling van deze aspecten. *Stewardship* aspecten zouden gemeenten de ruimte geven om te experimenteren en zo tot nieuwe, verbeterde werkwijzen in het sociaal domein te kunnen komen. Daarmee lijkt een vertrouwens-gerichte invulling van interbestuurlijke verantwoording innovatie in het sociaal domein mogelijk te bekrachtigen

*Een vertrouwens-gerichte invulling van interbestuurlijke verantwoording bekrachtigt innovatie in het sociaal domein..*

Gezien zowel *agency* als *stewardship* aspecten ervaren worden bij de interbestuurlijke verantwoordingsrelatie binnen de City Deal is ook de derde werkhypothese van belang.

*Een invulling van interbestuurlijke verantwoording op basis van zowel controle-gerichte aspecten als vertrouwens-gerichte aspecten is zowel (niet) begrenzend als (niet) bekrachtigend voor innovatie in het sociaal domein.*

Deze hypothese verdient naar aanleiding van de resultaten enige nuance. Betrokkenen bij de City Deal geven aan zowel *agency* als *stewardship* aspecten te ervaren. Dit betekent echter niet dat beide typen aspecten even zwaar wegen en zo tegen elkaar weg kunnen worden gestreept. Het lijkt binnen de City Deal zo te zijn dat respondenten ervaren dat *stewardship* aspecten van interbestuurlijke verantwoording zwaarder wegen dan de ervaren *agency* aspecten.

Los van het verschillende 'gewicht' van de ervaren aspecten lijkt ook hier tijd een belangrijke factor. Zoals eerder bleek, lijkt het mogelijk afhankelijk van tijd welke aspecten ervaren worden en hoe die aspecten ervaren worden. Een mogelijk samenhangende verwachting zou kunnen zijn dat ook de invloed van de aspecten op innovatie afhankelijk is van tijd.

Een tweede belangrijke nuance is dat het bij innovatie in dit onderzoek gaat om innovatie op organisatieniveau en niet op persoonlijk niveau. Op persoonlijk niveau kunnen deze resultaten dus afwijkend zijn.

De overgang van *agency* naar *stewardship* aspecten die ervaren wordt maakt het volgens betrokkenen dus in toenemende mate mogelijk om innovaties in het sociaal domein te realiseren. Daarmee lijkt de rol van interbestuurlijke verantwoording bij innovatie gekenmerkt te worden door een ontwikkeling van begrenzend naar bekrachtigend, gezien de invulling van interbestuurlijke verantwoording ontwikkelt van een controle-gerichte invulling van interbestuurlijke verantwoording naar een vertrouwens-gerichte invulling van interbestuurlijke verantwoording. Die ontwikkeling biedt volgens betrokkenen in toenemende mate de ruimte om te innoveren.

Deze ontwikkeling wordt als wenselijk ervaren, maar is volgens betrokkenen nog niet voltooid. Het is volgens betrokkenen zowel aan het Rijk als aan gemeenten om in samenwerking met elkaar die ontwikkeling te bevorderen en zo innovatie te bekrachtigen. Om de bekrachtigende rol van interbestuurlijke verantwoording bij innovaties te versterken is een zestal aanbevelingen voor de praktijk te formuleren:

#### *Aanbeveling 1: Blijven investeren in samenwerking en dialoog*

Om de bekrachtigende rol van interbestuurlijke verantwoording bij innovatie te versterken en zo de (decentralisatie)doelstellingen in het sociaal domein door middel van innovatie te behalen is het wenselijk dat partijen in het sociaal domein de dialoog met elkaar aan blijven gaan. Vertaald naar het interbestuurlijke kader: gemeenten en het Rijk zouden de dialoog met elkaar aan moeten blijven

gaan en zo blijven investeren in samenwerking. De dialoog moet niet alleen plaatsvinden wanneer verantwoording moet worden afgelegd, maar ook in andere situaties. Door het blijvend investeren in samenwerking en dialoog wordt vertrouwen tussen beide overheidslagen gecreëerd wat de bekrachtigende werking van interbestuurlijke verantwoording op innovatie verder kan bevorderen.

