

Markt of netwerk? Overheidssturing via marktwerking en samenwerking in het domein van werk en integratie van werkzoekenden

AFWEGINGSKADER EN LESSEN VOOR DE DOOR
ESF ONDERSTEUNDE LOKALE
PARTNERSCHAPPEN

Ludo Struyven, Wim Van der Beken,
Valentijn Vanoeteren, Mattias Stepman,
Beatrijs Jansen & Ignace Pollet



EUROPA
WERK &
SOCIALE
ECONOMIE



Medegefinancierd door
de Europese Unie

IDEA 

CONSULT *thinking ahead*

KU LEUVEN

HIVA

ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR
ARBEID EN SAMENLEVING

Markt of netwerk?

Overheidssturing via marktwerking en samenwerking in het domein van werk en integratie van werkzoekenden

Afwegingskader en lessen voor de door ESF ondersteunde lokale partnerschappen

Ludo Struyven, Wim Van der Beken, Valentijn Vanoeteren, Mattias Stepman,
Beatrijs Jansen & Ignace Pollet

April 2023

Onderzoek in opdracht van het Departement Werk en Sociale Economie van de Vlaamse overheid, Afdeling Europa WSE

EUROPA
WERK &
SOCIALE
ECONOMIE



**Medegefinancierd door
de Europese Unie**

Abstract

Doel van het onderzoek is te komen tot een afwegingskader als een hulpmiddel om te komen tot onderbouwde en uitlegbare keuzes inzake uitbesteding van dienstverlening in het domein werk en integratie aan externe actoren in de profit en non-profit sector, rekening houdend met praktijklessen en praktijkvoorbeelden. Het onderzoek is gebaseerd op literatuur, interviews, buitenlandse case studies over de Human Learning Systems benadering en de decentralisatie van de jeugdhulp in Nederland, een interactieve sessie met stakeholders in Vlaanderen en een doordenksessie met de afdeling Europa WSE. Het afwegingskader voor uitbesteding van dienstverlening vertrekt vanuit generieke inhoudelijke vragen en niet vanuit vormelijke of juridische vragen. De inhoud van de gewenste dienstverlening is het vertrekpunt en primeert op andere overwegingen. Het kader hanteert drie niveaus voor afweging en gaat in op verhoogde inherente risico's bij marktwerking bij uitbesteding van dienstverlening op maat van de complexiteit van de doelgroep. Er worden mitigerende maatregelen voorgesteld die een samenspel zijn van elementen uit zowel het markt- als het netwerkmodel. Bij elke toepassing zal de oefening anders zijn en mogelijk ook nieuwe oplossingen aanreiken. Het kader hanteert een afweging op een spectrum en de keuze voor het markt- of netwerkmodel hangt af van de complexiteit en variatie van de doelgroep.

Gepubliceerd door
KU Leuven
HIVA - ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING
Parkstraat 47 bus 5300, 3000 LEUVEN, België
hiva@kuleuven.be
<http://hiva.kuleuven.be>

D/2023/4718/022 – ISBN 9789088361340

© 2023 HIVA-KU Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorwoord

Marktwerking bij de uitbesteding van de dienstverlening in het domein van werk en integratie houdt de gemoederen in beweging, ook in ons land. Telkens weer duiken lastige keuzes op, niet in het minst als het gaat over de vraag naar de gewenste concurrentie. Bij de te maken keuzes duikt telkens opnieuw een spanningsveld op tussen marktwerking en netwerking.

Voorliggend rapport geeft een dieper inzicht in het spectrum van keuzes die de overheid ter beschikking staan, analyseert buitenlandse ervaringen met het spanningsveld tussen marktwerking en netwerking, en reikt een generiek kader aan voor de afweging van vormgevingskeuzes.

Het rapport kwam tot stand in het kader van een onderzoeksproject over marktwerking voor de ontwikkeling van een geïntegreerd afwegingskader. Voor deze opdracht werkten onderzoekers van HIVA-KU Leuven (Ludo Struyven, Mattias Stepman, Ignace Pollet) en IdeaConsult (Wim Van der Beken, Valentijn Vanoeteren) samen, elk vanuit hun eigen scope en expertise. De bijdrage over decentralisatie en marktwerking van de jeugdhulp in Nederland is van de hand van Beatrijs Jansen, die onlangs promoveerde over dit onderwerp onder leiding van Menno Fenger (EUR). Wij zijn verder schatplichtig aan de vele geïnterviewden die vanuit hun ervaringen in binnen- en buitenland hun inzichten met ons deelden. Het resultaat dat voorligt is een generiek kader, als hulpmiddel bij de te maken keuzes bij de uitbesteding van dienstverlening in het domein van werk en integratie. Bovendien is dit kader samen met betrokkenen in het beleidsdomein werk een eerste maal vertaald naar de casus van Europa WSE voor de uitbesteding/call gericht aan lokale partnerschappen, ten behoeve van de integratie van kwetsbare groepen.

Wij danken alle betrokkenen voor hun constructieve bijdrage, in het bijzonder de stuurgroep voor dit onderzoek, het programmateam Capacity Building voor de lokale partnerschappen en het team met Benedict Wauters en Anneleen Dewitte, bij Europa WSE, de afdeling Europese programma's van het Departement Werk en Sociale Economie'.

Inhoud

Voorwoord	3
Lijst tabellen	7
Lijst figuren	9
Inleiding, doelstelling en leeswijzer	11
1 Uitgangspunten voor het afwegingskader	13
1.1 Inleiding	13
1.2 Een kader met drie onderling verweven afwegingen, vanuit vijf inhoudelijke vragen	14
1.3 Van hiërarchische sturing naar een marktmodel en een netwerkmodel	15
1.4 Modellen van sturing en verantwoording	16
1.4.1 Variatie binnen het model	18
1.4.2 Omstandigheden voor sturing	19
1.5 Sturing binnen het kader van veranderende paradigma's	19
1.6 Samenvattend	21
2 Bouwstenen voor het afwegingskader	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Marktmodel	23
2.2.1 Inleiding	23
2.2.2 Elementen voor afweging	24
2.2.3 Aandachtspunten bij de afweging voor marktwerking	34
2.3 Netwerkmodel	34
2.3.1 Inleiding	34
2.3.2 Elementen voor afweging	36
2.3.3 Aandachtspunten bij de afweging voor het netwerkmodel	39
2.4 Opdracht of subsidie	40
2.4.1 Inleiding	40
2.4.2 Onderscheidende kenmerken voor opdracht of subsidie	41
2.4.3 Aandachtspunten bij de afweging	42
2.5 Samenvattend	44
2.5.1 Duiding bij de blokken van het afwegingskader	44
2.5.2 Schematische voorstelling van het geïntegreerde afwegingskader	45
2.5.3 Omgaan met verhoogde inherente risico's bij het vasthouden aan marktwerking en mitigerende maatregelen	48
3 Human Learning Systems	51
3.1 Inleiding bij de Human Learning Systems en case studies	51
3.1.1 De benadering van human learning systems	51
3.1.2 Human Learning systems: leereffecten op basis van drie case studies	55
3.2 Case: Liverpool - VK	56
3.2.1 Situering	56
3.2.2 Gewenste dienstverlening, objectieven & waarden, doelgroep	58
3.2.3 Operationalisering	58
3.2.4 Financiering	59
3.2.5 Netwerkstructuur	59
3.2.6 Samenwerking & leren (i.f.v. resultaten)	59
3.2.7 Rolverdeling, beslissingsbevoegdheden & governance	60
3.2.8 Opvolging en toezicht	61
3.2.9 Succesfactoren en drempels	61
3.3 Case: Plymouth Alliance - VK	63
3.3.1 Situering	63
3.3.2 Opzet, evolutie en doelgroep	63
3.3.3 De alliantie opbouwen	64
3.3.4 Gewenste dienstverlening, objectieven & waarden	66

3.3.5	Opdrachtgeverschap	67
3.3.6	Netwerkstructuur	67
3.3.7	Rolverdeling, beslissingsbevoegdheden & governance	68
3.3.8	Opvolging	69
3.3.9	Lerend vermogen	70
3.3.10	Succesfactoren en drempels	71
3.4	Case: Wellington - NZ	73
3.4.1	Situering	73
3.4.2	Doelgroep	73
3.4.3	Gewenste dienstverlening, objectieven & waarden	73
3.4.4	Financiering	73
3.4.5	Netwerkstructuur, samenwerking en leren	74
3.4.6	Opvolging en toezicht	74
3.4.7	Succesfactoren en drempels	75
4	Decentralisatie van de jeugdhulp in Nederland	77
4.1	Inleiding en leereffecten op basis van de Nederlandse cases	77
4.1.1	Historiek	77
4.1.2	Zoeken naar de juiste schaal	78
4.1.3	Aanbestedingsverplichting	79
4.1.4	Lessen uit de Nederlandse ervaring	79
4.2	Case Maas	81
4.2.1	Beleidsinitiatief en bestuurscontext	81
4.2.2	Opdrachtgeverschap	82
4.2.3	Contract	83
4.2.4	Functioneren van het samenwerkingsverband	83
4.2.5	Monitoren	86
4.2.6	Leren	87
4.2.7	Succes en faalfactoren	88
4.3	Case Rijn	89
4.3.1	Beleidsinitiatief en bestuurscontext	89
4.3.2	Opdrachtgeverschap	92
4.3.3	Contract	94
4.3.4	Functioneren van het samenwerkingsverband	95
4.3.5	Monitoren	96
4.3.6	Leren	96
4.3.7	Lessen	97
5	Bouwstenen voor lokale partnerschappen in de Vlaamse context	99
5.1	Dienstverlening	100
	Opdrachtomschrijving	100
	Reflecties vanuit de interactieve werksessie	100
5.2	Leerproces	101
	Opdrachtomschrijving	101
	Reflecties vanuit de interactieve werksessie	101
5.3	Organisatie	103
	Opdrachtomschrijving	103
	Reflecties vanuit de interactieve werksessie	103
5.4	Kwaliteit/resultaten/meten	105
	Opdrachtomschrijving	105
	Reflecties vanuit de interactieve werksessie	105
5.5	Toetsing aan het afwegingskader	106
5.5.1	Markt of netwerk: inhoudelijke criteria (niveau 1)	106
5.5.2	Markt of netwerk: vormelijke criteria (niveau 2)	106
5.5.3	Opdracht of subsidie (niveau 3)	107
	- BIJLAGEN -	109
	bijlage 1 Interviews	111
	Referenties	115
	Hoofdstuk 1: uitgangspunten voor het afwegingskader & hoofdstuk 2: bouwstenen voor het afwegingskader	115
	Hoofdstuk 3: Human Learning Systems	120
	Hoofdstuk 4: decentralisatie van de jeugdhulp in Nederland	122

Lijst tabellen

Tabel 1.1	Ideaaltypische modellen van sturing en verantwoording	18
Tabel 2.1	Financieringsmodellen	31
Tabel 2.2	Nadelige effecten, spanningsvelden en inherente risico's bij sturing op basis van financiële incentives	32
Tabel 2.3	Volledige of gedeeltelijke resultaatfinanciering in samenhang met risico, prijszetting en afroming	33
Tabel 2.4	Problemen bij netwerking en gevolgen voor sturing	40
Tabel 2.5	Aanbestedingsprocedures zoals bepaald in de Wet op de Overheidsopdrachten	43

Lijst figuren

Figuur 1.1	Drie niveaus voor afweging	21
Figuur 2.1	Modellen van integratie	29
Figuur 2.2	Markt of netwerk: inhoudelijke criteria	45
Figuur 2.3	Markt of netwerk: vormcriteria	46
Figuur 2.4	Keuzes binnen het model	47
Figuur 2.5	Afweging opdracht of subsidie	47
Figuur 3.1	Leercycli volgens de Human Learning Systems benadering	53
Figuur 3.2	Klassieke vormen van contractering en alliantiecontract	65

Inleiding, doelstelling en leeswijzer

Doel van voorliggende onderzoeksrapport is een afwegingskader te bieden als een hulpmiddel om te komen tot onderbouwde en uitlegbare keuzes inzake uitbesteding van dienstverlening in het domein werk en integratie aan externe actoren in de profit en non-profit sector, rekening houdend met praktijklessen en praktijkvoorbeelden. Het afwegingskader in dit rapport is opgebouwd vanuit het perspectief van de inhoud en vormgeving van beleid. In mindere mate gaan we ook in op de juridisch-technische problematiek. De beleidsmatige afweging op inhoudelijk vlak kan niet zonder een afweging van keuzes voor de wijze waarop uitbesteding en samenwerking vorm krijgen. Anderzijds is er ook geen sprake van een één-op-één relatie tussen inhoudelijke keuze en keuze van de wijze van sturing. Een dubbel vraagstuk dus, dat we ontrafelen vanuit twee te onderscheiden vragen: de vraag ‘markt of netwerk’ en de vraag ‘opdracht of subsidie’.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In het eerste hoofdstuk komen de uitgangspunten voor het afwegingskader aan bod. Hoofdstuk 2 gaat uitvoerig in op de niveaus, de modellen en de elementen voor afweging, alsook de spanningen en inherente risico's die ermee gepaard gaan. Dit resulteert in de bouwstenen voor een geïntegreerd kader.

Vervolgens brengt het rapport twee embedded case studies aan bod. Hoofdstuk 3 bevat de neerslag van de eerste case study over de Human Learning Systems benadering, met drie concrete cases in drie locaties (Liverpool, Plymouth, Wellington). Hoofdstuk 4 bespreekt twee cases (Maas, Rijn) in het kader van de decentralisering van de jeugdhulp in Nederland. Op basis van de voorgaande hoofdstukken volgen in hoofdstuk 5 de conclusies en leereffecten voor de case van de lokale partnerschappen voor kwetsbare groepen in Vlaanderen.

1 | Uitgangspunten voor het afwegingskader

1.1 Inleiding

In het domein van arbeidsintegratie van werkzoekenden is het gemeengoed geworden om een breed veld van externe actoren, in Vlaanderen ‘partners’ genoemd, te betrekken in de uitvoering van publiek gefinancierde diensten voor begeleiding, opleiding en bemiddeling. De verzamelnaam voor de verschillende vormen waarin dit kan gebeuren, is deze van uitbesteding van publiek gefinancierde diensten. De term uitbesteding (‘outsourcing’) is nauw verwant met het begrip aanbesteding (‘contracting-out’), dat meer de connotatie heeft van ‘marktwerking’ (zie box 1).

Box 1: marktwerking en uitbesteding

Met het begrip marktwerking doelen we in dit rapport op de instrumenten waarmee externe actoren in de profit en non-profitsector kunnen worden betrokken voor de realisatie van publiek gefinancierde diensten of daaraan te verbinden resultaten. De resultaten zijn specifiek omschreven, eenduidig meetbaar en staan in functie van een voorafbepaalde norm die contractueel wordt vastgelegd. De overheid, als opdrachtgevende en financierende instantie, belooft goed presterende uitvoerders en bestraft zwak presterende uitvoerders.

Dit mechanisme kan op vele manieren vorm krijgen. De voorwaarden voor financiering kunnen volledig gericht zijn op het bereiken en weerhouden van kandidaten in de dienstverlening of het realiseren van specifieke activiteiten, bijvoorbeeld een opleiding voorzien. In andere gevallen kan financiering gericht zijn op de creatie van welbepaalde resultaten, bijvoorbeeld duurzame tewerkstelling creëren.

Uitbesteding wordt hier gebruikt als een generieke term voor elke vorm van contractering. De meest gebruikte vormen in ons land zijn *call for tenders* en subsidie-oproepen. Bij het begrip ‘tender’ gaat het om een uitbesteding met kenmerken van een verder doorgedreven marktwerking. Tenders, net zoals subsidies, bestaan in vele varianten. De variatie ligt onder meer bij de combinatie van onderscheiden elementen in het type contract en het type financiering.

Tenslotte worden hybride vormen onderscheiden, zoals vouchersystemen en Social Impact Bonds. Deze leggen door de vormgeving de focus op telkens één of meerdere elementen, zoals keuzevrijheid (bij vouchersystemen) en resultaatfinanciering (bij Social Impact Bonds).

Het begrip marktwerking is duidelijk te onderscheiden van de begrippen privatisering en liberalisering. Marktwerking betreft de vraag via welke mechanismen de allocatie van overheidsmiddelen verloopt. Privatisering betekent een verandering in de eigendomsstructuur van een voorheen publieke organisatie. Liberalisering of demonopolisering maakt mogelijk dat private spelers de markt kunnen betreden (Struyven et al., 2002).

Achtergrond

In Vlaanderen is de eerste ‘tender’ gelanceerd in 2005. Ook voordien was er al sprake van inkoop, namelijk van welomschreven opleidingen, maar zonder daarmee een doorgedreven marktwerking te beogen voor het totstandbrengen van een meer omvattende dienstverlening. Dat veranderde in 2005. Nieuw was om het brede veld van de private, commerciële sector, naast de non-profit sector, te laten meedingen naar opdrachten voor de uitvoering van volledige begeleidingstrajecten (waarin een fase van opleiding kan worden voorzien, naast begeleiding en werkervaring) in het kader van de zogenaamde ‘sluitende aanpak’ voor langdurig werklozen.

Ook nieuw was de juridische vorm waarin dit gebeurde. Het klassieke instrument van subsidies werd ingeruild voor een opdrachtgeverschap binnen de wet op de overheidsopdrachten. VDAB kreeg daarbij de rol van opdrachtgever als aanbestedende overheid, in de hoedanigheid van een aparte

dienst voor regie en samenwerking. Van bij het begin lag de klemtoon op de groepen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Sindsdien volgden een lange reeks van tenders. Naast tenders bleven ook subsidies van toepassing (Rekenhof, 2021). Het opdrachtgeverschap van VDAB groeide uit tot één van de kerntaken van de VDAB als arbeidsmarktregisseur.

Vormgeving is breder dan de juridische vorm

De aard van de dienstverlening en de beoogde doelgroep kunnen zeer uiteenlopend zijn; gemeenschappelijk is dat voor de realisatie ervan een beroep wordt gedaan op expertise en uitvoerders in het bredere spelersveld. Er zijn meerdere parameters waarop bij het uitschrijven van een oproep voor diensten kan worden ingezet. Vanuit puur juridisch perspectief zijn er twee hoofdvormen: opdracht of subsidie. Het wordt complexer als ook andere dimensies en criteria in de afweging worden betrokken. Welke doelgroepen en dienstverlening worden beoogd? Welke expertise is vereist? Welk belang krijgen innovatieve methodieken om de doelgroep te bereiken en te ondersteunen? in welke mate willen men sturen op concurrentie en resultaat? Hoe bepalen we een resultaat?

Al naargelang de antwoorden op deze en andere vragen wordt de keuze die een overheidsinstantie kan maken bij het verlenen van een opdracht of subsidie om de dienstverlening tot stand te brengen meer of minder complex. Het gaat om de vraag naar de gewenste bestuursvorm, die breder gaat dan de vraag naar de juridische vorm. De juridische afweging is een noodzakelijk onderdeel van een bredere beleids- en bestuursmatige afweging, die we als vertrekpunt zien voor een meer omvattend afwegingskader. De vraag naar de bestuursvorm gaat vooraf aan de vraag naar de juridische vorm.

Een en ander heeft ook repercussies op de eigen rol van de overheid als opdrachtgever en/of financier. Ook in het opdrachtgeverschap zijn meerdere varianten denkbaar. Er kan sprake zijn van één opdrachtgevende instantie of meerdere. Voor het opdrachtgeverschap kunnen overheden ook samenwerken, bijvoorbeeld met andere departementen of andere bestuursniveaus.

1.2 Een kader met drie onderling verweven afwegingen, vanuit vijf inhoudelijke vragen

De vraag naar de geschikte juridische vorm ‘opdracht of subsidie’ vergt voorafgaandelijk een reflectie over de gepaste werkwijze om externe actoren te betrekken, waarbij de kernvraag is in welke mate de gewenste dienstverlening om aan de noden van de doelgroep tegemoet te komen, zich leent tot eerder marktwerking en concurrentie, of eerder samenwerking en vertrouwensrelaties. De vraag ‘markt of netwerk’ gaat vooraf aan de vraag ‘opdracht of subsidie’. Bovendien geldt dat het antwoord op deze laatste vraag niet automatisch voortvloeit uit de eerste vraag. Tussen beide vragen zitten nog een reeks vragen die betrekking hebben op de kenmerken binnen het model. Binnen een model is er namelijk variatie mogelijk: meer of minder concurrentie, meer of minder open partnerschappen.

Aldus onderscheiden we in ons kader drie niveaus waarop afwegingen worden gemaakt bij de keuze voor de gewenste vorm: de keuze voor een markt- of netwerkmodel (niveau 1), de keuze van kenmerken binnen een gekozen model (niveau 2), en de keuze voor de juridische vorm (niveau 3).

Box 2: 'zelf doen of uitbesteden'

Een verwante vraag is de vraag 'zelf doen of uitbesteden'. Voor VDAB, als publieke dienstverlener, is het vertrekpunt bij organisatie en uitbesteding van de dienstverlening anders dan voor Europa WSE omdat VDAB zelf ook diensten realiseert. Voor VDAB geldt in eerste instantie de vraag 'zelf doen of uitbesteden', en pas in tweede instantie de vraag naar de gewenste bestuursvorm 'markt of netwerk'. Als publieke dienstverlener impliceert uitbesteding een procedure zoals voorzien in de Wet op de Overheidsopdrachten. Pas in tweede instantie komt de vraag naar samenwerking als alternatief voor marktwerking conform de aanbestedingswetgeving.

Het ESF is op Vlaams niveau naast VDAB de belangrijkste financier in het domein van werk en sociale inclusie. Als Vlaamse instanties met een opdrachtgevende rol kunnen zij samenwerken dan wel relatief autonoom van elkaar werken. Naast VDAB en Europa WSE kunnen ook de steden en gemeenten, evenals provincies, eigen dienstverlening opzetten of uitbesteden op dit domein, vaak (maar niet uitsluitend) voor doelgroepen die niet door VDAB worden bereikt.

Het vertrekpunt: inhoud primeert op vorm

Het vertrekpunt voor de afweging welke model met welke vormkenmerken te kiezen, leggen wij in ons kader bij de noden van de doelgroep en de kenmerken van de benodigde dienstverlening. Centraal bij de afweging welke vorm het meest is geschikt voor het uitbesteden van opdrachten of het verlenen van subsidies staan vijf inhoudelijke vragen:

- vraag 1: in welke mate is de nood aan dienstverlening bepaald door grote variatie en complexiteit in de vraag/doelgroep?
- vraag 2: hoe afhankelijk is de dienstverlener van benodigde breedte en integratie van diensten die door andere dienstverleners kunnen worden geleverd?
- vraag 3: in welke mate zijn er sterk gespecialiseerde expertise en investeringen in dienstverlening vereist?
- vraag 4: in welke mate zijn het spelersveld en de vereiste expertise reeds aanwezig?
- vraag 5: hoe moeilijk is het om de toegevoegde waarde van de uitgevoerde dienstverlening te bepalen?

De vijf vragen – voor wie welke dienstverlening, met wie met welke middelen en welk doel – raken de essentie van de ontwerpkeuzes, in hun onderlinge samenhang, voor de uitwerking en implementatie van de vorm en procedure voor opdrachtgeverschap en financiering.

Het beantwoorden van deze vragen is complexer dan een eenvoudige 'als, dan' redenering. Afwegingen zijn mee bepaald door ideeën en opvattingen, praktijkervaringen en voorkeuren. De kenmerken van een gekozen vorm staan niet op zichzelf maar kunnen elkaar ook versterken of afzwakken. In hoofdstuk 2 lichten we de elementen en afwegingen toe om uiteindelijk de gepaste sturingsvorm, uitgaande van de vijf basisvragen, te bepalen.

1.3 Van hiërarchische sturing naar een marktmodel en een netwerkmodel

Zoals reeds aangehaald worden de sturing en verantwoording van publieke dienstverlening, ook in het Vlaamse arbeidsmarktbeleid, in de voorbije 20-25 jaar gekenmerkt door een evolutie in de richting van marktwerking en netwerking. Deze evolutie brengt een aantal specifieke kenmerken op de voorgrond voor elk van de sturingsmodellen. Bovendien vindt overheidssturing steeds vaker plaats in complexe situaties. Dat geldt zeker ook voor het domein van werk en integratie van werkzoekenden. Een groeiende groep van werkzoekenden en andere niet-werkenden behoren tot kwetsbare groepen, waarvoor het standaard-aanbod niet volstaat om tegemoet te komen aan de heterogene noden. Er is sprake van een multiproblematiek, waarbij meerdere beleidsdomeinen zijn betrokken en meerdere

professionals vanuit verschillende disciplines nodig zijn. Complexe vraagstukken vereisen complexe oplossingen, en dat brengt onvermijdelijk een veelheid van actoren (VDAB, Europa WSE, steden en gemeenten, welzijn en zorg, ...) samen om een geïntegreerde dienstverlening mogelijk te maken.

Het ‘gezamenlijk mogelijk maken’ is niet enkel een inhoudelijk vraagstuk, maar ook een vraagstuk van sturing binnen een institutionele context. Dit maakt sturing complex, om drie redenen:

- inhoudelijk: er is onzekerheid en gebrek aan consensus over de aard van de problemen in het domein van werk en integratie, de oorzaken en mogelijke oplossingen. Actoren denken hier deels anders over en leggen eigen accenten;
- strategisch: er zijn veel actoren, die ieder op een andere manier met ontwikkelingen omgaan, invloed proberen uit te oefenen en op elkaar reageren;
- institutioneel: deze actoren hebben allemaal een andere institutionele achtergrond, met andere formele en informele regels die opleggen wat ze moeten doen, geacht worden te doen of wat als vanzelfsprekend wordt gezien (Jansen, 2022).

Beleidsmatig zijn er verschillende opvattingen over hoe integratie bij kwetsbare groepen kan worden bereikt. Deze opvattingen passen binnen verschillende integratiemodellen (zie hoofdstuk 2, onder 2.2.2.3). Bestuurlijk is er een verschuiving van *government* door de hiërarchische overheid naar *governance* door de overheid in relatie tot de betrokken actoren in de publieke en private sfeer die betrokken zijn bij beleid en uitvoering. Veranderende sturingsmodellen verschuiven vanuit het hiërarchische model naar een model in een dubbele richting:

- marktwerking, door de vorming van een ‘quasi-markt’ gebaseerd op (prijs)concurrentie en efficiëntie;
- netwerking, door de vorming van organisatienetwerken (partnerschappen) gebaseerd op gedeelde consensus, vertrouwen en langdurige relaties.

Beide evoluties tekenen zich simultaan af, kennen een eigen dynamiek en kunnen elkaar in meer of mindere mate beïnvloeden al naargelang het proces van ontwikkeling van het nieuwe systeem of de verdere implementatie van het nieuwe systeem. Zowel het simultaan optreden, de evolutie en de vermenging van systemen vergroot de complexiteit van sturing en verantwoording.

1.4 Modellen van sturing en verantwoording

In de literatuur worden drie ideaaltypische organisatie- of sturingsmodellen onderscheiden, algemeen gekend als de trias hiërarchieën, markten en netwerken. Deze trias wordt op verschillende manieren geïnterpreteerd, sommige auteurs verwijzen ernaar als organisatorische setting, anderen als bestuursvormen, nog anderen als vormen van verantwoording. Hill & Hupe (2002) passen deze trias toe op de beleidsimplementatie en geven weer onder welke omstandigheden welk sturingsmodel het best aansluit. Elke sturingsvorm (*governance*) wordt gerelateerd aan een verantwoordingsmodel (Scott, 2000).

Box 3: sturing (governance) en verantwoording (accountability)

Sturing of governance markeert de overgang van een overheid die optreedt via 'command and control' naar een bestuur gekenmerkt door netwerken waarin de staat en andere organisaties van elkaar afhankelijk zijn. Zelfs wanneer de staat de dominante organisatie blijft, zijn de (politieke en administratieve) overheid en de andere leden van het netwerk van elkaar afhankelijk in die zin dat zij middelen moeten uitwisselen om hun doelen te bereiken. Deze onderlinge afhankelijkheid betekent dat de overheid andere organisaties moet sturen in plaats van hen bevelen te geven. Dat impliceert bij het sturen een veel groter gebruik door de overheid van diplomatie en verwante managementtechnieken.

Verantwoording vatten we op als een systeem van vaststelling en evaluatie van activiteiten of resultaten en de daarbijhorende beloning of bestraffing (gevolg dat eraan wordt gegeven). Verantwoording vormt één van de managementtechnieken die een publieke overheid ter beschikking staan.

Het hiërarchische sturingsmodel is gebaseerd op dwang en dreiging om de regels te doen naleven. Het basiselement van het marktmodel zijn contracten en concurrentie om betere prestaties af te dwingen, waarbij a priori wordt uitgegaan van tegengestelde belangen in de verhouding tussen 'principal' en 'agent'. In het netwerkmodel is sturing een kwestie van vertrouwen, samenwerking en gedeelde middelen om een gezamenlijk doel te bereiken, vanuit een besef van wederzijdse afhankelijkheid.

Volgend schema vat de drie ideaaltypische modellen van sturing (governance) en verantwoording (accountability) samen.

Tabel 1.1 **Ideaaltypische modellen van sturing en verantwoording**

Governance	Hiërarchie	Markt	Netwerk
Visie op overheid	Overheid bepaalt hoe diensten er uitzien en legt op (top-down)	Overheid als opdrachtgever, besteedt uit i.p.v. zelf doen	Overheid is partner bij co-productie van diensten
Focus	Inhoud	Efficiëntie, effectiviteit	Samenwerking, proces
Centraal mechanisme	Regels, afdwingbaar	Contracten, concurrentie	Vertrouwen, reputatie, langetermijnrelaties
Instrumenten voor overheid	Regelgeving, toezicht en handhaving, klassieke verantwoording, 'shadow of hierarchy'	Financiële incentives, regulering van markt, contractmanagement, benchmarking, prestatiemeting	Institutionele vormgeving netwerk, netwerkmanagement
Management van relaties	Duidelijke taken en bevoegdheden, voldoende middelen, naleving procedures, leiderschap	Gelijke toegang tot markt, naleving contracten, bewaking van kwaliteit van dienstverlening, beloning in geval van goede prestaties	Stimuleren samenwerking, bevorderen professionalisering, bevorderen innovatie
Resultaat	Naleving van regels, binnen budget blijven, rechtmatigheid	Uitkomsten, functioneren als markt	Consensus/draagvlak, vrijwillige overeenstemming, functioneren als netwerk
Model in praktijk			
Variatie binnen model	Mate inspraak, afdwingbaarheid	Mate marktregulering, mate prijsconcurrentie, mate resultaatfinanciering	Mate van gedeelde normen en afspraken, rol overheid in netwerkmanagement
Verhoudingen voor accountability			
Verantwoording door wie	Politiek, administratie	Aanbieders, gebruikers, cliënten	Binnen netwerk zelf, peer group
Verantwoording aan wie	Kiezers, media, belangengroepen	Cliënt of 'proxy' inkoper	Burger, media, belangengroepen
Verantwoording o.b.v.	Naleving van regels en normen, instemming met beleid, 'shadow of hierarchy'	Prestaties, prijs, kwaliteit, return on investment, vrees voor verlies marktaandeel	Vrees voor verlies reputatie, uitsluiting uit netwerk, 'shadow of the future'
Omstandigheden voor sturing			
<i>Ambities</i>	<i>Hoog</i> Gelegitimeerd overheidsmonopolie	<i>Gemiddeld</i> Mogelijkheid om prestatiestandaarden te specificeren	<i>Hoog</i> Complexe dienstverlening die hoger niveau van creativiteit vergt
<i>Afhankelijkheid van andere actoren</i>	<i>Laag</i> Technische competenties in huis	<i>Gemiddeld</i> Beschikbaarheid van spelers	<i>Hoog</i> Nood aan creatieve samenwerking

Bron Eigen verwerking op basis van Hill and Hupe (2002), Jantz et al. (2018), Jansen (2022)

1.4.1 Variatie binnen het model

De drie modellen vertegenwoordigen drie verschillende benaderingen in de bestuurspraktijk, die hier ideaaltypisch zijn voorgesteld maar in de praktijk nooit in hun zuivere vorm voorkomen. De drie benaderingen sluiten elkaar ook niet uit. Kenmerken van het ene model kunnen samengaan met kenmerken van een ander model. Met als gevolg het ontstaan van hybride vormen of tussenvormen door allerlei combinaties van kenmerken. Concurrentie is niet uitgesloten bij netwerkmodellen, net zo min als netwerkmanagement bij marktwerkingsmodellen.

Variatie binnen een welbepaald model maakt dat modellen raakpunten hebben en elkaar in zekere mate overlappen. De overgang van de publieke uitvoerder van diensten naar een markt- of netwerkmodel is nooit absoluut. Het gaat om een gecreëerde ‘quasi-markt’ of een samenwerkingsverband voor de realisatie van sociale doelen, waardoor de overheid een centrale rol blijft spelen als publieke financier, waarbij instrumenten van de overheid inzake regelgeving, toezicht en handhaving van kracht zijn. De verschuiving naar het markt- en netwerkmodel brengt een verschuiving mee in verantwoordingsstypes. Bij het marktmodel staan de prestaties centraal, bij het netwerkmodel het bereiken van consensus en draagvlak.

Dat vergroot de waaier aan keuzealternatieven. Men kan kiezen voor een marktmodel, maar tegelijk de mate van concurrentie en resultaatsturing temperen door meer in te zetten op dialoog en zelfsturing binnen het netwerk van actoren. Hieruit volgt dat bij de afweging tussen een marktmodel en een netwerkmodel twee niveaus te onderscheiden zijn: het niveau van het model met zijn onderscheidende kenmerken, en het niveau van de kenmerken van het gekozen model waarop variatie mogelijk is. Voor het afwegingskader dat wordt toegelicht in hoofdstuk 2, onderscheiden we dit dubbele niveau van afwegingen: afwegingen voor de keuze voor het ene of het andere model, en afwegingen voor de keuzevariatie in kenmerken binnen het gekozen model.

1.4.2 Omstandigheden voor sturing

Bij de omstandigheden onderscheiden Hill & Hupe twee factoren: de ambities en de afhankelijkheid van andere actoren. Hoge ambities om als overheid te sturen passen beter bij het hiërarchisch model en het netwerkmodel, terwijl de ambities gematigd zijn in het marktmodel – de focus ligt er op prestatiestandaarden en te bereiken resultaten. Afhankelijkheid van andere actoren is hoog bij het netwerkmodel, gematigd bij het marktmodel en laag bij het hiërarchisch model.

Het netwerkmodel appelleert in de eerste plaats aan een horizontale relatie van sturing en verantwoording, maar in praktijk kan nog altijd een verticale relatie met een financierende en regulerende instantie op het hogere bestuursniveau bepalend blijven. Het derde type van sturing via netwerken of ‘co-governance’ modellen, naast hiërarchische sturing en marktsturing, is in de politicologie en bestuurskunde ontwikkeld door Britse en Nederlandse wetenschappers (Marsh and Rhodes; Kickert and Koppenjan; Rhodes; Kooiman). Wellicht is het geen toeval dat ook in de praktijk in die twee landen de praktijkvoorbeelden het verst zijn geëvolueerd. Vooraleer de praktijkvoorbeelden van nabij te belichten (zie hoofdstukken 3 en 4), gaan we in hoofdstuk 2 dieper in op de conceptuele en theoretische kenmerken van het netwerkmodel in relatie tot het marktmodel.

De omstandigheden of condities voor sturing verwijzen naar de doelstellingen en de activiteiten van de op te zetten dienstverlening via het mechanisme van ‘markt’ of ‘netwerk’. De beoogde doelgroep en dienstverlening representeren de inhoudelijke keuzes die mee aan de basis liggen van de te maken vormkeuzes voor het model en de verdere invulling ervan. In het afwegingskader maken we daarom een onderscheid tussen inhoudelijke keuzes (niveau 1a) en vormkeuzes (niveau 1b). Niveau 1a bevat de inhoudelijke criteria, beantwoordend aan de vijf inhoudelijke vragen zoals boven toegelicht (onder 1.2).

1.5 Sturing binnen het kader van veranderende paradigma's

Aan de basis van de veranderende sturingsmodellen ligt een verschuiving in paradigma's, van het New Public Management (NPM) naar het New Public Governance (NPG). Het paradigma van New Public Management (NPM) bracht vooral een contractuering van relaties voort en de introductie van private managementtechnieken in de publieke sfeer met als doel het overheidsapparaat beter en effi-

ciënter te doen functioneren. De NPM principes worden onderbouwd vanuit drie theorieën: de principal-agenttheorie, de contracttheorie en de transactiekostentheorie (Lowe et al., 2020; Walch, 1995; Clarke & Newman, 1997). De eerste theorie stelt dat de performantie van diensten bepaald wordt door contracten die gebaseerd zijn op financiële incentives. Volgens de tweede theorie, de contracttheorie creëert ex-ante competitie efficiëntie. In de transactiekostentheorie staan dan weer voornamelijk make-or-buy beslissingen centraal. Concreet vertaalt dit zich in een sterke koppeling tussen kosten en resultaten en bijgevolg een sterke focus op targets. Zo gebeurt de aansturing en controle op de managers en op het budget op basis van output-targets, worden boordtabellen geïntroduceerd, worden diensten regelmatig onderworpen aan een benchmarking en is er een strikte scheiding van beleidsbeslissing en beleidsuitvoering (Lowe et al., 2020; Walch, 1995; Clarke & Newman, 1997). Het NPM-model vormde de voedingsbodem voor marktsturing, maar evengoed voor de introductie van elementen van marktwerking in de publieke instanties zelf. Intussen zijn de limieten van het NPM-model volop aan de oppervlakte gekomen. Volgens Torfing & Triantafillou (2013), zich baserend op eerdere overzichtsstudies (waaronder Christensen & Lægreid, 2008), is er afdoende evidentie dat de verwachtingen niet werden ingelost en talrijke onbedoelde negatieve effecten werden gecreëerd: *'In the wake of three decades of new public management (NPM) style reforms that have been heavily inspired by market principles of competition, efficiency, and customer satisfaction and have led to the import of private sector management techniques into the public sector, we have seen a growing frustration with their outcomes. New public management may have brought a number of benefits in terms of greater emphasis on public leadership, goal steering, and results, but the evidence demonstrating the unfulfilled promises and the numerous unintended negative effects of introducing market-like dynamics in the public sector is substantial.'*

De verschuiving naar het New Public Governance (NPG) brengt het netwerk als sturingsmodel meer naar voor. Samenwerking om gezamenlijke doelstellingen te bereiken primeert. Er zijn gemeenschappelijke principes, maar geen consistent theoretisch of ideologisch kader zoals bij NPM. De basisprincipes zijn coördinatie, participatie en coproductie. Er is een focus op het resultaat (outcomes), maar evenzeer op het proces. Een actieve participatie van relevante stakeholders die hun eigen kennis, ideeën en middelen mee aan tafel brengen, is volgens deze benadering de uitgelezen methode om publieke dienstverlening te verbeteren. Dit zou niet enkel de effectiviteit en de democratische verantwoording verhogen, maar ook gezamenlijk leren en een gedeeld eigenaarschap van nieuwe en innovatieve oplossingen stimuleren (Torfing & Triantafillou, 2013; Osborne, Bao, Wang, Larsen & Morgan, 2012).

De principes van het NPG zijn de tegenpool van de basisprincipes van het NPM (Torfing & Triantafillou, 2013). De twee benaderingen vormen de twee polen van een continuüm dat gaat van de NPM-focus op efficiëntie en concurrentie aan de ene kant tot een NPG-focus op coproductie en partnerschappen voor gezamenlijke doelen en gezamenlijk eigenaarschap voor innovatieve oplossingen aan de andere kant. Torfing & Triantafillou (2013) formuleren het kernachtig als volgt: *'Whereas NPM aimed to create effective, competing silos, NPG seeks to drill holes in the silos, enhance negotiation between public authorities at multiple levels, and foster interaction between public and private stakeholders through the formation of networks, partnerships, and relational contracts. The immediate goal of such crosscutting collaboration is to exchange and pool public and private ideas and resources through negotiated interactions in order to enhance effective and democratic governance, while a further goal is to facilitate mutual learning and build joint ownership of new and innovative solutions.'*

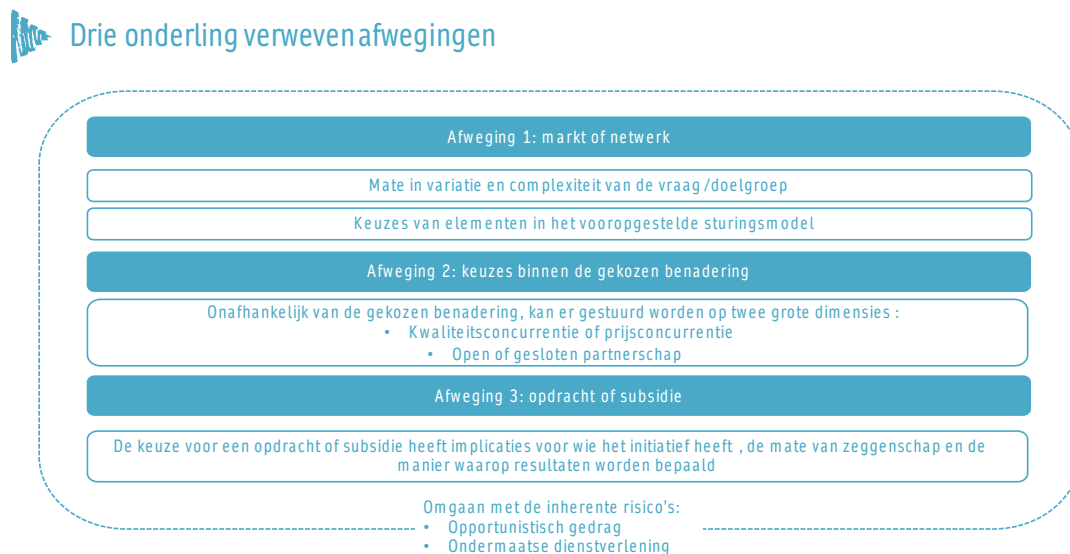
Het veranderende paradigma van NPM naar NPG is ook het uitgangspunt voor ons afwegingskader. De tussenposities op het continuüm tussen NPM en NPG maken meteen duidelijk dat marktwerking en samenwerking elkaar niet noodzakelijk uitsluiten, integendeel. Binnen elk model is variatie mogelijk vanuit de combinatie van principes bij NPM en NPG. Anders gezegd, marktwerking en samenwerking zijn veeleer te beschouwen als twee polen van eenzelfde medaille. De wijze waarop een con-

crete dienstverlening wordt uitbesteed of in de markt wordt gezet, kan in meer of minder mate een appel doen aan de samenwerkingsbereidheid van marktactoren.