#### *Aanbeveling 2: Ruimte bieden en ruimte benutten om te experimenteren*

Voor het stimuleren van innovatie lijkt het van belang dat er de ruimte is om te experimenteren. In de verhouding tussen het Rijk en gemeenten, zoals die binnen de City Deal Eenvoudig maatwerk bestaat, zou dat betekenen dat het Rijk gemeenten de ruimte moet bieden om te experimenteren met nieuwe werkwijze. Het bieden van die ruimte kan op verschillende manieren: door het inrichten van een regelvrij ruimte of door het beschikbaar stellen van financiële middelen. Van gemeenten vraagt dit om de ruimte die er is om te experimenteren ook daadwerkelijk te benutten. Uit dit onderzoek blijkt dat huidige wet- en regelgeving soms meer experimenteerruimte biedt dan op voorhand gedacht wordt. Het is aan gemeente om de ruimte die wet- en regelgeving biedt aan te grijpen.

#### *Aanbeveling 3: Inbedding realiseren in het systeem en in de organisatie*

Een derde aanbeveling voor het versterken van de bekrachtigende rol van interbestuurlijke verantwoording ten opzichte van innovatie is het realiseren van inbedding van de *stewardship* aspecten. Hierbij gaat het om inbedding in het gehele systeem van verantwoording, maar ook om inbedding in de eigen organisatie.

#### *Aanbeveling 4: Structureel leren van een casus en daarover terugkoppelen*

Om de opbrengsten van de City Deal Eenvoudig maatwerk zo optimaal mogelijk te benutten en zo lessen te leren ten opzichte van innovatie en verantwoording is het van belang om niet alleen op casusniveau, maar ook op structureel niveau te leren. Het leren op structureel niveau verdient volgens betrokkenen meer aandacht. Daarbij is het van belang dat op een minder vrijblijvende manier leerpunten worden opgehaald, die vervolgens worden meegenomen naar de eigen organisatie en teruggekoppeld worden binnen de City Deal Eenvoudig maatwerk.

#### *Aanbeveling 5: De stap maken naar uitvoeringsorganisaties*

De vijfde aanbeveling voor het versterken van de bekrachtigende rol van interbestuurlijke verantwoording ten opzichte van innovatie is het betrekken van de uitvoeringsorganisaties. Nu gemeenten en het Rijk gezamenlijk op de goede weg zijn lijkt het essentieel om ook andere betrokkenen mee te krijgen in de ingezette ontwikkeling. Volgens betrokkenen bij de City Deal



Eenvoudig maatwerk zou het wenselijk zijn om de uitvoeringsorganisaties ook aan te laten sluiten om zo de volgende stap in de ontwikkeling te kunnen zetten.

### *Aanbeveling 6: De tijd nemen en kansen aangrijpen*

De laatste aanbeveling voor het versterken van de bekrachtigende rol van interbestuurlijke verantwoording ten opzichte van innovatie is het nemen van tijd en het aangrijpen van kansen. Het realiseren en inbedden van vertrouwens-gerichte interbestuurlijke verantwoording die innovatie bekrachtigt, kost tijd. Door de decentralisaties in het sociaal domein zijn de verantwoordelijkheden relatief nieuw en is het nog zoeken naar de juiste invulling van interbestuurlijke verantwoording ten gunste van innovatie. De goede koers lijkt ingeslagen te zijn. Het is zaak om de komende tijd niet op te geven en de politieke dadendrang te begrenzen. Er lijkt namelijk een voedingsbodem voor de ingezette, gewenste ontwikkeling te zijn ontstaan. Om die ontwikkeling kracht bij te zetten is het nodig de ontstane kansen aan te grijpen en de tijd te nemen om die ontwikkelingen verder uit te werken.

Nu het antwoord op de onderzoeksvraag geformuleerd is en aanbevelingen voor de praktijk zijn gedaan, is het zowel wenselijk als nuttig om het onderzoeksproces kritisch te beschouwen. Het kritisch beschouwen van het onderzoeksproces door de beperkingen van dit onderzoek uit een te zetten helpt om het antwoord op de onderzoeksvraag en de aanbevelingen voor de praktijk naar waarde te schatten.

Een van de beperkingen van dit onderzoek is dat het lastig gebleken is om een strikt onderscheid te maken tussen de ervaren interbestuurlijke verantwoording binnen de City Deal en de interbestuurlijke verantwoording daarbuiten. De City Deal is geen afgesloten vacuüm met een geheel eigen werkelijkheid; de City Deal is een specifiek onderdeel van het sociaal domein en staat daarmee niet los van de rest van dat domein. Zo treffen betrokkenen van de City Deal elkaar ook in andere contexten binnen het sociaal domein, zowel van formelere als informelere aard. Dit formele en informele treffen is van invloed op de relatie tussen betrokkenen en daarmee ook op de relatie binnen de City Deal. Deze relatie werkt daarmee mogelijk door op de interbestuurlijke verantwoordingsrelatie. Het omgekeerde is ook goed voorstelbaar: de relatie tussen betrokkenen binnen de City Deal werkt door in andere interbestuurlijke aspecten in het sociaal domein.

Desondanks is er in dit onderzoek gepoogd om specifiek in te gaan op de interbestuurlijke verantwoordingsrelatie binnen de City Deal Eenvoudig maatwerk. In de topiclijst is dit specifiek opgenomen en in de interviews is de City Deal herhaaldelijk centraal gesteld. Gezien de verwevenheid in het sociaal domein is het echter lastig gebleken te stellen dat de resultaten

uitsluitend gelden voor de City Deal Eenvoudig maatwerk. Dat is niet problematisch voor de onderzoeksresultaten, maar het is wel goed om hier als lezer bewust van te zijn.

Een andere beperking van dit onderzoek waar gedurende het interpreteren van dit onderzoek rekening mee gehouden moet worden, is de impact van de coronacrisis. De dataverzameling van dit onderzoek heeft plaatsgevonden gedurende de coronapandemie. Dit heeft beperkingen met zich meegebracht voor de mogelijke onderzoeksinstrumenten. Dit onderzoek was uitermate geschikt geweest voor het organiseren van focusgroepen of het doen van observaties. Het organiseren van focusgroepen en het doen van observaties had een waardevol inkijkje kunnen bieden in de praktijk van de City Deal Eenvoudig maatwerk. Door de coronapandemie en de bijbehorende maatregelen was dit helaas niet mogelijk.

Een andere belangrijke implicatie voor dit onderzoek die de coronapandemie met zich meebrengt is dat de resultaten refereren naar de relatie tussen interbestuurlijke verantwoording en innovatie zoals deze ervaren werd voor de coronapandemie en zoals deze ervaren wordt tijdens de coronapandemie. Het is echter nog onduidelijk hoe het verdere verloop van de coronapandemie invloed gaat hebben op de verhouding tussen interbestuurlijke verantwoording en innovatie in het sociaal domein en hoe die verhouding er na de coronapandemie uitziet.

Bovengenoemde beperking laat zien hoe contextfactoren invloed kunnen hebben op de onderzoeksresultaten. Een van die contextfactoren is de factor tijd. In het resultatenhoofdstuk bleek dat tijd en organisatorische cycli mogelijk ook van invloed zijn op de *agency* en *stewardship* aspecten van interbestuurlijke verantwoording die ervaren worden en op de uitwerking van die aspecten op innovatie. Het lijkt afhankelijk van tijd welke aspecten ervaren worden en hoe die aspecten uitwerken op innovatie. Het is binnen dit onderzoeksproces echter niet gelukt om de precieze uitwerking van tijd en organisatorische cycli vast te stellen. Vervolgonderzoek zou zich kunnen focussen op welke *agency* en *stewardship* op welke momenten in de tijd en binnen organisatorische cycli ervaren worden en hoe deze uitwerken op innovatie in het sociaal domein.

Een andere mogelijke focus voor vervolgonderzoek is hoe de bekrachtigende rol van interbestuurlijke verandering breed vertaald kan worden in het gehele sociaal domein, zowel binnen de gemeenten die momenteel succesvol innoveren binnen de City Deal Eenvoudig maatwerk als binnen gemeenten waarin succes innoveren (omtrent maatwerk) nog niet lukt en waar de interbestuurlijke verantwoording als begrenzend wordt ervaren. Een vervolgonderzoek dat zich daarop focust kan een bijdrage leveren aan de gewenste innovaties in het sociaal domein.