1.6 Samenvattend

In dit hoofdstuk kwamen de uitgangspunten voor het afwegingskader aan bod. Het volgende hoofdstuk gaat dieper in op de criteria en het spectrum van keuzes. De drie niveaus voor afweging geven we weer als volgt:

Figuur 1.1 Drie niveaus voor afweging



Kernachtig geformuleerd zijn de krachtlijnen voor het afwegingskader:

1. we vertrekken vanuit vijf criteria over de gewenste dienstverlening – niet vanuit een voorafgaande keuze voor model ‘markt of netwerk’, ook niet vanuit een vooropgestelde juridische vorm ‘opdracht of subsidie’;
2. de te maken afwegingen en keuzes zijn gesitueerd op drie niveaus, die in een volgende stap getoetst worden aan verhoogde inherente risico’s ten gevolge van een meer complexe problematiek en de nood aan aangepaste dienstverlening. De verhoogde risico’s resulteren uit het vasthouden aan een marktmodel terwijl de problematiek complexer wordt;
3. de vragen hebben als functie dat ze verduidelijken vanwaar het risico komt: namelijk ten gevolge van moeilijke inschatting van noden van vraag/doelgroep (vraag 1), nood aan bredere en geïntegreerde dienstverlening (vraag 2), vereiste investeringen en expertise (vraag 3), reeds ontwikkelde expertise en spelersveld (vraag 4), bepalen en meten van het gewenste resultaat (vraag 5);
4. naarmate bij elk van deze elementen geen eenvoudige standaardoplossing volstaat, nemen risico’s ten gevolge van marktwerking bij uitbesteding toe, die aanwijzen welke mitigerende maatregelen kunnen worden overwogen. De risico’s en bijpassende maatregelen zijn niet inherent aan de keuze binnen het model, maar zijn ook relevant ongeacht de niveaus. Dat resulteert in een specifieke configuratie van gemaakte keuzes en een omvattende afweging.

2 | Bouwstenen voor het afwegingkader

2.1 Inleiding

Na de uitgangspunten voor het kader in het vorige hoofdstuk wordt in dit hoofdstuk het kader verder opgetrokken. De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt.

Eerst brengen we een aantal specifieke kenmerken op de voorgrond voor elk van de sturingsmodellen. De focus ligt achtereenvolgens bij de afwegingen vanuit het marktmodel en vanuit het netwerkmodel (niveaus 1 en 2 van het kader). Telkens leiden we het sturingsmodel in vanuit de theoretische inspiratie die er aan de basis van ligt en de keuze-elementen op het niveau van het model (niveau 1). In een tweede stap gaan we uitvoerig in op de elementen voor afwegingen binnen elk van de twee sturingsmodellen (niveau 2). In de derde stap formuleren we een aantal aandachtspunten voor de afwegingen binnen het sturingsmodel. Vervolgens gaat dit hoofdstuk dieper in op de afwegingen voor de juridische vormgeving (niveau 3).

In een laatste sectie brengen we het opgebouwde kader visueel in beeld en formuleren we het raster om om te gaan met de inherente risico's waarvan de impact varieert al naargelang de complexiteit van de dienstverlening en de moeilijkheidsgraad van de omstandigheden voor sturing.

2.2 Marktmodel

2.2.1 Inleiding

Marktwerking via een systeem van aanbesteding impliceert twee doelen: aan de ene kant het bevorderen van concurrentie, aan de andere kant het realiseren van politieke beleidsdoelen. Het belang van concurrentie tussen aanbieders mag niet worden onderschat: de premisse luidt dat de transacties op een vrije markt leiden tot meer efficiëntie en kwaliteit. Enerzijds zorgt het prijsmechanisme voor een evenwicht tussen vraag en aanbod, anderzijds zorgt de consumentensoevereiniteit ervoor dat producenten de beste kwaliteit tegen de laagste kosten zullen bieden. Vandaar het belang van ruimte voor de cliënt om zelf zijn dienstverlener te kiezen. Concurrentie tussen aanbieders en keuze van cliënten vormen twee zijden van dezelfde medaille.

Toch is de markt voor arbeidsmarktdiensten niet zomaar te vergelijken met een zuivere markt. Vanuit de benadering van quasi-markten zijn er drie belangrijke verschillen (Struyven en Steurs, 2003):

1. in een quasi-markt wordt concurrentie niet noodzakelijk gedreven door het winstmotief omdat ook non-profit en publieke organisaties kunnen meedingen;
2. het blijft gaan om publieke middelen die blijvend ter beschikking worden gesteld door de overheid, waardoor de totale vraag/doelgroep zich slechts kan verplaatsen tussen aanbieders;
3. de koopkracht ligt niet bij de individuele cliënt, maar bij een instantie die optreedt als opdrachtgever namens de uiteindelijke cliënt.

Dit verklaart mede waarom er een actieve opstelling van de overheid vereist is om het doel van een concurrentiële markt te bereiken, getuige de complexiteit en het dynamische proces van tender-systemen in andere landen (Considine & O’Sullivan, 2015; Finn, 2010; Struyven, 2004). De overheid blijft sterk aanwezig door de randvoorwaarden aan te geven, terwijl transactiekosten (voor opdrachtgever en opdrachtnemer, kosten verbonden met een nieuwe aanbesteding en met de opvolging) beheerst moeten blijven, de dienstverleningsmarkt voldoende toegankelijk moet zijn voor nieuwe spelers en de concurrentie op basis van prijs moet kunnen spelen. Inmenging is nodig om het te produceren goed veilig te stellen en om de sociale doelstellingen te realiseren. Dit is inherent aan een quasi-markt (cf. Le Grand & Bartlett, 1993).

In de vormgeving van het marktmechanisme zullen deze quasi-marktvereisten dus een afdoende antwoord moeten krijgen. Een bijzondere kwestie is de rol die de prijs speelt bij selectie van contractanten: de prijs vormt de belangrijkste prikkel voor kosten-efficiënt gedrag, maar de prijs van begeleidings- en reïntegratiediensten is niet eenduidig te bepalen. Het is immers onmogelijk om voor elke individuele persoon te voorspellen binnen welke tijdsspanne en met behulp van welke dienstverlening hij of zij aan het werk zal zijn, alle instrumenten en datatechnologie ten spijt. Daarom zal een private aanbieder dit risico toerekenen in de prijs, terwijl de overheid ongewenste risicoselectie (die ook optreedt bij publieke uitvoerders van dienstverlening) zal trachten te minimaliseren. Ongewenste risicoselectie betekent dat private aanbieders die werkzoekenden helpen die relatief gemakkelijk aan een baan kunnen worden geholpen (‘creaming’). Dat proces van afroming wordt mede in de hand gewerkt door resultaatfinanciering (zie 2.2.2.4). De aanbieders vervullen de minimumvereisten om in aanmerking te komen voor de startvergoeding, maar leveren verder geen inspanningen om bepaalde werkzoekenden aan het werk te helpen omdat ze de kansen op succes (en een plaatsingsvergoeding) laag inschatten. Een te sterke nadruk op resultaatfinanciering leidt tot een verschraling van de dienstverlening voor juist die werkzoekenden die een intensievere dienstverlening nodig hebben (zogenaamde ‘parking’) (Struyven & Steurs, 2003).

2.2.2 Elementen voor afweging

Bij de keuze van de vormgeving van het marktinstrument kunnen vele elementen betrokken worden in de afweging. Voor de keuzes binnen het gekozen model van marktwerking (niveau 2) kunnen we deze onderbrengen bij de dimensie van prijsconcurrentie versus kwaliteitsconcurrentie. In dit spanningsveld liggen meerdere overwegingen besloten inzake prijs, contractduur, concurrentie, kwaliteit en resultaat, overwegingen die met elkaar verweven zijn. De kernaspecten liggen bij concurrentie en het prijsmechanisme (wijze van financiering), zoals uit volgende omschrijvingen blijkt:

- *‘marketization refers to the integration of competition and price mechanisms into public services’* (Bevir, 2009);
- *‘marketization refers to a change in the way that public authorities fund the services of external providers, i.e. through competitive transactions’* (Greer et al., 2017).

Deze elementen zijn te onderscheiden van een aantal voorwaarden opdat de markt überhaupt tot ontwikkeling kan komen. Concurrentie- en prijsmechanismen kunnen maar werken als voldaan wordt aan volgende marktvoorwaarden: een gevarieerd spelersveld, lage toetredingsvoorwaarden, gelijke concurrentievoorwaarden en maximale transparantie.

Intensifiëring van concurrentie tussen verschillende spelers en financiering op basis van resultaten behoren tot de basisprincipes die ten grondslag liggen van het marktmechanisme. Als de overheid daarop wil inzetten, gaat haar rol als opdrachtgever sterker worden en komt zij meer op afstand te staan van de uitvoerende contractanten. Contracten dienen strikte bepalingen te bevatten en worden positief of negatief geëvalueerd, via financiële incentives, in de lijn van een transactionele benadering. Dergelijke contractuele benadering vereist dus ook een striktere bepaling van het voorafbepaald te

bereiken resultaat. Het prijsmechanisme staat bijgevolg niet los van kwaliteit in termen van resultaat. Het prijsmechanisme gaat niet enkel over de vraag of de prijs te hoog of te laag is, maar ook over de vraag wat de prijsconcurrentie impliceert voor kwaliteit/resultaat. Daarbij kunnen ook andere elementen een rol spelen, die een matigende of versterkende invloed kunnen hebben voor de beoogde concurrentie: het aantal biedingen per contract, de turnover van contractanten, het prijsmechanisme, de rol van de prijs bij de selectie van contractanten en de perceptie bij de contractant van de kans dat hij het contract zal verliezen.

Op een ideale markt reflecteert de prijs de waarde die een dienst heeft voor de consument. Uit de ervaringen van marktwerking bij activering en reïntegratie blijkt de prijs nooit het belangrijkste criterium te zijn. De belangrijkste reden is om te vermijden dat bodemprijzen de kwaliteit van dienstverlening gaan ondermijnen. De afzwakking van het prijsvormingsmechanisme en het prijs criterium volgt uit het gegeven dat concurrentie geen absoluut gegeven is. Er is altijd een afweging nodig met andere belangen (bv. belang dat er diversiteit is tussen aanbieders; belang van prestaties). Dat leidt in andere landen tot een automatische verlenging van contracten van de best presterende aanbieders (cf. Australië) of een ‘right of first selection’ (cf. Wisconsin), en de creatie van een groter aantal tenders waardoor niet-geselecteerde aanbieders opnieuw hun kans kunnen wagen (cf. Groot-Brittannië). Dit alles impliceert niet dat de prijs geen rol meer speelt; algemeen is de les dat prijzen niet te laag mogen zijn, om niet ten koste te gaan van de kwaliteit. Een objectieve maatstaf om kwaliteit te bepalen is het resultaat, om het dan geheel of gedeeltelijk te laten meetellen in de financiering.

2.2.2.1 Afwegingen in relatie tot de centrale focus voor sturing

Om af te wegen of deze richting door de overheid wordt ingeslagen, is het van belang om te preciseren welke focus voor sturing wordt beoogd. Meer bepaald gaat het bij marktwerking om effectiviteit en efficiëntie. Daarnaast kan het ook gaan om uitbreiding van de capaciteit in kwantitatieve zin (volume) en kwalitatieve zin (innovatie). Bij het bepalen van de focus heeft de overheid verschillende opties (zie box 4).

Box 4: opties al naargelang de centrale focus van marktsturing

Bij marktwerking verschuift de rol van de overheid van uitvoerder naar opdrachtgever. Betekent dit ook dat de overheid de aard en de intensiteit van de dienstverlening volledig zelf bepaalt? Hiertoe beschikt de overheid over meerdere opties.

Vanuit capaciteits-, efficiëntie- of expertise-oogpunt kan een overheidsinstantie als opdrachtgever producten en diensten door één of meerder externe organisaties laten uitvoeren (Dolgui & Proth, 2013). Een overheidsorgaan kiest er dus voor om afgebakende en uitgetekende onderdelen van een dienstverleningsproces, zoals vakopleidingen, uit te besteden aan een externe partij (publiek/privaat), maar blijft de primaire dienstverlener.

De voucher is een alternatief instrument waarbij de overheid doelgroepen van cliënten een budget toekennen, waarbij deze cliënten over de vrijheid beschikken om uit een lijst van verschillende gelijksoortige dienstverleners een type van ondersteuning aan te kopen (Doerr & Kruppe, 2014, Langenbucher & Vodopivec, 2022).

Het dienstverleningstraject kan ook a priori en in z'n geheel uitgewerkt worden door de opdrachtgever, met vooraf vastgelegde doelstellingen en kwaliteitsbepalingen, en vervolgens in z'n geheel worden uitbesteed (Struyven, 2004; Chiodo et al., 2021; Langenbucher & Vodopivec, 2022).

Een andere mogelijkheid is dat de opdrachtgever wenst te reageren op arbeidsmarktnoden, evenals op noden van profieltypes van cliënten, maar zelf (nog) geen zicht heeft op de meest gepaste vorm van dienstverlening. In dat geval kan de opdrachtgever aan intekenende aanbieders de ruimte geven om een eigen en innovatief dienstverleningsaanbod uit te werken (black box-benadering van dienstverlening). De opdrachtgever voorziet eventueel een basis, maar laat verder de ruimte aan deze intermediairen om hun vooropgesteld dienstverleningsaanbod in de praktijk uit te testen. Indien succesvol kan deze aanpak herhaald of zelfs opgeschaald worden, mits noodzakelijke wijzigingen naar bijvoorbeeld context of doelgroep (Struyven, 2004; Chiodo et al., 2021; Langenbucher & Vodopivec, 2022).

De werking van het prijsmechanisme hangt samen met het beoogde volume of capaciteit. Een belangrijk economisch principe bij de afbakening van opdrachten heeft te maken met de omvang en de homogeniteit van de doelgroepen. Diensten worden altijd in een bepaalde omvang aanbesteed (*block contracts*). Er kunnen verschillende opdrachten worden uitgeschreven voor groepen cliënten van telkens een bepaalde omvang. Inzetten op volume (groter aantal cliënten) helpt de kosten voor administratie en uitvoering van dienstverlening te verlagen. De aanbieder kan een scherpere prijsstelling maken omdat de kansen en risico's beter gespreid zijn. Opdrachten moeten dus minimaal een zekere omvang hebben om kostenefficiënt te kunnen werken. Anderzijds is ook een zekere mate van homogeniteit gewenst. Aan het werken met homogene doelgroepen worden belangrijke voordelen toegeschreven, zoals een betere inzet van benodigde expertise, meer kansen op specialisatie en lagere kosten.

2.2.2.2 Bepalen van het resultaat: van strikt naar breed

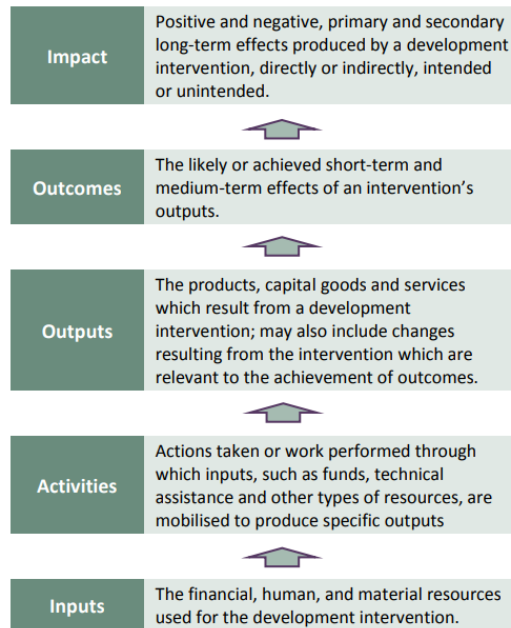
Afhankelijk of het initiatief al dan niet uitgaat van de opdrachtgever kunnen objectieven of gewenste uitkomsten van een arbeidsdienstverlening in strikte of brede zin worden afgebakend, en verwijzen naar één of meerdere fasen binnen het proces. Deze worden zo mogelijk op voorhand vastgelegd om zowel de efficiëntie als de effectiviteit van het dienstverleningstraject te kunnen bepalen. De objectieven vormen tevens de basis voor de monitoring en de wijze van financiering (zie 2.2.2.4).

Resultaat is een brede noemer en vormt een keten van resultaten op de verschillende niveaus van input, activiteiten, output en outcome (uitkomst) (zie box 5). Hoe meer de focus op de finale impact van een interventie, hoe belangrijker het wordt dat de toegevoegde waarde van de interventie kan worden geïdentificeerd of gemeten.

Box 5: output, outcome, impact

Outputs, outcomes en impact zijn termen die worden gebruikt om verandering op verschillende niveaus te beschrijven. Outputs zijn de producten, goederen en/of diensten die het resultaat zijn van een actie of interventie. Deze zijn bedoeld om outcomes - de effecten van een interventie op korte tot middellange termijn - en uiteindelijke effecten op te leveren. Hoewel de termen algemeen worden gebruikt, is er een grote inconsistentie in de interpretatie ervan.

Om op lange termijn de gewenste veranderingen te verkrijgen, kunnen er vele stappen liggen tussen de uitvoering en het gewenste effect. De resultatenketen (zie hieronder) probeert deze stappen te categoriseren door ze op te delen in beheersbare stadia - inputs, activiteiten, outputs, outcomes (uitkomsten) en impact. De onderstaande definities zijn ontwikkeld door OESO DAC (Development Assistance Committee) in 2002 (OESO 2010).



In deze resultatenketen worden inputs gebruikt voor het uitvoeren van activiteiten. Activiteiten leiden tot geleverde diensten of producten (outputs). De outputs zorgen voor verandering (uitkomsten) en uiteindelijk zal dit (hopelijk) bijdragen aan de impact.

Het onderscheid tussen output en outcome is niet altijd strak af te lijnen. Sommige definities van output omvatten alleen de deliverables van een project of programma, terwijl andere initiële veranderingen (zoals verbeterde kennis of begrip na een opleiding, of gemeenschapsorganisaties die in contact komen met de overheid na bijeenkomsten om de gemeenschap te mobiliseren) als output worden beschouwd. De OESO-DAC definitie staat bijvoorbeeld toe dat een output ook veranderingen kan omvatten die voortvloeien uit een interventie die relevant zijn voor het bereiken van outcomes.

Ook in het onderscheid tussen outcomes en impact is veel afhankelijk van de definitie. De DAC-definitie van de OESO omschrijft outcomes als 'positieve en negatieve, primaire en secundaire langetermijneffecten van een maatregel, rechtstreeks of onrechtstreeks, bedoeld of onbedoeld'. De definitie laat ruimte om veranderingen op lange termijn in institutionele capaciteit of beleidsverandering als effect te kunnen aanmerken. Outcome-metingen zijn een geschikte indicator voor effectiviteit. Om de werkelijke impact aan te tonen is een 0-meting vereist.

Een pragmatische oplossing is de output te definiëren als de geleverde diensten of geleverde producten die grotendeels binnen de controle van een actor vallen; impact als de blijvende of significante veranderingen in het leven van mensen door een interventie of meerdere interventies; en outcomes als alles daartussenin.

OECD (2010). Glossary of Key Terms in Evaluations and Results Based Management. OECD, 2002, re-printed in 2010.

<https://www.intrac.org/wpcms/wp-content/uploads/2017/01/Outputs-outcomes-and-impact.pdf>

In strikte zin worden in de EU-landen (2021) doorgaans twee finale uitkomsten onderscheiden:

- toeleiding naar een betaalde functie (of afstand doen van uitkering) na een bepaalde cesuur in de tijd;
- duurtijd dat men in dienst wordt genomen of een functie uitoefent (gewerkte tijd gedurende een bepaalde periode na uitstroom uit de dienstverlening).

Het gaat om strikte parameters die passen voor standaardvormen van dienstverlening voor doelgroepen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt. Het zijn typisch maatstaven die uitgaan van de opdrachtgever en de finaliteit van de dienstverlening.

In brede zin worden ook doorstroom-posities gehonoreerd, tussentijds (bijvoorbeeld tijdelijke werkervaring) dan wel als finaal resultaat (bijvoorbeeld gesubsidieerde tewerkstelling op langere termijn). Naarmate het gaat om langere en meer complexe dienstverleningstrajecten worden tussenliggende outputs belangrijker om te honoreren. Een hoger gewicht geven aan tussenliggende uitkomsten vergroot bovendien de toegangsmogelijkheden voor kleinere commerciële en niet-commerciële gespecialiseerde organisaties, met een meer beperkte capaciteit (Langenbucher & Vodopivec, 2022).

Een nog bredere opvatting van resultaat brengt niet enkel tewerkstelling, maar ook andere levensdomeinen in het vizier. Voor de kwetsbare doelgroepen zien we drie sporen om het tewerkstellingsresultaat breder te gaan definiëren en meten dan gebruikelijk:

- meting van kwaliteit en duurzaamheid van de gerealiseerde tewerkstelling;
- meting van resultaten op andere parameters als tussenliggende doelen die bijdragen tot het vinden of behouden van de gevonden tewerkstelling, zoals: voorkomen van uitval, instroom in opleiding, verkrijgen van betaalbare huisvesting, verkrijgen van een stabiele persoonlijke situatie, verbeterd zelfvertrouwen en zelfeffectiviteit, deelname aan vrijwilligerswerk, beter ontwikkeld sociaal netwerk, beheersen van Belgische cultuur en talen, beheersen van digitale vaardigheden;
- meting van resultaten op andere parameters op andere levensdomeinen als einddoel op zichzelf: dit laatste is essentieel als aanvulling bij de meting van tewerkstellingsresultaten, en staat er niet louter in functie van, ook niet volgtijdelijk. Zelfs het omgekeerde is denkbaar, dat ondanks het gerealiseerde tewerkstellingsresultaat nog voortgang is te boeken op andere levensdomeinen en opvolging wenselijk blijft.

Beoordelingsmaatstaven worden tijdens de ontwerpfase van een instrument vastgelegd, gebaseerd op de omstandigheden en verkregen input van professionals op het terrein op dat moment. Wijzigende condities en nieuwe inzichten opgedaan in de loop van het proces kunnen ertoe leiden dat de aanvankelijke set aan te bereiken resultaten niet meer adequaat is. De complexiteit van kwetsbare groepen zet de heersende visie en praktijk bij overheidsinstanties onder druk. Dat vergt ruimte en financiële capaciteit om nieuwe vormen van ondersteuning en dienstverlening te ontwikkelen. Overheidsinstanties zetten dan best in op bottom-up experimenteren, leren en innoveren door lokale netwerken, bestaande uit gespecialiseerde betrokken partijen die samen met de cliënten zelf dienstverlening invullen (Lowe & Padmanabhan 2022). Dynamische, contextafhankelijke doelstellingen dienen bijgevolg het uitgangspunt te vormen (Perrin, 2015).

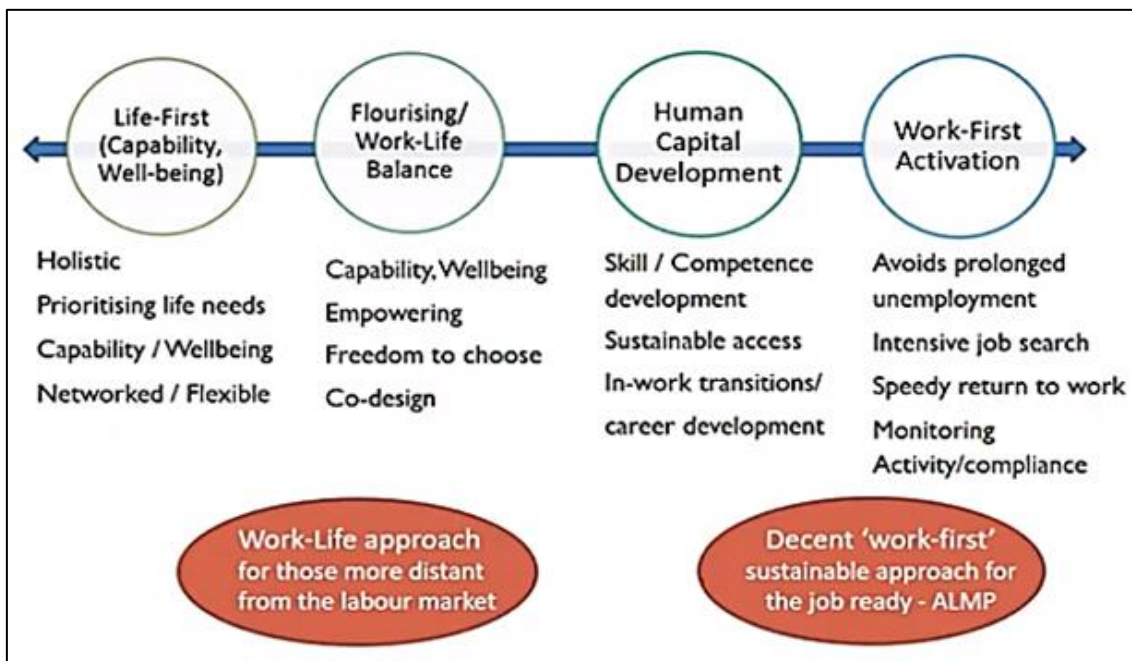
2.2.2.3 Modellen voor integratie: van eenvoudig naar complex

Resultaat verwijst finaal naar de doelen, terwijl de doelen verwijzen naar de onderliggende opvattingen over integratie. Voor de werkzoekenden die al langere tijd niet hebben gewerkt, zoals langdurig werkzoekenden en inactieven, bemoeilijken twee factoren het boven aangehaalde economische principe: het is moeilijker om groepen werkzoekenden samen te stellen die voldoende groot én homogeen zijn, en de arbeidsmarktkansen zijn bij de meest kwetsbare doelgroepen (nog) moeilijker in te schatten op basis van objectieve kenmerken omdat er vaker sprake is van een meervoudige problematiek. Bij

de kwetsbare doelgroepen treedt er vaker een complexe interactie op met andere belemmerende factoren - factoren ten gevolge van het werkloos blijven (zoals verlies van motivatie, vaardigheden en attitudes, ...) en factoren op andere levensdomeinen (verlies van een netwerk, problemen met gezondheid, ...). Zij zijn immers al een zekere tijd afhankelijk van een uitkering of inactief. In een biografische context gezien werken verschillende negatieve ontwikkelingen op elkaar in en versterken elkaar. Het gaat om een cumulatief proces van tegenslag, teleurstelling en verlies, die een diepgaande invloed kunnen hebben op de zelfverantwoordelijkheid en de reïntegratie-attitude (den Haan, 2002). Dergelijke multidimensionele problematiek manifesteert zich bij elke cliënt op een andere manier. Voor hen is een passend reïntegratie- of begeleidingstraject vaak het enige redmiddel, op voorwaarde dat het inspeelt op de persoonlijke verwevenheid van verschillende factoren. Bij de nieuw ingestroomde werkzoekenden is er ook een grote heterogeniteit aanwezig, maar het verschil met de kwetsbare groepen is dat de werkzoekenden, die ook al in de preventieve fase van kortdurige werkloosheid door allerlei risicofactoren op een grotere afstand van de arbeidsmarkt staan, onder invloed van blijvende werkloosheid hun afstand nog zien toenemen.

Over integratie zijn verschillende benaderingen mogelijk, gaande van work-first tot life-first benaderingen. Doel van dit onderscheid is om beter te beantwoorden aan de uiteenlopende behoeften en contexten van personen op beroepsactieve leeftijd (Whelan et al. 2021). Voor de meest kwetsbaren betekent dit een verbrede kijk op begeleiding, met als kenmerken een persoonsgerichte aanpak, holistische dienstverlening, duurzame loopbanen (inzetbaarheid) en verbetering van het welbevinden. Whelan, Murphy & McGann (2021) schuiven vier modellen naar voor (zie figuur 2.1), met hun onderscheidende kenmerken, die te linken zijn aan de verruiming van een zogenoemde 'work-first'-naar een 'life-first'-benadering.

Figuur 2.1 Modellen van integratie



Bron Whelan, Murphy & McGann, 2021

Het 'work-first'-model wordt gekenmerkt door het streven om werkzoekenden zo snel als mogelijk (terug) aan een baan te helpen. Dit model is sterk beïnvloed door het New Public Management-denken (o.a. strikte outcomedoelstellingen en opvolging), de vraaggerichte kant van de arbeidsmarkt en dienstverlening volgens standaardprocedures. De premisse is dat personen over voldoende motivatie beschikken om op individuele en gerichte wijze de zoektocht naar een gepaste job aan te vatten. In dit integratiemodel past in sterkere mate een aanpak gebaseerd op zelfwerkzaamheid en keuzevrijheid bij het bepalen door welke aanbieder men zich wil laten begeleiden.

Het Human Capital Development-model breidt dit accent uit door aandacht te besteden aan het versterken of ontwikkelen van vaardigheden en capaciteiten om de eigen loopbaan te sturen en duurzaam uit te bouwen. Leidend voor de benadering in dit model zijn de noden op de arbeidsmarkt, die op korte termijn dienen gelenigd. Ook bij het human capital-model vormen zelfwerkzaamheid en eigen keuze een centrale drijfveer.

Voor personen die meerdere drempels ervaren die een directe toeleiding naar werk verhinderen, zijn zowel het work-first als het human capital-model minder aangewezen. Vooral de work-first benadering, die in de praktijk vaak resulteert in negatieve keuzes voor de meest kwetsbaren (Dean 2003; Lindsay 2010), is niet of minder geschikt voor kwetsbare profielen.

De volgende benaderingen in het continuüm ressorteren onder de *work-life approach* en zijn gericht op personen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Het work-life balance-model onderschrijft eveneens de rol van werk in het leven, maar houdt rekening met de welzijnsnoden en de balans tussen werk en andere aspecten in het individuele leven. Ingeval er sprake is van een verstoord evenwicht wordt er samen met cliënten (co-design), en in functie van hun behoeften, een holistische begeleiding (met aandacht voor gezondheid, huisvesting, onderwijs, etc.) gerealiseerd om hun bekwaamheden en welzijn te verbeteren.

Het 'life-first'-model gaat nog verder dan de plaats van werk in een mensenleven en benadrukt de tijd en vrijheidsgraden die noodzakelijke zijn voor zorgondersteuning, om het hoofd te kunnen bieden aan problemen in het leven, zoals verslaving. Uitgaande van een overkoepelende, interinstitutionele ondersteuning en op aangeven van cliënten (flexibiliteit) met een complex profiel worden de drempels die zorgen voor onder andere 'onvrijwillige werkloosheid' weggehaald en de afstand tot de arbeidsmarkt verkleind, zonder arbeidsparticipatie als primaire focus te hanteren. Deze benadering is veeleer gericht op sociale inclusie.

Werk en sociale inclusie liggen in elkaars verlengde; volgens de work-life approach kan de relatie in twee richtingen gaan. Werk draagt bij tot sociale inclusie, terwijl omgekeerd sociale inclusie mogelijk is zonder betaald werk en als een volwaardig resultaat kan gelden. Mogelijk speelt in deze opvatting een veranderende visie op de integratie van werkzoekenden en niet-werkenden in het algemeen.

Hoe verhouden deze integratiemodellen zich tot de verschillende sturingsmodellen voor marktwerking en netwerking? Ook al is er niet een één-op-één relatie tussen beide, toch past marktwerking beter bij een work-first en human capital-model, dan een work-life model. Marktwerking stuurt meer op kwantitatieve indicatoren, die relatief eenduidig te bepalen en eenvoudig te meten zijn. Bij het work-life model gaat het om een begeleidingsinterventie op meerdere domeinen, wat niet in één resultaatcriterium te vatten is.

2.2.2.4 Koppeling van financiering aan resultaat: van gedeeltelijke naar volledige resultaatfinanciering

Het principe bij marktwerking is dat gestuurd wordt op basis van het resultaat. Dit komt het scherpst tot uitdrukking in het financieringsmodel. In zijn meest zuivere vorm vindt volledige resultaatfinanciering plaats ('outcome is income'). Bij tussenvormen kan ook gefinancierd worden op basis van input (per cliënt of gemaakte kosten) en output (begeleidingsinstrument of product).

Tabel 2.1 Financieringsmodellen

Term	Betekenis	Niveau
Inspanningsfinanciering (inputfinanciering)	Vaste prijs per type cliënt of vergoeding kosten. Geen afspraken over te leveren prestaties ('input')	Cliëntniveau
Product financiering	Prijs per geleverd product, bv. opleiding ('output')	Productniveau
Gedeeltelijke resultaatfinanciering of 'no cure, less pay'	Afrekening van de prestaties of producten in een traject is deels afhankelijk van het bereiken van het vooraf vastgesteld eindresultaat of tussentijds resultaat ('outcome')	Trajectniveau
Volledige resultaatfinanciering of 'no cure, no pay'	Afrekening van de prestaties of producten in een traject is geheel afhankelijk van het bereiken van het vooraf vastgelegde eindresultaat of tussentijds resultaat ('outcome')	Trajectniveau of contractniveau (in dat laatste geval wordt alleen afgerekend indien een bepaald plaatsingspercentage is behaald)
Bonus-malus (in aanvulling op één van bovenstaande afspraken)	Een bonus of korting op het totaal af te rekenen budget indien meer of minder dan het afgesproken aantal cliënten het vooral gedefinieerde eindresultaat bereikt	Contractniveau

Bron Stichting StimulanSZ, 2003

Het moet duidelijk zijn dat resultaatfinanciering geen doel op zich is. Het is een middel om een effectieve en efficiënte reïntegratie te bevorderen en uitvoerders aan te sturen. De resultaatfinanciering kan hierbij een belangrijk middel zijn, maar de relatie tussen opdrachtgever en uitvoerder/aanbieder is minstens zo belangrijk. Denken we hierbij aan elementen als samenwerking op basis van zakelijke afspraken en vertrouwen, continuïteit in de samenwerking, e.d.

De toepassing van resultaatfinanciering gaat gepaard met hoge verwachtingen. Mogelijk positieve effecten van resultaatfinanciering zijn in de eerste plaats een effectievere en efficiëntere inzet van de beschikbare middelen, maar ook een sterke focus op de cliënt en een duidelijke sturing op de plaatsing naar werk. Positieve neveneffecten zijn een lagere administratieve belasting voor beide partijen en een duidelijke rolverdeling met heldere afspraken tussen beide partijen.

Al te positieve verwachtingen moeten enigszins getemperd worden. In de eerste plaats zijn er meerdere onzekere factoren die zowel door de opdrachtgever als door de aanbieder nauwelijks te beïnvloeden zijn. Zowel de instroomzijde (de doelgroep) als de uitstroomzijde (absorptievermogen van de markt) is aan schommelingen onderhevig. Bovendien zijn de uitstroomresultaten niet altijd eenduidig (bv. type uitstroom) of helder meetbaar (bv. meetmoment).

Er zijn ook negatieve effecten van risicoselectie verbonden aan resultaatfinanciering. Bij de invoering van een systeem van resultaatfinanciering is het aangewezen om bijkomende maatregelen te voorzien die deze ongewenste effecten ondervangen. De belangrijkste negatieve effecten zijn:

- op het niveau van aanbod of dienstverlening: afroming en alleen activering van makkelijk plaatsbare werkzoekenden ('creaming'); beperkte inzet van het aanbod of de dienstverlening op de versterking van de meest kwetsbare cliënten ('parking');
- op het niveau van de dienstverlening: verschraving van de dienstverlening door gebrek aan diversiteit en innovatie in het aanbod en vormen van marktconcentratie.

Onderstaande tabel geeft de bevindingen kernachtig weer, op basis van de impact van financiële incentives op toegang, deelname en resultaat en de impact op investering in dienstverlening en kwaliteit (Considine et al. 2020; Considine et al. 2019; Greer et al. 2017; Struyven 2014; Struyven & Steurs 2005). Met toegang en dienstverlening zijn de twee belangrijkste inherente risico's bij toepassing van financiële incentives bij marktsturing verbonden: het risico op opportunistisch gedrag en het risico op ondermaatse dienstverlening.

Tabel 2.2 Nadelige effecten, spanningsvelden en inherente risico's bij sturing op basis van financiële incentives

	Toegang	Investering in diensten
Nadelige effecten	<p>Creaming & parking: het gevaar dat diensten worden toegespitst op degenen die het meeste kans maken om een resultaat te bereiken (meeting the numbers)</p> <p>Gevaar van een beperkte toegang door gebrek aan aangepaste dienstverlening</p> <p>Kleinere non-profit ondernemingen beschikken niet over het kapitaal om financiële en contractuele risico's aan te gaan</p>	<p>No cure no/less pay drijft 'beproefde' benaderingen</p> <p>Investeringen in geïntegreerde, langetermijnbenaderingen worden belemmerd door korte termijn horizon voor betalingen</p> <p>Benaderingen die mensen aan het werk helpen, maar niet helemaal, worden niet beloond</p>
Spanningsvelden	Billijkheid vs. prestatie	Prijs vs. kwaliteit
Inherente risico's	Opportunistisch gedrag (creaming, parking, gaming)	Ondermaatse dienstverlening (te weinig of onaangepast)

2.2.2.5 Contracttypes en prijszetting: van vrij naar vast

Contracten kunnen variëren in de mate van concurrentie op basis van de criteria prijs, resultaatfinanciering en contractduur. Vooreerst kan de mate van concurrentie worden beïnvloed door te variëren met de prijszetting, al dan niet in combinatie met een vorm van resultaatfinanciering. Op basis hiervan maakt men een onderscheid tussen volgende alternatieven:

- vaste, semi-vaste en vrije prijscontracten: de financiering is onafhankelijk van de werkelijk gemaakte kosten of de output. Vaste prijscontracten hebben een hoge voorspelbaarheid, zowel voor de opdrachtgever als de biedende organisaties, maar zijn niet altijd makkelijk op voorhand in te schatten of gedurende de looptijd van het instrument aan te passen aan onvoorziene omstandigheden (Finn 2007);
- *performance-based* contracten: de financiering is gedeeltelijk of geheel gekoppeld aan de prestaties van de uitvoerder, in termen van outputs of outcomes (zie 2.2.2.4 voor financieringsmodellen).

In de praktijk worden mengvormen van deze twee types van contracten gehanteerd, in verschillende verhoudingen, om een trade-off te bekomen tussen resultaatsturing en dekking van de gedragen financiële risico's door de aanbieders. De proportie *performance based*-financiering is vaak het grootst ingeval de doelgroep bestaat uit werkzoekenden die het makkelijkst toe te leiden zijn naar betaald werk (Bruttel, 2005; Finn, 2011; Finn, 2020).

Als het initiatief tot slot uitgaat van de betrokken partijen (bottom-up) en/of een overheidsinstantie een maatschappelijk doel of een taak/activiteit die het algemeen belang dient financieel wenst te ondersteunen, zoals bij subsidies (Vlaamse Regering, 2021), zullen eerder kostenvergoedingscontracten opgesteld worden. Bij dit type overeenkomst worden gemaakte kosten door de dienstverlener terugbetaald, binnen het kader van op voorhand goedgekeurde voorwaarden en budget.

Een volgend onderscheid is gebaseerd op de contractduur. Beperkte termijncontracten (< 1 jaar) creëren een sterke competitie. Onderpresterende dienstverleners kunnen vrij eenvoudig verdreven worden uit de markt (o.a. geen contractverlenging), op voorwaarde dat voldoende dienstverleners aanwezig zijn. Contractvoorwaarden worden sneller gewijzigd alsook diensten aangepast in functie van eerdere resultaten. Maar er zijn ook nadelen:

- de kosten verbonden aan opstart, beheer (operationeel) en monitoring, kan kandidaat-uitvoerders ervan weerhouden om substantieel te investeren in nieuwe dienstverlening;
- de periode van de overgang tussen twee aanbestedingsrondes zorgt meestal voor verhoogde concurrentie, die nadelig kan zijn voor de continuïteit van opgebouwde kennis en opgebouwde samenwerking met andere actoren.

Lange termijncontracten (> 3 jaar) profiteren van lagere aanbestedingskosten, schaalvoordelen en motiveren dienstverleners om hun capaciteit en werking aan te passen/uit te breiden (bv. personeel of IT) en verschillende vormen van dienstverlening uit te proberen/te verbeteren (i.f.v. leercurve). Idealiter zijn de voorwaarden van deze langetermijncontracten ook tijdens de looptijd heronderhandelbaar. Dit is nodig om een antwoord te kunnen bieden op niet-geanticipeerde voorvallen, zoals bijkomend gedetecteerde cliëntnoden en veranderende economische omstandigheden.

Inbouwen van een zogenoemde break-clausule wordt aangeraden, zodat overeenkomsten met dienstverleners vroegtijdig kunnen beëindigd worden in geval van tegenvallende werking en/of resultaten. Het gunnen van contracten hoeft daardoor niet beperkt te blijven tot de voorafgaande gunningsprocedure. Marktaandeel kunnen ook gedurende de looptijd van een aanbestedingsperiode toegerekend of ingetrokken worden, of verschoven worden van de minder presterende aanbieders naar de beter presterende aanbieders (Finn, 2020; Chiodo et al., 2021). Dit is onder meer van toepassing in het Australische systeem van uitbestede dienstverlening voor werkzoekenden op basis van de zogenoemde *Star Rating*, een systeem van prestatiemeting dat gehanteerd wordt voor tussentijdse evaluatie en beloning of bestraffing in de vorm van meer of minder contractvolume.