Bij vervolgonderzoek is het van belang om rekening te houden met een theoretische implicatie van dit onderzoek. Bij de analyse van de databronnen is namelijk gebleken dat het onderscheid tussen

een vertrouwens-gerichte samenwerkingsrelatie en een vertrouwens-gerichte verantwoordingsrelatie theoretisch gemakkelijker te duiden is dan in de praktijk het geval is. In de praktijk zou het mogelijk kunnen zijn dat een vertrouwens-gerichte samenwerkingsrelatie de noodzaak tot verantwoorden doet verzwakken. Vervolgonderzoek waarbij de academische literatuur over een vertrouwens-gerichte verantwoordingsrelatie binnen een samenwerking wordt onderzocht zou kunnen focussen op de relatie en het onderscheid tussen een vertrouwens-gerichte samenwerkingsrelatie en een vertrouwens-gerichte verantwoordingsrelatie.

Al met al ervaren betrokkenen bij de City Deal Eenvoudig maatwerk zowel *agency* als *stewardship* aspecten bij de interbestuurlijke verantwoording binnen de City Deal. Er is een verschuiving zichtbaar van *agency* aspecten naar *stewardship* aspecten. Daarmee lijkt een ontwikkeling gaande van controle-gerichte interbestuurlijke verantwoording naar vertrouwens-gerichte interbestuurlijke verantwoording. Deze ontwikkeling sluit aan bij de ontwikkeling van *New Public Management* naar *New Public Governance*. Door deze ontwikkeling verschuift de rol van interbestuurlijke verantwoording van begrenzend naar bekrachtigend voor innovatie. Die verschuiving wordt wenselijk geacht. Zowel de wetenschap als de dagelijkse praktijk kan eraan bijdragen deze verschuiving te stimuleren.



## Literatuurlijst

- Alderkamp, H. (2018). Het sociaal domein nog verder van huis. *Sociaal Bestek*, 80(6), 13-13.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 4, 543-572.
- Bannink, D. & Ossewaarde, R. (2012). Decentralization: New modes of governance and administrative responsibility. *Administration & Society*, 44, 5, 595-624.
- Bekkers, V. J. J. M., Korteland, E. H., Müller, E. I., & Simons, M. E. (2006). Diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector. *Center for Public Innovation*.
- Bekkers, V.J.J.M., Tummers, L.G., Voorberg, W.H. (2013). From public innovation to social innovation in the public sector: A literature review of relevant drivers and barriers. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Bekkers, V. J. J. M. (2014). Innovation in the public sector: Linking capacity and leadership. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bekkers, V. J. J. M., Korteland, E. H., Müller, E. I., & Simons, M. E. (2006). Diffusie en adoptie van innovaties in de publieke sector. *Center for Public Innovation*.
- Benington, J. & Moore, M.H. (2011). *Public Value. Theory & Practice*. Houndmills: Pallgrave Macmillan
- Berg, J. van den., Bosselaar, J. H., & Veer, J. C. V. van der (2013). Decentraliseren zonder recentralisatiereflex. *RegelMaat*, 28(5), 298-311.
- Berg, E. van den., & Maas, I. (2013). Interorganisationele samenwerking in de publieke sector. *Mens en maatschappij*, 88(2), 206-232.
- Boeije, H. R. (2014). Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen. Boom Uitgevers Amsterdam.
- Bommert, B. 2010. Collaborative innovation in the public sector. *International Public Management Review*, 11(1): 15-33.
- Boogers, M. J. G. J. A., & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 2, 22-46
- Boogers, M. J. G. J. A., & Reussing, R. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. *Bestuurswetenschappen*, 2, 22-46.