2.2.2.6 Afwegingen tussen resultaatfinanciering en prijszetting

Volgende tabel geeft de samenhang weer van de keuzes voor volledige of gedeeltelijke resultaatfinanciering met het al dan niet gedeelde risico, het al dan niet vaste prijsmechanisme en de matiging van nadelige gevolgen voor de werkzoekende.

Tabel 2.3 Volledige of gedeeltelijke resultaatfinanciering in samenhang met risico, prijszetting en afroming

Resultaatfinanciering	Risico	Prijszetting	Afoming van makkelijk plaatsbare cliënten
Volledig	Bij opdrachtnemer	Eerder vrije prijzen	Mogelijk groter
Gedeeltelijk	Gedeeld opdrachtgever en opdrachtnemer	Eerder vaste of semi-vaste prijzen	Mogelijk beperkter

In een systeem waarbij het gewicht sterk ligt bij volledige resultaatfinanciering en het risico dus verschuift in de richting van de opdrachtnemer, past het beter om de prijszetting ook door die aanbieder te laten gebeuren. In het geval van een keuze voor relatief meer gewicht bij het gedeelte startvergoeding, past beter een gemengde formule van vaste of semi-vaste prijsopbouw. Afroming van makkelijk plaatsbare cliënten is bij beide opties een bedreiging, maar mogelijk groter bij volledige resultaatfinanciering als er geen matigende maatregelen worden voorzien. Mogelijk sterke incentives om afroming te verminderen zijn bijvoorbeeld een oplopende vergoedingenschaal naargelang de moeilijkheidsgraad van de doelgroep en een extra vergoeding (bonus) per extra geplaatste werkzoekende boven het gecontracteerde plaatsingspercentage.

2.2.3 Aandachtspunten bij de afweging voor marktwerking

De empirische literatuur over marktwerking bij integratie van werkzoekenden ondersteunt de doelstelling om het marktmechanisme in te zetten om de capaciteit voor dienstverlening te vergroten. In het realiseren van voldoende schaalgrootte in begeleidingsprogramma's ligt de grootste meerwaarde. Daarnaast is er meer ruimte nodig voor maatwerk, diversificatie en innovatie. Het beroep op private spelers maakt het mogelijk om beter in te spelen op de uiteenlopende profielen van werkzoekenden en noden op de arbeidsmarkt, via het benutten van nieuwe uitvoerders en nieuwe netwerken die toegang geven tot potentiële arbeidsplaatsen in bedrijven en organisaties. Alleen door maatwerk en innovatie kan hieraan tegemoet worden gekomen. Marktspelers ervaren vaak te weinig kansen voor investeringen, specialisatie en kruisbestuiving. Een belangrijke reden is de te beperkende omschrijving van opdrachten. De opdrachtoomschrijving wordt dan te prescriptief, wat ingaat tegen de basislogica van marktwerking: sturen op resultaat in plaats van sturen op wat en hoe. Dit botst met het uitgangspunt van marktwerking om meer te sturen op basis van het resultaat in plaats van op het proces van begeleiding, wat impliceert dat de opdracht van begeleiding voor de afgebakende doelgroepen best enkel in globale termen wordt omschreven. De publieke dienst doet de eerste triage en doorverwijzing van werkzoekenden, de aanbieders zelf staan in voor een diepgaande diagnose van de kandidaten en bepalen vervolgens met hen het traject.

Boven hebben we gewezen op de kernelementen van marktwerking. Problemen en spanningen resulteren uit de dubbele doelstelling van quasi-markten, met voor elk aspect het gevolg dat de marktwerking telkens weer dient bijgestuurd dan wel wordt ingeperkt. Daarnaast spelen nog andere overwegingen zoals de beperking van transactiekosten (o.m. alle kosten die samenhangen met de aanbestedingsprocedure, de prestatiemeting, kwaliteitsbewaking), kosten die ook spelen bij de vorming van partnerschappen.

2.3 Netwerkmodel

2.3.1 Inleiding

Het netwerkmodel vertegenwoordigt de derde vorm van governance, 'coproductie' genoemd; hier staat een uitnodiging tot deelname centraal. Overheden, publieke diensten en andere actoren werken samen om gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken. De overheid neemt de rol van regisseur op zich en nodigt andere actoren uit om samen te werken. Hier worden de overheid en publieke diensten gevraagd om doordachte keuzes te maken over bestuursvormen en governance-instrumenten (Pollitt & Bouckaert, 2004). De focus ligt op de samenwerking en het proces bij het realiseren van de dienstverlening.

De overheid wordt partner bij co-productie en kan zelfs deel uitmaken van het organisatienetwerk. Daarnaast blijven de klassieke instrumenten van de overheid op het vlak van regelgeving en handhaving van kracht – de zogenoemde ‘shadow of hierarchy’, zoals dat ook geldt bij het sturen op concurrentie en prestaties in het marktmodel. Gemeenschappelijk met het marktmodel is dat de actie in het netwerkmodel bestaat uit het creëren van kaders waarin andere actoren dan de publieke dienstverlener kunnen presteren. Tegelijkertijd moeten de naleving en de resultaten worden gecontroleerd om ervoor te zorgen dat de uitvoeringskaders goed functioneren. De rol van de overheid als ‘ceo’ en ‘inspecteur’ (regulator of sturende overheid – zie Hill & Hupe 2002) is nooit helemaal weg.

Anders dan bij het sturen via contracten en concurrentie berust het centrale mechanisme bij netwerksturing op vertrouwen, reputatie en langetermijnrelaties. De instrumenten voor de overheid zijn de samenstelling en inrichting van het netwerk en het netwerkmanagement. De onderlinge relaties zijn gericht op het bevorderen van professionalisering en innovatie, niet op het louter uitvoeren van taken en het naleven van procedures of contracten.

Netwerken helpen de informatiekloof tussen diensten te dichten, leveren een bredere pool van ideeën en expertise om problemen op te lossen, dragen bij tot gedeeld eigenaarschap en zorgen voor een gezamenlijke uitvoering van nieuwe benaderingen. Actoren stellen zich op als facilitatoren van geïntegreerde oplossingen, niet als afzonderlijke dienstenleveranciers. Netwerken drijven op basis van vertrouwen en wederkerigheid, in plaats van concurrerende transactiemodellen (Lindsay 2019).

Vanuit deze onderscheiden kenmerken van het netwerkmodel krijgt resultaat een andere invulling. Het gaat niet om de objectieve uitkomsten zoals in het marktmodel, maar om de consensus en het draagvlak via vrijwillige overeenstemming tussen de actoren, gericht op het goed functioneren van het netwerk. De vrees voor het verlies van reputatie en voor uitsluiting uit het netwerk zijn de stok achter de deur, en niet zozeer de objectieve prestaties of het verlies van marktaandeel (zoals bij het marktmodel). De fundamentele kracht van de collegiale of intercollegiale groep ten opzichte van zowel de markt als de hiërarchie is het vermogen om de eigen activiteiten te coördineren en te controleren op basis van informatie die vaak te dubbelzinnig en kwalitatief is om de basis te vormen van een systeem van prijzen zoals in het marktmechanisme of een hiërarchisch systeem van administratieve regels (Majone, 1986: 451).

De filosofie van het netwerkmodel krijgt praktisch vorm binnen een organisatienetwerk. Dit is een bijzondere vorm van organiseren om complexe problemen aan te pakken, zoals de integratie van nieuwe burgers, het creëren van werkgelegenheid in achtergestelde regio’s, het verminderen van spijbelen en schoolverzuim of het verbeteren van ambulante zorg voor mensen met een psychiatrische aandoening. Organisatienetwerken kunnen worden getypeerd aan de hand van volgende kenmerken (De Corte & Coesaert 2021; Kenis & Cambré 2019):

- het belang van een heldere netwerkdoelstelling; Daarbij is het voornaamste uitgangspunt dat het netwerk stappen kan zetten richting de eigen doelstellingen en tegelijk ook achter de doelstellingen van het netwerk kan staan. Dit betekent niet dat er een volledig doelconsensus hoeft te zijn, waarbij de betrokken actoren enkel een volledig gedeeld doel nastreven. Hoewel doelconsensus de effectiviteit van het netwerk ten goede komt, is het dus geen basisvoorwaarde;
- het erkennen en herkennen dat een organisatienetwerk de juiste keuze is om die doelstelling te behalen; Een organisatienetwerk is geen passe-partout die in elke situatie de beste aanpak vormt. Het gaat vooral over complexe situaties waarbij het probleemoplossend vermogen van verschillende organisaties en afstemming nodig is;
- het maken van een keuze over de governance van een organisatienetwerk, die in lijn is met de eigenschappen van de specifieke situatie; Zo maken Kenis en Cambré het onderscheid in verschillende types netwerken op basis van het vertrouwen binnen het netwerk, het aantal deelnemers, de

mate van doelconsensus en de behoefte aan netwerkorganisatie. Afhankelijk van deze kenmerken, is er nood aan een aparte administratieve organisatie (netwerk-administratieve organisatie, NAO), een leidersorganisatie of kan er via een zelfregulerend netwerk gewerkt worden;

- het belang van governance en het toezicht of besturen van het netwerk. De lichtste vorm van governance, een zelfregulerend netwerk, heeft geen aparte structuur en elke partner participeert in het netwerkmanagement. Bij een leiderorganisatie is één van de leden verantwoordelijk voor de netwerksturing. Een netwerk administratieve organisatie gaat uit van een afzonderlijke entiteit die coördineert. We gaan hier verder op in onder hoofdstuk 2.3.2.1.

Het netwerkmodel komt ook naar voor in het domein van werk. Zo komt een werkgroep van het PES Network (netwerk van *Public Employment Services* in de EU) tot volgende kenmerken (Davern, 2020):

- *'an organisational culture of openness and cooperation between partners, commitment from participating organisations, transparency, clarity of objectives from the outset, proportionate governance, and suitably regular monitoring, are essential';*
- *'partnership working requires particular skills and competencies';*
- *'necessity to include clients in the design of services. In this regard, co-construction is becoming more important, and PES customers are emerging as increasingly important partners, as well as recipients, of services'.*

Dit is ingegeven vanuit het besef dat dienstverlening gericht op tewerkstelling en sociale inclusie vaak te complex is voor één enkele organisatie en bijgevolg een partnerschap vereist.

2.3.2 Elementen voor afweging

Bij de keuze van de vormgeving van het netwerkinstrument kunnen vele elementen betrokken worden in de afweging. Op het niveau van de keuzes binnen het model (niveau 2) kunnen we deze onderbrengen bij de dimensie van open versus gesloten partnerschappen. In deze dimensie onderscheiden we drie criteria voor overwegingen: toetreding, rolafbakening, en verantwoording en resultaat. Deze elementen ressorteren in de literatuur over netwerksturing onder strategieën voor netwerkmanagement als instrument voor de overheid.

In de literatuur over netwerksturing (Hooge et al. 2020; Meuleman 2008; Kickert, Klijn & Koppenjan 1997) worden verschillende types strategieën onderscheiden om om te gaan met de spanning tussen het niveau van beleid en het niveau van uitvoering. Niet alleen moet een balans gevonden worden tussen de lokale eigenheid van partners (om in te spelen op de noden) en een lokaaloverstijgende aanpak om versnippering tegen te gaan. Ook de aansturing door het centrale niveau moet in balans zijn met zelfsturing door de lokale partners (om in te spelen op de lokale contingentie). Het telkens opnieuw zoeken naar de juiste balans creëert een constante druk tot aanpassing en bijsturing; vandaar dat het partnerschap gebaat is met een zekere mate van openheid die noodzakelijk is voor de wijzigende samenstelling, de evolutieve rolafbakening, en de ruimte voor bijsturing, experiment en onverwachte resultaten.

De keuzes waar het hier om gaat ressorteren onder de zogenoemde *network design* strategieën, gericht op de samenstelling van het partnerschap, de rolafbakening, bijsturing en experiment. De individuele partners en hun rollen worden aangeduid, maar ook de algemene procedures met betrekking tot toetredingen en openheid voor nieuwe partners worden bepaald. Condities kunnen variëren doorheen de tijd en volgens de lokale situatie: vandaar het belang van lokale autonomie of lokale contingentie. Bijsturing en experiment verwijzen naar de *resourcing* strategieën voor financiering, maar ook kennis. Opbouw en uitwisseling van kennis is belangrijk met het oog op de leerprocessen van de actoren en het netwerk (Hooge et al., 2020).

2.3.2.1 Aansturing van het netwerk: van bottom-up tot top-down

Organisatienetwerken kunnen organisch ontstaan of van hogerhand, ten gevolge van verplichte regelgeving, gemandateerd worden. De centrale overheid kan organisaties verplichten om samen te werken. In het geval van intergemeentelijke samenwerking kan de centrale overheid een kwantitatieve norm hanteren van x aantal inwoners als minimum om erkend te worden en in aanmerking te komen voor financiering.

Kenis en Cambré (2019) onderscheiden het zelfregulerend netwerk van een leiderorganisatienetwerk. Bij het zelfregulerend netwerk is er geen afzonderlijke administratieve entiteit. De leden voelen zich sterk betrokken, vertonen een hoge mate van participatie en vertrouwen, en nemen ook taken op voor het geheel, zowel intern als extern (bv. ten aanzien van financiers). Vanuit de sturingsvormen bekeken maakt dit het er niet eenvoudig op. Vooral in relatie tot de financierende overheid is het tweede type meer aangewezen: het leiderorganisatienetwerk. Dit type past beter bij complexe projecten, met een groter aantal leden. De kernaanbieder neemt een leidende rol op. Of er wordt een beroep gedaan op een afzonderlijke entiteit met als specifieke taak om het netwerk te managen en te coördineren. Deze laatste variant onderscheidt zich als netwerk-administratieve organisatie.

Bottom-up ontstane netwerken hebben doorgaans een grotere kans op slagen, omdat ze drijven op gemotiveerde deelname en inzet. Wat niet verhindert dat het netwerk kan doorgroeien tot een strakker centraal gecoördineerde organisatie. Bottom-up samenwerking vormt een goede voedingsbodem voor een lokaal partnerschap; tegelijk kan de financierende overheid faciliteren om tot een efficiënt werkend partnerschap te komen door voeling te houden met de praktijk. Dat kan betekenen dat de overheid zich als partner opstelt samen met de andere netwerkleden. De buitenlandse cases (zie hoofdstukken 3 en 4) tonen aan dat dit een realistische en werkbare keuze kan zijn. Kenis en Cambré (2019) waarschuwen evenwel voor de situatie waarin overheidsorganisaties een leidende rol gaan nemen in organisatienetwerken omdat ze het geheel willen aansturen, reguleren, controleren en verantwoorden. Dat zou tot een te grote rolvermenging leiden bij de opdrachtgevende overheid en afbreuk doen aan de autonomie van het lokale partnerschap.

2.3.2.2 Leren als strategie: van experimenteren en aanpassen tot meten en evalueren

De *Human Learning Systems* benadering (zie box) schetst een manier om sociale actie en publieke dienstverlening beter af te stemmen op maat van elke persoon die het dient, en creëert een omgeving waarin prestatieverbetering wordt gedreven door continu leren en aanpassen. Het bevordert bij leiders een gevoel van verantwoordelijkheid voor de zorg voor kwaliteit van de systemen, en het zijn deze systemen die positieve resultaten in het leven van de mensen creëren. Om effectief in te spelen op de verschillende sterktes en noden van mensen moeten beslissingen over welke dienst aan mensen wordt verleend en hoe die wordt verleend, zo dicht mogelijk bij de persoon die wordt bediend, worden genomen. Dit betekent dat beslissingen over sociale actie moeten worden genomen in het werk zelf - door de persoon die wordt bediend en de medewerkers die hen dienen. In complexe omgevingen is continu leren de drijvende kracht achter prestatieverbetering. In complexe omgevingen die gekenmerkt worden door variëteit en verandering, is het voor het management niet mogelijk om te specificeren hoe 'goed' er van bovenaf en van tevoren uitziet en om de prestaties te monitoren aan de hand van deze criteria. Continu leren stelt medewerkers in staat om hun praktijk te verbeteren. Het management moet leeromgevingen creëren en de effectiviteit ervan monitoren. In complexe omgevingen bestaat er niet zoiets als 'wat werkt' op programmaniveau - er is geen gestandaardiseerd programma dat voor alle tijden en op alle plaatsen 'best practice' is. In complexe omgevingen is 'wat werkt' het continue proces van leren en aanpassen.

Box 6: Human Learning Systems benadering

Een benadering die zich als alternatief voor het New Public Management opwerpt is de Human Learning Systems (HLS) benadering (Lowe et al., 2020). Het uitgangspunt is dat de huidige dominante benadering tekort schiet om de complexiteit van de reële wereld van organisaties (publieke en non-profitorganisaties) te vatten. Centraal staat samenwerking. HLS onderschrijft dat publieke diensten moeten bijdragen tot resultaten, maar stelt ze er niet alleen voor verantwoordelijk: *'In contrast to resultsbased management approaches, it adopts the view that the outcomes public service organizations are commissioned to deliver are not independently produced by those designing interventions or services but from the systems in which they are embedded'* (Lowe et al., 2020a). Drie elementen staan voorop:

1. human: een antwoord bieden aan de gevarieerde noden van mensen, handelen vanuit mededogen en zorg, laten primeren van menselijke relaties in plaats van 'metric-focused service design';
2. learning: leren als centrale focus voor prestatie management en evaluatie, in plaats van 'blame and accountability (...), promoting a culture focused on manipulation and gaming, rather than meaningful improvement' (Lowe & Wilson, 2017), ruimte voor experimenteren en als het werkt opschalen, organisaties financieren voor hun capaciteit tot leren, monitoring data gebruiken voor reflectie, leren uit fouten;
3. systems: denken in systemen in plaats van organisaties of projecten, werken aan vertrouwen, gedeelde doelen en waarden, financiële middelen zo verdelen dat samenwerking wordt gepromoot in plaats van concurrentie.

De praktijken en case studies in de HLS benadering situeren zich in de domeinen van gezondheid en welzijn, en lokale gemeenschappen. We lichten drie cases in de HLS benadering toe in hoofdstuk 3.

Samenwerking vereist voorwaarden om te komen tot meerwaarde van beter geïntegreerde oplossingen (Lindsay et al. 2021; 2020; 2019). Samenwerking om tot co-productie van diensten te komen is een proces op twee niveaus:

- het niveau van netwerken van organisaties binnen en tussen sectoren/domeinen, veeleer dan afzonderlijke dienstenleveranciers;
- het niveau van samenwerking met de cliënten als actieve partners en bronnen van expertise en ervaring, veeleer dan als passieve begunstigden.

De recente literatuur over *collaborative partnerships* met het oog op innovatie en coproductie preciseert de samenwerking in een proces voor kwalitatieve verandering in een specifieke context (Torfing, 2016; 2011). Het gaat om een proces van kwalitatieve verandering in een specifieke context; voorbij bestaande praktijken, ideeën en oplossingen. Daarin komen volgende drie elementen telkens terug:

- een proces van wederzijds, transformatief leren (*mutual transformative learning*): het proces is gericht op het creëren van ruimtes en ontmoetingen die zich lenen voor wederzijdse deling van kennis en inzichten;
- gedeeld eigenaarschap: het proces is gericht op een gezamenlijk eigenaarschap van opbrengsten en risico's, en een gezamenlijk commitment voor de uitvoering van nieuwe oplossingen;
- actieve participatie: het proces is gericht op participatie die versterkend is (*empowered participation*), ook voor burgers of cliënten in de co-productie van de dienstverlening.

Om dit proces te laten slagen, ligt een sleutelrol bij de *funding managers*. Zij hebben de sleutel om volgende twee voorwaarden te helpen realiseren:

- ten eerste vergt dit proces een andere wijze van leiderschap: gericht op het opbouwen van een vertrouwensrelatie, los van hiërarchische posities en centrale locaties. Meer lokale ruimte is dus inherent verbonden met het proces van innovatie via samenwerking;

- ten tweede vergt dit proces in organisatietermen 'boundary spanning': rollen en jobs in de organisatie dienen voor de kennisdeling en gedeelde probleemoplossing voorbij de grenzen van de eigen organisatie te gaan.

Volgens Colin Lindsay vormen *boundary spanning managers* en *street-level key-workers* de belangrijkste voorwaarde voor coproductie en innovatie voor arbeidsmarktinclusie. De functie van *boundary spanning manager* (zie box 7) is verwant met de rol van *system steward* (box 8) in de *Human Learning Systems* benadering (Lowe & Plimmer 2019). Een concrete toepassing lichten we nader toe in de case van de Liverpool City Region Combined Authority (LCRCA) in hoofdstuk 3 van dit rapport.

Box 7: Boundary spanning

Boundary spanning is een proces van het ontwikkelen van externe relaties door organisatiegrenzen te overschrijden voor het bereiken van de organisatiedoelstellingen. Het helpt bedrijven bij het verkrijgen van noodzakelijke informatie van andere organisaties. De term 'boundary spanning' werd bedacht door Michael L. Tushman, een Amerikaanse organisatietheticus, managementadviseur, en professor in bedrijfskunde aan de Harvard Business School. De concepten van grensoverschrijdend werken werden echter ontwikkeld door sociale wetenschappers vanaf eind jaren vijftig in de context van grote Amerikaanse bedrijven die verbonden waren aan O&O-laboratoria.

Box 8: System Steward

System Stewards zijn personen die het samenwerken en leren tussen actoren en organisaties binnen een mensgericht leersysteem aanmoedigen. Hiervoor zet de System Steward bijbehorende leerprocessen op en zorgt er tevens voor dat deze leerprocessen op een effectieve manier worden beheerd en bestuurd (Lowe et al., 2021).

De voorwaarden van de rol van System Steward zijn:

- nauw samenwerken met de dienstverlener en bijdragen aan de ontwikkeling van een doortastende outreachdienst volgens de vereisten die elke locatie stelt. Deze outreachdienst werkt samen met bestaande actoren en diensten binnen een systeem, en vult hun werking aan, ter verbetering van de doelgroepgerichte dienstverlening (Liverpool City Region Combined Authority, 2019a);
- regelmatige contacten onderhouden met partners die zich bezighouden met fundamentele en complexe vragen binnen het systeem;
- regelmatige bijeenkomsten tussen de dienstverleners en vertegenwoordigers van de betrokken overheden coördineren en leiden;
- ervoor zorgen dat alle geleverde contracten worden gecontroleerd, herzien en ontwikkeld in overeenstemming met de financieringsvereisten;
- doeltreffend communiceren en overleggen met een breed en gevarieerd publiek.

2.3.3 Aandachtspunten bij de afweging voor het netwerkmodel

Netwerking is niet meer weg te denken, ook al zijn problemen en spanningen legio in de praktijk. Partijen voelen misschien wel aan dat samenwerken goed zou zijn, maar er moet vaak nog vertrouwen worden opgebouwd (zo niet hersteld). Netwerking vergt middelen, overleg en afstemming brengen extra kosten mee binnen een context van budgettaire krapte. Visies verschillen op wat goede begeleiding is. Al deze factoren maken dat het niet evident is om tot een afsprakenkader te komen over rollen en verantwoordelijkheden en te bereiken resultaten.

Belangrijk is de flexibiliteit in het partnerschap te bewaren gedurende het proces. Een teveel aan management en organisatie kan de dynamiek afremmen. Een te weinig aan organisatie leidt tot inefficiëntie. Organisatienetwerken als bijzondere vorm van organiseren zijn dan ook complex, want het

zijn ‘tegelijktijd één van de meest kwetsbare en moeilijkste manieren van organiseren’ (Kenis & Cambré 2019).

Onderstaande tabel vat de belangrijkste knelpunten en mogelijke gevolgen voor de werking van het partnerschap samen.

Tabel 2.4 Problemen bij netwerking en gevolgen voor sturing

Theorie netwerken	Problemen, spanningen	Gevolgen voor partnerschapswerking
Dienstverlening via partnerschappen	Vergt gemeenschappelijke cultuur en waarden Hoge transactiekosten (overleg, onderhandeling) Ontbrekende schakels in dienstverlening Gebrek aan vernieuwing - cliënt krijgt aanbod dat organisatie in huis heeft Gesloten partnerschap, kwaliteitsverschillen	Moeilijke toetreding nieuwe partners Ketensamenwerking en verbindingsfiguren
Vertrouwensband	Organisatiebelangen Geen ruimte voor persoonlijke band met cliënt Instrumentele, transactionele relaties met de financiers	Vertrouwenwekkende maatregelen Maatregelen op maat van persoon Experimentele setting met kleine aantallen
Resultaat	Moeilijk meetbare resultaten in termen van ‘progress made’ of soft outcomes	Outcomes op niveau van persoon Outcomes op bredere domein dan enkel tewerkstelling Outcomes op niveau van partnerschap
Opdrachtgeverschap en financiering	Nood aan decentralisatie en autonomie Weinig transparantie Versnipperde financiering	Bundeling van middelen ikv co-commissioning Contracten gericht op gemeenschappelijke verantwoordelijkheid

2.4 Opdracht of subsidie

2.4.1 Inleiding

De derde afweging in het kader gaat over de keuze voor een opdracht of een subsidie (niveau 3). Deze keuze vormt op zijn beurt een ander niveau dan de voorgaande twee. Het betreft de juridische vorm, waarbij de vereisten en toepassingsvoorwaarden vastliggen zoals bepaald in de geldende wetgeving en regelgeving. In de Vlaamse context spelen de Wet op de Overheidsopdrachten (WOO) en de subsidie-wetgeving een bepalende rol. De Wet op de Overheidsopdrachten legt onder meer vast dat een publieke instelling een aanbestedingsprocedure moet organiseren en mededinging aanmoedigen indien zij één of meerdere partners wil inschakelen voor het leveren van producten of het verlenen van diensten (tegenprestatie). Deze concurrentie wordt tot stand gebracht door:

- de overheidsopdrachten openbaar te publiceren (bekendmaking);
- de inhoudelijke verwachtingen duidelijk te omschrijven;
- alle ontvangen offertes op eenzelfde wijze te onderzoeken.

Uitgaande van de Wet op de Overheidsopdrachten zal de aanbestedende overheidsinstantie de meest gunstige offerte selecteren, in strikte zin gebaseerd op prijs of in brede zin volgens de verhouding tussen prijs en kwaliteit (Belfius, z.d.). VDAB is, als arbeidsdienstverlener in Vlaanderen, gebonden aan deze wetgeving en beschikt, naast het zelf uitvoeren, over de mogelijkheid voor de uitbesteding van diensten of producten (*make or buy*) conform de Wet op de Overheidsopdrachten in de Vlaams-juridische context.

Een subsidie daarentegen wordt uitgereikt door een overheidsinstantie om een maatschappelijk doel of een taak/activiteit die het algemeen belang dient, financieel te ondersteunen (Vlaamse Regering, 2021). VDAB (2021) vult in haar ‘Kadernota voor Subsidies’ verder aan: ‘... *Kort gezegd kan gesteld worden dat een subsidie gegeven wordt (input) voor het uitvoeren van een activiteit (output) en deze activiteit wordt verondersteld bij te dragen aan een gewenst maatschappelijk effect (doelstelling)*’. Het gaat hierbij niet over een bestek waarbij intekenaars (organisaties of personen) prestaties leveren in ruil voor een vergoeding noch een winstobjectief voor ogen hebben. Subsidies compenseren eerder standaardkosten (voor beheer, personeel, etc.) of aangegeven begrote/reële kosten van de door de intekenaar vermelde activiteiten om een bepaalde maatschappelijke output/outcome te realiseren. De concretisering, zowel inhoudelijk als financieel (begroting), wordt beschreven in de subsidieaanvraag en gebeurt door de intekenaar. Er wordt dus niet actief ingezet op mededinging.

Er bestaan meerdere types van subsidies, die o.a. verschillen qua looptijd:

- werkingssubsidies: ondersteunen financieel en op bestendige wijze de activiteiten van organisaties door bij te dragen in de kosten voor o.a. beheer en personeel;
- investeringssubsidie: ondersteunen financieel een kapitaalinjectie, bijvoorbeeld ten behoeve van de infrastructuur, nodig om de activiteiten van organisaties voor te zetten;
- projectsubsidies: ondersteunen financieel specifieke organisatie-activiteiten, met een begrensde opzet en looptijd (VDAB, 2021).

Subsidies kunnen specifieke vormen van bemiddeling, opleiding & toeleiding ondersteunen, maar ook door organisaties als financiële aanvulling (bv. extra begeleiding en nazorg) op reeds ingetekende tenders (bv. werkervaring) worden ingezet.

2.4.2 Onderscheidende kenmerken voor opdracht of subsidie

Een opdracht in het kader van de Wet op de Overheidsopdrachten of een subsidie in het kader van subsidieverlening door de overheid op Europees en Vlaams niveau zijn twee verschillende rechtsfiguren. Toch is het onderscheid eerder gradueel dan absoluut, waardoor er ook keuzevariatie mogelijk is al naargelang de te leveren dienst.

De keuze voor een opdracht of subsidie heeft implicaties voor wie het initiatief heeft, de mate van zeggenschap en de manier waarop resultaten worden bepaald (www.europadecentraal.nl). Bij de afweging tussen opdracht of subsidie is er een keuzespectrum voor elk van de drie onderscheiden parameters: initiatief, zeggenschap, en concurrentie/resultaat.

Initiatief

Een opdracht houdt voor de uitvoerder een betaling in voor aan de overheid geleverde diensten of goederen. Het initiatief ligt bij de opdrachtgever, die de behoefte formuleert in een programma van eisen, waarna een aanbesteding volgt. Bij een subsidie ligt het initiatief bij de subsidieaanvrager, die de behoefte aan een subsidie moet aantonen en aanspraak maakt op financiële middelen voor bepaalde activiteiten. De te subsidiëren activiteiten zijn niet nauwkeurig omschreven. Bij een opdracht komt het initiatief eerder vanuit een belang van de aanbestedende dienst (van bovenaf of binnenuit), bij een subsidie komt het initiatief eerder vanuit het algemeen belang (van onderop of buitenaf).

Zeggenschap

In het kader van een opdracht vindt een transactie plaats, waarbij de overheid meer zeggenschap heeft over de invulling van de prestatie. Bij een subsidie heeft de overheid als subsidieverlener minder of geen zeggenschap over de invulling van de activiteiten. Daar ligt dus ook de vrije ruimte voor de subsidieontvanger om op een eigen manier de activiteit in te vullen.

Resultaat

Een opdracht houdt in dat de uitvoerder moet voldoen aan resultaatsverplichtingen en mijlpalen. Vaak is een markt voor activiteiten en concurrentiestelling mogelijk. In het kader van een subsidie worden minder resultaatsverplichtingen vereist of vastgelegd. Een subsidie is er niet op gericht om bij te dragen tot winst.

De verschillen volgens de onderscheiden parameters resulteren in een aantal vragen bij de afweging tussen opdracht en subsidie:

- bij wie ligt het initiatief, bij de aanbestedende dienst of bij de subsidieontvanger?
- wordt een algemeen belang gediend of het belang van de aanbestedende dienst gediend?
- hoeveel invloed wordt er door de aanbestedende dienst uitgeoefend op de activiteiten of de ontvanger?
- is het belangrijk voor de uitvoerder om ruimte te hebben om de invulling van de activiteiten zelf te bepalen?
- is er concurrentiestelling mogelijk en zijn er ook commerciële spelers bij de potentiële aanbieders?
- zijn er eenduidige resultaten te bepalen?

2.4.3 Aandachtspunten bij de afweging

Als de keuze eerder noopt in de richting van een overheidsopdracht, zijn volgende aandachtspunten van belang, welke instantie ook die de rol van opdrachtgever opneemt.

Dialog en participatie. Buitenlandse modellen in het domein van sociale dienstverlening (w.o. integratie) leren dat de rol van de overheid als aanbesteder en financier meer evolueert naar dialoog en participatie, zowel bij het bepalen van de voorwaarden en criteria als bij de opvolging ervan. Daartoe zijn er mogelijkheden in de WOO. Dus dit is niet een argument om eerder te kiezen voor subsidies.

Vermijden van juridisering. Een belangrijk aandachtspunt bij toepassingen in het kader van de WOO is de grote druk om de juridische procedures zo stringent mogelijk te bepalen, wat in de praktijk vaak leidt tot juridisering en een gebrek aan flexibiliteit uit vrees voor juridische betwistingen. Als het beleidsdoel innovatie en maatwerk is, is het belangrijk om de keuzes en voorwaarden met betrekking tot de procedure niet enkel te laten bepalen op basis van juridische expertise. Bovendien is flexibiliteit noodzakelijk bij grote onvoorspelbaarheid en complexiteit van de op te zetten dienstverlening met moeilijk bereikbare cliënten.

De dialoog openhouden is gebaat bij een zo breed mogelijke benutting van de mogelijkheden in de Wet op de Overheidsopdrachten en de bijbehorende regelgeving. Algemeen in de Vlaamse context geldt dat er meer aanbestedingsvormen zijn dan doorgaans aangewend onder de Wet op de Overheidsopdrachten. Het gaat om minder gebruikelijke aanbestedingsvormen zoals de concurrentiegerichte dialoog, het innovatiepartnerschap, en de procedure sui generis (onder een prijsplafond). Onderstaande tabel zet de verschillende aanbestedingsprocedures op een rij.

Tabel 2.5 Aanbestedingsprocedures zoals bepaald in de Wet op de Overheidsopdrachten

Openbare procedure	Iedereen kan een offerte indienen – is meest toegepast
Niet-openbare procedure	Iedereen kan vragen om mee te doen, maar alleen geselecteerde gegadigden kunnen indienen
Mededingingsprocedure door onderhandelingen	Iedereen kan vragen om mee te doen, maar alleen geselecteerde gegadigden kunnen een offerte indienen, waarover nog onderhandeld kan worden
Concurrentiegerichte dialoog	Procedure om te bepalen welke middelen geschikt zijn om aan de behoeften van de aanbestedende dienst te voldoen
Innovatiepartnerschap	Procedure voor diensten die nog niet op de markt beschikbaar zijn - meerdere bedrijven
Prijsvraag	Procedure om een idee voor een ontwerp te krijgen
Andere aanbestedingsvormen	<ul style="list-style-type: none"> - kaderovereenkomst voor terugkerende opdrachten - elektronisch dynamisch aankoopstelsel voor courante aankopen - elektronische veiling om het beste aanbod te krijgen - sui generis-procedure - vereenvoudigde onderhandelingsprocedure met voorafgaande bekendmaking

Het basisprincipe bij elke aanbesteding, in welke vorm ook, is dat vooraf duidelijk wordt omschreven om welke dienstverlening en met welk doel het gaat, zonder té prescriptief te worden in de opdracht-omschrijving. Er gelden technische uitvoeringsvereisten die strikt zijn bepaald en moeten worden nagevolgd. Om hiervan af te wijken zijn er minder gebruikelijke aanbestedingsvormen ontstaan die met elkaar gemeen hebben dat zij meer flexibiliteit bieden voor het opdrachtgeverschap. De alternatieve aanbestedingsvorm van een concurrentiegerichte dialoog laat toe om met één consortium in dialoog te gaan. De procedure ‘sui generis’ laat toe om een meer lokaal afgebakende opdracht te gunnen en de concurrentie minder te laten spelen. De aanbestedende overheid kan ook opteren voor een sui generis-procedure met voorafgaande bekendmaking. Bij deze procedure bepaalt ze zelf de nadere regels. Het innovatie-partnerschap is recent (2016) gecreëerd om zeer baanbrekende opdrachten mogelijk te maken, waarbij meerdere opdrachtnemers in parallel bijdragen aan het ontwikkelen en uittesten van - in eerste instantie - technologische innovatie. Of die formule ook voor sociale innovatie kan worden toegepast is een open vraag – het zou verder onderzocht kunnen worden.

Voor de keuze en opmaak van de aanbestedingsvorm kunnen andere Vlaamse departementen en overheden een beroep doen op ondersteuning en middelen van het Programma Innovatieve Overheidsopdrachten (PIO) van de Vlaamse overheid. Afwijken van de specifieke uitvoeringsregels neemt niet weg dat de algemene beginselen van toepassing blijven. Voor elk van de procedures blijven de principes van transparantie, proportionaliteit en gelijkheid van behandeling van de aanbieders van toepassing.

Tot slot, de vraag ‘opdracht of subsidie’ is niet zwart-wit te beantwoorden. We zetten bij wijze van afsluiting nog enkele overwegingen op een rij die kunnen helpen bij de afweging:

Opdracht	WOO laat veel toe als aanbestedende overheid, ook innovatie. Men kan criteria telkens opnieuw bepalen. Voordeel is dat overheid aan het stuur blijft. Door te kiezen voor een aanbesteding kan het risico van oversubsidiëring (en eventuele terugvordering) worden vermeden. In het bestek kan de opdrachtgevende overheid bepalen welke engagementen langs de kant van de overheid/overheden worden genomen. de weg van een aanbesteding laat toe om progressief te evolueren naar een gedeelte resultaatsfinanciering naast het gedeelte inspanningsfinanciering.
Subsidie	Subsidies laten veel ruimte voor de uitvoering en het vermijden van concurrentie, o.m. door enkel te focussen op non-profit (en niet op profitsector) en door minder resultaatverplichtingen (resultaat behalen is onduidelijk en onzeker). Subsidies laten meer ruimte voor dialoog en participatie.
Opdracht en subsidie	Het resultaat kan op meerdere wijzen worden gedefinieerd, niet enkel als kwantitatieve 'outcome'. Voor beide vormen is het een moeilijk evenwicht voor de overheid: de overheid blijft op afstand van de uitvoering, maar wil tegelijk ook sturen, zonder de bottom-up innovatie te beknotten.

2.5 Samenvattend

2.5.1 Duiding bij de blokken van het afwegingskader

De bouwstenen voor het afwegingskader vatten we kernachtig samen als volgt.

Het kader vertrekt vanuit generieke inhoudelijke vragen (voor wie welke dienstverlening, met welk doel), niet vanuit vormelijke vragen (hoe organiseren, aansturen, opvolgen). De inhoud geeft houvast voor de te maken keuzes. De inhoud primeert op andere overwegingen of voorkeuren voor een bepaald model. Enkel de criteria onder niveau 1a (doelgroep, dienstverlening, vereiste expertise, spelersveld, toegevoegde waarde meten) zijn inhoudelijk. De overige elementen zijn vormelijk. Het principe luidt: stem vormelijke keuzes af op het inhoudelijk vertrekpunt (niet omgekeerd). We zetten de inhoud van de gewenste dienstverlening eerst (dus als vertrekpunt), maar al de rest geeft evengoed houvast om te kiezen. De vormgeving (rollen, instrumenten, relaties) geeft ook houvast, maar is niet het vertrekpunt.

Het antwoord op de inhoudelijke vragen wijst aan wanneer standaardoplossingen niet volstaan: bij complexere noden, meer nood aan geïntegreerde dienstverlening op maat, meer nood aan gespecialiseerde investeringen en expertise, een nog niet ontwikkeld spelersveld, en een moeilijker te bepalen en te meten resultaat. Naarmate één of meerdere van deze condities of omstandigheden aanwezig zijn, creëert dit bij marktwerking bij uitbesteding een verhoogd risico op: (1) opportunistisch gedrag, door afromen en parkeren van cliënten, en (2) ondermaatse dienstverlening, door te weinig of gebrek aan aangepaste dienstverlening en kwaliteit.

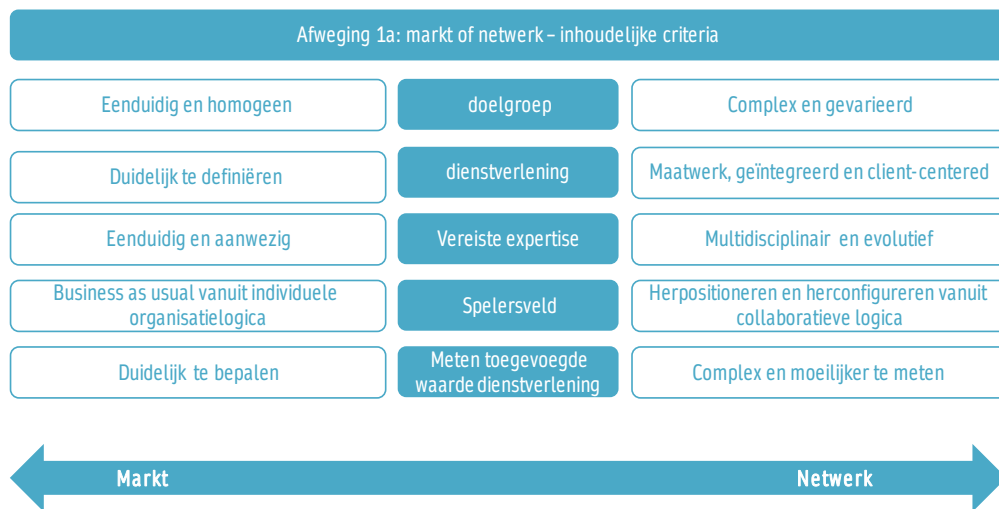
Om met de verhoogde inherente risico's om te gaan, geven we vervolgens een aantal mitigerende maatregelen aan, die kunnen verwijzen naar elementen van beide modellen (markt of netwerk) in het kader. Daaruit resulteert een bepaald samenspel van elementen uit zowel het markt- als het netwerkmodel. Bij elke toepassing zal die oefening er anders uitzien en mogelijk ook nieuwe oplossingen aanreiken.

We maken overal gebruik van een afweging op een spectrum. Bijvoorbeeld op niveau 1a: hoe meer complex en gevarieerd de problematiek van de doelgroep, hoe eerder te kiezen voor netwerk. We hanteren dezelfde logica bij de eindafwegingen, waarbij bijvoorbeeld geldt: hoe sterker de variatie en complexiteit, hoe moeilijker dienstverlening op voorhand te bepalen, met als gevolg een groter risico bij het vasthouden aan marktwerking dat de dienstverlening ondermaats blijft en cliënten in de kou

blijven, te mitigeren door nieuwe of bijgestuurde keuzes, volgens het raster voor het omgaan met risico's.