- Boogers, M. J. G. J. A., Schaap, L., Van den Munckhof, E. D., & Karsten, N. (2009). Decentralisatie als opgave. *Bestuurswetenschappen*, 63(1), 29-49.
- Bovens, M. A. P. (2005). Publieke verantwoording: Een analysekader.
- Bovens, M. A. P., & t Hart, P. (2005). *Publieke verantwoording: Zegen en vloek*.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European law journal*, 13(4), 447-468.
- Bovens, M., Schillemans, T., & Goodin, R. E. (2014). Public accountability. *The Oxford handbook of public accountability*, 1(1), 1-22.
- Brande, L. (2020). Vijf jaar transformatie binnen het sociaal domein. Een casuonderzoek naar het gebruik van voorliggende voorzieningen.
- Branden, T., Cattacin, S., Evers, A., & Zimmer, A. (2016). *Social innovations in the urban context* (Nonprofit and civil society studies, an international multidisciplinary series). Cham: Springer International Publishing
- Bruijn, J., & Heuvelhof, E. (2008). *Management in networks: On multi-actor decision making*. London: Routledge.
- Davis, J. H., Schoorman, F. D., & Donaldson, L. (2018). Toward a stewardship theory of management. In *Business Ethics and Strategy* (p. 473-500). Routledge.
- Delden, P. J. van (2011). Samenwerking in de frontlijn. Een nieuw ijkpunt voor professionalisme. *M&O Tijdschrift voor Management en Organisatie*, 65, 15-29.
- Delden, P. J. van (2009). Samenwerking in de publieke dienstverlening. Ontwikkelingsverloop en resultaten. Delft/Zutphen: Uitgeverij Eburon.
- Denters, S. A. H., Klok, P. J., & Kranenburg, A. (2017). Greep op het ongrijpbare?: Een onderzoek naar nieuwe vormen van controle en verantwoording in een samenwerkend lokaal bestuur. *Bestuurswetenschappen*. 71(4):25-44
- Duberley, J., Johnson, P., & Cassell, C. (2012). Philosophies Underpinning Qualitative Research. In: Symon, G. & Cassell, C. (eds). *Qualitative Organizational Research* (pp. 1534). Los Angeles: Sage
- Edelenbos, J., & Klijn, E.-H. (2007). Trust in Complex Decision-Making Networks. *Administration & Society*, 39, 1, 25-50.

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

Fleurke, F. (1997). Van Generiek naar Specifiek Decentralisatiebeleid. *Bestuurswetenschappen*, 1997/1

Frissen, P., Schulz, M., Van Twist, M., & Ferwerda, M. (2020). *De politiek, netwerken en het politieke*. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Gerritsen, M. L. (2017). *Stimuleren van leren binnen het sociaal domein door Achterhoekse gemeenten. Leren stimuleren!* (masterthesis)

Gilsing, R. in Keuzenkamp, S. (red.) (2009). *Decentralisatie en bestuurskracht van de gemeente*. Den Haag: SCP.

Hafkamp, R. (2019). Netwerkmanagement als de sleutel tot succes in het sociaal domein.

Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 275-296.

Hanneman, N. (2018). In co-creatie met; Publieke innovatie en de kracht van samenwerking. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen.

Hardy, C., Lawrence T. B. & Grant, D. (2005). Discourse and Collaboration: The Role of Conversations and Collective Identity. *The Academy of Management Review*, Jan., 2005, Vol. 30, No. 1 (Jan., 2005), pp. 58-77.

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

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

Hassel, D. van, Tonkens, E., & Hoijtink, M. (2012). Vluchten in bureaucratie. *Beleid en Maatschappij*, 39(1), 5-24.

Helderman, J. K., Zeitlin, J., & Sabel, C. F. (2020). *Leren van Casuïstiek. een analyse van institutionele innovaties en ontwikkelmogelijkheden in het Utrechtse Jeugdstelsel*.

Hendriks, F. (2018). Leidende principes voor bestuurlijke innovatie: naar een robuust referentiekader. *Bestuurswetenschappen*, 72(1), 45-63.