2.5.2 Schematische voorstelling van het geïntegreerde afwegingskader

Figuur 2.2 Markt of netwerk: inhoudelijke criteria

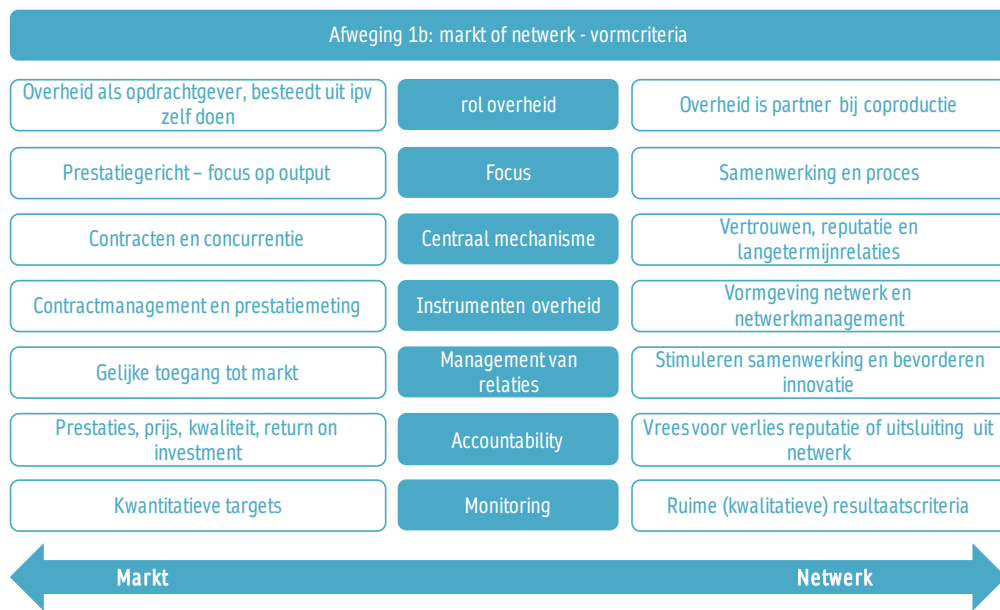


De antwoorden op de vijf inhoudelijke vragen zijn leidend voor stap 1: een keuze voor eerder een marktmodel of eerder een netwerkmodel.

Het kernaspect in het marktmodel is eenduidigheid en meetbaarheid zowel voor de doelgroep en vereiste dienstverlening als voor het resultaat op de verschillende niveaus van output en outcome. Om de dienstverlening te realiseren is er een spelersveld aanwezig, dat wordt aangesproken als een losse configuratie van individuele organisaties met hun gangbare business model. Zij maken de afweging om al dan niet toe te treden tot de overheidsmarkt op basis van criteria zoals schaal, prijs en omzet.

Het kernaspect bij het netwerkmodel is complexiteit en variatie, weg van standaardoplossingen en vooraf bepaalde resultaten. Organisaties worden aangesproken vanuit een collaboratieve logica, gaan een langdurige samenwerking aan en transformeren zich tot 'samenspelers'.

Figuur 2.3 Markt of netwerk: vormcriteria

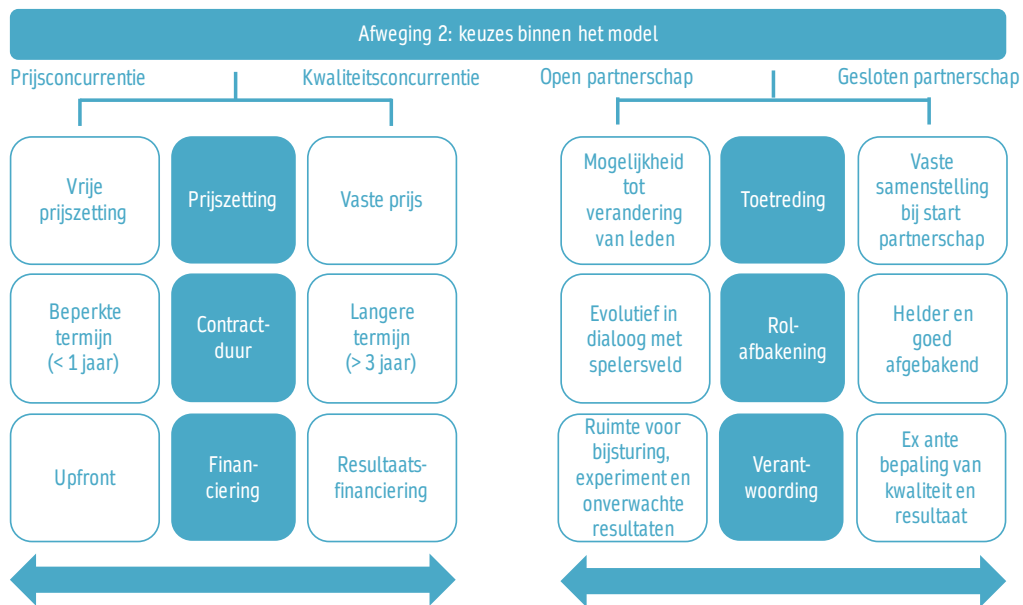


Inhoudelijke criteria zijn te onderscheiden van vormcriteria, eigen aan het model. Het marktmodel drijft op concurrentie en outputmeting. Transactionele contracten leggen het vereiste resultaat vast in kwantitatieve termen, dat geldt op het niveau van de output of outcome. De overheid stelt zich op afstand van de uitvoering en garandeert een gelijke toegang tot de spelersmarkt. De overheid stuurt op de contractverbintenissen en de meting van prestaties.

Het netwerkmodel drijft op vertrouwen en samenwerking, als basis voor leren. De overheid is partner en creëert mee het resultaat in een model van coproductie (in brede zin). Er is meer ruimte voor kwalitatieve resultaatcriteria met meer variatiemogelijkheid. De overheid is betrokken partner en stuurt mee de vormgeving van het netwerk en het netwerkmanagement. De verantwoordelijkheid verschuift van prestaties en prijs naar vermijden van verlies van reputatie en uitsluiting uit het netwerk.

Binnen elk model is variatie mogelijk om meer of minder in te zetten op marktwerking dan wel netwerking. Het afwegingskader onderscheidt twee dimensies, met telkens meerdere kenmerken waarop kan worden gevarieerd: de mate van concurrentie (marktmodel) en de mate van openheid van het partnerschap (netwerkmodel). Dat wordt verduidelijkt in volgende figuur.

Figuur 2.4 Keuzes binnen het model

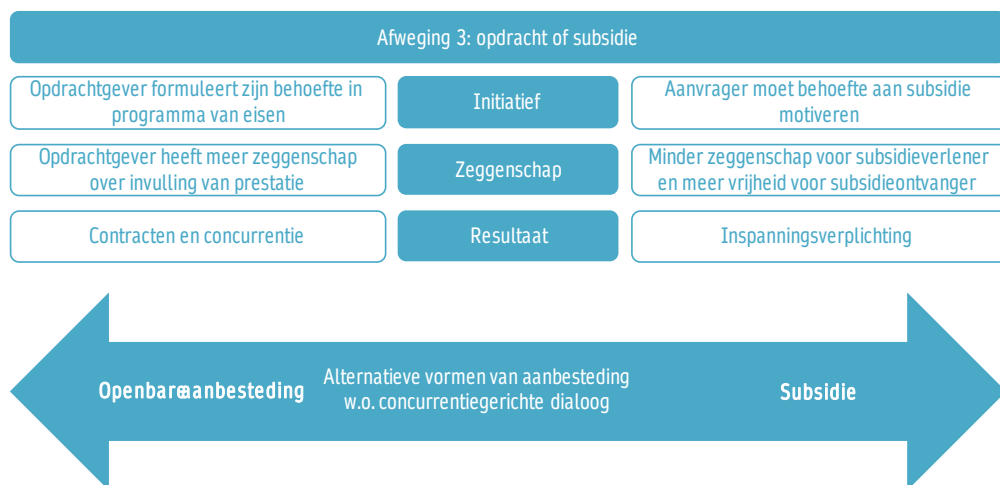


Binnen het marktmodel is variatie mogelijk naargelang van de mate van concurrentie op basis van prijs naast kwaliteit, de contractduur en de mate van resultaatsfinanciering. Inzetten op prijsconcurrentie kan via vrije prijszetting, contracten met beperkte looptijd en/of vergoedingen per geleverde dienst (upfront payment; payment for service). Inzetten op kwaliteitsconcurrentie kan via vaste of semi-vaste prijzen, langere looptijden van het contract en/of (gedeeltelijke of volledige) resultaatsfinanciering (kwaliteit in termen van resultaat).

Bij het netwerkmodel is de centrale dimensie de mate van openheid of geslotenheid van het partnerschap. Bij een gesloten partnerschap zijn de samenstelling, de rollen en de bepalingen van kwaliteit en resultaat ex ante bepaald. Aan de andere zijde van het spectrum staat het model van open partnerschap waarin deze kunnen evolueren.

Het derde niveau in het afwegingskader is de keuze voor de juridische vorm 'opdracht of subsidie'.

Figuur 2.5 Afweging opdracht of subsidie



Op het derde niveau onderscheiden we drie criteria: initiatief, zeggenschap en resultaat.

In een opdracht komt het initiatief van de opdrachtgever, die meer zeggenschap heeft over de prestatie en resultaatsverplichtingen oplegt op het niveau van output of outcome.

Bij een subsidie komt het initiatief eerder van onderop of buitenaf. Resultaten worden (bijgevolg) minder top down bepaald, er is meer vrijheid om resultaat te bereiken op de eigen manier op basis van een inspanningsverplichting van de subsidieontvanger.

2.5.3 Omgaan met verhoogde inherente risico's bij het vasthouden aan marktwerking en mitigerende maatregelen

Inhoudelijke vragen, inherente risico's en mitigerende maatregelen

Vraag 1: in welke mate is de nood aan dienstverlening bepaald door grote variatie en complexiteit in de vraag/doelgroep?

Omstandigheden:

- moeilijk om op voorhand te bepalen welke de noden zijn;
- nood aan dienstverlening is onderhevig aan grote variatie en fluctuaties.

Als moeilijk op voorhand te bepalen → risico op opportunistisch gedrag (afroming, parkeren) → oplossen door o.m.:

- instroomgarantie voor de dienstverlener opnemen in het contract;
- minimum vergoeding voor dienstverlener garanderen ongeacht de instroom;
- prijsmechanisme uitschakelen door vaste prijs te hanteren (vermijden van race to the bottom);
- aandachtspunt = flexibiliteit mogelijk maken in functie van wijzigende recrutering (toeleidingsgarantie versus outreachend werken).

Vraag 2: hoe afhankelijk is de dienstverlener van benodigde breedte en integratie van diensten die door andere dienstverleners kunnen worden geleverd?

Omstandigheden:

- moeilijk onderscheid te maken wie waarvoor beloond moet worden;
- nood om te coördineren (vermijden van gebrek aan integratie en samenwerking);
- nood om te vermijden dat kleinere gespecialiseerde dienstverleners niet aan bod komen.

Als meerdere dienstverleners zijn betrokken → risico van gebrek aan integratie en samenwerking (zeker als er private dienstverleners bij betrokken zijn) → oplossen door o.m.:

- één breed contract uitschrijven voor meerdere dienstverleners via alliance contracting;
- diensten bundelen met meerdere gespecificeerde doelen via co-commissioning;
- monitoren van mate van integratie en samenwerking via peer feedback;
- gedeelde verantwoordingsplicht en sturen op gezamenlijke resultaten;
- aandachtspunt = samenwerking is afhankelijk van lange-termijn relaties, van onderop laten groeien (versus opleggen van samenwerking van bovenaf).

Vraag 3: in welke mate zijn er sterk gespecialiseerde expertise en investeringen in dienstverlening vereist?

Omstandigheden:

- investeringen in bv. nieuwe apparatuur voor opleiding (sunk costs) worden niet vanzelf gedaan;
- monopolisering bij bepaalde dienstverlener maakt overheid afhankelijk van die ene dienstverlener.

Als sterk gespecialiseerde investeringen nodig zijn → risico dat financiële incentives niet werken → oplossen door o.m.:

- langetermijncontract geeft meer zekerheid om de investering te doen;
- overheid doet zelf de investering en blijft eigenaar van de investering, enkel de operatie wordt uitbesteed;
- aandachtspunt = flexibiliteit mogelijk maken in functie van wijzigende nood (vraag), lange termijn is bevorderlijk voor investeringsbereidheid.

Vraag 4: in welke mate zijn het spelersveld en de vereiste expertise reeds aanwezig ?

Omstandigheden:

- markt moet nog ontwikkeld worden in functie van marktwerking;
- expertise aan kennis en vaardigheden moet nog ontwikkeld worden in functie van de in te zetten dienstverlening.

Als expertise en spelersveld nog moeten ontwikkeld worden → risico op ondermaatse dienstverlening → oplossen door o.m.:

- stimuleren van vrije toegang tot de markt voor bepaald omschreven dienstverlening;
- investeren in bijscholing en vervolmaking van professionals en gespecialiseerde dienstverleners;
- aanvaarden van lagere prestaties in een overgangsfase van ontwikkeling van de markt;
- aandachtspunt = ruimte laten voor marktontwikkeling en professionalisering, sterke stimulansen geven.

Vraag 5: hoe moeilijk is het om de toegevoegde waarde van de uitgevoerde dienstverlening te bepalen?

Omstandigheden:

- moeilijk kwaliteit, verbeterde dienstverlening en tewerkstelling te meten;
- moeilijk resultaat toe te schrijven aan invloed van de dienstverlening, en niet aan bv. economische conjunctuur (deadweight).

Als moeilijk te meten → risico opportunistisch gedrag (gaming, cf. afroming, parkeren) → oplossen door o.m.:

- bredere waaier van resultaatparameters bepalen, en proxy-indicatoren hanteren;
- individuele keuze als proxy voor kwaliteit: dit veronderstelt een keuze-gebaseerd model (meerdere aanbieders binnen eenzelfde locatie, of voucher systeem);
- rigoureu meetmodel voor meting van effecten hanteren: vergt investering in data over kosten en kwaliteit;
- aandachtspunt = flexibiliteit in functie van geschikte parameters (niet alle van bij het begin even belangrijk; centrale parameter van tewerkstelling), transparantie en fijnmazige meting.

3 | Human Learning Systems

3.1 Inleiding bij de Human Learning Systems en case studies

Een benadering die zich opwerpt als alternatief voor het New Public Management is de Human Learning Systems (HLS) benadering (Lowe et al., 2020). Het uitgangspunt van deze benadering is dat de huidige dominante benadering tekort schiet om de complexiteit van de reële wereld en die van organisaties (publieke en non-profitorganisaties) te vatten. De focus ligt op samenwerking. HLS onderschrijft dat overheidsdiensten moeten bijdragen aan resultaten, maar houdt hen daarvoor niet alleen verantwoordelijk: *'In contrast to resultsbased management approaches, it adopts the view that the outcomes public service organizations are commissioned to deliver are not independently produced by those designing interventions or services but from the systems in which they are embedded'* (Lowe et al., 2020).

3.1.1 De benadering van human learning systems

Drie elementen staan voorop: Human, Learning & System

1. Human: bieden van een antwoord aan de gevarieerde noden van mensen, laten primeren van menselijke relaties ('life-first') in plaats van een 'metric-focused service design':
 - noden van de cliënt primeren, waarbij dienstverleners en coaches de vrijheid hebben om hun begeleiding aan te passen aan de noden van de cliënt;
 - een holistische begeleidingsaanpak, in tegenstelling tot *siloed services*;
 - vertrouwensbasis is nodig, zowel tussen dienstverlenende organisaties en cliënten als tussen partners.

Deze toepassingen worden door Lowe et al. (2020) samengevat als 'VEST':

 - *variety*: erken variëteit van mensen met eigen sterktes en capaciteiten;
 - *empathy*: handel empathisch en met zorg;
 - *strengths-based approaches*: vertrek vanuit de sterktes van mensen;
 - *trust*: vertrouw publieke *dienstverleners* dat zij handelen vanuit motivatie om anderen te helpen.
2. Learning: leren als centrale focus voor prestatie management en -evaluatie:
 - niet gericht op standaard dienstverleningspakketten, maar op het continu leren en aanpassen van dienstverleningsvormen (innovatie) op basis van eerdere resultaten. Proces van sociale innovatie via experimenteren, adapteren, achterhalen wat werkt en kennisdeling tussen partners; en vervolgens opschalen;
 - verschuiven van het in opdracht geven en financieren van afgebakende diensten of dienstverleningstrajecten naar het financieren van de capaciteit van organisaties om te leren;
 - de implementatie en verspreiding van een leercultuur, een zogenoemde 'positive error culture', waarbij negatieve resultaten en fouten niet afgestraft worden maar deel uitmaken van het collectieve leerproces.
3. Systems: denken in systemen eerder dan organisaties of projecten:
 - ontwikkeling van een HLS-systeem volgens gedeelde missie & visie, waarden en principes;
 - opbouwen van relaties en vertrouwen tussen actoren in een systeem;
 - nood aan een *System Steward* om de HLS-processen te faciliteren en het netwerk zelf te laten functioneren.

HLS schetst een aanpak om sociale en openbare dienstverlening beter af te stemmen op de noden van elke persoon die ermee wordt gediend door een systeem te creëren waarin prestatieverbetering wordt gedreven door voortdurend leren en aanpassing. Het zijn deze systemen die positieve resultaten genereren in het leven van cliënten. Om doeltreffend in te kunnen inspelen op de verschillende sterke punten en behoeften van mensen, moeten beslissingen over welke en hoe diensten worden verleend zo dicht mogelijk bij de persoon in kwestie genomen worden en de medewerkers die hen ondersteunen.

In complexe omgevingen, gekenmerkt door diversiteit en verandering, is het voor het opdrachtgevers en management niet mogelijk om top-down en van tevoren afgelijnde doelstellingen te specificeren en de prestaties aan de hand van deze criteria te controleren. In deze omgevingen bestaat er geen gestandaardiseerde aanpak die, onafhankelijk van plaats & tijd, steeds de *best practice* is. Opdrachtgevers en management moeten daarentegen een context creëren waarin voortdurend leren wordt aangemoedigd en de doeltreffendheid ervan gemonitord.

Leercirkels

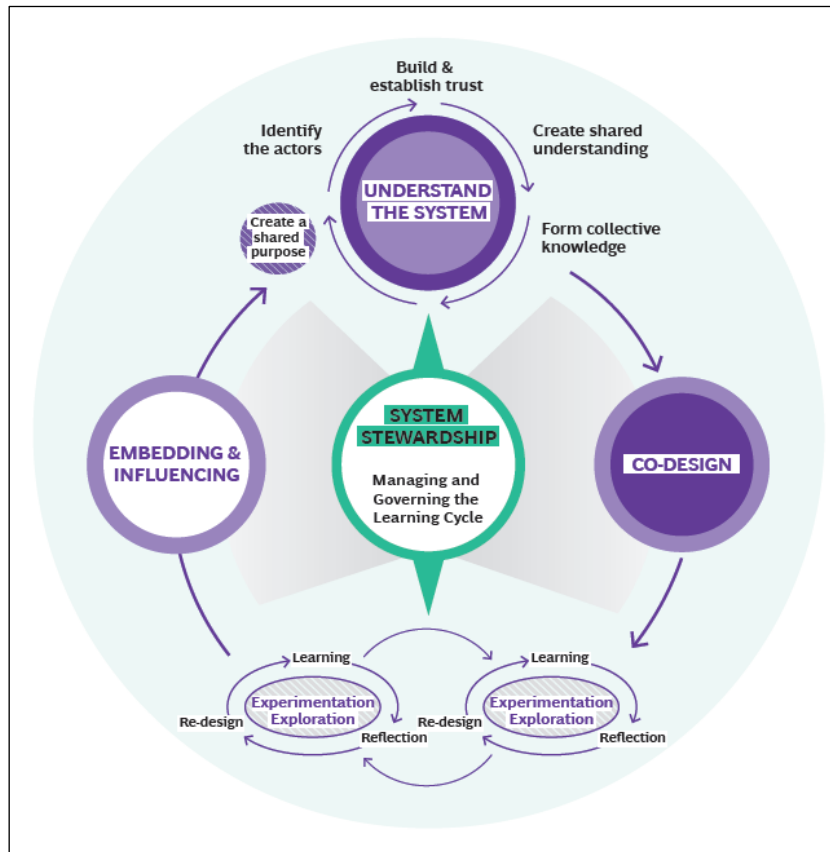
Leren staat centraal in de HLS-aanpak via het creëren van verbonden leercycli door het plannen, organiseren en uitvoeren van deze leerprocessen. Zo'n gestructureerd leerproces wordt gecoördineerd door een *System Steward* die actoren in een systeem (mensen of organisaties) in staat stelt om de HLS-aanpak te begrijpen, verkenningen en experimenten te ontwerpen en uit te voeren en de leereffecten ervan in het gedrag en de structuren van dat systeem te verankeren.

Leercycli kunnen zowel horizontaal (met andere leercycli op dezelfde schaal) en verticaal (over verschillende systeemscalen heen) worden geconnecteerd, waarbij de integratie van leereffecten op het terrein cruciaal is. Hiertoe zijn twee vraagstellingen leidend:

- wat kan de leercyclus op grotere schaal leren van de resultaten van de experimenten op de schaal daaronder?
- hoe kan de leercyclus op grotere schaal de leercyclus op lagere schaal mogelijk maken? Hoe kan dit werk op het terrein worden gecoördineerd en bestuurd om voortdurend leren mogelijk te maken? (Wat zijn de 'enablers' die moeten worden gevoed en de barrières die moeten worden geïdentificeerd en verwijderd?)

Onderstaande figuur toont de samenhang tussen de kernprocessen van leercirkels. In wat volgt geven we nadere duiding bij de 5 pijlers van dit lerend systeem.

Figuur 3.1 Leercycli volgens de Human Learning Systems benadering



(Lowe & Padmanabhan, 2022; p. 15)

1. Het systeem in kaart brengen en de dynamiek ervan begrijpen:
 - een gemeenschappelijk doel vaststellen als beoogd resultaat op hoog niveau en vanuit het perspectief van doelgroep/klant van het systeem;
 - in kaart brengen van betrokken organisaties en partners die ervoor kunnen zorgen dat het beoogde doel bereikt wordt (eg stakeholdersanalyse): krijg een overzicht van de deelnemende actoren en hun positie, rol en taken binnen het netwerk;
 - bouwen aan vertrouwensrelaties tussen de actoren en het uitwerken van een gemeenschappelijke taal (learning together). De actoren binnen het systeem moeten elkaar herkennen als actoren in een systeem, en de relaties tussen die actoren erkennen. Zij moeten met name begrijpen hoe zij samen kunnen leren en samenwerken via overleg, dialoog, informatie- en kennisdeling.

2. Gezamenlijk ontwerp van experimenten/verkenningsonderzoeken (om het systeem andere en betere uitkomsten te laten produceren):
 - in deze fase ontwerpen de actoren experimenten om het patroon van interacties tussen actoren en factoren in dat systeem te veranderen, waarbij de dienstverleners op het terrein en de cliënten in de mate van het mogelijke het ontwerp mee uittekenen;
 - dit gezamenlijk ontwerpen bestaat uit verschillende deelstappen:
 - opstellen van 'onderzoeksvragen' voor het experiment; stel de vragen vast die je gaat verkennen;
 - het ontwerpen van acties in antwoord op de onderzoeksvragen (zoals Welke acties? Welke actoren moeten betrokken worden? Binnen welke termijn?);

- het ontwerpen van methoden voor gegevensverzameling, analyse en interpretatie (zoals Welke soort gegevens? Hoe vaak? Wie voert de analyse uit? Hoe wordt er betekenis gegeven aan de gegevens?).
3. Testen, evalueren en aanpassen waar nodig:
 - in de uitvoeringsfase meten en nagaan of er overeenstemming is tussen de uitkomst van de experimenten en de vooropgestelde gemeenschappelijke visie en doelstellingen (*Doen we wat we van plan waren te doen?*);
 - het doel van leren van een experiment/verkenning is genoeg te leren om de volgende keer een nieuw en beter experiment uit te voeren en aan te passen aan de veranderende context. Hierbij is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen factoren die relevant zijn voor het gedrag van het systeem op een lagere schaal en factoren die betrekking hebben op structurele factoren die verband houden met bredere of hogere systeem schalen (die actoren op die andere systeem schalen moeten aanpakken);
 - passende voorzorgsmaatregelen nemen om de experimenten te beschermen tegen business as usual (bijvoorbeeld bestaande dagelijkse gewoonten van een persoon, of de gevestigde procedures van een team, organisatie of lokaal samenwerkingsverband).
 4. Verankeren van de resultaten van de experimenten en deze gebruiken om leercycli binnen verbonden horizontale en verticale systemen te beïnvloeden:
 - verankering bestaat erin om duurzame processen, structuur en cultuur te creëren (van personen, organisaties en/of partnerschappen), waardoor succesvolle experimentele veranderingen worden omgezet in leidende principes op een bepaalde systeem schaal;
 - opschalen impliceert dat het eigen leren wordt getransponeerd naar andere horizontale of verticale systemen;
 - ook wanneer leereffecten verankerd en opgeschaald worden blijft leren een vereiste binnen het systeem: complexe uitdagingen worden immers nooit 'opgelost' - omdat complexe systemen zelden langdurig stabiel zijn.
 5. Systeembeheer (*System Stewardship*) als de praktijk van (a) het management en (b) de governance van leercycli, en de horizontale en verticale relaties daartussen:
 - een leercyclus managen omvat het organiseren van mensen en middelen zodat deze leerprocessen en praktijken goed verlopen (bv. plannen van elk van de fasen/elementen van de leercyclus en vereiste middelen voor het uitvoeren van een leercyclus);
 - de governance van een leercyclus omvat het helpen van uitvoerders van de leercyclus om te verantwoorden of de (leer-)processen verlopen zoals zij zouden willen. Bijvoorbeeld: Hoe houden alle actoren in het systeem elkaar verantwoordelijk voor effectieve deelname aan dit leerproces (horizontale verantwoording)?, en Hoe vertaalt het leren zich in een veranderde praktijk?
 - *System Steward*: leercycli zijn processen die planning en organisatie vereisen = middelen moeten worden geïdentificeerd, tijd moet worden toegewezen, mensen moeten worden betrokken, en zij moeten zicht hebben op het traject dat ze samen gaan doorlopen. Dit is de taak van de *System Steward*. *System Stewards* fungeren bovendien als de verbindingspersoon voor het 'beïnvloeden' van de ene leercyclus en 'begrijpen van het systeem' van een andere horizontaal of verticaal verbonden leercyclus.

3.1.2 Human Learning systems: leereffecten op basis van drie case studies

De HLS-benadering is reeds vertaald in tientallen cases binnen publieke & non-profitorganisaties, in het Verenigd Koninkrijk alsook daarbuiten. Deze situeren zich veelal binnen de domeinen gezondheid en welzijn. Tot op heden zijn er nog geen cases die specifiek focussen op arbeidsintegratie.

In het kader van deze opdracht hebben we drie HLS-cases bestudeerd, met name:

- Plymouth Alliance (VK);
- Liverpool (VK);
- Wellington (NZ).

Elk van deze drie cases hebben we onderzocht op basis van een gestructureerde template met aandacht voor de context van de case, de doelgroep, de objectieven en dienstverlening, operationele werking, netwerkstructuur, governance, opvolging en monitoring, het lerend vermogen, succesfactoren en drempels. De uitwerking van de drie cases is opgenomen in wat volgt.

Uit een horizontale analyse van deze 3 cases hebben we een set van leereffecten inzake organisatie, governance en opvolging gedetecteerd, die we kernachtig kunnen omschrijven als volgt.

1. De essentie: systeemverandering van traditioneel top-down opdrachtgeverschap, via uitbesteden van opdrachten aan dienstverleners in competitie, naar het ontwikkelen van een verband van actoren en dienstverleners in een regio die samenwerken aan een geïntegreerde en klantgerichte dienstverlening op basis van een open leercultuur.
2. Belangrijkste karakteristieken:
 - client-centered: de noden van de client primeren, met vrijheid voor de dienstverleners om hun begeleiding aan te passen volgens de noden van de doelgroep;
 - leercultuur en een collectief leerproces staat centraal, waarbij:
 - dienstverleningsvormen worden aangepast aan de leerresultaten via experimenteren, adapteren en opschalen van wat werkt;
 - verschuiven van het in opdracht geven en financieren van afgebakende diensten of dienstverleningstrajecten naar het financieren van de capaciteit van organisaties om te leren en hun dienstverlening samen te optimaliseren.
 - opbouwen van samenwerkingsrelaties en vertrouwensbanden tussen de actoren en de dienstverleners in het systeem;
 - accent op preventief werken, gericht op de ontwikkeling en zelfredzaamheid van de doelgroep (bv. opmaak van een persoonlijk actieplan om schuldenlast af te bouwen);
 - langeretermijn-engagement met tussentijdse evaluatiemomenten (cf. Plymouth Alliantie 10 jaar - opgebouwd uit 4 deelperiodes: 5+2+2+1 jaar).
3. Organisatie en governance:
 - bouwen aan een alliantie die domeinoverschrijdend werkt, los van organisatorische silo's;
 - bouwen aan een draagvlak bij de verschillende overheidsniveaus (lokaal, regionaal, centraal) die de systeemtransformatie in al zijn geledingen ondersteunt;
 - poolen van budgetten (stad-regio-centrale overheid-privaat (filantropie));
 - dienstverleners vanuit verschillende organisaties worden samengebracht op 1 locatie om zo te komen tot een geïntegreerd dienstenaanbod richting de doelgroep;
 - werken met een alliantiecontract als partnerschapsovereenkomst dat onder meer planning, governance, beoogde resultaten, financiële afspraken, risicodeling en samenwerkingsafspraken bevat (zie Plymouth case);

- de partners in een samenwerkingsverband/alliantie werken samen op basis van erkende en gedeelde waarden bepaald in *Alliance Principles*: integratie van diensten, het delen van informatie, unanieme besluitvorming en één persoon-één stem principe, met de opdrachtgevers als gelijkwaardige alliantiepartners (zie *Alliance Principles* in Plymouth case);
 - een werkende governancestructuur met duidelijke rollen voor elk orgaan op strategisch en operationeel niveau, aangevuld met een *System Steward* die ervoor zorgt dat het systeem werkt en daartoe voor het juiste flankerend kader zorgt. Deze structuur is evenwel adaptief aan evoluties binnen het partnerschap en in het bredere netwerk ('open benadering');
 - ontwikkelen en onderhouden van linken met het bredere netwerk van actoren (buiten het partnerschap) die nodig zijn om de beoogde doelen te bereiken.
4. Opvolging:
- collegiale verantwoording van de voortgang op niveau van het partnerschap;
 - sterk leergericht waarbij minder accent ligt op kwantitatieve doelen, maar meer op kwalitatieve progressie via gezamenlijk leren en delen (zie learning framework in Liverpool);
 - herhaaldelijke (bv. 3-maandelijkse) rapportage van prestaties en financiële status op vraag van de financierde hogere overheid, die evenwel niet leidend is binnen de werking van het partnerschap;
 - delen en communiceren van voortgang en resultaten (ook good practices) met de systeemactoren en de andere actoren in het bredere netwerk;
 - ontwikkelen van een gezamenlijke kennisdelings- en rapportagetool om dubbel werk bij actoren en dienstverleners te vermijden (eventueel ondersteund door een IT-platform).
5. Aanvullende leereffecten:
- voorzie voldoende ruimte en tijd om de systeemomslag te maken en het partnerschap zich te laten vormen;
 - de 'kar niet overladen' bij aanvang, maar werken op basis van een groeitraject;
 - investeren in samenwerking tussen actoren/dienstverleners die vroeger andere belangen hadden/concurrent waren;
 - ervoor zorgen dat samen leren een prioriteit wordt voor alle actoren in het systeem;
 - bouwen aan een leercultuur vergt een participatieve en cocreatieve aanpak van meetings en bijeenkomsten tussen de actoren op alle niveaus (strategisch/operationeel/dienstverlening);
 - een stabiele financiering over tijd is wenselijk om zo te kunnen blijven investeren in de capaciteitsopbouw;
 - ook sensibilisatie van de doelgroep dat een mensgerichte en preventieve aanpak eigen verantwoordelijkheid en initiatief vergt.

3.2 Case: Liverpool - VK

3.2.1 Situering

In maart 2018 kondigde de regering aan dat de Liverpool City Region Combined Authority (LCRCA) zou toetreden tot het Trailblazer-programma. Trailblazer is een programma ter ondersteuning van de preventie en vermindering van dakloosheid in Engeland. Deze financiering komt bovenop de financiering die lokale overheden krijgen om te voldoen aan hun wettelijke taken met betrekking tot dakloosheid (uitvoering en beheer van de Homeless Reduction Act 2017). Preventie is de belangrijkste drijfveer voor de financiering van Trailblazer. De financiering van het programma wordt beheerd door het Homelessness Strategy Team binnen het LCRCA en dit team zorgt voor de coördinatie

tussen de 6 lokale autoriteiten, de uitwisseling van beste praktijken en de consistentie van de aanpak van preventie (Liverpool City Region Combined Authority, 2019b; Owen, 2020).

In mei 2018 kreeg de Liverpool City Region 7,7 miljoen pond van het ministerie van Huisvesting Gemeenschappen en Lokale Overheid (MHCLG) als onderdeel van de nationale pilot Housing First. De 'Housing First'-aanpak *is een interventie die daklozen met meervoudige en complexe behoeften, die meestal verband houden met gelijktijdig optredende geestelijke gezondheidsproblemen en alcohol- en/of drugsmisbruik, ondersteunt bij de toegang tot en het behoud van zelfstandige huisvesting. Deze aanpak richt zich in de eerste plaats op het zo snel mogelijk plaatsen van mensen naar een vaste woning, waarbij ze daarna beroep kunnen doen op andere ondersteunende diensten. Goede huisvesting wordt beschouwd als een stabiele basis van waaruit andere problemen kunnen worden aangepakt* (Ministry of Housing, Communities and Local Government, 2020).

Het proefproject Housing First vereiste een systeemwijziging van de huidige aanpak van dakloosheid en bijgevolg een wijziging van de manier waarop de dienstverlening rond dakloosheid werd georganiseerd. Meer specifiek werd in een haalbaarheidsstudie over Housing First - gefinancierd door het ministerie van Huisvesting, gemeenschappen en lokale overheid in 2017 - gewezen op de noodzaak van een 'bredere systeemverandering', waaronder 'aanzienlijke investeringen in preventiediensten' en 'de ontwikkeling van duidelijke trajecten tussen het strafrechtstelsel, de geestelijke gezondheidszorg en het systeem voor het voorkomen van en reageren op dakloosheid'.

Het was van cruciaal belang dat de uitvoering van het Trailblazer-programma deze bredere systeemverandering zou ondersteunen en tegelijkertijd de beginselen/taken van de Homelessness Reduction Act 2017 zou overnemen en overtreffen. Enkele van deze beginselen zijn:

- beter advies en betere informatie over dakloosheid en de preventie van dakloosheid;
- verlenging van de periode 'bedreigd met dakloosheid';
- invoering van gepersonaliseerde huisvestingsplannen, waarin de acties worden uiteengezet die de huisvestingsautoriteiten en de individuele personen zullen ondernemen om huisvesting veilig te stellen.

(Liverpool City Region Combined Authority, 2019b)

Geïnspireerd door de Housing First Haalbaarheidsstudie en het Trailblazer-programma, gebruikte de Liverpool City Region Combined Authority HLS als een manier om anders te gaan werken. Ze experimenteerden met deze nieuwe aanpak toen ze opdracht gaven aan hun *Assertive Outreach Service* om de 6 lokale autoriteiten die samen de stadsregio vormen (Halton, Knowsley, Liverpool, Sefton, St Helens en de Wirral) te ondersteunen bij het uitvoeren van de taken van de Homelessness Reduction Act 2017 & het samenbrengen van organisaties voor dakloosheid om een Housing First-aanpak te implementeren. Het LCRCOA heeft geen statutaire of wettelijke taken rond huisvesting en dakloosheid.

Opdrachtgevers werkten samen met aanbieders om een leercultuur te ontwikkelen, die op haar beurt hielp om vertrouwensrelaties op te bouwen tussen opdrachtgevers/opdrachtgevers en aanbieders. Dit stelde aanbieders vervolgens in staat om diensten op maat te creëren voor mensen die dakloos zijn (Liverpool City Region Combined Authority, 2019a & b; Lowe et al., 2021).

Met behulp van de Trailblazer-financiering heeft de CA samengewerkt met de zes plaatselijke autoriteiten van Halton, Knowsley, Liverpool, Sefton, St Helens en de Wirral (LA's) om vroegtijdige interventie- en preventiediensten te ontwikkelen naast een stadsregionale '*Assertive Outreach*' (AO)-dienst.

3.2.2 Gewenste dienstverlening, objectieven & waarden, doelgroep

De *Assertive Outreach Service* werkt samen met de diensten voor geestelijke en lichamelijke gezondheidszorg, sociale zorg voor volwassenen en lokale autoriteiten voor daklozen om ervoor te zorgen dat mensen de steun krijgen die ze nodig hebben. Het *Assertive Outreach*-team adviseert en ondersteunt daklozen in de regio, of mensen die het risico lopen dakloos te worden, en richt zich daarbij op het verbeteren van hun lichamelijke en geestelijke gezondheid en het terugdringen van het aantal daklozen.

Kort samengevat waren de strategische doelstellingen van de opdracht het terugdringen van het aantal daklozen. De dienstverlening moet een vermindering van de ongelijkheid op gezondheidsgebied ondersteunen door de toegang tot gezondheidszorg te verbeteren en de sociale integratie van daklozen te bevorderen.

De dienstverlening van *Assertive Outreach* is gericht op:

- zorgen voor toegankelijke & goed bereikbare behandeling/ondersteuning, met minimale wachttijden;
- zorgen voor een nauwkeurige administratie met behulp van de overeengekomen informatie-systemen, en samenwerken met andere teamleden om relevante informatie en gegevens te verstrekken;
- de onafhankelijkheid en zelfbeschikking van de gebruikers van de diensten bevorderen;
- de diensten op een meer gepersonaliseerde manier verlenen en tegemoet komen aan de behoeften van de gebruikers, ongeacht ras, geslacht, godsdienst, seksualiteit of handicap;
- gebruikers van diensten betrekken bij aspecten van de ontwikkeling en de levering van diensten;
- flexibel inspelen op veranderingen in de leefomgeving van de gebruikers.

Beoogde doelen zijn:

- minder daklozen;
- ontwikkeling van doorverwijsroutes naar Housing First;
- meer preventieve aanpak m.b.t. van risico om dakloos te worden;
- verbeteren van de trajecten tussen partners zoals het strafrechtstelsel, de geestelijke gezondheidszorg en het systeem voor de preventie en remediëring van dakloos zijn.

De dienstverlening moet er ook voor zorgen dat er met elke individuele gebruiker een persoonlijk actieplan wordt ontwikkeld. Dit plan moet door meerdere instanties worden opgesteld, en moet korte- en langetermijndoelstellingen omvatten waarbij de voortgang kan afgemeten worden (Liverpool City Region Combined Authority, 2019a).

3.2.3 Operationalisering

Het LCR stelde vast dat een model voor opdrachtverlening moest ontwikkeld worden dat in staat was de bredere kijk, de geïntegreerde werkwijze en de complexiteit van de omgeving waarin diensten voor dakloosheid worden verleend, te begrijpen. Geïnspireerd op de HLS-aanpak groeide het besef dat resultaten het gevolg zijn van systeemveranderingen in plaats van initiatieven van individuen, solitaire organisaties of programma's, evenals een aanpak gebaseerd op samenwerking en het werken op de ontwikkeling van 'sterke punten' van individuen.

LCR omarmde Human Learning Systems (HLS) en zette acties op om de HLS-aanpak verder uit te dragen via workshops met personeel dat verantwoordelijk was voor opdrachtgeverschap, externe partners en externe opdrachtgevers, waaronder de gezondheidszorg en het Ministerie van Huisvesting, Gemeenschap en Lokaal Bestuur (MHCLG).

Het LCR heeft samen met de opdrachtgevers van de zes lokale autoriteiten van de regio een groep van opdrachtgevers voor de stadsregio opgericht om de ontwikkeling en specificatie van een *Assertieve Outreach*-dienstverlening voor de stadsregio te bekijken.

Het LCR werkte samen met de zes lokale autoriteiten en de Lived Experience Group (die mensen met hun eigen ervaringen met dakloosheid samenbrengt) om een *Assertive Outreach Specification* te ontwikkelen voor de voornoemde *Assertieve Outreach Service* van het stadsgewest en lokale vroegtijdige interventie- en preventiediensten. (Liverpool City Region Combined Authority, 2019b).

3.2.4 Financiering

Voor de opdrachtverlening van de *Assertieve Outreach Service* is een openbare aanbestedingsprocedure (PBEU) conform de regels voor overheidsopdrachten gelanceerd. (Liverpool City Region Combined Authority, 2019b).

Uiteindelijk kreeg de *Assertieve Outreach*-dienstverlening van de stadsregio een regionale opdracht, waarbij een plaatselijke liefdadigheidsinstelling voor daklozen (Whitechapel Centre) optrad als hoofdaanbieder en leider van een multidisciplinair dienstverleningsteam.

De duur van het contract werd vastgesteld op 2 jaar met een optie tot verlenging met 2 jaar. Het maximaal beschikbare budget voor dit contract was £675.000 voor de eerste periode van twee jaar (Liverpool City Region Combined Authority, 2019a)

3.2.5 Netwerkstructuur

Het stadsregionale *Assertieve Outreach*-team werkt samen met bestaande teams en diensten van de lokale autoriteiten om tegemoet te komen aan de behoeften op het gebied van gezondheid en geestelijk welzijn van de daklozenpopulatie.

Het Outreach-team is zo een aanvulling op de huidige diensten die binnen elke plaatselijke autoriteiten opereren (bv. directe verwijzingsroutes). Het is een vereiste dat er in elke plaatselijke autoriteiten een AO-staf lid aanwezig is. Het team werkt samen met het Housing First Team en andere actoren om te komen tot een meer geïntegreerde gezondheids- en sociale zorginterventie voor daklozen (bv. huisvestingsaanbieders ambulancedienst, eerstelijns- en tweedelijnszorg, sociale diensten, alcohol- en drugsbehandelingsdiensten, politie, reclassering, onderwijs, departement voor werk en pensioenen en de vrijwillige en onafhankelijke sector) (Liverpool City Region Combined Authority, 2019a).

3.2.6 Samenwerking & leren (i.f.v. resultaten)

Regelmatige bijeenkomsten tussen het Outreach Team en lokale autoriteiten hebben een cultuurverandering binnen deze lokale autoriteiten mogelijk gemaakt. Niet alle lokale autoriteiten reageerden echter aanvankelijk enthousiast op de aanpak van Human Learning Systems. (Lowe & Nurre Jennions, Public services as if people matter: Doing commissioning differently in Liverpool, 2020).

Quote: 'The System Steward does a lot of collaboration with the local authorities ... we need somebody to keep that chain moving.' (interview lid LCRCA)

Bovendien hebben de opdrachtgevers van Liverpool City Region leren een centrale plaats gegeven in de aanpak. Dit omvat het organiseren van planningsvergaderingen en regelmatige sessies met AO-teams om zich aan te passen aan wijzigende vragen naar diensten, zorgen voor effectieve dienstverlening, vastleggen van leerervaringen, en aangeven waar opdrachtgevers deze processen het beste

kunnen ondersteunen. Lowe et al. (2021) verwijzen in hun boek 'Human Learning Systems' naar de Liverpool City Region en de Liverpool Combined Authority die deze managementvergaderingen veranderden in leerbijeenkomsten die de basis vormden voor het opbouwen van vertrouwensrelaties tussen de actoren.

3.2.7 Rolverdeling, beslissingsbevoegdheden & governance

Zoals aangegeven heeft LCR een *System Steward* aangesteld - de (LCR) Contract and Review Lead genoemd - om het systeem te helpen navigeren en de dienstverlening over de zes lokale overheden, met verschillende behoeften en vereisten, te ondersteunen. Deze functie is gericht op het opbouwen van vertrouwensrelaties en coöperatief gedrag tussen de partners en het verankeren van een focus op leren.

Quote: 'It's really important to think about how'll you make sure there's people that are still driving the system, and understand it ... you need somebody to help connect those other agencies.' (interview lid LCRCA)

Hoofddoel van deze functie:

- nauwe samenwerking met de dienstverleners en ondersteuning bij de ontwikkeling van de *Assertieve Outreach*-aanpak;
 - regelmatige contacten met stakeholders binnen het systeem;
 - coördinatie en leiden van vergaderingen tussen de diensten, vertegenwoordigers van de plaatselijke autoriteiten en de CA;
 - ervoor zorgen dat alle toegewezen contracten worden ontwikkeld, gemonitord en eventueel herzien in overeenstemming met de financieringsvoorwaarden;
 - communiceren en overleggen met een breed en gevarieerd publiek.
- (Liverpool City Region Combined Authority, 2019c)

Quote: 'What we didn't want was that we commission a service for three years and that's it. What we wanted was a service to be led by need, to be flexible and responsive to the clients' needs.' (interview lid LCRCA)

Dankzij de communicatie- en informatie-uitwisselingssystemen opgezet door de *System Steward* konden alle actoren zich bewuster worden van hun rol in het systeem.. (Owen, 2020). Deze omvatten:

- regelmatige bijeenkomsten met het management van de drie dienstverleners (planningsvergaderingen) om leerervaringen en uitdagingen te bespreken, problemen op te lossen en de volgende stappen voor de toekomst te plannen;
- formele HLS-*sense making* sessies met het *frontline delivery team* (de hulpverleners) van de AO, gebruikmakend van een learning framework (zie infra);
- feedbacklusen tussen elke actor (de lokale autoriteiten, de dienstverleners, de andere agent-schappen) binnen het 'systeem'. Het doel van deze feedback-loops dienstverleners aan te moedigen door operationeel leren hun diensten vorm te geven en dit terug te koppelen naar de opdrachtgever om hem te helpen bij de ontwikkeling van lokale strategische plannen. In de praktijk gebeurt dit door middel van *contract monitoring meetings* tussen elke actor en de opdrachtgever; wekelijks met de dienstverleners en maandelijks met de plaatselijke autoriteiten waar de diensten worden verleend.

Quote: 'These meetings are about equality and decency, not about defensiveness, not about blame ... they are about pragmatic approaches and following a human approach.' (interview lid LCRCA)

3.2.8 Opvolging en toezicht

De opvolging van het AO-systeem was erop gericht te leren en ervoor te zorgen dat de uitvoering flexibel kan inspelen op de uiteenlopende behoeften, en tegelijk te erkennen dat de problemen, de uitdagingen en antwoorden op die uitdagingen, voortdurend evolueren (Owen, 2020).

Zoals Lowe et al. (2021) stellen, is het verzamelen van gegevens - of dat nu via metingen of andere methoden gebeurt - slechts de helft van het verhaal. Op zichzelf zijn data betekenisloos. Er wordt gewerkt met HLS-casestudies en collectieve 'sense-making' - waarbij gegevens verzameld worden en de partners deze samen interpreteren en zodoende leereffecten identificeren (Lowe et al., 2021).

Maandelijkse en driemaandelijkse verslagen worden gebruikt als middel om een leercultuur te ontwikkelen met de hoofdaanbieder (Whitechapel Centre) wat resulteert in een verslag dat waardevol is voor zowel de dienstverleners als de opdrachtgever. De rapporten zijn vooral gericht op het leren, op casestudies, gebaseerd op een gezamenlijk ontwikkeld raamwerk voor rapportage.

Om ervoor te zorgen dat zowel de managementteams van de dienstverleners als het *frontline team* betrokken zijn, heeft LCR een *learning framework* opgesteld, dat bestaat uit volgende vragen:

- wat heeft de afgelopen drie maanden goed gewerkt?
- met welke uitdagingen en belemmeringen is men geconfronteerd?
- hoe is men deze uitdagingen te boven gekomen/ermee omgegaan?
- welke uitdagingen blijven er nog over?
- hoe hebben partnerschappen het eigen werk ontwikkeld/beïnvloed?
- wat heeft men geleerd? En hoe zou dit het eigen werk in de toekomst kunnen beïnvloeden?

LCR benadrukt het gebruik van dit kader om leren aan te moedigen en ziet het niet als een instrument voor prestatiebeheer of kwaliteitsborging. Er is overeengekomen dat deze rapportage elk kwartaal wordt herhaald en dat het eerstelijns personeel (hulpverleners) bij de ontwikkeling van de dienstverlening wordt betrokken.

Dit kader bood zowel de opdrachtgever als het management van de dienstverleners de gelegenheid om de waarde van de HLS-benadering in de praktijk aan te tonen en voor de mogelijkheid een vertrouwensrelatie op te bouwen met het eerstelijns personeel, door zich bereid te tonen om naar hun ervaringen te luisteren (Liverpool City Region Combined Authority, 2020; Owen, 2020).

3.2.9 Succesfactoren en drempels

Wat zijn voorwaarden voor succes?

1. Zorg voor een duidelijk begrip van de meerwaarde en de doelstellingen van HLS bij de partners: met een volledig begrip van HLS zijn actoren meer bereid zich op een andere manier in te zetten (bereidheid iets uit te proberen), omdat zij inzien dat dit binnen een leeromgeving gebeurt. Ook moeten actoren in de periferie van het systeem worden geïnformeerd over de invloed en de rol van HLS. LCR heeft ervaren dat, wanneer er weinig tijd was het HLS-begrip bij de lokale autoriteiten te vergroten, veranderingen in deze relaties in de richting van een HLS traag verliepen.
2. Het kost tijd om eerlijke, vertrouwensvolle relaties op te bouwen: als actoren begrijpen wat HLS inhoudt en wat het voor hen in de praktijk (voor hun rol) betekent, helpt dat om vertrouwensvolle relaties op te bouwen. Ambtenaren in verschillende delen van het systeem moeten vertrouwens-

relaties opbouwen, zodat zij elkaars standpunt begrijpen en ernaar handelen (zij moeten het gevoel hebben deel uit te maken van een grotere dienstverleningsteam).

3. Focus op het creëren van een leeromgeving door de HLS-cultuur binnen het AO-team te versterken, eerlijke feedback aan te moedigen (samen leren, niet ‘rapporteren aan’), iedereen een gelijke stem te geven in de ontwikkeling van het proces & collectieve sessies te organiseren. Het systeem begrijpen en er doorheen navigeren is continu. Met andere woorden is collectief inzicht vereist dat het creëren van een leercultuur een doorlopend proces is.
4. Niveau van autonomie: het leren en derhalve de ontwikkeling van een doeltreffende dienstverlening wordt bevorderd wanneer de actoren binnen het systeem een niveau van autonomie hebben dat hen in staat stelt ‘leren’ binnen hun systeem te implementeren.

*Quote: ‘It’s about letting go, you have to let go. They (the providers) know what they are doing.’
‘It’s about giving confidence and enabling you’re frontline workers to do what they’re good at.’*
(interview lid LCRCA)

5. Begin klein: Je moet ergens beginnen, neem een paar risico’s en dan kun je voortbouwen op wat je geleerd hebt, want de publieke sector (overheidsfinanciers, volksgezondheidssectoren, enz.) wordt nog steeds geleid door de kaders van het New Public Management. Begin klein en probeer stakeholders aan boord te krijgen in een groeitraject (interview lid LCRCA).

Wat zijn mogelijke drempels/om rekening mee te houden?

1. Aanbieders, die gekend zijn met een competitief aanbestedingsproces, hebben tijd nodig om zich aan te passen aan een nieuw model van opdrachtgeverschap.

Quote: ‘The learning of this journey has been around how you prepare providers to work in this (HLS-)way.’
(interview lid LCRCA)

2. Wanneer actoren die invloedrijk zijn in een dienstverleningssysteem niet adequaat zijn ingebed in de relatie opdrachtgever-dienstverlener of in andere feedbacklusen kan dit tot problemen bij de uitvoering van de dienstverlening leiden.
3. Implementatie van een leercultuur wordt ook belemmerd wanneer onvoldoende prioriteit wordt gegeven aan en tijd wordt vrijgemaakt voor collectieve sessies gericht op leren en kennisdeling. Het leeraspect van en de samenwerking tussen actoren vanuit een HLS-benadering is veelal een uitdaging voor de gevestigde culturen binnen dienstverlenende organisaties.

3.3 Case: Plymouth Alliance - VK

3.3.1 Situering

De Plymouth Alliantie is een innovatieve vorm van opdrachtgeverschap, gesteund op samenwerking tussen de lokale overheid van Plymouth, de NEW Devon county Clinical Commissioning Group (CCG) – onderdeel van de National Health Service binnen het Verenigd Koninkrijk – en betrokken lokale actoren, ter ondersteuning van volwassenen die geconfronteerd worden met dakloosheid, geestelijke gezondheidsproblemen, drugsgebruik en gelinkte problematieken. Gericht op de lokale welzijnsverbetering, reductie van ongelijkheden op het gebied van gezondheid en aangestuurd door de principes van de Human Learning Systems-benadering tracht de Alliantie domeinoverschrijdend te werken. De zeven dienstverlenende organisaties die deel uitmaken van de Plymouth Alliance werken samen onder één contract, beschouwen ‘leren’ als een substantieel onderdeel van hun werking en zetten in op het opbouwen van vertrouwensbanden tussen de actoren (Lowe et al., 2021).

3.3.2 Opzet, evolutie en doelgroep

De totstandkoming van de Plymouth Alliantie vindt z'n oorsprong in 2012 toen de havenstad Plymouth probeerde financiële middelen te werven via het Big Lottery fund 'Making Every Adult Matter'. Hiervoor werd een ruime poule aan dienstverleners en cliënten geraadpleegd, gelinkt aan één of meerdere problematieken als dakloosheid, drugsgebruik, geestelijke gezondheidsproblemen en/of delinquentie. Betrokken stakeholders werden in kaart gebracht en gebruik makend van themagroepen, -vergaderingen en evenementen werden meer dan 70 verwante diensten en 400 mensen (politiek verantwoordelijken, vertegenwoordigers, maatschappelijk werkers & cliënten) bevroegd naar hun visie op de huidige werking (Lowe & Plimmer, 2019). Het bracht meerdere disfuncties binnen het huidige systeem aan het licht:

- gehanteerde doelstellingen waren uiteenlopend en resulteerden in ongewenste stimulansen;
- er was weinig of geen samenhang tussen de verleende opdrachten;
- het stimuleren van concurrentie tussen aanbieders werkte samenwerking tegen, wat in het nadeel speelde van de dienstgebruikers.

Het ingediende voorstel werd afgewezen, maar een kerngroep van opdrachtgevers en dienstverleners besloten om met de disfuncties verder aan de slag te gaan en in te zetten op een systeemtransformatie gecentreerd rond de noden en behoeften van cliënten (Wallace, 2021). De inzichten uit de brede raadpleging, samen met de vertrouwensbanden ontwikkeld tijdens de verschillende bijeenkomsten, bleken katalysatoren voor verandering te zijn, van individualistisch naar systeemdenken (Lowe & Plimmer, 2019; Wallace & Hamblin, z.d.).

In navolging van de offerte werden in 2014 27 aanbieders van bovenvermelde types van diensten en de opdrachtgevers van deze diensten gedurende een periode van 9 maanden begeleid door een consultancy-organisatie (Leadership Centre) om het systeem waarin zij opereren te verkennen en in kaart te brengen, en een draagvlak te creëren om innovaties in de werking te initiëren. Het terrein werd opnieuw bevroegd, met aandacht voor leren door luisteren. In deze fase werd voornamelijk de zogenoemde *Appreciative Inquiry* (AI) als techniek toegepast. Een AI bestaat uit vragen die polsen naar ervaringen en oplossingen om de werking van organisaties en systemen te verbeteren (Lowe & Padmanabhan, 2022).

Zo werden onder meer volgende vragen voorgelegd aan actoren binnen verschillende delen en op verschillende niveaus van het systeem:

- hoe kunnen cliënten hun potentieel verwezenlijken en een waardig leven leiden, zodat zij minder afhankelijk worden van (sociale) ondersteuning?
- wat waarderen cliënten het meest aan de dienstverlening die zij verkrijgen? En op welke manier kan ervoor gezorgd worden dat deze aspecten deel uitmaken van de dienstverlening?
- hoe kunnen risico's over de systeemactoren heen gespreid worden om zo cliënten met complexere behoeften te kunnen begeleiden?

De fouten uit het verleden werden erkend (bewustwording) en tegelijkertijd werd steun verkregen om wijzigingen in de aanpak door te voeren. Volgens Wallace (2021), lid van de gemeenteraad van Plymouth, een noodzakelijke stap gezien de tot dusver dominante positie van competitieve markt-aanbestedingen in opdrachtgeverschap.

Proefmodellen en exploraties werden uitgetoetst en getest. Deze vonden bijvoorbeeld op micro-schaal plaats: samenwerking tussen twee werknemers uit verschillende diensten of overdracht van een budgetgedeelte naar een groep van aanbieders. De proefmodellen en exploraties werden aangepast en herhaald, leerpunten verzameld, onderling uitgewisseld en verbeteringen verankerd. Eén van de leerpunten was de nood om cliënten over organisatorische silo's van dienstverlening heen op een holistische manier te kunnen ondersteunen. Volgens Wallace & Slater (2018), leden van de gemeenteraad van Plymouth, werden deze silo's in stand gehouden door een proces van opdrachtverlening dat tot dan toe meer verwant was met een centralistische en op competitie gerichte vorm van aanbesteding dan een echt inclusief, samenwerkings- en cliëntgericht proces.

In april 2015 heeft de gemeenteraad van Plymouth diens financiële middelen samengevoegd met de New Devon county -Clinical Commissioning Group (CCG) en één budget gecreëerd van meer dan 600 miljoen pond, evenals een geïntegreerd gecolocaliseerd *commissioning*-team van CCG- en gemeentepersoneel geïnstalleerd (Wallace, 2021). De intentie achter deze integratie tussen o.a. het gezondheids- en sociale zorgsysteem is: *'one system, one budget, delivering the right care in the right place at the right time & the prospect of a whole system of service designed around the needs of people, rather than a fragmented market built around the needs of commissioners and services.'* (Wallace & Hamblin, 2016). Dit werd vertaald in vier overkoepelende *commissioning*-strategieën (m.b.t. de gemeenschap, welzijn, kinderen & jongeren, en gespecialiseerde zorg) waaruit de gekoppelde *commissioning*-activiteiten voortvloeien.

Deze samenvloeiing van budget en teams is onmiskenbaar het resultaat van de communicatie en gegroeide vertrouwen tussen beide partijen gedurende de 3 voorafgaande jaren.

3.3.3 De alliantie opbouwen

De gemeenteraad van Plymouth schrijft opdrachten uit om dienstverlening te voorzien op vlak van dakloosheid, geestelijke gezondheidsproblemen, druggebruik en verwante levensuitdagingen (Plymouth City Council, 2018; Wallace, 2021). Traditioneel werden deze contracten afzonderlijk afgesloten, wat - aangegeven door de gemeenteraad van Plymouth (2018) - veelal resulteerde in dubbel werk, inefficiënties, beperkte samenwerking tussen de voorzieningen en gebrekkige uitkomsten voor cliënten die gebruik maakt van meerdere diensten.

De lokale overheid Plymouth was op zoek naar een meer verankerde vorm van samenwerking tussen de stad en gespecialiseerde aanbieders van bovenvermelde diensten. Begeleid door een adviesbureau werd in 2018 een Plymouth Alliance' specificatie (alliantiecontract) opgesteld. Allianties zijn *'a form of partnership; a more intensive collaboration where everything from planning, implementation, decision making, achieving*

outcomes, overall financial responsibility, risk and day-to-day management is shared between the partners' (Plymouth City Council, 2018; Plymouth Alliance Website, 2022). Deze overeenkomst verving 25 afzonderlijke gerelateerde contracten die in maart 2018 ten einde liepen.

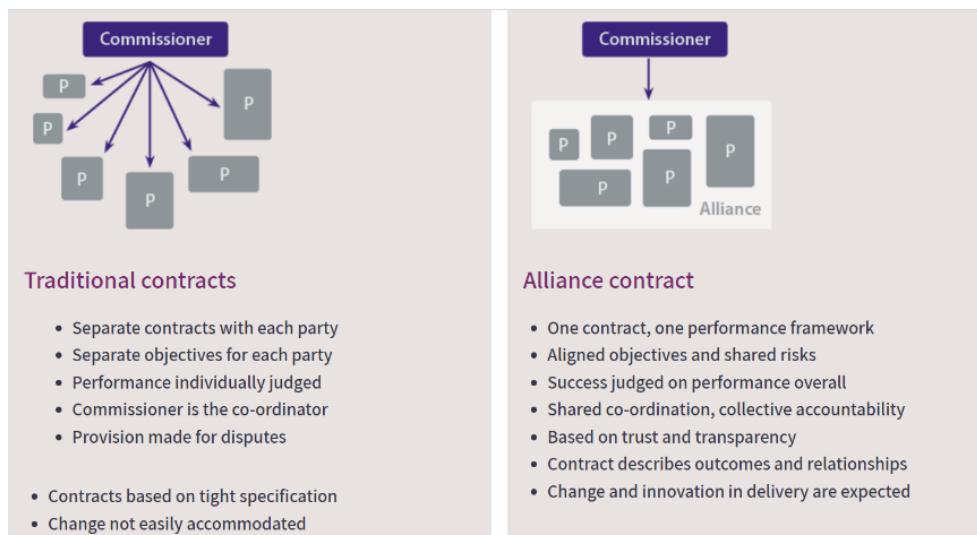
Kenmerken van een alliantiecontract zijn:

- opdrachtgeverschap verloopt via één enkel contract tussen verschillende aanbieders;
- het is een partnerschapsovereenkomst, geen nieuwe (juridische) rechtspersoon. De alliantiepartners (hier zowel de opdrachtgevers als de aanbieders) behouden hun eigen identiteit en interne controlesysteem;
- het creëert een samenwerkingsvorm gebaseerd op transparantie, collectieve verantwoording en vertrouwen;
- alternatief voor instrumenten die veeleer gericht zijn op het aanmoedigen van onderlinge competitie.

(Plymouth City Council, 2018, 2021; Wallace, 2021)

De verschillende met meer klassieke vormen van afzonderlijke contractering staan ook weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 3.2 Klassieke vormen van contractering en alliantiecontract



(figuur overgenomen van <https://halliances.org.uk/what-is-alliancing/>)

Quote: We want(ed) to find a legal way of creating a level playing field so that ... local charities can compete on an equal footing. So the alliance was a way of doing that as well. (interview lid Plymouth City Council)

Het aanbestedingsproces voor het 'Plymouth Alliance'contract - met een potentiële looptijd van 10 jaar (5+2+2+1) en volgens een op EU-regels gebaseerde tenderprocedure - nam ongeveer één jaar in beslag. Dit proces bestond uit een bevraging van elke dienstverlener binnen een alliantie (gebaseerd op minimumvereisten), een eerste offerte per alliantie, gevolgd door onderhandelings-/ontwerpsessies tussen de opdrachtgevers (Plymouth en de CCG van NEW Devon county CCG) en elke alliantie, waarna uiteindelijk een definitieve offerte werd ingediend. In de praktijk heeft slechts één alliantie een offerte ingezonden en is het contract in 2019 gegund aan een samenwerkingsverband van 7 dienstverleners, gespecialiseerd in werken aan huisvesting en levenskwaliteit: Bournemouth Churches Housing Association, Shekinah, The Zone, Harbour Drug and Alcohol Services, Livewell

Southwest, Hamoaze House en Plymouth Access To Housing (Plymouth Alliance, 2020; interview lid Plymouth City Council).

De voorafgaande jaren van inzet op systeemverandering en het uitbouwen van vertrouwensrelaties, zowel tussen opdrachtgevers en dienstverleners als tussen dienstverleners onderling hebben het afstand doen van gedetailleerde top-down dienstenspecificaties -het ontstaan van de alliantie zelf gefaciliteerd (Lowe & Plimmer, 2019; Plymouth City Council, 2021).

3.3.4 Gewenste dienstverlening, objectieven & waarden

Het doel van de Alliantie viervoudig:

1. helpen van cliënten om hun capaciteiten te ontplooiën en afstand te doen van bijstand, door onderliggende problemen en oorzaken op te lossen;
2. geïntegreerde ondersteuning dankzij een onderling afgestemd systeem, volgens juiste steun op het juiste moment;
3. bijstaan van cliënten in het bereiken van hun individuele doelen dankzij een dienstverlener-clientrelatie in teken van ontvankelijkheid en flexibiliteit, en afgestemd op veranderende noden, ontwikkelingen & gezette stappen door de client;
4. ondersteunen van de lokale autoriteit bij het nakomen van haar statutaire verplichtingen met betrekking tot de Homelessness Reduction Act 2017.

(Plymouth City Council, 2018)

De dienstverlening van de aanbieders binnen de Alliantie is primair gericht op het verstrekken van huisvestingsadvies en -ondersteuning, toegang tot tijdelijke en vaste huisvesting, behandeling en ondersteuning met betrekking tot middelenmisbruik (The Plymouth Alliance Website, 2022). Daarboven kunnen cliënten behoefte hebben aan ondersteuning m.b.t. fysieke & mentale gezondheid, delinquentie en zorg van kinderen & jongeren. Ingeval het samenspel van noden van een client het dienstenaanbod overtreft, wordt er prioriteit gegeven aan de noden met de hoogste graad van kwetsbaarheid (Plymouth City Council, 2018).

De Plymouth Alliance' specificatie vermeldt nog belangrijke grondslagen van de aangeboden diensten, waaronder:

Uitgaande van de opportuniteiten:

- aandacht voor de mogelijkheden van cliënten i.p.v. (enkel) de problemen;
- gericht op vaardigheden en pluspunten van cliënten in plaats van tekortkomingen en belemmeringen.

Op basis van luisteren:

- gebruiker van de dienst heeft de regie in handen, zowel soort, vormgeving als geven van richting aan de dienstverlening;
- personen die zelf dergelijke situaties hebben meegemaakt en de maatschappelijke dienstverleners worden betrokken bij de continue verbetering van de dienstverlening. De dienstverlening wordt m.a.w. aangestuurd door middel van de informatie en continue leren.

Triage

Cliënten kunnen via verschillende toeleidingswegen toegang hebben tot hetzelfde ondersteuningsaanbod (zogenoemde 'no wrong door'-benadering): op eigen initiatief, via de partners, de lokale overheid of derde partijen. Om dit te bewerkstelligen vereist de Plymouth Alliance' specificatie dat de medewerkers en teams betrokken binnen de Alliantie de clientnoden en -behoeften kunnen inschat-

ten om hen vervolgens door te verwijzen naar generieke of specialistische ondersteuning, dan wel door te verwijzen naar betrokken organisaties die geen deel uitmaken van de Alliantie.

3.3.5 Opdrachtgeverschap

Zoals vermeld in april 2015 heeft de gemeenteraad van Plymouth samen met New Devon county - Clinical Commissioning Group (CCG) één budget gecreëerd en een geïntegreerd, gecolocaliseerd *commissioning*-team.

Deze integratie van opdrachtgeverschap steunt op:

- een geïntegreerde aanpak van opdrachtgeverschap, gefocust op een geconsolideerd dienstverleningsaanbod;
- één budget, door samenvoeging van middelen en gebaseerd op afspraken over het delen van risico's en opbrengsten (a rato van de bijdrage door elke partij). Waar de middelen niet wettelijk konden worden samengevoegd, werden deze op elkaar afgestemd;
- vier overkoepelende *commissioning*-strategieën (waaruit de gekoppelde *commissioning*-activiteiten voortvloeien);
- geïntegreerde governanceregelingen:
 - a. *Integrated Commissioning Board* = geeft richting en sturing aan het geïntegreerde opdrachtgeverschap, alsook een overkoepelende planning & opvolging (monitoring);
 - b. System Design Groups (per *commissioning*-strategie) = elke groep dient mogelijkheden voor *stakeholders* (aanbieders, betrokken organisaties en individuen) te creëren om samen te werken, gezamenlijk structuren en trajecten te ontwerpen, uit te voeren en te evalueren;
 - c. geïntegreerde bestuurder = verantwoordelijk voor het beheer van het geïntegreerde *opdrachtgeverschap* op operationeel niveau.
- colocatie:

Personeel van beide partijen werken vanuit dezelfde locatie om effectieve expertisedeling en teamwerk in multidisciplinaire teams mogelijk te maken, ongeacht wie hen tewerkstelt.
(Plymouth City Council & NEW Devon CCG, z.d.)

3.3.6 Netwerkstructuur

Het functioneren van de Plymouth Alliance en de samenwerking tussen de partners zijn in hoofdzaak gestoeld op naleving van de *Alliance principles*:

1. collectieve verantwoordelijkheid voor alle risico's gepaard met het verlenen van diensten overeenkomstig het alliantiecontract;
2. beslissingen worden genomen volgens een 'Best for People using Services'-criterium;
3. toepassing van één persoon - één stem principe en besluitvorming over kernpunten en -problemen zelfs volgens eenparigheid van stemmen;
4. een cultuur van 'no fault, no blame' tussen alle alliantiepartners en voorkomen van onderlinge betwistingen en rechtsgedingen (behalve indien sprake is van moedwillig verzuim);
5. toepassing van open book accounting en transparantie in elke aangelegenheid.
(*Alliance principles*; 'Plymouth Alliance' specificatie, p. 2).

Deze principes wijzen op integratie van diensten, het delen van informatie, unanieme besluitvorming en één persoon-één stem principe, met de opdrachtgevers als gelijkwaardige alliantiepartners in het Alliance Leadership Team (zie infra). Ook de beslissingen over de toewijzing van financiële middelen binnen de Alliantie worden door de partners samen genomen (Wallace, 2021). Wederom vormen de opgebouwde verstandhoudingen en vertrouwen de basis, in dit geval als katalysatoren voor het instemmen met *Alliance principles* door de partners. Het functioneren als Alliantie en de toepassing

van deze principes vormen volgens een lid van het Alliance Leadership Team een Unique Selling Point voor alle aanbieders die deel uitmaken van deze Alliantie en een concurrentieel voordeel bij het intekenen - als een alliantie - op toekomstige aanbestedingsopdrachten (Interview lid Plymouth City Council).

Diensten die geen deel uitmaken van het alliantie-aanbod, maar desalniettemin van belang zijn om aan de individuele noden van de cliënten te voldoen, worden door de Alliantie ter beschikking gesteld door middel van subcontracten. Zo biedt de Alliantie ongeveer 20 aanvullende diensten via lopende overeenkomsten met externe aanbieders. Deze aanvullende diensten werden gegund volgens de standaard-aanbestedingsprocedure van kracht binnen de lokale overheid Plymouth, maar zijn wel gebaseerd op de waarden en principes van de Alliantie (gemeenteraad van Plymouth, 2018; Wallace, 2021). Dit zorgt ervoor dat er, buiten het geldende alliantiecontract om, bijkomende ruimte is om verdere vormen van samenwerking aan te gaan en diensten te bundelen.

Quote: subcontracten: 'So they (the Alliance partners) don't set targets. They don't performance manage these contracts the way we used to. They manage them in a much more collegiate way, a problem solving way.' (interview lid Plymouth City Council)

3.3.7 Rolverdeling, beslissingsbevoegdheden & governance

De rol- en taakverdeling binnen de Alliantie is als volgt uitgewerkt (Wallace, 2021; interview lid Plymouth City Council):

Commissioning Team & Alliance Leadership Team (ALT) – Strategisch niveau

Het *Commissioning Team* bepaalt de mandaten, de algemene doelstellingen en de risicostrategie voor de Alliantie. Eén persoon binnen het *commissioning*-team neemt de rol op van *owning commissioner*. Hij/zij heeft geen uitvoerende taken, maar dient voornamelijk oplossingen te vinden voor gesignaleerde problemen binnen de leercycli van zowel de Alliantie als het bredere *Complex Needs System* (interview lid Plymouth City Council).

Alliance Leadership Team wordt gevormd door de directeurs van elk van de aanbieders uit de Alliantie, samen met 3 vertegenwoordigers van het *commissioning*-team, die de bevoegdheid hebben om namens hun organisaties verbintenissen aan te gaan. Dit team opereert volgens de eerder vermelde principes van één persoon-één stem en unanieme besluitvorming (voor specifieke overeengekomen kwesties is meerderheidsbesluitvorming mogelijk) (interview lid Plymouth City Council). ALT ziet toe op het behalen van de gewenste resultaten en implementeert de nodige opvolgingsprocedures. Zij bepalen op welke manier de beschikbare financiële middelen worden aangewend, controleren de uitgaven en brengen hierover verslag uit aan het *commissioning*-team.

Alliance Management Team (AMT) - Tactisch niveau

Initieel was het AMT - bestaande uit deskundigen verbonden aan de alliantie-organisaties - verantwoordelijk voor het uitvoeren van de dienstverlening (binnen het budget) en opzetten van experimenten, opvolgen van prestaties, aanbrengen van verbeteringen en beperken van risico's. Men kwam echter tot de vaststelling dat het AMT te ver afstond van het uitvoerende werk om hun operationele taken in te vullen. Aanvullend werden daarom een aantal subgroepen (zie infra) in het leven geroepen, die operationeel en organisatieoverschrijdend functioneren, terwijl het AMT nu op een meer tactisch niveau opereert.

Subgroepen - operationeel niveau

Er zijn twee types van subgroepen op het operationele niveau: type (1) uitvoeren van dienstverlening (specifiek gericht op huisvesting, middelenmisbruik & behandeling, en kinderen & jongeren), type (2) financiën en interne ondersteuning. In het bijzonder het eerste type subgroep is samengesteld uit leden van de alliantiepartners, de subcontractanten en andere relevante betrokken partijen, die hun expertise en perspectieven delen. Subcontractanten maken zo onrechtstreeks deel uit van de Alliantie.

Aanvullend vervult de gemeenteraad van Plymouth de rol van *Systems Steward*, verantwoordelijk voor het creëren van de juiste condities voor een doeltreffend functioneren van de Alliantie, door:

- het *Complex Needs System* waarin de Alliantie opereert zichtbaar te maken voor alle betrokken actoren, via het in kaart brengen van dit systeem en uitvoeren van de *Appreciative Inquiry*;
- aanmoedigen/versterken van vertrouwensbanden tussen de betrokken actoren, door regelmatig overleg te faciliteren (zoals bijeenkomsten, vergaderingen of ronde tafelgesprekken);
- de positie ten aanzien van aanbieders expliciet uit te dragen als een gezamenlijk streven naar gewenste uitkomsten, eerder dan een (strikte) tweedeling opdrachtgever/opdrachtnemer.
(Lowe & Plimmer, 2019)

De rol- en taakverdeling binnen de Alliantie is evenwel flexibel en past zich aan aan de evoluties binnen de Alliantie en het bredere *Complex Needs System*

Quote: ‘... *what we’ve learned is we can’t really have any rigid structures. Everything’s a little bit fluid.*’
(interview lid Plymouth City Council)

3.3.8 Opmvolging

In het Alliantiecontract worden geen outputs of uitkomsten gespecificeerd. In plaats daarvan vermeldt de Plymouth Alliance’ specificatie dat de opdrachtgevers willen samenwerken met de dienstverleners en cliënten om de resultaten te meten en over deze resultaten te reflecteren, om zo het dienstverleningssysteem aan te passen en te verbeteren, en dienstorganisaties te informeren over hun specifieke bijdrage aan deze resultaten. Collegiale verantwoording is een belangrijk onderdeel hiervan, waarbij de leden van de Alliantie verantwoordelijk zijn voor het samen leren (Lowe & Plimmer, 2019; interview lid Plymouth City Council).

Erkendend dat resultaten worden gecreëerd door de Alliantie en het bredere systeem als geheel, is de prestatiemeting zowel adaptief als meervoudig: kwantitatief, kwalitatief (bv. via *Appreciative Inquiry*, focusgroepen of gemeenschapsvergaderingen) en relationeel (interactie tussen personen en organisaties). De partners werken samen met de opdrachtgevers, als mede-evaluatoren, om overeen te komen hoe de resultaten best kunnen gemeten worden en om een gemeenschappelijk inzicht in die maatstaven te ontwikkelen. Dit is een doorlopend werk gedurende de looptijd van het programma, gezien het waarschijnlijk is dat er gedurende de looptijd van het contract andere (nieuwe) maatstaven relevant zullen worden.

Quote: ‘...*we are constantly trying to understand ‘value’ rather than bit targets. And the way we do that is by continuously listening & trying, listening & trying, listening & trying.*’ (interview lid Plymouth City Council)

Voorbeelden van resultaatindicatoren zijn:

Voor individuen:

- gebruikers die de ondersteuning niet langer nodig;
- verbeterde individuele geestelijke gezondheid/welzijn;
- hoge tevredenheid van de gebruikers van de ondersteuning en service;

- gebruikers hebben het gevoel controle over hun leven te hebben;
- gebruikers hebben het gevoel dat er naar hen geluisterd wordt.

Voor Plymouth:

- de werknemers binnen het systeem hebben een hoge werktevredenheid;
- minder daklozen in Plymouth;
- minder mensen in noodopvang;
- minder doden door drugs en alcohol.

Quote: ‘...some of the targets we have come from government and they are mandatory. So we collect data on those things because that’s our legal obligation, but we don’t performance manage them... We treat them as management information. They tell us things about how the system is functioning at any given point in time.

(interview lid Plymouth City Council)

Een formeel driemaandelijks verslag over prestaties en financiën, opgesteld door het Alliance Leadership Team, wordt als een afzonderlijk rapportagemechanisme naar de opdrachtgevers gestuurd. De opdrachtgevers en de voorzitter van het ALT komen ten minste eenmaal per kwartaal bijeen (Plymouth City Council, 2018).

Daarnaast is er ook behoefte aan een gedeeld I.T.-systeem tussen de opdrachtgevers en de aanbieders om informatie veilig en doeltreffend te delen, en als bron voor het opstellen van gegevensrapporten. Het systeem moet:

- gegevens en informatie kunnen delen tussen partners (bijvoorbeeld om te voorkomen dat cliënten hun verhaal meerdere keren moeten herhalen);
- voldoen aan de gebruikersbehoeften;
- voldoen aan de nieuwste normen voor gegevensbeveiliging, en;
- vertrouwelijkheid en privacy beschermen.

3.3.9 Lerend vermogen

Lowe & Plimmer (2019) geven aan dat een vergrote inzet van kwalitatieve data een belangrijk kenmerk van datagebruik om te leren. De Alliantie voert veel *Appreciative Inquiries* uit om het leren uit experimenten (field learning) te capteren, zodat het ingebed kan worden in de toekomstige praktijk. Het gebruik van getuigenissen als data-input is een belangrijk instrument om het leeraspect van de HLS-praktijk te koppelen aan het menselijke aspect. Aanbieders stelden namelijk vast dat deze narratieve gegevensinput nuttig is om de nuance van cases te begrijpen en een meer gedetailleerd beeld van deze cases te verkrijgen (Lowe & Plimmer, 2019; Wallace, 2021; interview lid Plymouth City Council).

Het vertalen van leren naar de praktijk vindt plaats in subgroepen van de Alliantie.

Deze subgroepen hebben als taak:

- tenminste eenmaal per maand bijeenkomen;
- toezien op en controleren van de verslaglegging door de zittende diensten, elk binnen zijn bevoegdheid;
- het *Alliance Leadership Team* waar nodig op de hoogte houden van relevante kwesties en ontwikkelingen. Specifiek het vaststellen en aanpakken van die prioriteiten opgenomen in het uitvoeringsplan van de Alliantie.

De subgroepen staan daarom centraal in de manier waarop de Alliantie diensten levert en ontwikkelt. Zij melden dat deze structuren voor samenwerking tussen organisaties hebben geleid tot een flexibele

lere en snellere reactie in tijden van crisis, zoals COVID-19. Zo was de Alliantie via de subgroep in staat om snel prototypes te ontwikkelen en experimenten uit te voeren (Plymouth Alliance, 2021).

3.3.10 Succesfactoren en drempels

Wat zijn voorwaarden voor succes?

1. Werken op basis van een HLS-benadering vereist een langdurige periode van systeemverkenning/onderzoeken/leren om een gemeenschappelijk begrip op te bouwen van het systeem, hoe het momenteel functioneert en hoe het beter zou kunnen.
Door zo te werken wordt empathie opgebouwd bij alle actoren, wat absoluut cruciaal is om iedereen als een collectief vooruit te helpen (= systeemdenken, niet dienstdenken).
(Wallace & Hamblin, z.d.; Wallace, 2021).
2. Het begrijpen van verandering op systeemniveau betekende dat middelen konden worden gebruikt om het leren te financieren. De gemeenteraad van Plymouth creëerde een veilige, experimentele ruimte om verkenningen uit te voeren die groot genoeg waren om iets te betekenen, maar niet te groot om 'break the bank' (veel geld kosten) te zijn. Met andere woorden, senior sponsoring van het project was van cruciaal belang. Bovendien is het belangrijk om de juridische en uitbestedingsdiensten vroegtijdig aan boord te krijgen (Plymouth City Council, 2021).
3. Consultancy organisaties (onafhankelijke begeleiding) hebben ondersteuning gegeven: bij de ontwikkeling van systeemdenken, bij het ontwerpen van een specificatie voor een alliantie en om in real time bij te sturen o.b.v. leren. Een onafhankelijke derde partij kan bevorderlijk zijn om een netwerk met vele actoren voortgang te laten maken (Plymouth City Council, 2021; Wallace, 2021).
4. Het vertrouwen en de relaties die in de loop der tijd zijn opgebouwd, hebben de Alliantie in moeilijke tijden en situaties bij elkaar gehouden. Zoals Wallace (2021) aangeeft: *'Dit wil niet zeggen dat het allemaal van een leien dakje loopt, en soms is er spanning tussen organisatie- en alliantieprocessen'. De leden van het Alliance Leadership Team zijn het echter eens over het doel en de grondgedachte van de Alliantie. De steun van dit team aan collega's in de partnerorganisaties maakt leiderschap, autonomie en doelgerichtheid mogelijk.*
Dit vertrouwen is opgebouwd in elke laag van het systeem: tussen cliënten en de coaches die hen ondersteunen, tussen coaches en hun managers, tussen managers en opdrachtgevers (Lowe & Plimmer, 2019).

Quote: I think everybody (here) would agree it's a much better way of doing things than the way we did it before. Because you do feel part of the collaborative.' (interview lid Plymouth City Council)

Wat zijn mogelijke drempels om rekening mee te houden?

1. Sceptis overwinnen. Bij de opstart was het New Public Management-gedachtegoed nog zeer dominant en was er veel sceptis onder de collega's aan de opdrachtgeverszijde. Een belangrijke belemmering voor verandering is de routine bij de overheid in termen van top-down werken met proxy-doelstellingen te hanteren als de enige arbiter van 'goed'-functioneren, die weinig of geen verband houden met de ervaringen of aspiraties van wie dan ook in het systeem. De Plymouth Alliance heeft dit grotendeels weten te ondervangen door openheid over het traject en dankzij de behaalde resultaten. Toen eenmaal zichtbaar was dat de HLS-aanpak werkte, werd het vertrouwen verbreed over de actoren van het systeem (Lowe & Plimmer, 2019; Wallace, 2021).