- Hill, C., & Lynn, L. (2006). Is hierarchical governance in decline? Evidence from empirical research. *Sage Public Administration Abstracts*, 33, 1.
- Kenis, P. N., & Provan, K. G. (2008). Het network-governance-perspectief. In T. Wentink (Ed.), *Business Performance Management. Sturen op prestatie en resultaat* (pp. 296-312). *Boom Academic*.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E.-H., & Koppenjan, J. F. M. (2010). *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. Sage Publications Ltd
- Klijn, E.-H., Steijn, A.J., & Edelenbos, J. (2010). *The Impact Of Network Management On Outcomes In Governance Networks*. *Public Administration* vol. 88 no. 4, pp. 1063-1082.
- Kooiman, A., Wilken, J., Stam, M., Jansen, E. & Biene, M. van (2015). *Leren transformeren: Hoe faciliteer je praktijkinnovatie in tijden van transitie?* Utrecht: Movisie.
- Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks: a network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Korteland, E. H. (2010). *Diffusie en adoptie van interorganisatorische innovaties in de publieke sector: Een onderzoek binnen de beleidssectoren onderwijs en veiligheid*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- KPMG. (2019). *Vernieuwing in het sociaal domein: samen aan de slag met verantwoording*. Amstelveen: KPMG.
- Loots, J., & Peeters, P. (2020) *Vijf jaar lokaal sociaal domein: veel gedaan, te weinig bereikt*. Soest: boekscout.
- Mandell, M. P., & Steelman, T. A. (2003). Understanding What Can Be Accomplished Through Interorganizational Innovations: The importance of typologies, context and management strategies. *Public Management Review*, 5, 197-224.
- Mills, D. E., Bradley, L., & Keast, R. (2019). NPG and Stewardship theory: Remedies for NPM privatization prescriptions. *Public Management Review*, 1-22.
- Moore, M., & Hartley, J. (2010). Innovations in governance. In: Osborne, S. P. (2010). *The new public governance?: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge/Taylor & Francis Group: 52-71.
- Nijdam, N. (2020). *Sturing in 3D: Een onderzoek naar gemeentelijke sturing op de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein*.



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

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

Peters, K., Castenmiller, P., Boogers, M., Dam, M. van, & Warmelink, H. (2020). *Beginselen versus praktijken: toetsing van decentralisatieprocessen met aanbevelingen voor versterking*.

Piek, P., de Koning, N., Vos, P., de Graaf, B., Beudeker, D., & de Leede, J. (2011). 5 Innovatie in de publieke sector; goede instrumenten zijn (slechts) het halve werk. *Innovatie die werkt: praktijkvoorbeelden van netwerk-innoveren* (pp. 85-106). Boom Lemma.

Pierre, J., & Peters, B. G. (2020). *Governance, politics and the state*. 2nd edition. Red Globe Press

Pommer, E., & Boelhouwer, J. (2016). *Overall rapportage sociaal domein 2015: Rondom de transitie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Programma Sociaal Domein (Producent). (2020, 23 april). *Naar een interbestuurlijk verbond* [audio-podcast]. Geraadpleegd via spotify:episode:0nfklpJ4Oa2SjuPAF97pLH (3 maart 2021)

Provan, K.G., & Patrick Kenis, P. N. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 2: 229–252

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

Raad voor het openbaar bestuur (2019). *Beleidsvrijheid geduid*. Den Haag.

Raad voor het Openbaar Bestuur. (2020). Decentrale taak is politieke zaak: naar een sturende rol van de gemeenteraad in het sociaal domein. 's Gravenzande: Van Deventer.

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

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

Raijmakers, L. M. (2014), *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke*. Leiden.

Raijmakers, L. M. (2015). Motieven voor decentralisatie. *Justitiele Verkenningen*, 41(2), 9.

- Robbe, T. (2018). *Puzzelen in het Sociaal Domein: doelgericht werken, inkopen en managen*. Amsterdam, Berghauser Pont Publishing.
- Rogers, E. (2003). *Diffusion of innovations*. New York: Free Press
- Scheffelaar, A. & Kuiper, C. (2017). *Wat werkt bij sociale innovatie*. Utrecht: Movisie.
- Schillemans, T. (2016). Calibrating Public Sector Accountability: Translating experimental findings to public sector accountability. *Public Management Review*, 18(9), 1400-1420.
- Schillemans, T. (2010). *De belangentegenstelling voorbij. Theoretische inzichten en praktische aanbevelingen voor het organiseren van vertrouwen tussen beleid en uitvoering*. Utrecht: USBO Advies
- Schillemans, T. (2013). *The public accountability review. A meta-analysis of public accountability research in six academic disciplines*.
- Schillemans, T. (2016). Welfare reforms and accountability. *The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms in Europe*, 45.
- Schillemans, T., & Bovens, M. (2009). Publieke verantwoording 2.0: Sober maar scherp.
- Schulz, M. e.a. (2019). Gemeenteraden positioneren: Van professionaliseren naar positioneren. Den Haag: NSOB.
- Segal, L., & Lehrer, M. (2012). The institutionalization of stewardship: Theory, propositions, and insights from change in the Edmonton public schools. *Organization Studies*, 33(2), 169-201.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2011). Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector. *Administration & Society*, 43, 8, 842-868.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2012). Introduction: Collaborative innovation in the public sector. *Innovation Journal*, 17, 1.
- Staatscommissie Parlementair stelsel (2018). Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans. Den Haag,
- Strøm, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European journal of political research*, 37 (3), 261-290
- Symon, G. & Cassell, C. (2012). Assessing Qualitative Research. In: Symon, G. & Cassell, C. (eds). *Qualitative Organizational Research* (pp. 205-223). Los Angeles: Sage
- Telgen, J., & Uenk, N. (2015). Innoverende gemeenten in Wmo. *Binnenlands bestuur*, 2015.

Tollenaar, A. (2021). De ontembare reguleringsdrift in het sociaal domein. In *Juridische vragen in het sociaal domein* (pp. 63-75). Wolters Kluwer.

Tonkens, E. (2011). The embrace of responsibility: citizenship and governance of social care in the Netherlands. *Participation, responsibility and choice: summoning the active citizen in Western European welfare states*. Amsterdam: Amsterdam University Press. 45-65

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

Van der Linden, J. (2014). Nieuwe kansen voor de stille krachten van de verzorgingsstaat in de participatiesamenleving?! *Journal of Social Intervention: Theory and Practice.*, 23(3), 71– 74.

Van Ostaaijen, J. (2014). Klaar voor de participatiesamenleving? *Openbaar bestuur*. 1, 28–31.

Van Thiel, S., & Smullen, A. (2021). Principals and Agents, or Principals and Stewards? Australian Arms Length Agencies' Perceptions of Arm's Length Government Instruments. *Public Performance & Management Review*, 1-27.

Vermeulen, A. (2017). Vakmanschap cruciaal om ambities in sociaal domein waar te maken: Nabijheid, integraliteit en aansluiting waarmaken. *Sociaal Bestek*, 79(5), 8-10.

Weede, M. V. (2016). Zorg centraal? Decentralisaties in het Sociaal Domein vanuit een historisch perspectief

Wester, F. P. J. F. (2004). Analyse van kwalitatief onderzoeksmateriaal. *Huisarts en wetenschap*, 47(12), 122-128.

## Bijlagen

## Bijlage 1: overzicht respondenten

Organisatie	Respondent	Aanduiding
Programma Sociaal Domein	Projectsecretaris	Interview Programma Sociaal Domein, respondent 1
Gemeente Utrecht	Beleidsadviseur gemeente Utrecht	Interview gemeente Utrecht, respondent 1
Gemeente Utrecht	Beleidsadviseur gemeente Utrecht	Interview gemeente Utrecht, respondent 2
Gemeente Amsterdam	Programmasecretaris doorontwikkeling	Interview gemeente Amsterdam, respondent 1
Gemeente Amsterdam	Programmamanager	Interview gemeente Amsterdam, respondent 2
Gemeente Den Haag	Beleidsadviseur gemeente Den Haag	Interview gemeente Den Haag, respondent 1
Gemeente Den Haag	Strategisch adviseur gemeente Den Haag	Interview gemeente Den Haag, respondent 2
	PhD gezondheidsbeleid en management	interview expert