2. Na vele jaren volledig autonome actoren te zijn geweest, te hebben geconcentreerd met rivalen en het personeel sterk verbonden te hebben met hun eigen afgebakende dienstverlening, kan het zich gedragen als een collectief spanningen opleveren. De CO's van de dienstverleners moesten hard werken om de focus van hun organisatie te verleggen naar samenwerking en naar het opbouwen van banden in teken van systemisch werken (Wallace, 2021).
3. Afnemende fondsen: Volgens Wallace (2021) is het meest uitdagende aspect de slinkende budgetten om de beoogde doelgroepen te ondersteunen. Bijvoorbeeld in termen van dakloosheid en COVID19 heeft deze crisis lokale overheden meer gekost dan de hogere overheid bereid was te besteden (Plymouth Alliance, 2020). Aan de andere kant was dit precies hetgeen de Alliantie in staat stelde om vernieuwend te zijn.
4. Integratie van IT-systemen: de oorspronkelijke visie van één enkel IT-systeem voor alle partners is niet haalbaar gebleken. In plaats daarvan is de aandacht verschoven naar een systeem- en rapportagebenadering die het mogelijk maakt gegevens en informatie in één enkel format te zien, zodat de cliënt zijn verhaal één keer kan vertellen en dubbel werk wordt voorkomen (interview lid Plymouth City Council).

3.4 Case: Wellington - NZ

3.4.1 Situering

Het Good Cents-initiatief voor financieel welzijn is een gemeenschapsinitiatief in de buitenwijk Cannons Creek in Wellington- Nieuw-Zeeland. Het is ontstaan uit bezorgdheid over de hoge schuldenlast van mensen met lage inkomens en bestaat uit verschillende onderdelen, waaronder een 8-weekse cursus financieel welzijn, een groente- en fruitcoöperatie en een spaarinitiatief. De kern van de Good Cents-aanpak is de overtuiging dat gemeenschappen mits de juiste ondersteuning manieren kunnen vinden om complexe problemen op te lossen en zo hun welzijn verbeteren (Hanna, 2021).

3.4.2 Doelgroep

In het afgelopen decennium is het partnerschap steeds meer tot de overtuiging gekomen dat paternalistische en lineaire modellen van openbare dienstverlening niet langer geschikt zijn. Zij zien het nu als hun taak mensen te helpen, hun sterke kanten en vaardigheden te identificeren, evenals mogelijkheden aan te bieden waarvan zij denken dat die mensen in staat zullen stellen een beter leven te leiden.

Deze fundamentele overtuiging creëerde een basis om een nieuw begrip van en een nieuwe benadering voor het aanpakken van overmatige schuldenlastproblematiek te ontwikkelen die nauw aansluit bij de kernthema's van de Human Learning Systems benadering. Het werd duidelijk voor het partnerschap dat het aanmoedigen en het bevestigen van de sterke punten van mensen hun gevoel van welzijn aanzienlijk verbeterde. Dit stond noch los van eventuele verbeteringen in hun financiële situatie (Hanna, 2021).

3.4.3 Gewenste dienstverlening, objectieven & waarden

Zoals gezegd omvat het initiatief onder meer een 8 weken durende cursus om het financieel welzijn te versterken voor personen uit de gemeenschap met financiële stress. De cursus is geen traditionele budgetteringscursus, met een professionele adviseur die de deelnemers vertelt wat ze moeten doen. In plaats daarvan bepalen de deelnemers van Good Cents zelf het verloop, waarbij ze eigenaarschap en controle over hun financiën nemen en elkaar steunen om de veranderingen te identificeren en door te voeren die voor hen werken. De cursusleiders geven geen advies - ze creëren een leeromgeving waarin de ervaringen, kennis en bevindingen van de groep het leren sturen. De ontwikkeling van de huidige 8-weekse Good Cents cursus was een geleidelijk proces waarbij geluisterd werd naar en rekening gehouden werd met de meningen en bedenkingen van de mensen met wie het partnerschap samenwerkt. Bijgevolg is elke cursus anders, omdat de deelnemers hun eigen leerproces bepalen, met een focus op de vaardigheden en bekwaamheden die ze nodig hebben om de veranderingen teweeg te brengen die ze beogen.

Het partnerschap wenste op die manier een ruimte en ondersteunende systemen te bieden voor personen om uit hun financiële schulden te komen en in een staat van grotere (financiële) onafhankelijkheid te verkeren. De kern van deze initiatieven was een op mens en welzijn gericht referentiekader in plaats van een focus op financieel beheer of budgettering (Hanna, 2021).

3.4.4 Financiering

Dit leerproces werd actief aangemoedigd door hun eerste kapitaalverstrekker, de Todd Foundation, een filantropische organisatie die al had geëxperimenteerd met een HLS-aanpak en die wilde dat het partnerschap billijk en open zou zijn (Hanna, 2021).

3.4.5 Netwerkstructuur, samenwerking en leren

Aanvankelijk bestond het initiatief uit één staf lid, maar werkte ze wel samen met een breed scala aan andere organisaties, waaronder stakeholders uit de gemeenschap en de lokale overheidsinstantie Porirua City Council (Hanna, 2021). Vanaf het begin wist het partnerschap dat hun focus ingebed was in een veel ruimere financiële problematiek. Al vroeg in het proces organiseerden ze **een leerforum**: bankmanagers, kredietverstrekkers, priesters, gezinnen met schulden, lokale politici, sociale dienstverleners en anderen kwamen samen, in caféstijl, om collectief hun kijk op de zaak te delen en te leren waarom deze schuldenspiraal er was. Het partnerschap sloot zich ook aan bij het nationale netwerk Inspiring Communities (<https://inspiringcommunities.org.nz/>) om meer inzicht en kennis te verkrijgen rond community-building.

De missie van Inspiring communities bestaat erin om ‘het vermogen van gemeenschappen versterken om te gedijen door middel van community-led verandering’, waarbij ze zich richten op:

- het bevorderen van het begrip en de praktijk van community-led development (CLD) en het beïnvloeden van systeemverandering/overheidsbeleid op alle niveaus;
- het verbinden van mensen, projecten en plaatsen om ideeën, kennis, leren en ervaring op het gebied van CLD te delen en onder de aandacht te brengen;
- meer leren over CLD; leren over hoe positieve verandering wordt gecreëerd, opgemerkt en effectief vastgelegd wordt; dit voortdurend delen om capaciteit op te bouwen en welzijnsresultaten in lokale gemeenschappen te versterken;
- een duurzame en vitale organisatie opbouwen, met een gemengde bron van financiering en inkomsten.

Een paar jaar na het begin van het Good Cents-traject stelde de centrale overheid vast dat het overheidsbeleid en -activiteiten met betrekking tot de hoge schulden van huishoudens met lage inkomens moest worden herzien. Het Ministerie van Sociale Ontwikkeling startte een uitgebreid co-design proces om deze herziening te begeleiden. Het ministerie oordeelde dat het Good Cents-initiatief hierbij waardevolle inzichten kon verschaffen en sleutelactoren van het Good Cents-initiatief werden betrokken bij het herzieningsproces.

3.4.6 Opmvolging en toezicht

Het partnerschap worstelde met het traditionele beleidssysteem dat gericht was op meten, beheersmanagement en markten, dat als ontoelreffend werd beschouwd voor de ondersteuning van een echte systeemverandering. Het partnerschap maakte vanaf het begin gebruik van het Partners for Change Outcome Management System (PCOMS). PCOMS geeft gebruikers de kans om na te denken over hun vooruitgang en moedigt open discussies aan over wat werkt en wat niet. Het is een belangrijk ingrediënt van elke 8-weekse Good Cents-cursus en helpt de inhoud en focus ervan te bepalen.

PCOMS hanteert twee, vier-item, valide schalen, één gericht op het resultaat (de Outcome Rating Scale; Miller et al. 2003) en de andere die onderlinge verstandhouding beoordeelt (de Session Rating Scale; Duncan et al. 2003). PCOMS betreft uitvoerders en cliënten direct in een doorlopend proces van meten en bespreken van zowel vooruitgang als de verstandhouding. PCOMS beoordeelt de respons van de cliënt op de dienstverlening en koppelt die informatie terug naar zowel de uitvoerder (Duncan & Sparks, 2017).

3.4.7 Succesfactoren en drempels

Wat zijn voorwaarden voor succes?

1. sterke nadruk op leren. Dit is verankerd in het praktijkkader van de partnerschap. Het schetst de principes die richting geven aan interacties binnen het partnerschap en is nadrukkelijk gericht op het behandelen van mensen als experts in hun eigen leven;
2. Good Cents heeft vanaf het begin een stevige basis in de lokale community van Cannons Creek en wordt geleid door mensen die sterke en diverse relaties in die gemeenschap hebben. Dit vormt de basis voor het creëren van een vertrouwensband tussen partners en actoren in de community. Bovendien hebben deze relaties het team in staat gesteld een HLS-aanpak te hanteren en nieuwe benaderingen te verkennen. Het partnerschap heeft ook goede relaties met centrale en lokale overheidsfunctionarissen, en partnerorganisaties zoals Inspiring Communities;
3. ondersteuning van een Open leerbenadering die door hun aanvankelijke kapitaalverstrekker (de Todd Foundation) gedurende de eerste vier jaar van het project. Dit gaf het initiatief de vrijheid om te experimenteren en verschillende opties te verkennen zonder zich zorgen te maken of het partnerschap zijn financiering zou kunnen behouden/verliezen.

Wat zijn mogelijke drempels om rekening mee te houden?

1. één van de grootste obstakels waar het partnerschap aanvankelijk mee te maken kreeg, was de ingebakken mentaliteit en gedrag van de dienstverleners om vast te houden aan oude denkpatronen, en niet open te staan voor een nieuwe leercultuur. Zij waren vanuit het verleden gewoon om in een meer gesloten omgeving te werken, waarbij opdrachten in concurrentie door een opdrachtgever worden uitgezet;
2. ook verwachtten de deelnemers aan de Good Cents-cursus aanvankelijk dat de begeleiders hun financiële problemen zouden ‘oplossen’, in plaats van hen te ondersteunen bij het vinden van hun eigen oplossingen;
3. het leerproces was niet lineair, het partnerschap is op meerdere impasses gestuit. Maar dankzij de open leercultuur heeft dit ook tot nieuwe doorbraken en inzichten geleid. Ondanks het feit dat veel overheidsfunctionarissen de Good Cents-aanpak steunden, paste deze niet in de traditionele wijze van overheidsfinanciering. Niettegenstaande de centrale overheid in haar nieuwe beleid voor mensen met schuldenlast en lage inkomens inzichten van de Good Cents-aanpak integreerde, was dit niet terug te zien in het uitbestedingsproces en was het voor het partnerschap moeilijk overheidsfinanciering voor Good Cents te verkrijgen. Als gevolg moesten zij op zoek naar financiering uit alternatieve bronnen, zoals filantropie en andere private fondsenverstrekkers.

4 | Decentralisatie van de jeugdhulp in Nederland

4.1 Inleiding en leereffecten op basis van de Nederlandse cases

Al langere tijd is er in Nederland een decentralisatie van overheidstaken gaande, waarbij gemeenten een grotere rol in het publieke domein krijgen. De verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp is vanaf 1 januari 2015 gedecentraliseerd naar gemeenten. Het kader voor gemeenten is een nieuwe Jeugdwet. Daarbinnen hebben zij veel ruimte hoe ze de jeugdhulp inrichten, hoe ze de inkoop vormgeven en hoe ze sturen op de jeugdhulp.

Een belangrijk doel van de wet is de hulp aan de meest kwetsbare gezinnen te verbeteren. Ook door het jeugdbeleid goed af te stemmen met andere beleidsterreinen zoals preventie, onderwijs, participatie, schuldhulpverlening en bestaanszekerheid. Landelijk is er veel debat over samenwerking versus marktwerking en de rol van aanbesteden. Dit maakt de Nederlandse Jeugdhulp interessant voor de Vlaamse discussie over de governance van werkintegratie van complexe doelgroepen.

Nederlandse gemeenten hebben veel keuzevrijheid in de mate waarin ze de markt laten spelen voor jeugdhulp. De beschreven cases zijn hierbij de uitersten:

- de gemeente Maas is van mening dat de jeugdhulp geen markt is en kiest ervoor om, via een klassieke openbare aanbesteding, één samenwerkingsverband van jeugdhulpaanbieders te contracteren. Dit samenwerkingsverband, Eén voor Jeugd, werd verantwoordelijk voor het grootste deel van de jeugdhulp;
- de gemeente Rijn is van mening dat marktwerking nodig is om gevestigde aanbieders te prikkelen en nieuwere, vernieuwende aanbieders een kans te geven. Gekozen wordt voor een Open House procedure. Bij een Open House procedure krijgen alle jeugdhulpaanbieders die aan de voorwaarden voldoen een contract. Vanaf 2017 doen veel andere gemeenten dat ook, maar vooral omdat ze niet willen aanbesteden of omdat ze zich hier niet kundig genoeg voor vinden en minder vanuit een bewuste visie.

4.1.1 Historiek

In Nederland is er al decennia onvrede over het functioneren van de jeugdhulp. Ondanks en dankzij diverse overheidsingrepen in het stelsel is de kritiek niet verstomd. Vooral over het feit dat de aansturing, organisatie en uitvoering van de jeugdhulp te versnipperd is en de kosten blijven stijgen. De zorgverzekeraars gingen over de geestelijke gezondheidszorg voor kinderen, de provincies over de jeugd- en opvoedhulp, de zorgkantoren over de hulp aan kinderen met een licht verstandelijke beperking en het rijk over de kinderen en jongeren die achter gesloten deuren hulp krijgen. Alle vier zijn ze verantwoordelijk voor een stuk van de jeugdhulp, maar niemand voor het geheel. Per silo is er een aparte deelsector ontstaan.

Een parlementaire werkgroep concludeert in 2010 dat het stelsel onhoudbaar is en dat een wezenlijke verandering van de jeugdhulp nodig is. Decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor alle jeugdhulp naar gemeenten wordt als dé oplossing gezien. Gemeenten staan het dichtst bij burgers, financiering via gemeenten zou een prikkel moeten geven voor het zoveel mogelijk voorkomen van jeugdhulp en door de verantwoordelijkheid bij één bestuurslaag te leggen zouden meer garanties zijn inge-

bouwd voor een meer doelmatige en integrale jeugdhulp (Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 2010).

Na een aantal jaren van voorbereiding is het zo ver en wordt op 1 januari 2015 de Jeugdwet van kracht. Doel is dat door deze stelselwijziging de jeugdhulp beter en goedkoper wordt. In de Jeugdwet zijn een aantal transformatiedoelen opgenomen. Het jeugdhulpgebruik moet worden teruggedrongen door meer preventie, door meer beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid van ouders, door de eigen kracht van gezinnen en hun sociale netwerk te versterken en door te normaliseren en te demedicaliseren. Als er hulp nodig is, moet deze eerder worden ingezet en passend zijn, ook om dure hulp te voorkomen. Hulp moet integraler worden volgens het principe van één gezin, één plan, één regisseur en budgetten ontschot, opdat hulpverleners niet langer langs elkaar heen werken. Ook moet er door het verminderen van regeldruk meer ruimte komen voor professionals om de juiste hulp te kunnen bieden.

Om de wettelijke taken uit te kunnen voeren worden gemeenten gefinancierd door het Rijk. Gemeenten kopen de jeugdhulp in. De toegang tot hulp kan op verschillende manieren verlopen: via gemeenten (meestal via wijkteams/lokale teams), (huis)artsen en de jeugdbescherming. Het toezicht op de kwaliteit van de jeugdhulp wordt uitgevoerd door de Landelijke Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd.

4.1.2 Zoeken naar de juiste schaal

Oorspronkelijk was het de bedoeling dat de decentralisatie van de jeugdhulp parallel zou lopen met een schaalvergroting van gemeenten. Een omvang van 100 000 inwoners werd als ondergrens gezien om voldoende bestuurs- en uitvoeringskracht te organiseren voor deze en een aantal andere te decentraliseren taken en een groot deel van de ambulante hulp zelf in te kopen. Van deze verplichte schaalvergroting is het echter nooit gekomen.

De jeugdhulp beslaat een breed veld. Van een aantal gesprekken om problemen met opvoeden of opgroeien hanteerbaar te maken tot en met hoog gespecialiseerde hulp en kindbescherming. De meer gespecialiseerde hulp kan niet altijd of niet doelmatig op lokaal niveau worden georganiseerd. Daarom zijn er ongeveer 45 jeugdhulpregio's gevormd, die hiervoor vrijwillig zouden gaan samenwerken door bijvoorbeeld gezamenlijk (een deel van) de jeugdhulp in te kopen. Dit ontsloeg individuele gemeenten niet van de verantwoordelijkheid voor integrale hulp en maatwerk (Memorie van Toelichting Jeugdwet, 2013). De meeste gemeenten kopen in de praktijk de jeugdhulp gezamenlijk in. Alleen in de lokale teams wordt zelf lichte hulp geboden. Wel was er een trend gaande dat meer gemeenten een deel van de jeugdhulp lokaal gingen inkopen, vooral uit onvrede over de regionale samenwerking. Daarnaast is er nog hoog gespecialiseerde jeugdhulp, die landelijk door de Nederlandse Vereniging van Gemeenten wordt ingekocht. Bijvoorbeeld klinieken die gespecialiseerd zijn in eetstoornissen.

De schaalgrootte van gemeenten en regio's verschilt sterk. De kleinste gemeente in Nederland heeft 1 000 inwoners, de grootste (Amsterdam) meer dan 800 000. De kleinste regio kent ongeveer 85 000 inwoners en de grootste zo'n 1,3 miljoen. Het aantal samenwerkende gemeenten per regio loopt uiteen van 1 tot 24. Omvang zegt echter niet alles. Grote gemeenten hebben meer denkkracht, maar hebben vaak moeite met de aansluiting tussen beleid en uitvoering en integraal werken binnen de gemeenten. Voor kleinere gemeenten zijn de laatste twee vaak makkelijker. De regionale samenwerking tussen gemeenten loopt in de praktijk vaak moeizaam, maar dit lijkt niet sterk afhankelijk van de omvang, wel bijvoorbeeld van de bereidheid van wethouders om elkaar te vinden.

Het rijk ziet zichzelf als overkoepelend stelselverantwoordelijke. Om dit waar te maken volgt ze de ontwikkelingen in het stelsel. Hiervoor heeft ze in 2014 de Transitie Autoriteit Jeugd opgericht, die tot taak had de continuïteit van zorg voor jeugdigen en gezinnen te helpen borgen tijdens de decentralisatie van de jeugdhulp. Vanaf 2019 is deze taak overgenomen door de Jeugdautoriteit, die een meer formele positie heeft gekregen, maar een vergelijkbare functie heeft. Ook heeft ze al een aantal keren ingegrepen. Zo heeft mede onder druk van het ministerie de Vereniging van Nederlandse Gemeenten een Norm van goed opdrachtgeverschap (NvO) ontwikkeld. Met deze NvO nemen gemeenten de verantwoordelijkheid om regionale samenwerking te verbeteren en het opdrachtgeverschap te versterken, met het oog op een goed functionerend zorglandschap. Belangrijk onderdeel is dat gemeenten een regiovisie maken. In deze visie spreken gemeenten onderling af op welke taken op het gebied van jeugd in samenwerking worden opgepakt en welke inhoudelijke ontwikkelingen in de regio gewenst zijn. Met deze afspraak wilden gemeenten voorkomen dat het rijk regionale samenwerking, die in de Jeugdwet nog vrijwillig is, zou verplichten.

4.1.3 Aanbestedingsverplichting

De Jeugdwet gaat er van uit dat gemeenten moeten aanbesteden. Jeugdhulp wordt als een overheidsdienst gezien, welke aanbestedingsplichtig is. Aanvankelijk is dat geen probleem, omdat de Europese Aanbestedingswet veel ruimte biedt. Er wordt door gemeenten massaal gebruik gemaakt van de mogelijkheid om de jeugdhulp onderhands aan te besteden aan jeugdhulpaanbieders, zonder dat daar allerlei ingewikkelde procedures mee zijn gemoeid. Dat verandert als de Europese Aanbestedingswet in het voorjaar van 2016 wordt aangescherpt. Het overheersende landelijke politieke klimaat is dan nog sterk op marktwerking gericht.

Een neveneffect van de aanbesteding is juridisering. Inmiddels zijn er vele rechtszaken gevoerd door jeugdhulpaanbieders die zich niet konden vinden in de procedure of uitslag. Dit maakt gemeenten ook terughoudend om tot wezenlijke bijstellingen van afspraken te komen ná een aanbesteding, omdat dit wederom kan leiden tot rechtszaken omdat dit formeel niet mag volgens de aanbestedingsregels. Inmiddels worden gemeenten ook weer slimmer hoe hiermee om te gaan, omdat de noodzaak voor bijstellingen eerdere regel dan uitzondering is gezien het transformatieproces dat gaande is.

4.1.4 Lessen uit de Nederlandse ervaring

De discussies over de beste manier van samenwerken en aanbesteden voor de jeugdhulp zijn verre van uitgeklaard. Zo is landelijk het politieke klimaat veranderd en vinden steeds meer politieke partijen dat de jeugdhulp geen markt is. Het Rijk zint op mogelijkheden om de Open House procedure te verbieden. Steeds meer gemeenten kiezen voor een selectieve inkoop, waarbij gestreefd wordt naar een beperkt(er) aantal aanbieders die moeten voldoen aan duidelijke kwaliteitsvereisten.

Ook de decentralisatie zelf ligt onder vuur. De onvrede over de jeugdhulp is verder toegenomen, vooral over het feit dat er te weinig transformatie plaatsvindt, de kosten zijn gestegen en dat de hulp voor de meest kwetsbare kinderen en gezinnen niet is verbeterd (Friele et al., 2018 en 2019; Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd et al., 2021; Nationale Ombudsman, Kinderombudsman en Veteranenombudsman, 2020). Het Rijk en de VNG zijn in overleg over een Hervormingsagenda, welke eind 2022 gereed moet zijn, en waarbij naar verwachting het Rijk ook een aantal stelselgrepen zal gaan doen. Iedereen is het er over eens dat de problemen deels zijn veroorzaakt doordat het bij de decentralisatie ontbrak aan goede voorwaarden, bijvoorbeeld dat er direct door het Rijk bezuinigd is. Verdeeldheid is er over de vraag of de decentralisatie een goed idee was.

Toch zit er al een rode draad in de ervaringen. Zo is er voldoende ‘**adaptief vermogen**’ nodig in de samenwerkingen. In de praktijk loopt het altijd anders dan gepland. De aanbestedingswet laat het in principe niet toe om afspraken ingrijpend te veranderen. Een aantal zaken helpen om toch flexibel genoeg te blijven:

- de overeenkomst (indien voor aanbesteden wordt gekozen) wordt best zo ontwikkelingsmogelijk gemaakt. Bijvoorbeeld door een wisseling in samenwerkingspartners mogelijk te maken;
- er kan in het budget ruimte voorzien worden voor specifieke types of groottes van aanbieders. Zo werd in de case Maas minimaal 7,5% van het budget voorzien voor kleine aanbieders, omdat zij niet in de positie waren zich vooraf aan te sluiten bij een samenwerkingsverband;
- kwantitatieve monitoring verloor doorheen het proces aan belang ten opzichte van kwalitatieve opvolging. De vastgelegde KPI's zijn vooral als startpunt voor het gesprek en input voor een leerproces. Hoe meer transformatief de doelstelling, hoe beperkter het gewicht van de kwantitatieve monitoring. Zo gaat transformatie vaak met onrust gepaard, wat tijdelijk kan leiden tot een lagere cliënttevredenheid.

Het is ook belangrijk dat de partners **elkaar leren kennen**, beter dan op basis van een klassieke aanbesteding mogelijk is. Zo werd in beide cases de opdracht gezamenlijk met potentiële aanbieders ontwikkeld. Als aanbesteder is het ook cruciaal om goed in te schatten in welke mate de partners effectief willen en kunnen samenwerken. Ook tijdens de samenwerking is het aangewezen om als partner/opdrachtgever voldoende voeling te houden met wat er binnen het samenwerkingsverband gebeurt als je er in de praktijk geen deel van uitmaakt. Het centrale uitgangspunt hierbij is steeds het gedeelde doel, dat idealiter samen wordt bepaald.

Kies bewust een **sturingsmodel** en wees je bewust van de kracht en beperkingen. In de case Rijn werd dit gedaan door een gerichte combinatie van netwerksturing en hiërarchische sturing bij de ontwikkeling van een nieuw systeem: ze heeft via samenwerking gezorgd dat er voldoende draagvlak was, toen het nieuwe systeem ingevoerd en via hiërarchisch opgelegde regels afgedwongen dat jeugdhulpaanbieders zo gingen werken. De regels waren ook in hoge mate afdwingbaar. Gelijktijdig in een netwerk samenwerken aan het realiseren van doelen en marktwerking zijn lastig te combineren.

Geïntegreerd werken vraagt een duidelijke focus. Het is lastig een goede balans te vinden tussen integraal werken binnen het hele sociale domein (bijvoorbeeld aanpak multiprobleemgezinnen) en het versterken van integraal werken binnen een deelsector. Het is lastig om hier geïntegreerd op te schakelen, omdat er zoveel domeinen bij betrokken zijn. Veel initiatieven zijn nog in de pioniersfase.

De **vertrouwenwekkende maatregelen** hierboven zijn belangrijker voor het functioneren van het samenwerkingsverband dan de formele sturing. Uit beide cases blijkt dat, ondanks de sterk verschillende formele uitgangspunten, er bij obstakels werd teruggegrepen naar vergelijkbare aanpakken zoals het voorzien van overleg, gerichte bijsturing en het temperen van de kwantitatieve prestatiedruk. In de case Rijn (met meer hiërarchische, contractuele sturing bij de uitvoering) bood het formele kader wel sterkere sturingsinstrumenten dan in de case Maas (waar de aanbestedingsvorm minder goed aansloot op de visie).

4.2 Case Maas

4.2.1 Beleidsinitiatief en bestuurscontext

De gemeente Maas is een gemeente van ruim 125 000 inwoners. Ze vindt dat goede jeugdhulp en de beoogde transformatie van de jeugdhulp alleen kunnen worden gerealiseerd met een ander systeem. ‘Wanneer je alles in stand houdt komt er nooit verandering’. Het realiseren van integrale hulp is de eerste prioriteit. Volgens de gemeente moeten hiervoor de schotten tussen de jeugdhulp geslecht, het aantal aanbieders van jeugdhulp (dan ongeveer 120) worden teruggedrongen en perverse financiële prikkels uit het systeem gehaald. Aanbieders worden ieder voor zich per product betaald, wat niet uitnodigt tot samenwerking en vooral het maken van eigen omzet stimuleert. Het idee is dat door te gaan werken met één samenwerkingsverband van een beperkt aantal aanbieders een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het complete pakket aan jeugdhulp, ook voor de gezinnen waar heel ingewikkelde problematiek speelt, zal ontstaan.

In Maas is er per 1 januari 2018 één samenwerkingsverband van acht aanbieders voor de jeugdhulp gekomen, 1 Jeugd genaamd, gekomen. Jongeren en ouders kunnen zich rechtstreeks tot 1 Jeugd wenden of komen hier terecht via de gemeentelijke website of het algemene loket van de gemeente. Ook kunnen ze verwezen worden door bijvoorbeeld de huisarts, school of andere ouders. De instroom van cliënten ging geleidelijk. Nieuwe cliënten kwamen vanaf 1 januari bij 1 Jeugd. Cliënten van niet gecontracteerde jeugdhulpaanbieders konden hun hulpverleningstraject in principe daar afmaken, mits dit niet langer duurde dan tot augustus.

1 Jeugd wordt lump sum gefinancierd, om zoveel mogelijk ruimte te bieden integrale passende hulp te bieden, te vernieuwen en de transformatieopdracht te realiseren. Ze krijgt één bedrag per jaar waarmee ze alle taken moet organiseren en uitvoeren. 1 Jeugd heeft geen andere financiers. Minimaal 7,5% van het budget moet 1 Jeugd bestemmen voor kleine aanbieders, omdat zij niet in de positie waren zich vooraf aan te sluiten bij een samenwerkingsverband. Zij zijn ook te klein om een actieve rol te spelen in een samenwerkingsverband.

De nadruk van de gemeente ligt op integraliteit binnen de jeugdhulp. De oorspronkelijke gedachte om alle gemeentelijke taken op het gebied van het sociaal domein in één samenwerkingsverband te bundelen bleek te ingewikkeld te zijn. De gemeente organiseert daarom per onderdeel van het sociaal domein één samenwerkingsverband. 1 Jeugd wordt wel geacht samen te werken met andere domeinen waar de gemeente over gaat zoals participatie en met andere aanpalende domeinen als bijvoorbeeld onderwijs die van belang kunnen zijn voor het kind en gezin. Ook is de bedoeling dat de gemeente, als zij via een andere weg geconfronteerd worden met gezinnen met multiproblematiek, afstemmen met 1 jeugd.

1 Jeugd is er gekomen na een openbare aanbesteding in 2017. Voorafgaand hieraan zijn meerdere marktconsultaties gehouden over de inhoud van de opdracht en de randvoorwaarden. Het concept van één integrale opdracht stond hierbij niet ter discussie. In een inkoopdocument is vervolgens de inhoud van de opdracht op hoofdlijn uitgewerkt en de verwachtingen die de gemeente heeft van het samenwerkingsverband. Inschrijvers moesten een voorstel indienen waarin hun visie op de opdracht is uitgewerkt en hoe ze hieraan invulling willen geven. De selectie is gebeurd op basis van gunningscriteria (wie voldoet het beste aan de opdracht) en prijs (de beste kwaliteit/prijsverhouding). Er is een maximumbudget voor de opdracht bepaald: het budget dat de gemeente van het Rijk voor de jeugdhulp krijgt. Ter voorbereiding op de opdracht heeft de gemeente onderzoek laten doen naar de ruimte voor transformatie en de efficiencywinst die dit kan opleveren. De uitkomsten zijn als hand-

reiking bij de Inkoopdocumenten gevoegd. Er is rekening mee gehouden dat transformatie eerst extra geld kost. Daarom mochten inschrijvers rekening houden met een ‘realistisch ingroeipad’.

Aanbesteden is, in tegenstelling tot veel andere gemeenten, niet als belemmering gezien. Wel vond de gemeente het spannend of er meerdere samenwerkingsverbanden zouden inschrijven en wat de kwaliteit van de offertes zou zijn. Uiteindelijk hebben vier samenwerkingsverbanden ingeschreven, waarvan een van buiten de regio. De gemeente was verrast door de kwaliteit. Dat er vier inschrijvingen kwamen was mede mogelijk doordat Maas in een randstedelijk gebied ligt, waar er veel en ook meerdere grote aanbieders zijn.

4.2.2 Opdrachtgeverschap

De gemeente ziet zich als opdrachtgever én als partner van 1 Jeugd. De opdrachtgevende rol krijgt invulling door de inrichting van het stelsel (één samenwerkingsverband) en sturing op en toezicht op het functioneren van het stelsel. Inkoop wordt als belangrijk sturingsinstrument gezien. Met inkoop kon de vorming van één samenwerkingsverband worden afgedwongen, kon een samenwerkingsverband worden geselecteerd die de visie van Maas onderschrijft en kunnen afspraken met het geselecteerde samenwerkingsverband worden vastgelegd over de uitvoering van de opdracht. Volgens Maas is deze vorm van opdrachtgeverschap nodig om vervolgens partner te kunnen worden. Door één opdracht te verstrekken, moesten jeugdhulpaanbieders elkaar opzoeken én tot een gezamenlijke visie op en invulling van de opdracht te komen. Het idee was dat er zo één partner ontstond, die op dezelfde lijn als de gemeente zit. Ingezet wordt op partnerschap op basis van vertrouwen, omdat transformatie van de jeugdhulp als een gezamenlijke opgave en verantwoordelijkheid wordt gezien. Het sturend vermogen van de gemeente is gebaseerd op goed partnerschap. Dat laatste wordt ook als noodzakelijk gezien om een goed opdrachtgever te kunnen zijn, omdat de gemeente daardoor zicht heeft op wat er speelt.

Waar in eerste instantie de nadruk op de opdrachtgevende rol ligt, verschuift deze na de contractering naar nadruk op partnerschap. Per 2018 gaat 1 Jeugd, het gegunde samenwerkingsverband, van start. 1 Jeugd en de gemeente trekken in het eerste jaar intensief met elkaar op omdat er in de praktijk veel komt kijken bij het opbouwen van een nieuwe organisatie. In eerste instantie wekelijks en daarna maandelijks. Daarnaast blijft de gemeente ook opdrachtgever, vooral om te bewaken dat de doelen worden gerealiseerd en kinderen en ouders goed geholpen worden.

De gemeente wil vooral sturen op maatschappelijke doelen en resultaten en hoe deze worden gerealiseerd zoveel mogelijk overlaten aan 1 Jeugd. Het onderscheid tussen het ‘wat’ en ‘hoe’ is niet helemaal zwart/wit. Gemeenten worden ook altijd aangesproken op hoe 1 Jeugd haar werk doet, bijvoorbeeld via de media en de gemeenteraad. Daarom volgt de gemeente hoe 1 Jeugd de organisatie en werkprocessen inricht en of de inwoners de zorg en ondersteuning krijgen die nodig is om er als stelselverantwoordelijke voor te waken dat er geen grote risico’s worden gelopen. De gemeente bemoeit zich echter niet met individuele casuïstiek en welke onderaannemers 1 Jeugd inzet. De eerste twee jaar maakt 1 Jeugd een globaal werkplan, dat wordt vertaald in een gezamenlijke werkagenda met de gemeente. Daarin komt ook aan bod wat de gemeente moet doen om de doelen te realiseren, bijvoorbeeld voldoende doorstroombmogelijkheden (woningen) voor jongeren na verblijf in een instelling of afspraken met onderwijs. Van echt gezamenlijke projecten is geen sprake.

Het combineren van de rol als partner en opdrachtgever is wettelijk geweest voor zowel de gemeente als 1 Jeugd. Er is onderscheid gemaakt tussen transformatieoverleg (partnerschap) en contractmanagementoverleg, waar de meer zakelijke aspecten worden besproken en waar 1 Jeugd bijvoorbeeld is gevraagd tot verbetervoorstellen te komen over de bedrijfsvoering (opdrachtgeversrol). Overlap in

een gesprek is niet altijd te vermijden, maar wordt expliciet benoemd. Periodiek is de eerste twee jaar gezamenlijk stilgestaan bij elkaars rollen. Eens in de paar maanden is er een bestuurlijk overleg met het bestuur van 1 Jeugd (de bestuurders van de acht deelnemende jeugdhulpaanbieders). Het bestuurlijk overleg heeft een dubbele rol. Aan de ene kant heeft het tot doel om als partners de voortgang te bespreken en afspraken te maken wat nodig is om transformatie te realiseren en vlot te trekken en wat dat van 1 Jeugd en de gemeente Maas vraagt. Aan de andere kant heeft het overleg tot doel 1 Jeugd aan de gemaakte afspraken te houden.

4.2.3 Contract

Maas heeft een meerjarige overeenkomst met 1 Jeugd afgesloten. Initieel voor vier jaar (2018-2022) en maximaal acht jaar. De gemeente heeft hiervoor gekozen om langdurige investering in samenwerking en innovatie te stimuleren en mogelijk te maken. Vóór 2017 was het in Nederland nog niet gebruikelijk om langdurige contracten voor de jeugdhulp af te sluiten.

1 Jeugd is verantwoordelijk voor de onderlinge verdeling van het lump sum budget. Een deel van het budget is bestemd voor de gezamenlijke werkorganisatie 1 Jeugd. Een ander deel van het budget is bestemd voor de hoog specialistische hulp en verblijfhulp die rechtstreeks door de moederorganisaties en hulp die door onderaannemers wordt geleverd. Deze hulp wordt ingezet en afgerekend op basis van zogenaamde pxq financiering: voor elk uur, dagdeel of dag hulp staat een bedrag. In principe moet 1 Jeugd het doen met het budget per jaar waar ze zich voor heeft ingeschreven. Houdt ze over, dan mag ze dit besteden aan innovatie en bedrijfsvoering. Per moederorganisatie is een belang in de samenwerking genomen, vooral gebaseerd op historisch gebruik. Een eventueel verlies wordt verrekend tussen de moederorganisaties, naar rato van het belang in 1 Jeugd.

Onderdeel van de offerte was een risicodossier: mogelijke (financiële) risico's die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht. In de overeenkomst zijn afspraken gemaakt voor welke risico's de verantwoordelijkheid primair bij 1 Jeugd dan wel bij de gemeente ligt en wat een gezamenlijke verantwoordelijkheid is.

Wijzigingen in de overeenkomst kunnen in overleg tot stand komen, binnen wat wettelijk mogelijk is en bij wijziging van landelijke wet- en regelgeving. Mocht 1 Jeugd in de praktijk niet blijken te functioneren, dan kan het contract door de gemeente worden opgezegd, maar dat is niet de inzet.

Opvallend is dat, hoewel de gemeente partnerschap benadrukt, het contract gebaseerd is op een opdrachtgever/opdrachtnemer relatie. Er zijn geen gezamenlijke afspraken over het realiseren van de transformatie vastgelegd in bijvoorbeeld een convenant.

4.2.4 Functioneren van het samenwerkingsverband

1 Jeugd heeft een werkorganisatie met een eigen directeur, kleine staf, eigen website en ongeveer 100 professionals die werken in vijf integrale gebiedsteams met een schaal van tussen de 15 000 en 35 000 inwoners. Ze hebben verschillende achtergronden, opleidingen en expertise. Daarnaast is er op gemeenteniveau één integraal team voor specialistische ambulante hulp en een expertiseteam dat voor professionals beschikbaar is voor consultatie en advies en beslist over de inzet van onderaannemers. De gemeentelijke toegangsfunctie, georganiseerd via wijkteams, is opgegaan in 1 Jeugd, om het hele hulpverleningstraject van begin tot afronding in één hand te leggen. De professionals van 1 Jeugd komen deels van de voormalige gemeentelijke wijkteams en zijn deels gedetacheerd vanuit de moederorganisaties. Overname van medewerkers was niet verplicht, omdat deze wel vanuit de nieuwe visie moeten willen werken. In de praktijk zijn er geen gedwongen ontslagen geweest. Om de

transformatiegedachte in praktijk te brengen is het eerste jaar gewerkt met een transformatieteam, waarin elke moederorganisatie vertegenwoordigd is. Professionals worden aangestuurd door stuurvrouwen die op uitvoerend niveau erop moeten toezien dat professionals daadwerkelijk volgens de nieuwe visie werken. Ook is er veel aandacht voor intervisie.

Naast integrale hulp is ook het streven dat ouders en jongeren zoveel mogelijk regie hebben over hun eigen leven en hulpverleningstraject. Bijvoorbeeld dat ze leren problemen zelf op te lossen of hulp inschakelen vanuit hun eigen omgeving. Beslissingen over het hulptraject worden door ouders/jongere en hulpverleners samen genomen. Gewerkt wordt vanuit het concept 'positieve gezondheid'. Dit betekent dat kinderen en ouders voldoende veerkracht krijgen om problemen te overwinnen of leren er zo goed mogelijk mee om te gaan. Ook wordt gewerkt vanuit het principe van normaliseren. Dit houdt in dat, als het niet nodig is, een kind geen etiket of diagnose krijgt opgeplakt en dat niet alle problemen door jeugdhulp te worden opgelost, maar deels horen bij het gewone leven. Ook wordt met een brede blik naar gezinnen gekeken, omdat problemen nooit op zichzelf staan. Daarom is samenwerking met andere partners als onderwijs, sport en welzijn nodig.

Het is de bedoeling om ambulante hulp zoveel mogelijk vanuit de werkorganisatie te leveren. Hoog-specialistische hulp wordt door de moederorganisaties apart geleverd en als kinderen niet thuis kunnen blijven wonen, gaan ze naar een woonvorm of instelling van een van de moederorganisaties. Het is de bedoeling dat alleen in het uiterste geval onderaannemers worden ingeschakeld. Professionals van 1 Jeugd bepalen of en wanneer een kind wordt doorgestuurd naar een van de moederorganisaties of onderaannemers.

1 Jeugd is een vereniging, die wordt bestuurd door de acht moederorganisaties. Besluiten worden genomen door de Algemene Ledenvergadering. Het dagelijks bestuur wordt gevormd door de bestuursvoorzitters van de twee grootste aanbieders. 1 Jeugd is een hybride organisatie, die aan de ene kant wordt aangestuurd door de moederorganisaties die 1 Jeugd vormen, maar aan de andere kant opdrachtgever is voor dezelfde organisaties.

Medio 2020 wordt de stand van zaken opgemaakt (Jansen, 2022; Rebelgroep, 2020). Het samenwerkingsverband 1 Jeugd heeft nog niet gebracht wat was verwacht. Er is enige beweging gaande, bijvoorbeeld dat de werkorganisatie 1 Jeugd doet wat nodig is en niet langer werkt vanuit producten. Maar er zijn nog te weinig echte doorbraken in het anders werken waar te nemen. Bijna 50% van de cliënten wordt door (40) onderaannemers of rechtstreeks door een van de moederorganisaties geholpen. Hierbij zitten ook de cliënten met een meer complexe hulp. Het kan dan voorkomen dat meerdere organisaties bij één gezin betrokken zijn en hulp niet op elkaar is afgestemd. En als een kind of gezin bij één van de moederorganisaties of onderaannemers hulp krijgt, gebeurt dat niet vanuit de visie van 1 Jeugd. *'Gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen voor de (meest) complexe problematiek is de uitdaging ... Dat was ooit de gedachte maar daar is men heel ver vanaf komen staan, dus dat moet terug'*. Financieel draait 1 Jeugd vanaf begin af met verlies. Desondanks is de gemeente toch tevreden. Zonder één samenwerkingsverband was het veel minder ver gekomen met het organiseren van integrale jeugdhulp. Maar feit is wel dat meer integrale hulp bij de meest complexe problematiek nog maar beperkt van de grond komt.

Voor de tegenvallende resultaten is een aantal verklaringen.