## Bijlage 2: overzicht documenten

Nummer	Documentnaam	Auteursorganisatie	Jaartal
1	Maatwerk Magazine	Programma Sociaal Domein	2020
2	Met kwaliteit sturen op het sociaal domein	Programma Sociaal Domein	2020
3	Hoe legitimeer je maatwerk?	Programma Sociaal Domein	2020
4	Inspiratiedocument toezicht sociaal domein	Programma Sociaal Domein	2020
5	Meer vertrouwen door horizontaal toezicht	Programma Sociaal Domein	2019
6	Doen wat nodig is voor inwoners	Verwey-Jonker instituut	2018
7	Beantwoording Kamervragen: gemeenten nauwelijks zicht op besteding van zorggeld	Ministerie VWS	2020
8	Kamerbrief: Contractering, toeleiding, rechtmatigheid en toezicht in de Wmo	Ministerie VWS	2020
9	Kamerbrief: Verslag Schriftelijk Overleg (VSO) inzake VSO Wmo-toezicht	Ministerie VWS	2020
10	Terugblik toezicht sociaal domein 2016-2020	Toezicht sociaal domein	2020
11	Meerjarenprogramma Toezicht sociaal domein 2021-2024	Ministerie VWS	2020
12	Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid	Sociaal en Cultureel Planbureau	2020
13	Leren institutionaliseren	NSOB	2020
14	Werken met City Deals	NSOB	2017
15	Geen schotten, maar mensen	Movisie	2021
16	Gemeenten staan voor grote opgaven in het sociaal domein	Movisie	2021
17	Toezicht in het sociaal domein	VNG	2016
18	De Utrechtse aanpak in het sociaal domein	Gemeente Utrecht	
19	Leren, leren, leren in het Utrechtse stelsel	Gemeente Utrecht	
20	Raadsbrief City Deal Eenvoudig maatwerk	Gemeente Utrecht	2019
21	Meerjarenbeleidsplan Sociaal Domein	Gemeente Amsterdam	2018
22	Voorbij het voorstelbare - kwetsbare huishoudens met complexe problemen	Gemeente Amsterdam	2016
23	Ontwikkelopgave Samen DOEN 2016	Gemeente Amsterdam	2016
24	Deltaplan armoedebestrijding en schuldhulpverlening	Gemeente Den Haag	2017

### Bijlage 3: topiclijst

- Voorstellen, uitleg onderzoek, vragen opname

#### Persoonlijke vragen

- Kun je wat over je functie en werkzaamheden vertellen?
- Hoe ben je betrokken bij de City Deal Eenvoudig maatwerk?

#### Algemene vragen maatwerk

- Hoe geeft jouw organisatie invulling aan maatwerk op lokaal niveau?
- Welke problemen ervaren jullie bij het leveren van maatwerk?
- Hoe wordt over die problemen gecommuniceerd?

#### Vragen City Deal

- Welke rol speelt de City Deal Eenvoudig maatwerk voor jouw organisatie?
- Hoe zou je de rol van het Rijk/de verschillende ministeries binnen de City Deal omschrijven?

#### Invulling van verantwoording

- Hoe wordt binnen de City Deal verantwoording afgelegd?
- Hoe ervaar je die verantwoording?
- Hoe zou je verantwoordingsrelatie tussen Rijk en gemeenten binnen de City Deal omschrijven?
- Heb je het idee dat jouw organisatie binnen de City Deal verantwoording af moet leggen aan het Rijk?
  - **Zo ja**, waarover verwacht je dat jouw organisatie verantwoording af moet leggen aan het Rijk?
  - Waarom is het nodig dat jouw organisatie binnen de City Deal verantwoording af moet leggen aan het Rijk?
  - Hoe ervaar je die verantwoording?

- **Zo nee**, waarom is het niet nodig om verantwoording af te leggen aan het Rijk?
- Hoe ervaar je het ontbreken van verantwoordingsplicht?

### Belangen

- Welke belangen omtrent maatwerk worden binnen de City Deal nagestreefd?
- In hoeverre zijn de belangen van Rijk en gemeenten binnen de City Deal overeenkomstig?
  - Welke belangen hebben zowel Rijk als gemeenten binnen de City Deal?
- In hoeverre zijn de belangen van Rijk en gemeenten binnen de City Deal verschillend?
  - Welke belangen van Rijk en gemeenten binnen de City Deal verschillen?

### Innovatie

- In hoeverre heb je het idee dat jouw organisatie voldoende ruimte krijgt om te innoveren?
- Welke rol speelt interbestuurlijke verantwoording bij het creëren van die ruimte?

### Verbeterpunten:

- Wat is er volgens jou nodig om de verhouding tussen Rijk en gemeenten omtrent verantwoording te verbeteren?
- Wat is er volgens jou nodig om innovatie te stimuleren?

### Afronding

- Zijn er nog dingen omtrent interbestuurlijke verantwoording binnen de City Deal die we nog niet hebben besproken, maar waar je het nog wel graag over zou willen hebben of die je wel belangrijk acht?
- Afspraken maken voor terugkoppeling
- Bedanken voor tijd en inzichten



## Bijlage 4: codeboom