De vorming van 1 Jeugd is onder grote tijdsdruk tot stand gekomen. De gunning was eind september 2017 en 1 Jeugd ging op 1 januari 2018 van start. In drie maanden tijd moest de werkorganisatie 1 Jeugd er staan. De opdracht en offerte van 1 Jeugd waren echter op hoofdlijn, dus er was veel werk aan de winkel. Het hele jaar 2019 ging hier nog aan op, waardoor deels sprake was van een valse start.

Op zich was de start al één jaar later dan voorzien. De gemeente had in 2016 aanbesteed, maar een samenwerkingsverband dat de aanbesteding had verloren, had een rechtszaak aangespannen tegen de procedure. Dit verloor de gemeente. De rechtszaak ging over de financiële risico's die aanbieders liepen, niet over het concept van één samenwerkingsverband. De gemeente heeft de aanbesteding vervolgens over gedaan.

Waar de werkorganisatie 1 Jeugd zich maximaal inzet om integrale hulp te organiseren, is er tussen de moederorganisaties verschil in de mate waarin ze zich willen, kunnen en moeten inzetten voor 1 Jeugd. Bij willen gaat het vooral om visie en belang. Een groot pluspunt van het aanbestedingstraject was dat de acht moederorganisaties met elkaar in gesprek gingen over een gezamenlijke visie op jeugdhulp. Toen deze visie vertaald moest worden in de praktijk, ontstonden er discussies en bleken partijen het niet altijd met elkaar eens te worden. Ook hebben de moederorganisaties een verschillend belang bij 1 Jeugd. Voor één, grote, aanbieder is zo'n 25% van de omzet overgegaan naar 1 Jeugd, voor een ander een paar procent. De rest zit er tussenin. Het financiële verlies van 1 Jeugd wordt daardoor bij de een harder gevoeld dan bij de ander. Een aantal moederorganisaties met een beperkt belang zetten zich weinig in voor 1 Jeugd. Bij de vorming van het consortium was de gedachte van de moederorganisaties dat ze een goede mix waren tussen grotere aanbieders met massa en macht om dingen te veranderen en kleine organisaties die vernieuwender waren en wisten hoe te veranderen. 1 Jeugd staat echter te ver af van de moederorganisaties, omdat de moederorganisaties zich grotendeels hebben afgeschermd van 1 Jeugd. 1 Jeugd is een apart werkorganisatie, waardoor ze zowel letterlijk als figuurlijk op grote afstand staat. De moederorganisaties blijven grotendeels werken zoals ze al gewend waren. Ook besluiten van het bestuur van 1 Jeugd slijpen slecht door. Tegelijk is 1 Jeugd geen 'green field', omdat de moederorganisaties het in het bestuur voor het zeggen hebben en 1 Jeugd voor de hoog specialistische hulp en hulp met verblijf afhankelijk is van de moederorganisaties.

Ook blijken een aantal moederorganisaties moeilijk mee te kunnen gaan in de gewenste veranderingen. Een paar verkeren in financieel zwaar weer en/of hebben te maken met forse arbeidsmarktproblemen, en leveren onvoldoende inzet en medewerkers. De eigen organisatie gaat voor. Daarnaast is er geen gezamenlijk ICT systeem van 1 Jeugd, de moederorganisaties en gemeentelijke voorzieningen die van belang kunnen zijn, waardoor er niet vanuit één dossier hulp wordt geboden als ook andere organisaties dan 1 Jeugd bij een gezin betrokken is. Verder werken de moederorganisaties voor meerdere gemeenten, die deels andere eisen stellen of waar andere afspraken gelden. Dit maakt het niet makkelijker, zeker niet voor het anders organiseren van klinische hulp. Drie moederorganisaties bieden dit, maar buiten de gemeente Maas. Zij beschikken over verschillende expertises en richten zich op verschillende doelgroepen. Het idee om voor de kinderen uit Maas één plek te creëren waar de expertise naar toe gaat, in plaats dat kinderen verder weg moeten en moeten verkassen als een instelling het niet aan kan, is mede hierdoor lastig uitvoerbaar. Het verschillen in inzet, zowel als het gaat om willen en kunnen leidt tot spanningen binnen het samenwerkingsverband.

Vanuit de kant van de gemeente is een goede basis gelegd voor het werken vanuit partnerschap. Vooral tussen de werkorganisatie 1 Jeugd en de gemeente Maas. Beide hebben zich gecommitteerd aan de opdracht, hebben er belang bij en zijn van elkaar afhankelijk om er een succes van te maken.

Alle betrokken partijen geven aan dat er onderling vertrouwen tussen gemeente en 1 Jeugd is en partnerschap wordt ervaren. In de rest van Nederland ontbreekt het daar nog vaak aan als het om de jeugdhulp gaat. Toch zijn er ook vanuit de kant van gemeenten een aantal factoren die hebben bijgedragen aan de ontstane situatie. De gemeente heeft het sociaal domein in schotten in gedeeld. Waar de schotten binnen de jeugdhulp zijn verminderd, krijgt hierdoor het domeinoverstijgend samenwerken bij gezinnen met multiproblematiek minder aandacht. De gemeente stemt vooral met 1 Jeugd

af en heeft weinig zicht op wat er achter de schermen bij de afzonderlijke organisaties en binnen het samenwerkingsverband van 1 Jeugd gebeurt. Bij de start van 1 Jeugd was er intensief overleg tussen de gemeente en de managers van de moederorganisaties die actief betrokken zijn met de opzet van 1 Jeugd. Maar dit is gestopt toen de werkorganisatie 1 Jeugd er stond. Sindsdien is het overleg vooral met de directeur van 1 Jeugd en de bestuursvoorzitter. Dit is een bewuste keuze, omdat de gemeente het collectief verantwoordelijk wil houden. Daarnaast wil de gemeente niet afzonderlijk overleg met de moederorganisaties, om de werkorganisatie 1 Jeugd niet in de weg te zitten. Maar hierdoor heeft de gemeente wel minder zicht op wat er in de praktijk allemaal speelt en is het lastiger om tijdig en juist te interveniëren.

Verder is het adaptief vermogen van de gemeente beperkt, vooral als het gaat om sturing en geld. 1 Jeugd heeft voor een scherpe prijs ingeschreven, om de kans te vergroten om geselecteerd te worden. In de praktijk was het inschrijfbedrag niet realistisch, mede omdat transformatie meer tijd en investering vraagt en weerbarstiger is dan gedacht. Waar inhoudelijke afspraken in goed overleg bleken te zijn bij te stellen, gold dat minder voor vraagstukken ten aanzien van het budget. De gemeente vond dat ze, in verband met de afspraken in het contract en de aanbestedingsregels, alleen kon compenseren voor de financiële risico's die buiten de invloedssfeer van 1 Jeugd lagen. Dit heeft de gemeente zo maximaal mogelijk opgerekt, maar was niet voldoende om quitte te draaien. Verder bijplussen zou kunnen leiden tot rechtszaken van de samenwerkingsverbanden die buiten de boot zijn gevallen. De financiële situatie leidde ertoe dat kostenbeheersing en continuïteit van de hulp de boventoon ging voeren en transformatie naar de achtergrond verdween. Ook zijn er bijvoorbeeld geen afspraken gemaakt en is er geen regelruimte om aanbieders uit het samenwerkingsverband te kunnen vervangen of aan te vullen. Hiervoor was wel aanleiding, omdat er gaten in de hulpverlening vielen, die door allerlei onderaannemers moest worden ingevuld.

Tenslotte heeft de gemeente 1 Jeugd wel heel veel ruimte geboden. Volgens de theorie zijn organisaties eerder bereid te doen wat de omgeving van ze vraagt als ze ruimte hebben om hier invulling aan te geven (Oliver, 1991). Ruimte kan er ook toe leiden dat organisaties nieuwe oplossingen vinden om doelen te realiseren (Helderman, 2016). Maar teveel ruimte kan er toe leiden dat organisaties andere dingen gaan doen dan, in dit geval, de gemeente wil. In Maas is dat het geval geweest. De opdracht en offerte waren alleen op hoofdlijn uitgewerkt en 1 Jeugd heeft hier, mede door beperkingen bij de moederorganisaties en de governancestructuur, een andere invulling aan gegeven.

De toekomst van 1 Jeugd blijft omgeven door onzekerheden. Omdat het gat tussen wat volgens 1 Jeugd nodig is en het beschikbare budget van de gemeente te groot is, kiezen de moederorganisaties ervoor het contract dat eind 2021 afloopt met slechts één jaar te verlengen in plaats van de maximale 4 jaar. Doordat hierna extra geld van het Rijk is gekomen, wat de gemeente mag besteden aan 1 Jeugd én om geen onrust te veroorzaken op korte termijn door een nieuwe aanbesteding, is de overeenkomst later alsnog verlengd tot 2024. Daarna zullen er in ieder geval dingen gaan veranderen. Het Rijk zal regionale inkoop van de meer complexe hulp verplicht gaan stellen en de gemeente Maas zal zich hieraan gaan conformeren. De gemeente Maas is wel voornemens de ambulante hulp zelf te blijven inkopen, maar het hoe en wat is nog niet bekend.

4.2.5 Monitoren

Als opdrachtgever wil de gemeente vooral sturen op maatschappelijke doelen en resultaten (outcome) en niet, zoals voor de decentralisatie gebruikelijk was, op input. Samen met 1 Jeugd zijn hiervoor Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) geformuleerd. Deze zijn grotendeels gebaseerd op de vijf transformatiedoelen van de Jeugdwet. Voor een beperkt aantal indicatoren is een streefwaarde bepaald, bijvoorbeeld dat 80% van de jongeren en ouders vindt dat de hulp geholpen heeft en passend

was. Daarnaast worden cliëntenaantallen bijgehouden: het aantal cliënten dat instroomt, uitstroomt en op peilmoment. Ook wordt daarbij gebruik gemaakt van cijfers van het Centraal Bureau van de Statistiek, bijvoorbeeld over de mate van doelrealisatie en het aantal kinderen dat verblijft in een instelling.

Monitoren van de KPI's is een van de pijlers van het opdrachtgeverschap voor Maas. 1 Jeugd rapporteert twee keer per jaar over de voortgang op de KPI's en met een jaarrapportage. Onderdeel is een jaarlijks onafhankelijk cliënttevredenheidsonderzoek en stakeholderonderzoek. De rapportages vormen de basis om te beoordelen in hoeverre 1 Jeugd zich houdt aan de gemaakte afspraken en worden besproken tussen 1 Jeugd en de gemeente, zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. Op papier is het budget van 1 Jeugd voor drie procent afhankelijk van het behalen van de KPI's. In de praktijk is deze regel niet toegepast en zijn de monitor en de verantwoording vooral een basis voor het gesprek over transformatie en bijstelling van de inhoudelijke afspraken over transformatie.

Maas realiseert zich dat het werken met KPI's zo haar beperkingen heeft, bijvoorbeeld met betrekking tot de relatie tussen oorzaak en gevolg: in hoeverre kunnen maatschappelijke effecten toegeschreven worden aan 1 Jeugd? Ze ziet de KPI's daarom vooral als startpunt voor het gesprek met 1 Jeugd en als input voor een leerproces. Het vinden van de juiste KPI's blijkt nog een puzzel. Wanneer weet je wanneer het goed gaat? Ook zeggen scores niet alles. Transformatie gaat met onrust gepaard, wat tijdelijk kan leiden tot een lagere cliënttevredenheid. En minder jeugdhulpgebruik kan bijvoorbeeld een indicatie zijn voor normaliseren, maar ook voor ondergebruik. De eerste paar jaar zijn de KPI's nog regelmatig bijgesteld, waardoor een vergelijking lastig is. Daarnaast is er door de problematische situatie bij 1 Jeugd in 2020 en 2021 geen monitor uitgevoerd.

4.2.6 Leren

Binnen 1 Jeugd is er de eerste jaren veel aandacht voor leren, al is er geen specifieke leerstrategie. Ingecalculeerd is dat niet alles via plan zal verlopen. Op basis van ervaringen wordt de werkwijze de eerste paar jaar herhaaldelijk bijgesteld. Intensief ambulante hulp wordt in plaats van op gebiedsniveau op gemeenteniveau met een apart integraal team georganiseerd. Ook is een expertteam ingericht van professionals van de moederorganisaties, die advies geven bij complexe casuïstiek. Verder is er een methodiek ontwikkeld om professionals beter te ondersteunen bij het werken volgens de visie. Het eerste jaar van 1 Jeugd heeft geleerd dat niet alles kan en meer focus nodig is. Die komt in overleg met de gemeente vanaf 2019 inhoudelijk te liggen op 'normaliseren' en een beter samenspel tussen de moederorganisaties, onder andere om 24-uurszorg en het aantal onderaannemers terug te dringen. Om de betrokkenheid bij en verantwoordelijkheid voor 1 Jeugd te versterken en de transformatie een impuls te geven start begin 2020 een managementoverleg binnen 1 Jeugd waarin de moederorganisaties op tactisch niveau zijn vertegenwoordigd. Ook start contractmanagement met de onderaannemers om er beter op toe te zien dat zij volgens de visie gaan werken. In de praktijk lukt het vooralsnog niet voldoende het tij te keren.

Het leren gebeurt vooral intern. Er zijn geen externen bij betrokken, uitgezonderd het onafhankelijk evaluatieonderzoek van medio 2020. Een van de redenen is mede dat de gemeente Maas onder een vergrootglas ligt. Het is de eerste gemeente in Nederland die gekozen heeft voor één samenwerkingsverband met een beperkt aantal jeugdhulpaanbieders. Er zijn tal van gevestigde organisaties die 1 Jeugd met argusogen volgen en leerervaringen worden snel negatief geframed in de lokale pers en vakpers.

Inmiddels wordt het concept van één samenwerkingsverband breder omarmd. Meer gemeenten kiezen voor één samenwerkingsverband met een beperkt aantal aanbieders. Zij hebben geleerd van

de ervaringen van de gemeente Maas. De stad Utrecht (ruim 350 000 inwoners en een aparte jeugdhulpregio), heeft bijvoorbeeld in plaats van een klassieke openbare aanbesteding gekozen voor een dialooggerichte aanbesteding, waar meer tijd is gestoken in een goede voorbereiding van de opdracht en de samenwerking. Zij hebben drie fasen onderscheiden: een pre-selectiefase, een dialoofase en een gunningsfase. In de preselectie fase heeft een voorlopige selectie plaatsgevonden van een paar samenwerkingsverbanden van aanbieders op basis van selectiecriteria en geschiktheidseisen. Een van de criteria was dat aanbieders een kwartiermaker aanstelden, die er voor zorgt dat visie vertaald wordt in concrete plannen en voldoende capaciteiten heeft om de aangesloten organisaties mee te krijgen in een veranderproces. Vervolgens is tussen de voorlopig geselecteerde samenwerkingsverbanden, de gemeente en maatschappelijk partners waaronder een aantal ouders en jongeren, een intensieve dialoog geweest aan de hand van een aantal thema's om de opdracht te concretiseren. Tenslotte zijn tijdens de gunningsfase twee samenwerkingsverbanden gegund op basis van hun inschrijving, die beiden een deel van de stad bedienen. Na gunning was er een jaar de tijd om de daadwerkelijke uitvoering voor te bereiden. De stad werkt al sinds de decentralisatie met het zogenaamde Utrechts model van betekenisvol sturen en verantwoorden, dat is gebaseerd op het sturingsmodel van Robert Simons (1994). Dit waarborgt een balans in sturing tussen enerzijds ruimte, innovatie en inspiratie en anderzijds de basis die op orde is, afbakening en beheersing. Onderdeel zijn mogelijke blokkades in de samenwerking en hoe die kunnen worden opgelost. Utrecht werkt al langer met een zogenaamd City deal overleg, waar iedereen casussen kan melden die stuklopen op regelgeving en die vanuit daar worden opgelost en een commissie Passende Alternatief, die er toeziet dat alle jeugdhulp is ingekocht en beschikbaar is en waar dat (nog) niet zo is een passende oplossing wordt gevonden.

4.2.7 Succes en faalfactoren

Hoewel of juist omdat 1 Jeugd niet in alle opzichten succesvol zijn geweest, zijn hier wel een aantal lessen uit te trekken:

1. kies niet voor een klassieke openbare aanbesteding. Voor het aangaan van een langdurige samenwerkingsrelatie moeten partners elkaar beter leren kennen dan op basis van een klassieke aanbesteding mogelijk is. Ook is het belangrijk de opdracht gezamenlijk te ontwikkelen;
2. neem voldoende voorbereidingstijd. Zowel voor het formuleren van de gezamenlijke visie als voorbereiding voor de uitvoering van hulp door het gecontracteerde samenwerkingsverband;
3. verdiep je als gemeente goed in de samenwerkingspartners: in hoeverre willen en kunnen ze echt samenwerken en de samenwerking tot een succes maken en hoe afhankelijk zijn ze van het slagen?
4. zorg voor voldoende adaptief vermogen. In de praktijk loopt het altijd anders dan gepland. De aanbestedingswet laat het in principe niet toe om afspraken ingrijpend te veranderen, maak de overeenkomst, indien voor aanbesteden wordt gekozen, daarom zo ontwikkelingsmogelijk gericht. Bijvoorbeeld door een wisseling in samenwerkingspartners mogelijk te maken;
5. houdt als partner/opdrachtgever voldoende voeling met wat er binnen het samenwerkingsverband gebeurt als je hier in de praktijk geen deel van uitmaakt;
6. het is lastig een goede balans te vinden tussen integraal werken binnen het hele sociale domein (bijvoorbeeld aanpak multiprobleemgezinnen) en het versterken van integraal werken binnen een deelsector.

4.3 Case Rijn

4.3.1 Beleidsinitiatief en bestuurscontext

De gemeente Rijn kent bijna 80 000 inwoners. Ze werkt voor de jeugdhulp intensief samen met acht andere gemeenten. De regio heeft in totaal ongeveer 350 000 inwoners. De negen gemeenten hebben een gezamenlijke inkooporganisatie ingericht, die geen juridische status heeft.

Net als de gemeente Maas, vindt deze regio dat er een heel nieuw systeem van jeugdhulp nodig is om een transformatie in de jeugdhulp te kunnen realiseren. Rijn start vroeg met het uitwerken van ideeën. In 2012 laat de regio onderzoek doen naar verschillende scenario's om de jeugdhulp te organiseren en hierop te sturen. In eerste instantie is gekozen voor een scenario waarbij vooral ouders aan het roer staan, maar dit blijkt in de praktijk te hoog gegrepen. Vervolgens leggen de gemeenten eerst de bal bij de jeugdhulpaanbieders en vraagt ze de zes grootste, die samen goed zijn voor 85% van de jeugdhulp, met een plan te komen. De aanbieders komen met een voorstel waarbij zij als consortium het totaalbudget voor de hele jeugdhulp krijgen, terwijl de gemeenten als kader toetreding van nieuwe aanbieders hebben meegegeven. Daarom valt ook deze optie af, mede omdat de meer innovatieve aanbieders niet onder regie van de grootste aanbieders wilden werken. Vervolgens is met een paar welwillende grotere aanbieders die ook vonden dat het heel anders moest, een paar kleinere innovatieve aanbieders en de regionale inkooporganisatie een plan ontwikkeld, dat op voldoende draagvlak binnen de jeugdhulp kon rekenen. De regionale inkooporganisatie is in dit proces steeds meer de regie gaan nemen. Vervolgens is in ongeveer vijf jaar tijd fasegewijs een nieuw stelsel ontwikkeld en geïmplementeerd, waarbij het plan regelmatig en in wisselende coalities is uitgewerkt en bijgesteld.

Het doel dat de negen samenwerkende gemeenten met dit nieuwe stelsel voor ogen hebben is dat er meer resultaat wordt behaald met jeugdhulp: herstel van het gewone leven, waarbij geen jeugdhulp meer nodig is en jeugdigen ook niet terugkomen in de hulp. Om duurzaam resultaat te bereiken is volgens de gemeente een aantal dingen nodig. Ten eerste dat jongeren en ouders eigenaar blijven van hun probleem en de oplossing én keuzevrijheid hebben. Ten tweede dat professionals de eigen kracht van gezinnen versterken, de bron van de problemen aanpakken, uitgaan van de vraag in plaats van producten, de ruimte hebben om maatwerk te bieden en dat ze systemisch- en resultaatgericht werken. Ten derde dat er één gezin, één plan, één regisseur is en dat jeugdhulpaanbieders daarvoor samenwerken met andere voorzieningen als bijvoorbeeld onderwijs, met lokale teams van de gemeente en met andere jeugdhulpaanbieders. Zeker bij hoog complexe hulpvragen wordt dat belangrijk gevonden. Verder is het idee dat door eerder de passende hulp te bieden, complexere hulp kan worden voorkomen.

Het nieuwe jeugdhulpsysteem bestaat uit een aantal bouwstenen:

1. Lokale teams

Iedere gemeente heeft een lokaal team, dat zelf lichte hulp biedt, lokale voorzieningen als leerplicht en schuldhulpverlening kan inzetten, samenwerkt met lokale partners als scholen en consultatiebureaus, regie kan voeren over een casus en verwijst naar de specialistische jeugdhulp wanneer dat nodig is. De lokale teams zijn daarmee een belangrijke schakel in het realiseren van de ambities. De jeugdprofessionals van de lokale teams zijn in dienst van een aparte regionale organisatie, die ook verantwoordelijk is voor de kwaliteit en professionaliteit van de jeugdhulpprofessionals. De inhoudelijke aansturing en verantwoordelijkheid van de cliëntenzorg ligt bij de afzonderlijke gemeenten. Een aantal medewerkers is gespecialiseerd in Complexe Veiligheid Casuïstiek (CVC). Ook is er een scheidingsexpertisegroep gevormd, omdat in de praktijk bij veel casuïstiek (v)echtscheiding een rol speelt. Verder is er een jeugdprofessional die vooral zichtbaar is op scholen en werken er binnen het

team straathoekwerkers en jeugdprofessionals die schakelen met huisartsen. Op regionaal niveau is er een expertteam, waar professionals van de lokale teams terecht kunnen als ze met ingewikkelde vraagstukken worden geconfronteerd waar ze niet uitkomen. Het lokale team van Rijn staat onder leiding van een gemeentelijke ambtenaar en werkt vanuit drie locaties. Het lokale team heeft, samen met het inkoopbureau ook een rol gehad om jeugdhulpaanbieders te laten werken met het nieuwe systeem en volgens het achterliggende gedachtegoed. De lokale teams zijn in 2014 gestart.

2. Arrangementen

De gemeenten praten niet meer over en werken niet meer met ‘producten’, maar met arrangementen. Voor ieder kind of jongere die jeugdhulp krijgt stelt de jeugdhulpaanbieder een arrangement op, waarin de aard (soort en intensiteit van de hulpvraag), het doel en het resultaat van de hulp is opgenomen. Per jeugdige is er in principe maar één arrangement, om langs elkaar heen werken van aanbieders te voorkomen. Aanbieders behoren, indien nodig en bij hoog complexe problematiek altijd af te stemmen met de jeugdprofessionals van de lokale toegang. Bijvoorbeeld voor het inschakelen van lokale voorzieningen en het maken van afspraken over wie de regie voert over de casus. Medewerkers van het lokale team moeten het arrangement goedkeuren. De arrangementensystematiek is per 2016 ingevoerd.

3. Onderscheid laag complexe- en hoog complexe hulp

In de laag complexe hulp wordt vanaf 2016 gewerkt met ‘hoofdaannemers’. Deze zijn verantwoordelijk voor het leveren van hulp en schakelen zo nodig andere jeugdhulpaanbieders als onderaannemer in. Dit bleek niet voldoende voor echte samenwerking bij meer complexe hulp. Om hier meer garanties voor te hebben, is Rijn vanaf 2018 voor de hoog specialistische hulp gaan werken met zorgcombinaties. Een zorgcombinatie is een samenwerkingsverband van jeugdhulpaanbieders die gezamenlijk alle expertise hebben, alle hulp kunnen leveren die nodig is bij hoog complexe casuïstiek en die de werkprocessen op elkaar hebben afgestemd. Het gaat om een niet vrijblijvende samenwerking.

4. Resultaatbekostiging

Aanbieders krijgen een lump sum bedrag voor de uitvoering van een arrangement en het behalen van het daarin opgenomen resultaat. Binnen dit bedrag hebben jeugdhulpaanbieders de ruimte om te doen wat nodig is. Deze ruimte wordt wel beknot doordat professionals van het lokale team toestemming moeten geven voor het arrangement en uiteindelijk bepalen of er voldoende resultaat is behaald. Het idee is dat de hulp aan het ene kind meer kost dan aan het andere en dat dit zich uitmiddelt. Een gemiddeld lump sum bedrag per jeugdige moet aanbieders prikkelen de eigen kracht van ouders te versterken, hulp af te schalen, de goedkoopste adequate hulp in te zetten, systemisch te werken en zoveel mogelijk gebruik te maken van andere voorzieningen zoals preventie en lichte hulp die door lokale organisaties wordt geboden, onderwijs, de zorgverzekering en dergelijke. Verder verwachten de gemeenten dat resultaatbekostiging aanbieders aanzet tot innovatie om op een slimmere en betere manier met het budget uit te komen en aantrekkelijk te zijn voor ouders en jongeren. Er is geen concurrentie op prijs. Alle aanbieders krijgen dezelfde lump sum voor dezelfde categorie cliënt.

Er zijn drie soorten lump sum financiering:

- één prijs voor het hele traject. Dit geldt voor de laag complexe hulp, die in principe tijdelijk van aard is. Op basis van de aard en de intensiteit van de hulpvraag zijn er 30 categorieën cliënten onderscheiden;
- een maandprijs. Dit geldt voor kinderen die langdurig laag complexe hulp nodig hebben, bijvoorbeeld kinderen met een verstandelijke beperking, voor pleegzorg en voor kinderen die in een woonvorm wonen. In totaal zijn er ongeveer 10 categorieën;
- een maandprijs voor de hoog complexe hulp met vijf categorieën.

Bij de arrangementen die per traject worden betaald wordt 50% van het bedrag aan het begin van het hulpverleningstraject betaald en de tweede 50% procent krijgen jeugdhulpaanbieders wanneer het resultaat daadwerkelijk is behaald of als redelijkerwijs alles is gedaan om het resultaat te behalen. In de praktijk wordt de tweede vijftig procent meestal betaald, al kan dit even duren. Als een jeugdige binnen één jaar met dezelfde hulpvraag terugkomt, moet de aanbieder in beginsel de hulp opnieuw starten en krijgt hij hier in principe geen vergoeding voor. Deze regel wordt niet altijd toegepast. Hiermee willen de gemeenten onderbehandeling voorkomen. De resultaatbepaling voor laag complexe hulp is in 2016 ingevoerd en voor hoog complexe hulp in 2018.

5. Een kwaliteitsmeting

In 2019 werd een kwaliteitsmeting ontwikkeld die inzicht moet gaan bieden in de resultaten per soort arrangement en per aanbieder. De gemeenten hebben geen inzicht in cliëntgegevens, maar wel in geaggregeerde scores per doelgroep. Deze data geven onder meer informatie over cliënttevredenheid en de mate waarin het probleem wordt opgelost. De data worden bij een derde partij opgeslagen, maar blijven eigendom van de jeugdhulpaanbieder. De data worden gepseudonimiseerd, waardoor het longitudinaal volgen van kinderen en jongeren mogelijk is. Bijvoorbeeld hoe vaak ze terugkomen in hulp. Daarnaast vragen de lokale teams ouders en jongeren, na afsluiting van de hulp, een cijfer te geven over het behaalde resultaat. Bij hoog complexe hulp is er verder altijd een gesprek over het behaalde resultaat met ouders en/of jongere, de jeugdhulpaanbieder en de contactpersoon van het lokale team. De kwaliteitsmeting is in 2019 van start gegaan. In 2020 leverde ongeveer de helft van de gecontracteerde jeugdhulpaanbieders gegevens aan. In 2022 zijn er nog geen analyses op basis van de kwaliteitsmeting gedaan. De kwaliteitsmeting wordt als het meest gecompliceerde onderdeel van het systeem ervaren.

6. Marktsturing

De gemeenten geloven in marktwerking, vooral voor de laag complexe hulp, vanwege de keuzevrijheid en omdat dit innovatie zou stimuleren. 'De markt, dat nieuwe goede spelers kunnen toetreden en de markt kunnen veranderen, daar waren we ook naar op zoek. We gaan het anders doen, we gaan niet alleen zakendoen met oudere partijen van voor 2015. De markt moet anders ... dat betekent dat er ook nieuwe denkers of early adaptors moeten zijn die die paden voor ons gaan bewandelen en die kansen gaan zien'. Inkoop, de wijze van bekostigen en de toegang zijn de belangrijkste instrumenten die ingezet worden om marktwerking te stimuleren. In 2014 is de laag complexe jeugdhulp via een zogenaamde dynamische inkoop ingekocht, een voorloper van de Open House systematiek ingekocht. Dit houdt in dat alle aanbieders die aan de eisen voldoen elk moment kunnen toetreden. Voor hoog complexe hulp zijn indertijd met de grote aanbieders aparte afspraken gemaakt. In 2017 is opnieuw ingekocht via een 'Open House procedure', zowel voor de laag als hoog complexe hulp. De aanbestedingswet is niet als knelpunt ervaren. Open House is volgens de gemeenten een goed alternatief voor aanbesteden, omdat het de meest makkelijke procedure is. En het is flexibel doordat afspraken kunnen worden aangepast. Tegelijk kunnen er wel eisen worden gesteld aan aanbieders en past de procedure goed bij de wens van keuzevrijheid. Aanbieders krijgen een raamcontract zonder garantie voor cliënten.

In totaal zijn er in 2020 ongeveer 130 aanbieders voor laag complexe jeugdhulp. Dit aantal is de afgelopen jaren iets teruggelopen. 'In de markt is niet oneindig plek voor aanbieders'. Ook heeft een deel van de kleine aanbieders er voor gekozen om alleen onderaannemer te zijn. Het idee is dat ouders 'met de voeten stemmen', door van anderen te horen welke aanbieders het beste zijn. Ook is er een belangrijke rol weggelegd voor het lokale team, dat meer ouders en jongeren naar die aanbieders verwijst die resultaatgericht en volgens het arrangementenmodel werken. Dit moet aanbieders ook prikkelen om zich te onderscheiden. De 'markt' voor hoog complexe hulp is kleiner, mede omdat de capaciteit en expertise schaarser is. Wel wordt ook hier belangrijk gevonden dat er enige keuzevrijheid

is. Ook is de markt voor de hoog complexe hulp meer gereguleerd, bijvoorbeeld door de eis om zorgcombinaties te vormen. In totaal zijn er 6 zorgcombinaties, die zich deels op verschillende doelgroepen richten. De gesloten jeugdhulp, waar kinderen verblijven die een gevaar voor anderen of zichzelf zijn, ziet de gemeente niet als markt. In de regio is er één aanbieder, met wie 1 op 1 afspraken worden gemaakt.

4.3.2 Opmachtgeverschap

Het ontwikkelen van een nieuw stelsel voor jeugdhulp, het consequent vasthouden aan het model en erop sturen dat jeugdhulpaanbieders volgens de nieuwe systematiek gaan werken, staan centraal bij case Rijn. Bij de ontwikkeling en de uitvoering van het nieuwe stelsel gebruikt de gemeente verschillende sturingsmodellen. Als stelselverantwoordelijke en opdrachtgever ziet de gemeente een hiërarchische rol voor zichzelf als opdrachtgever in het bepalen van de koers, de kaders en het toezien op de werking van het systeem. Tegelijk wordt de noodzaak van partnerschap, vertrouwen in elkaar en een gezamenlijke verantwoordelijkheid om de transformatie gezien. Het nieuwe systeem is daarom in nauw overleg met aanbieders via netwerksturing ontwikkeld. In de uitvoering van het systeem ligt de nadruk meer op marktwerking en hiërarchische sturing, hoewel ook dan de gemeenten en het regionaal inkoopbureau altijd in overleg met jeugdhulpaanbieders blijven.

4.3.2.1 Ontwikkeling van het nieuwe stelsel

Het proces van de *ontwikkeling* van het nieuwe stelsel is te kenschetsen als netwerksturing met per onderdeel in meer of mindere mate de dreiging van hiërarchisch ingrijpen als het niet tot afspraken komt. Besluitvorming over het nieuwe systeem lag te allen tijde bij de gemeenten. De gemeenten en de regionale inkooporganisatie hebben er niet voor geschuwd veranderingen door te drukken, maar er wel over gewaakt voldoende draagvlak te organiseren. Aanbieders zijn bij elke stap betrokken, zijn elke keer gevraagd met ideeën en input te komen en ideeën zijn samen uitgewerkt. Het idee van de arrangementensystematiek komt bijvoorbeeld van een van de aanbieders. Waar het, volgens de gemeenten, te traag ging of er geen voorstellen kwamen, nam het regionale inkoopbureau de regie. Ook is, zowel bij grote als kleinere aanbieders altijd getoetst of er voldoende steun was. Zo concludeerden de gemeenten in 2015 bijvoorbeeld dat er voldoende draagvlak was voor de arrangementensystematiek en de resultaatbepoestiging bij zowel een aantal grote aanbieders als kleinere aanbieders en is besloten hiermee te gaan starten. Waar nodig is bestuurlijk het nodige massagewerk gedaan, met zachte hand gestuurd én comfort geboden. Bijvoorbeeld bij de keuze voor zorgcombinaties. Op de totstandkoming is aangedrongen door de gemeenten, waarbij is toegezegd in overleg te blijven als het construct niet goed zou functioneren. Op verzoek van aanbieders is de eis losgelaten dat aanbieders een juridisch samenwerkingsverband moeten aangaan. Voor de kwaliteitsmeting is in coproductie met een paar aanbieders in 2017 een basis ontwikkeld, gevolgd door een aantal grotere bijeenkomsten met aanbieders in 2018 om draagvlak te creëren en de meting uitvoerbaar te maken. Ook hier heeft de gemeente water bij de wijn gedaan. Het idee om per aanbieder scores op een website te publiceren, zodat ouders/jongeren en verwijzers hier hun keuze voor een aanbieder op konden baseren is losgelaten. Hier kregen de gemeenten de handen niet voor op elkaar en zou tot obstructie hebben geleid. Het leveren van informatie aan een ‘trusted third party’ en het beperken van het gebruik van gegevens op geaggregeerd niveau haalde de kou uit de lucht. Mede hierdoor is de druk van landelijke brancheorganisaties op aanbieders, om geen gegevens voor de kwaliteitsmeting te leveren weerstaan.

Het draagvlak voor het systeem is er in de loop der jaren gebleven. Dit komt mede door het adaptief vermogen van de gemeenten en de regionale inkooporganisatie. In de praktijk bleken er allerlei kinderziektes in de arrangementenstructuur te zijn, die in overleg tussen gemeenten en aanbieders naar voren zijn gekomen en opgelost. Per onderwerp verschilt het wie overleg organiseert en met een voorstel komt, de regionale inkooporganisatie of aanbieders. De regionale inkooporganisatie beslist,

zowel over welke aanbieders meedoen als over de voorstellen. Zo is het systeem aangepast, zonder afbreuk te doen aan de kern. Bij weerstand tegen het systeem, die vooral van een paar grote aanbieders kwam, wordt niet toegegeven. *'We hebben een jaar in de clinch gelegen met een grotere aanbieder. We hebben voet bij stuk gehouden. De aanbieder is in de systematiek gaan werken, ... Dat was wel spannend. Maar als we waren gaan schuiven, dan zou het hele systeem gaan schuiven.'*

Doorgaans is het realiseren van grote veranderingen lastig bij netwerksturing (Durant en Diehl, 1989; Sabatier en Weible, 2007). Een aantal zaken heeft Rijn geholpen. De institutionele vormgeving van het netwerk, waarbij institutionele entrepreneurs van grote aanbieders die in het begin nodig zijn betrokken worden. *'Bij de aanbieders liepen een paar slimme koppen rond, die al jaren in de zorg zaten en goed wisten en beseften wat er moest veranderen (...). Die waren ook ambassadeurs, ook vanuit de GGZ-boek, wat vrij uniek was'*. En later door ook kleinere aanbieders te betrekken die mee willen gaan in het stelsel, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van de kwaliteitsmeting in 2018. De shadow of hierarchy heeft geholpen om grote aanbieders die in het begin niet staan te trappelen, bij de netwerksturing te betrekken. Als ze niet mee zouden doen, zouden ze worden gekort. Verder heeft het erg geholpen dat de negen gemeenten gezamenlijk één lijn trekken en blijven trekken.

4.3.2.2 Implementatie van het nieuwe systeem

Bij de *implementatie* van het nieuwe systeem voerde een combinatie van hiërarchische en marktsturing de boventoon. De nieuwe manier van werken is vastgelegd in regels, waar aanbieders via inkoopcontracten voor tekenen. Bijvoorbeeld dat aanbieders gaan werken met arrangementen, waarin doelen en resultaten zijn opgenomen en werken met één gezin, één plan. Maar een nieuw systeem en vastgelegde regels waren volgens de gemeenten niet voldoende voor een gedragsverandering naar meer resultaatgericht en integraal werken. Daarom is hier van bovenaf actief op gestuurd vanuit twee centra; de regionale inkooporganisatie en de lokale gemeentelijke toegang. Het regionaal inkoopteam voert alle taken voor de jeugdhulp uit namens de gemeenten, uitgezonderd de toegang. Het team, dat formeel opdrachtnemer is van gemeenten koopt in, is verantwoordelijk voor het contractmanagement, de kwaliteitsmeting en maakt regionale dashboards. Ook heeft het regionale inkoopteam een sturende rol naar gemeenten toe, door reviews van de toegang, het benchmarken van de verwijzingen via de gemeentelijke toegang en het geven van advies aan de gemeenten.

In 2016 en 2017 heeft de regionale inkooporganisatie zwaar ingezet op contractmanagement om aanbieders aan te zetten tot het werken volgens de nieuwe systematiek en de afspraken na te leven die hierover contractueel zijn vastgelegd. In 2016 is met nagenoeg alle aanbieders gesproken. Aanbieders waar de regionale inkooporganisatie, gemeente en toegangsorganisatie vertrouwen in hebben, in totaal ongeveer 50, zijn in 2017 niet opnieuw benaderd. Na 2017 verschuift de sturende rol wat meer naar het lokale team. Deze staat onder aansturing van de gemeente. Zo kan direct gestuurd worden op de gewenste veranderingen die Rijn met het stelsel wil bereiken. Dit gebeurt vooral op casusniveau, onder meer via het toetsen van arrangementen en resultaten. In de praktijk komt het voor dat arrangementen lang heen en weer 'getikt' worden, omdat de professional van het lokale team en van de jeugdhulpaanbieder er onderling niet uitkomen. Als er bij meerdere casussen knelpunten zijn, vindt er vanuit de toegang een gesprek plaats met de aanbieder. De toonzetting is wel anders dan in het contractmanagement. *'Aanbieders ... denken dat ze op het matje worden geroepen, terwijl ik juist het gesprek met ze wil aangaan over wat is er nodig om samen te werken en wat ons gedachtengoed is'*. Als dit overleg niet helpt wordt er opgeschaald naar contractmanagement. De afdeling toegang van de gemeente Rijn heeft hier korte lijntjes mee, omdat ze in hetzelfde gebouw zitten. Medio 2018 blijkt dat er bij meerdere gemeenten flinke tekorten op de gemeentelijke begroting voor jeugdhulp ontstaan, vooral doordat er meer hoog complexe hulp wordt toegewezen dan gepland. De inzet is dat het aantal hoog complexe casussen omlaag gaat en hier wordt vanuit de toegang op gestuurd. Dit leidt tot een aanzienlijk afname met 1/3^e.

Zowel het inkoopbureau als het lokaal team passen ook informele hiërarchie toe: ze spreken jeugdhulpaanbieders er op aan dat ze zich zo behoren te gedragen als is bedoeld. Dat is mogelijk omdat de gemeente kan refereren aan draagvlak voor het stelsel.

Marktsturing houdt voor de gemeente Rijn ook in dat er aanbieders kunnen verdwijnen. Uitgangspunt is continuïteit van hulp, niet van aanbieder. In de praktijk is een grote jeugdhulpaanbieder in de regio van Rijn, die ook voor andere regio's werkte, gecontroleerd afgebouwd. Deze organisatie was financieel in zwaar weer terecht gekomen en kon en wilde zich niet conformeren aan de manier van werken in Rijn. Hoewel onder druk van de Jeugdautoriteit¹ en andere regio's in eerste instantie gekoerst is op een reddingsoperatie, was dit niet het beleid van Rijn. Wel dat taken zorgvuldig werden overgedragen. Uiteindelijk is dit ook wat er is gebeurd. Met andere jeugdhulpaanbieders zijn afspraken gemaakt over het overnemen van cliënten. Per cliënt is een oplossing gezocht en gevonden. Vaak was dit anders dan een voortzetting van verblijf, bijvoorbeeld begeleid zelfstandig wonen. Volgens de gemeente zijn cliënten hier beter mee af en heeft de ontmanteling bijgedragen aan vernieuwing van het zorgaanbod.

4.3.3 Contract

In documenten is opgenomen wat voor gedrag van aanbieders verwacht wordt en welke spelregels er zijn. Voor aanbieders die een contract willen, is er een leidraad waarin is opgenomen hoe het stelsel werkt en wat aanbieders behoren te doen. En voor aanbieders die een contract krijgen is er een jeugdhulpcatalogus, waarin dit nog eens uitgebreider is beschreven. Beide stukken zijn onderdeel van de overeenkomst waarin de voorgeschreven werkwijze ook kort is opgenomen. Het contract is een verticaal contract, dat uitgaat van een opdrachtgever- en opdrachtnemerrelatie.

Het contractmanagement is er de eerste paar jaar sterk op gericht dat aanbieders zich houden aan de gemaakte afspraken en regels. De gesprekken met jeugdhulpaanbieders verschillen van karakter. Met aanbieders die niet werken zoals de gemeente voor ogen heeft, is het gesprek er vooral op gericht dat zij hun werkwijze aanpassen en zich houden aan het contract. Daarbij was de regionale inkooporganisatie bij de start van de arrangementensystematiek aanbieders bereid te helpen met de (bedrijfsmatige) invoering van de systematiek, omdat ze er begrip voor had dat dit niet voor alle aanbieders makkelijk te implementeren is. Dit gold zeker voor een aantal grote aanbieders, die zelf hebben meegewerkt aan de ontwikkeling van de systematiek. Als contractmanagement en hulp niet werkt, wordt de druk opgevoerd. Bijvoorbeeld door minder cliënten door te verwijzen of extra gesprekken te voeren. Vooral bij jeugdhulpaanbieders die zich sterk afhankelijk voelen van de gemeente voelt dit effect. Zo is er binnen een grotere GGZ aanbieder, die voor haar omzet grotendeels afhankelijk is van deze regio, weerstand tegen de arrangementensystematiek, vooral bij de professionals. Ook had de organisatie door financiële problemen wat anders aan haar heeft. Doordat het aantal cliënten behoorlijk afnam, voelde de organisatie zich gedwongen toch mee te gaan. Achteraf heeft ze hier voordeel van ervaren, doordat vanzelfsprekende werkwijzen ter discussie werden gesteld, zoals het lang doorbehandelen en het meer doelgericht werken als meerwaarde werd ervaren.

De ultieme maatregel is dat het contract wordt beëindigd. Hierover zijn bepalingen in het contract opgenomen. Dit is een aantal keer gebeurd, waaronder één van de combinaties, waardoor er zes

¹ Om toe te zien op het functioneren van het jeugdstelsel is in 2019 de Transitieautoriteit in het leven geroepen. Ze is de opvolger van de Transitie Autoriteit Jeugd, die een vergelijkbare rol had. Het doel van de Transitieautoriteit is de continuïteit van de jeugdhulp te borgen. De autoriteit kan worden ingeschakeld als gemeenten en aanbieders er onderling niet uitkomen. De Jeugdautoriteit kan dan een poging doen tot bemiddeling, tijdelijke liquiditeitssteun bieden, of verder opschalen naar het ministerie. Naast het opvangen van continuïteitsproblematiek, richt de Jeugdautoriteit zich ook op het signaleren en voorkomen van (financiële) problemen.

combinaties overbleven. ‘De gesprekken met aanbieders gaan met hard skills. Dit is het systeem, het moet op deze manier’.

Ook richten de pijlen zich op meer commercieel ingestelde, kleinere jeugdhulpaanbieders die de mazen van de systematiek opzoeken. Ze zijn uit op het maken van winst en hebben de grens om hulp verlaagd. Ze doen dit door lichte hulp te bieden, deels voor problemen die volgens de gemeente bij het gewone leven horen. Op papier maken ze arrangementen, maar ze werken niet volgens het gedachtegoed. Een deel neemt het voor lief dat de tweede 50% van het budget niet wordt betaald, omdat ze al met de helft goed uitkomt. ‘Ze zijn de cherrypickers’. Deze aanbieders worden aangesproken via contractmanagement en als dat geen resultaat heeft wordt er, als het kan, niet meer naar verwezen. Dat lukt niet altijd, omdat ouders ook via bijvoorbeeld de huisarts verwezen kunnen worden. Deze aanbieders adviseren ouders deze route te kiezen. Het is ook lastig, omdat cliënten niet klagen en de kwaliteitsmeting nog onvoldoende houvast biedt. De gemeente bereidt in 2022 een nieuwe inkoop voor om deze perverse elementen uit het systeem zoveel mogelijk in te dammen.

Met aanbieders die meegaan in de systematiek ligt de nadruk meer op hun ervaringen met het stelsel en transformatie. ‘Dan hebben we ook aanbieders die altijd meedenken in de ontwikkeling en daar lopen we wel een stapje harder voor’.

Na twee jaar strak sturen zijn er volgens de gemeente in 2018 voldoende aanbieders die werken volgens de arrangementensystematiek, waardoor de gemeente in staat is koers te houden. Het accent verschuift per 2018 naar het functioneren van de zorgcombinaties, die per 1 januari zijn gestart. Met andere aanbieders is er vooral een contractgesprek bij negatieve signalen. Ter vervanging van de individuele contractgesprekken start er in 2018 een ‘Overlegtafel laag complex’. Deze is vooral gericht op het informeren van aanbieders. Ook wordt er regionaal door de inkooporganisatie en lokaal door het lokale team één keer per jaar een zorgaanbiedersmarkt georganiseerd om de relaties te onderhouden.

4.3.4 Functioneren van het samenwerkingsverband

Waar in de ontwikkeling van het jeugdhulpsysteem in Rijn samenwerking de basis is, is het dat niet zo bij het functioneren van het systeem. Consequentie van de meer marktgerichte benadering is dat er in Rijn geen structureel samenwerkingsverband van gemeenten en jeugdhulpaanbieders of jeugdhulpaanbieders is en door de gemeente wordt dit ook niet gemist. De enige structurele samenwerkingsverbanden die er zijn, zijn de zorgcombinaties van jeugdhulpaanbieders. De gemeenten en de inkooporganisatie presenteren het systeem wel als een overlegmodel. Overleg met jeugdhulpaanbieders is een belangrijke basis op zowel casusniveau, organisatieniveau (contractmanagement) als systeemniveau. Ook aanbieders ervaren dat er altijd overleg mogelijk is. Daarbij gaat het vaak over het oplossen van knelpunten. Er is een kern van ongeveer vijftientig aanbieders ontstaan, waaronder de zorgcombinaties en kleinere aanbieders die door goed presteren groter zijn geworden. De gemeente zoekt vooral deze aanbieders op bij ontwikkelingen en vragen. Maar er zijn geen inhoudelijke doelen waar in gezamenlijkheid op strategisch en tactisch niveau door gemeenten en jeugdhulpaanbieders aan gewerkt wordt. De gemeente organiseert overlegtafels over hoog complexe en over laag complexe hulp. Aan de overlegtafel hoog complexe hulp gaat het vooral over gezamenlijke, praktische knelpunten. Over inhoudelijke ontwikkelingen houden de zorgcombinaties hun kaarten voor de borst, omdat ze elkaar toch als concullega’s zien. De overlegtafel laag complex is, door het aantal deelnemers, vooral een gremium waarbij de gemeente informatie kan zenden. Daarnaast heeft het zijn nut om relaties te onderhouden.

De vorming van zorgcombinaties wordt als een van de meer succesvollere elementen van het jeugdhulpsysteem in Rijn gezien. Door de vorming van zorgcombinaties zijn jeugdhulpaanbieders integraler en resultaatgerichter gaan werken. De jeugdhulpaanbieders ondersteunen dat de gemeente de vorming van zorgcombinaties heeft afgedwongen, en gaven aan dat betere samenwerking anders niet of pas later was gebeurd. Wel werken ze nog vooral productgericht en zijn ze, een enkele uitzondering daargelaten, nog niet tot nieuwe vormen van jeugdhulp gekomen. Van de zorgcombinaties zijn er volgens de gemeente twee kleinere, van nieuwere en meer vernieuwende aanbieders. Conform de marktbenadering zouden deze kunnen groeien, maar zij willen dat niet. Ook is de marktwerking beperkt omdat de zorgcombinaties zich deels op specifieke doelgroepen richten. Hoewel aanbieders bij hoog complexe zorg verplicht zijn om vooraf af te stemmen met het lokale team, gebeurt dit nog niet altijd. Het is voor de lokale toegang dan lastig om nog bij te sturen of om te buigen.

De aanpak heeft ook geleid tot een verschuiving in het zorglandschap. Een aantal kleinere aanbieders die volgens de gemeente werken zoals ze graag ziet zijn groter geworden en een aantal grote aanbieders die meer moeite hebben aan te haken, kleiner. Ook is hierdoor een ander, informeel netwerk ontstaan dan aan het begin van de decentralisatie. Wie de gemeente als partner ziet is verschoven. Bij de start waren dit vooral de grote, gevestigde aanbieders. Nu is er een kern ontstaan van ongeveer vijftientig aanbieders, waaronder een aantal zorgcombinaties en de kleinere aanbieders die door goed presteren groter zijn geworden. De gemeente zoekt deze aanbieders op bij ontwikkelingen en vragen. In deze aanbieders is vertrouwen. Hoewel op papier het vertrouwen in jeugdhulpaanbieders het uitgangspunt is in de sturing, is dit er niet in die aanbieders die niet werken volgens de systematiek of zich (te) commercieel gedragen.

4.3.5 Monitoren

Kern van wat de gemeente wil bereiken is dat er meer duurzaam resultaat wordt behaald met jeugdhulp: herstel van het gewone leven, waarbij geen jeugdhulp meer nodig is en jeugdigen ook niet terugkomen in de hulp. De kwaliteitsmeting biedt hier echter nog geen inzicht in. Wel zijn de gemeenten tevreden met wat er tot nu is bereikt. Dit meten ze vooral af aan het functioneren van het systeem als zodanig: de betrokkenheid van de lokale teams bij gezinnen is toegenomen, de arrangementensystematiek en de zorgcombinaties werken, jeugdhulpaanbieders zijn over de linie meer resultaatgericht gaan werken en de zorgcombinaties ook integraler, het aantal kinderen dat hoog complexe hulp krijgt is afgenomen, een groot deel van de aanbieders neemt deel aan de kwaliteitsmeting en de gemiddelde kosten voor jeugdhulp zijn in Rijn lager dan in Nederland. Het punt waar de gemeenten het minst tevreden zijn is dat het gebruik van laag complexe hulp flink is gestegen, en dat het systeem ruimte heeft geboden aan zogenaamde zorgcowboys.

De gemeenten baseren zich daarnaast op lokale dashboards, waarmee vooral het aantal kinderen per categorie gevolgd kan worden en hoe een gemeente het in dit opzicht doet ten opzichte van andere gemeenten uit de regio. In de gemeente Maas zal dit dashboard nog verder ontwikkeld worden. De bedoeling is dat er bijvoorbeeld ook gegevens komen over hoeveel instanties bij een kind betrokken zijn.

4.3.6 Leren

Door een onafhankelijke organisatie is in 2017 onderzoek gedaan naar wat professionals van het arrangementenmodel vinden. Ook heeft de regio dat jaar zelf een evaluatie gedaan op basis van vragenlijsten, discussietafels en evaluatiebijeenkomsten onder/met jongeren en ouders. Mede op basis van deze interne evaluatie heeft de regio de koers voor 2018-2021 bepaald en zijn twee volgende stappen in het stelsel gezet: de vorming van zorgcombinaties en een kwaliteitsmeting.

Waar de interne evaluatie vooral positief is, is het externe onderzoek, die vooral professionals heeft bevraagd kritischer. Volgens de gemeente is dat goed verenigbaar. Een verandering levert wrijving op en is wennen. Voor de samenwerkende gemeenten is het belangrijkste dat men op de goede weg is. Dat wordt begin 2020 opnieuw bevestigd door de cijfers uit de monitor. De volhardendheid en de regionale samenwerking hebben volgens de gemeente hun vruchten afgeworpen.

Doordat de gemeente als eerste in Nederland een resultaatgericht stelsel heeft ingevoerd ligt ze, zeker in het begin, onder een vergrootglas. Dit leidt ertoe dat ze zich wat afsluit van andere regio's en kritiek. 'In het begin heb je dat nodig om stappen te maken, dat je bondgenoten zoekt die hetzelfde denken. Maar soms zou een kritische denker goed zijn ... We kennen de gemeentes die ons stelsel adopteren, daar praten we mee. Maar soms zou het interessant zijn hoe doet een regio het die het heel anders doet. Wat gebeurt daar en wat kunnen we daarvan leren?'

Opvallend is dat aanbieders wel wezenlijke kritiek hebben op het systeem en de legitimiteit op onderdelen in twijfel trekken. Het gaat teveel uit van de maakbaarheid van kinderen en ook bij hen is de komst van 'cherry-pickers' een doorn in het oog. Door het adaptievermogen van de gemeente, waarbij op onderdelen bijstellingen zijn gedaan, zetten de meeste aanbieders zich hier overheen. Zo hebben de gemeenten en de regionale inkooporganisatie bijvoorbeeld ook ingezien dat er een kleine groep kinderen en gezinnen met dermate complexe problematiek is, waarvoor jeugdhulp niet iets tijdelijks is. Het adaptief vermogen van Rijn is vooral groot binnen het bedachte stelsel. De gemeenten worstelen nog wel met gewenste ontwikkelingen, die lastig in het systeem in te passen zijn, zoals bijvoorbeeld collectieve onderwijszorgarrangementen. 'Het lastige is keuzevrijheid als je met een of twee aanbieders gaat werken. Dat raakt een belangrijke waarde en daar moet je beleidsmatig een oplossing voor gaan bedenken?'

Er is de afgelopen jaren steeds meer inzicht ontstaan dat problemen van kinderen en jongeren relatief vaak hun oorsprong vinden in het gezin en de hoge maatschappelijke verwachtingen en (prestatie)druk op kinderen. Er komt daarom steeds meer roep om de oorzaak van problemen op te lossen in plaats van steeds meer jeugdhulp te verlenen.² Daarbij gaat het onder andere over 'multiprobleemgezinnen': gezinnen waar meerdere problemen met elkaar verweven zijn en elkaar versterken. Hierbij zijn vaak meerdere hulpverleners vanuit verschillende systemen betrokken, zoals maatschappelijk werkers, persoonlijk begeleiders, leerplichtambtenaren, psychologen, budgetplanners, huiswerkbegeleiders, opvoedondersteuners, arbeidsparticipatie en schuldhulpverleners. In de gemeente Rijn is een sleutelpositie voor bewonersondersteuning, waar burgers van alle leeftijden terecht kunnen met ondersteunings- of adviesvragen. Zij werken onder andere samen met de jeugdprofessionals van het lokale team. De gemeente streeft er daarnaast naar dat binnen de verschillende diensten van de gemeente er specifieke aandacht is voor jeugdigen. Daarnaast zet het lokale team ook in op samenwerking met bijvoorbeeld consultatiebureaus om eventuele problemen tijdig te signaleren. Het ei van Columbus voor een geïntegreerde aanpak van multiprobleemgezinnen is nog niet gevonden.

4.3.7 Lessen

1. Goede samenwerking tussen gemeenten is een belangrijke succesfactor geweest bij Rijn. In veel regio's ontbreekt het hieraan. Het lastige is dat samenwerking moeilijk af te dwingen is.
2. Naarmate een grotere systeemverandering wordt doorgevoerd is het belangrijker om adaptief te zijn, omdat plannen altijd anders uitpakken dan voorzien. Tegelijk zijn koersvastheid en consistentie nodig om beleid de tijd te geven om te landen en effect te sorteren. En om voorspelbaar en betrouwbaar te zijn voor organisaties die bij de uitvoering betrokken zijn. In Rijn is hier een

² In Nederland is het gebruik van jeugdhulp gestegen van 1:27 kinderen in 1987 tot 1:8 in 2020.

mooi evenwicht in gevonden. Te strak vasthouden aan een ingeslagen weg kan er toe leiden dat problemen niet opgelost worden, zoals bij andere gemeenten wel is gebeurd.

3. Een geïntegreerde aanpak voor multiprobleemgezinnen raakt de jeugdhulp en vooral ook de lokale teams. Het is lastig om hier geïntegreerd op te schakelen, omdat er zoveel domeinen bij betrokken zijn. Veel initiatieven zijn nog in de pioniersfase. Bijvoorbeeld in Maastricht waar gekozen is voor gezinsregisseurs met handelingsmacht. Vraagstuk bij pilots is nog wel hoe de onderliggende systemen te veranderen.

5 | Bouwstenen voor lokale partnerschappen in de Vlaamse context

Dit hoofdstuk heeft tot doel om vanuit de opdrachtomschrijving voor lokale partnerschappen in Vlaanderen tot een eerste toepassing te komen van het in dit rapport ontwikkelde afwegingskader, en daarmee ook de toepasbaarheid van het generieke afwegingskader te toetsen op basis van een concrete casus tijdens een doordenksessie met Europa WSE (op 2 februari 2023). In de lijn met het voorgestelde afwegingskader wordt vertrokken van de problematiek van de doelgroep en het doel van de vereiste dienstverlening, alvorens de vragen te behandelen omtrent ‘markt of netwerk’ en ‘opdracht of subsidie’.

De opdracht laat zich als volgt schetsen. De Vlaamse overheid stelt zich tot doel om tegen 2024 lokaal opgebouwde, duurzame, open en lerende partnerschappen opzetten, die vanuit een systemische benadering een gezamenlijk dienstverlening uitrollen naar inactieven en kwetsbare werkzoekenden met een complexe problematiek. De lokale partnerschappen zullen bestaan uit verschillende lokale organisaties die elkaar versterken in de complementariteit van hun dienstverlening. Centraal staat een positieve benadering van de werkzoekende, door te vertrekken vanuit de context en de problematieken van de ‘klant’ en in te zetten op ondersteuning van hun sterktes, competenties en talenten.

Vanuit Europa WSE, in samenwerking met VDAB en VVSG in het kader van het zogenoemde Capacity Building project, zijn de contouren voor het inrichtend kader al verder ontwikkeld. We geven deze hieronder telkens weer in een box, op basis van de stand van zaken in december 2022. De elementen voor de opdrachtomschrijving worden gevolgd door reflecties vanuit de centrale betrokkenen, zoals die naar voren kwamen op een interactieve werksessie (op 19 december 2022).

De **doelgroep** van de ESF-lokale partnerschappen zijn beroepsinactieven en werkzoekenden met een complexe problematiek. Een complexe problematiek behelst volgende elementen:

- de expliciete vraag die gesteld wordt door de doelgroep stemt niet noodzakelijkerwijze overeen met wat nodig is. Er is al herhaalde interactie nodig om de verschillende facetten van de (multi)problematiek te achterhalen;
- de aanpak moet rekening houden met en/of inspelen op de hele levenscontext (incl. de drempels die zich daarin situeren);
- er wordt verwacht dat in het traject er vooruitgang geboekt wordt, maar dat regelmatige terugval reëel is;
- er zijn grote verschillen wat betreft de noden en context wat ertoe noopt de juiste expertise rondom de persoon te verzamelen om op maat te werken.

Concreet gaat het om een doelgroep die vandaag binnen VDAB vooral bereikt wordt vanuit de intensieve dienstverlening (maar die niet alle intensieve dienstverlening behelst). Buiten VDAB wordt de doelgroep momenteel vooral bereikt via outreachende dienstverleners en OCMW's.

Het **doel** bestaat erin om de doelgroep te helpen om, vanuit hun context, gehoord/gezien te worden wat betreft hun uitdagingen om ten volle te participeren in de samenleving inclusief maar niet uitsluitend.

tend, qua werk. Vanuit de sterkten, competenties en talenten, zal de doelgroep ondersteuning krijgen om zelf stappen te zetten om dergelijke participatie te realiseren.

Voor de **samenstelling** van de partnerschappen wordt een onderscheid gemaakt tussen het kernteam en de bredere netwerkactoren. Het kernteam bestaat uit de vaste partners die overal terugkomen, namelijk VDAB, OCMW, aangevuld met CAW, CGG en andere experts. De bredere netwerkactoren vullen het partnerschap aan en worden ingeroepen al naargelang de lokale context en specifieke noden aan gespecialiseerde partners. Voor heel Vlaanderen is sprake van een 60-tal partnerschappen, ingedeeld volgens de schaal van de grootsteden Antwerpen en Gent en de intergemeentelijke werkingsgebieden. Uitgangspunt is tot een landdekkend aanbod te komen. De lokale partnerschappen zullen ondersteund en ontzorgd worden door provinciale of grootstedelijke ondersteuningsteams.

Op een interactieve werksessie met stakeholders van de ESF-lokale partnerschappen (19 december 2022) is het concept van de lokale partnerschappen getoetst aan het afwegingskader zoals opgemaakt in deze studie en aan het concept van de Human Learning Systems (HLS) in het VK.

Hierna is het resultaat van deze interactieve werksessie opgenomen, waarbij telkens eerst het ontwerp van inrichtend kader zoals opgemaakt door Europa WSE is gerapporteerd gevolgd door de belangrijkste uitkomsten van de interactieve werksessie. Er worden vier bouwstenen van het inrichtend beleidskader onderscheiden: dienstverlening, leerproces, organisatie, kwaliteit/resultaat/meten.

5.1 Dienstverlening

Opdrachtomschrijving

Wel	Niet
Een klantgerichte dienstverlening die zich aanpast aan wat er nodig is vanuit klantperspectief. De dienstverlening erkent de variatie in de noden van de doelgroep.	Een vast aanbod dat soms wel/niet werkt voor de doelgroep. Een vaste duur of gemiddelde van trajectduur.
Een geïntegreerde dienstverlening waarin de complexiteit van de noden samen aangepakt worden.	Een lineair traject waarin achtereenvolgens aan afzonderlijke noden wordt gewerkt.
Flexibiliteit om de dienstverlening continu bij te sturen op basis van het leerproces.	Een projectvoorstel waarin een aanbod wordt goedgekeurd waarvan niet meer kan afgeweken worden.

Reflecties vanuit de interactieve werksessie

Noden van de doelgroep als basis

Vertrekken vanuit de noden van de doelgroep, zorgt voor een gezamenlijk vertrekpunt van het partnerschap. De klant wordt daarbij best bekeken als een complex geheel aan noden die onderling verweven zijn. Als de ene nood niet vervuld is, ondergraaft dit een inspanning op een ander gebied.

De noden van de doelgroepen vormen ook een goede toetssteen voor de verdere werking en het leerproces. De vraag ‘helpt dit onze klant vooruit’ staat telkens centraal.

Correcte verwachtingen

Belangrijk is dat wordt uitgewerkt welke vrijheidsgraden een partnerschap heeft. Een sterke autonomie bevordert de maatgerichtheid en het draagvlak. Tegelijk hypothekeert een te grote vrijheid in het kader mogelijks de samenwerking, bijvoorbeeld door onduidelijkheid over de verschillende rollen en de mogelijkheden qua informatiedeling.

Dat impliceert dat de oproep vooral focust op hoe-vragen in plaats van wat-vragen. Dit laat wel vrijheid voor flexibiliteit en leren, maar geeft ook een kader. Denk daarbij onder meer aan:

- hoe zal de geïntegreerde dienstverlening worden georganiseerd?
- hoe zal collectief leren worden ingebouwd in de processen?
- hoe zal ruimte voorzien worden om in te spelen op onvoorziene omstandigheden?
- hoe zal de kwaliteit van de dienstverlening geborgd worden?
- ...

Een specifiek aandachtspunt daarbij is de rol (en bevoegdheid) van ondersteuners (zoals beoogd door Europa WSE), coaches (zoals opgezet in het capacity building project), *system stewards* (naar analogie met de HLS-benadering - zie hoofdstuk 3), die bij voorkeur duidelijk omschreven in de oproep staat.

Een consequente focus op de hoe-vragen roept de vraag op of, en in welke mate, de oproep ook de contouren moet vastleggen voor de samenstelling van het partnerschap en de gebiedsafbakening top-down moet bepalen. Daarmee verbonden is de vraag in welke mate de oproep ruimte zal laten voor de bottom-up dynamiek bij de vorming en werking van partnerschappen, bijvoorbeeld inzake woon- en werkplaats van de deelnemers.

5.2 Leerproces

Opdrachtomschrijving

Wel	Niet
Een continu leerproces dat als doelstelling heeft om de dienstverlening voor de doelgroep effectiever te maken. Het klantperspectief staat centraal. We zijn op zoek naar lerende partnerschappen die zich het leerproces eigen maken.	Een eenmalige leercyclus waarbij externe consultants/coaches langskomen met een programma.
Een leerproces dat vertrekt vanuit de dagelijkse werking, de dienstverlening aan de doelgroep (bijvoorbeeld via casuïstiek).	Een apart innovatietraject dat later nog vertaald moet worden naar de praktijk.
Een leerproces dat het partnerschap op alle niveaus uitdaagt. Zowel de dienstverleners die met de doelgroep aan de slag zijn als hun management.	Enkel de trajectbegeleiders leren.
Double loop leren ('de juiste dingen doen'), onderzoeken wat de onderliggende oorzaak is van de zaken die in de weg zitten van een effectieve dienstverlening.	Single loop leren ('de dingen juist(er) doen?').

Reflecties vanuit de interactieve werksessie

Inbouwen van leren

Leren moet worden ingebouwd en bestendigd in het continue proces van het partnerschap. Concrete aandachtspunten daarbij zijn:

- leren mag niet afhankelijk zijn van de gebeurlijke aanwezigheid van een coach;

- leren moet tussen de partners gebeuren, en ook tussen de partnerschappen (gezien de verschillende rollen van partners, verschillende expertise en de verschillende situaties per partnerschap);
- voorts is leren niet alleen een zaak van uitwisseling, maar ook een manier zoeken om dat wat geleerd is te verwerken en in te bouwen in de dagelijkse praktijk;
- er zal ook een systeem van uitwisseling tussen de coaches moeten worden opgezet, die zelf een belangrijke rol hebben in het behouden van de dynamiek in het leerproces: door bijvoorbeeld om de 3 maanden een feedbacksessie te organiseren aan de hand van een set vragen uit het leerkader (zie onder);
- in de HLS-benadering is leren de centrale focus voor prestatiebesturing en evaluatie: leren komt in de plaats van ‘blaming en accountability’, wat leren in de weg staat (want gericht op manipulatie en ‘gaming’). Leren maakt zinvolle verbetering mogelijk, en de sleutel daartoe ligt bij de rol van de system steward. De system steward creëert de condities waarin anderen effectief hun werk kunnen doen. Het principe luidt: hoe dichterbij de lokale context, hoe beter. De system steward is niet noodzakelijk degene die optreedt vanuit de opdrachtgever en financier, maar kan ook door lokale actoren in het partnerschap worden aangedragen. Bij het HLS-model maakt dit deel uit van het experiment.

Leerkader in de HLS-case Liverpool City Region (LCR)

Om ervoor te zorgen dat zowel de managementteams van de dienstverleners als de frontlijnteamen betrokken zijn, heeft LCR met het Assertive Outreach Delivery team een leerkader opgesteld. Het opstellen van een leerkader was effectief bij het verzamelen van inzichten die het team had verzameld over hun ervaring met het verlenen van de dienstverlening in de regio. Het bestaat uit de volgende vragen:

- wat heeft de afgelopen drie maanden goed gewerkt?
- welke uitdagingen en belemmeringen zijn er geweest?
- hoe hebt u deze uitdagingen overwonnen en aangepakt?
- welke uitdagingen blijven bestaan?
- hoe hebben partnerschappen uw werk ontwikkeld/beïnvloed?
- wat heeft u geleerd? En hoe kan dit uw werk in de toekomst beïnvloeden?

Van concurrenten naar partners

Er is afstemming nodig tussen de partners, die elk op hun domein gespecialiseerd zijn. Dat kan maar als er daadwerkelijk een houding van samenwerking is, wat niet evident is. De ‘oude gewoonte’ is immers dat men als concurrenten naar elkaar kijkt.

Met samenwerking alleen komt men nog niet tot een echt partnerschap. Partnerschap houdt in dat men durft voorbij de eigen doelstellingen gaan en een gezamenlijk doel formuleert.

Een risico is dat het delen van expertise doorkruist wordt door de concurrentiële verhouding waarin men zich bevindt bij (het vooruitzicht op) tendering. Momenteel is er, mogelijks door de tradities van tendering, te weinig vertrouwen tussen organisaties om tot een effectief delen van expertise te komen. Hiervoor zal sowieso een strategie voor de lange termijn moeten worden opgezet. Europa WSE zal ook lang genoeg op voorhand moeten duidelijk maken en communiceren of er een oproep voor partnerschappen zal gelanceerd worden, dan wel een klassieke tendering voor organisaties.

Belangrijk om de risico’s van concurrentie (en daardoor niet-uitwisseling van expertise) op te vangen is dat men zoekt naar complementariteit bij de samenstelling van het partnerschap. Denk bijvoorbeeld aan outreach en job-coaching, waarbij aparte specialisaties gecombineerd worden met overlappende activiteiten. Dit zet ertoe aan om samen te investeren in capaciteit.

Aanvullend aan een door de partners ondertekend alliantiecontract is ook een gezamenlijke set van alliantie-principes of waarden belangrijk. Deze waarden zetten bakens voor het functioneren van het partnerschap en het handelen van de deel uitmakende leden.

5.3 Organisatie

Opdrachtomschrijving

Wel	Niet
Partners met complementaire expertise.	Organisaties die allemaal hetzelfde doen.
Partners voeren een geïntegreerde werking uit.	Verdelen van taken en naast elkaar werken.
VDAB IDV en OCMW zitten mee in het partnerschap in gelijkwaardigheid met de andere dienstverleners. Ze brengen hun expertise in om de doelgroep te ondersteunen.	VDAB IDV en OCMW leiden toe en laten de dienstverlening over aan de andere partners.
Partners onderzoeken continu of hun expertise overeenkomt met de noden van de doelgroep. Indien er aanpassingen nodig zijn, is het partnerschap flexibel in uitbreiding/inkrimping.	Het partnerschap stelt niet (meer) in vraag of hun expertise aansluit bij de noden van de doelgroep.
Langere termijn investering in de capaciteit van het partnerschap om op basis van leer- en innovatieprocessen een steeds betere dienstverlening te bieden.	Korte termijn focus op grote(re) volumes.
Er is een onderscheid tussen kernpartners die nodig zijn voor de dagelijkse dienstverlening en onderaannemers die (tijdelijk) een specifieke rol opnemen.	Alle partners zijn kernpartner ongeacht hoe groot hun rol is. Daardoor zijn sommige partners voor bijvoorbeeld 10% VTE toegewezen aan het project en moeilijk beschikbaar voor teamvorming/leerprocessen.

Reflecties vanuit de interactieve werksessie

Afwegingskader als leidraad voor het partnerschap

Een goede benadering voor partners-in-spe kan erin bestaan het afwegingskader te vertalen naar de concrete lokale situatie, bij wijze van gezamenlijke oefening voor men zich als partnerschap kandidaat stelt. Zo zie je alvast of alle partners op dezelfde lijn zitten in de verschillende facetten van de oproep. Tijdens de interactieve werksessie werd deze denkoefening voor een eerste keer gemaakt, maar op een collectief niveau. De inzichten hieruit kunnen houvast bieden voor een lokale vertaling.

Locatie

De ervaring leert dat de front-office zo dicht mogelijk bij de klanten moet staan, eventueel zelfs bij klanten thuis. Het is geen toeval dat de one-stop-shop momenteel regelmatig wordt aangeprezen als gewenste aanpak. Voor kwetsbare groepen impliceert dit dat die 'shop' zich op een laag niveau (bv. wijkniveau) bevindt.

In die aanpak is het moeilijk om alle partners daar effectief te vestigen. Er is dus een verschil tussen de front-office (waar de klanten komen, gedecentraliseerd, alle diensten samen) en de back-office (waar de partners elkaar ontmoeten, gecentraliseerd).

Het is wel belangrijk dat de organisaties elkaar heel regelmatig zien op een bepaalde locatie in functie van het informele leren. Enerzijds krijg je de beste resultaten wanneer niet vanuit de eigen organisatie, maar vanuit het geheel overlegd wordt. Anderzijds zijn er de vaste zetels of standplaatsen van insti-

tutionele partners, waar niet zomaar van afgestapt kan worden. Een mogelijke oplossing is een flexibele aanpak, waarbij het partnerschap zich collectief verplaatst naar verschillende zetels.

Financiële afwegingen

Het poolen van middelen op het niveau van het partnerschap vergroot de collectieve betrokkenheid en gaat versnippering tegen. Het is ook een mogelijke manier om ervoor te zorgen dat de aanpak legislatuur-overschrijdend wordt (in de tijd), zodat de besteding van middelen vanuit een bepaald plan niet plots wordt afgeschaft. Er zijn wel een aantal drempels waar rekening mee gehouden moet worden:

- pooling is niet evident als er meerdere financieringsbronnen zijn (naast ESF);
- soms zijn er politieke remmingen, bijvoorbeeld als de middelen afkomstig zijn van verschillende domeinen (van verschillende partijpolitieke strekking).

Het kan een meerwaarde zijn om een reservebudget in te bouwen, dat voldoende flexibel kan ingezet worden. Doorheen een langdurig partnerschap kunnen immers onverwachte wijzigingen met een grote financiële impact opduiken:

- er kunnen onverwachte ontwikkelingen zijn op niveau van noden & doelgroep (asielzoekers Oekraïne; coronacrisis, ...);
- het kan en cours de route blijken dat bijvoorbeeld meer psychologische begeleiding nodig is (dus inzet van ander type personeel);
- er kunnen verschuivingen tussen de partners nodig zijn;
- er kan een 'vide' zijn gedurende een periode bij een partner, personeel dat uitvalt en waar niet direct vervanging voor is.

Het is dus belangrijk om niet zozeer te investeren in een totaalpakket aan activiteiten, maar in een capaciteit bij een partnerschap van organisaties. Dit vraagt om een flexibele programmatie. Het veronderstelt op het niveau van het project een HR-beleid dat de aparte organisaties overstijgt, om te kunnen continueren of inspringen voor elkaar als daar nood aan is.

Hieraan gekoppeld is de langere duur van de samenwerking, bijvoorbeeld naar het model van de Human Learning Systems, inspirerend. Het geeft namelijk de kans tussentijds te evalueren en bij te sturen. Op die manier is een groeitraject mogelijk, waarbinnen het vertrouwen en de expertise zich verder kunnen ontwikkelen.

Schaal afgestemd op middelen en noden

De combinatie van enerzijds fusies van gemeentebesturen en anderzijds de afbakening van de referentieregio's zorgen ervoor dat een onderbouwde keuze van de bestuurlijke schaal steeds relevanter wordt. Een te grote uniformiteit nastreven in de schaal van de samenwerkingsverbanden schiet zijn doel voorbij. De verschillen tussen regio's qua traditie in samenwerking, de grootte van het werkingsgebied, de kenmerken van de doelgroep en de beschikbare capaciteit zijn daar te groot voor.

De grote lokale diversiteit mag echter niet in de weg staan van het inzetten van de beschikbare middelen op een voldoende grote schaal, die ook is afgestemd op het kader van de referentieregio's. In de mate van het mogelijke wordt best synergie gezocht met bestaande regionale samenwerkingen. Het niveau van de regierol sociale economie heeft potentieel, maar kent zijn beperkingen. Zo valt dit nog niet overal samen met de referentieregio's en zorgt het in sommige regio's voor een beperkte schaal die mogelijk niet volstaat om met de voorziene middelen aan de vooropgestelde doelstellingen te voldoen.

5.4 Kwaliteit/resultaten/meten

Opdrachtomschrijving

Wel	Niet
Kwaliteit als 'de dienstverlening aanbieden die nodig is voor de klant, niet meer en niet minder'.	Behalen van normen (via checklists, streefcijfers, vaste stappenplannen, ...).
Zelf aanwezig zijn in de partnerschappen via bijvoorbeeld de coaches om deze vorm van kwaliteit na te streven.	Kwaliteitsborging op basis van papieren dossiers vanuit een ivoren toren.
Meten op basis van indicatoren én observaties én interviews én ...	Metten louter op basis van indicatoren.
Rapporteren naar legitieme belanghebbenden die een mandaat geven. Bijvoorbeeld je wil weten hoeveel van zelfs een uiterst kwetsbare doelgroep uiteindelijk duurzaam werk vindt.	Niet vanuit een ivoren toren als management gaan sturen op die rapporteringen (bijvoorbeeld met streefcijfers).

Reflecties vanuit de interactieve werksessie

Collegiale verantwoording en beheersstructuur

Een belangrijk vooraf uit te klaren punt is de collegiale verantwoording van het partnerschap: het partnerschap is collegiaal verantwoordelijk voor de prestaties en resultaten van de samenwerking naar de doelgroep. Bijgevolg kan een samenwerkingsverband daarom best de structuur van een rechtspersoon aannemen.

In de HLS-case *Plymouth Alliance* is er geen eigen rechtspersoonlijkheid op niveau van de alliantie. De alliantie is een juridische partnerschapsovereenkomst tussen de verschillende diensten en het stadsbestuur. De alliantie is een middel om risico's, verantwoordelijkheden en mogelijkheden te delen. Het is een manier van werken gebaseerd op afstemming over de resultaten en inzet voor principes en handelwijzen. Het is geen rechtspersoon. De deelnemers behouden hun eigen identiteit en interne controle.

Er moet ook een beheerstructuur zijn. Dit moet duidelijk vermeld worden in de call, naast de vraag aan de indiener om de parameters/criteria aan te geven die de basis vormen voor de besteding & verdeling van de middelen. Deze beheer- en verdelingsstructuur moet gebaseerd zijn op een analyse (op basis van monitoring en onderzoek) van doelgroep, noden, aan te bieden diensten, gevolgd door welke partners daarbij voor welke taken zullen instaan en personeel zullen inzetten. Pas daarna komt het budget op de proppen, en de allocatie van de financiële middelen binnen het partnerschap.

Flexibiliteit qua partners

Een langdurig partnerschap vereist een zekere vrijheid om in te grijpen zowel in positieve als in negatieve zin. Positief is om andere actoren te betrekken als de nood dat vereist, negatief als een partner blijkt geeft van afwijkende waarden of principes, of niet bereid blijkt zich in het onderlinge leerproces in te schrijven. Er wordt best vroeg in het proces vastgelegd (bijvoorbeeld in het contract tussen partners) hoe partners een niet-presterende partner kunnen aanspreken, corrigeren en desgevallend uitsluiten.

Bij melding door de coaches van niet-presteren (of ondermaats) van een partner uit een consortium kan er een belangrijke rol zijn voor Europa WSE als finaal arbitrerend orgaan ten aanzien van het globale systeem van lokale partnerschappen.

Nog voor de call kan Europa WSE al begeleiding aanbieden voor de samenstelling van het partnerschap (over welke noden gaat het, welke diensten, welke expertise is vereist). Sowieso kunnen partners niet langer separaat voorstellen indienen. De volgorde is dus idealiter:

- detectie van noden;
- samenstelling partnerschap;
- indienen op de oproep.

5.5 Toetsing aan het afwegingskader

5.5.1 Markt of netwerk: inhoudelijke criteria (niveau 1)

De lokale partnerschappen zijn naar de inhoudelijke criteria te situeren aan de zijde van het netwerkmodel.

Marktmodel	Netwerkmodel
<p>Het marktmodel gaat uit van actoren die al bestaan en die opereren vanuit een eigen business logica.</p> <p>De aanwezigheid van beschikbare capaciteit vormt één van de voorwaarden voor marktwerking.</p> <p>Marktvoorwaarden moeten ook voldoende aantrekkelijk worden geformuleerd (o.m. inzake schaal)</p> <p>Het marktmodel drijft naast non-profit spelers ook op commerciële spelers. Daarbij werken ze specifieke services uit, al dan niet in een aparte venture met minder dwingend winstobjectief.</p>	<p>Louter commerciële spelers zullen niet geneigd zijn om een leidende rol te spelen bij de lokale partnerschappen..</p> <p>Voor een deel komt men bij de lokale partnerschappen uit bij bestaande non-profit organisaties, die in een nieuwe constellatie van langdurige samenwerking de processen en diensten herdefiniëren en afstemmen of integreren.</p> <p>Van dergelijke ingrijpende samenwerking kan men niet verwachten dat deze meteen tot extra resultaat leidt. Het gaat om een gezamenlijk leerproces dat maar kan slagen als er vertrouwen is tussen de partners.</p>

5.5.2 Markt of netwerk: vormelijke criteria (niveau 2)

Naar vormelijke criteria komen volgende keuzes naar voor.

Marktmodel	Netwerkmodel
<p><i>Rol overheid (hier centrale overheid)</i></p> <p>De overheid stelt zich op afstand van de uitvoering. Spelers worden contractueel aangestuurd en deels afgerekend op het bereikte resultaat in termen van output of outcome.</p>	<p>De centrale overheid (hier Europa WSE) is partner bij coproductie (in brede zin). De overheid creëert mee het resultaat.</p> <p>Dat vereist dat rollen goed worden onderscheiden. De centrale overheid neemt een faciliterende rol op als coach in de lokale partnerschappen. Deze rol is te onderscheiden van andere rollen zoals de rol van beheerder, evaluator en beleidsondernemer (die ook input geeft aan de lokale partnerschappen). In deze andere rollen is de overheid niet betrokken als lokale partner. De rol als coach stelt bijzondere vereisten inzake competenties en capaciteiten, die aan bod komen in het Capacity Building project ter voorbereiding van het nieuwe regime van lokale partnerschappen in 2024. De coach zorgt ervoor dat input door de lokale actoren op een goede manier ontstaat. Andersom geeft de coach input naar het centrale niveau.</p> <p>Tenslotte zorgt de betrokkenheid van VDAB als partner in de partnerschappen voor co-productie op het vlak van de dienstverlening zelf.</p>

<p><i>Focus</i></p> <p>Focus ligt dus op de prestaties op het niveau van output of outcome.</p> <p><i>Monitoring</i></p> <p>Kwantitatieve targets primeren en sturen rechtstreeks het gedrag van de dienstverleners. Het resultaat ligt voor alle spelers vast en er is geen variatie mogelijk. Resultaatsmeting en -financiering staan centraal.</p>	<p>Focus ligt op de samenwerking en het (leer)proces. De centrale overheid geeft de lokale partnerschappen de vrijheid om het resultaat te bereiken op hun eigen manier.</p> <p>Er is meer variatie mogelijk qua opvolging van de voortgang in het verlengde van de eigen visie en strategie. De lokale partnerschappen bepalen zelf hun opvolgingssysteem binnen de richtlijnen van Europa WSE. Daarnaast zullen zij de nodige gegevens rapporteren aan Europa WSE (bv. doorstroom naar een job, training, ...). Maar ze zullen er niet blindelings op gestuurd worden. Er komt een ontkoppeling tussen formele rapportage en het leren binnen (en tussen) de partnerschappen. Het leren zelf betreft echter ook wel de vorderingen die voor elke deelnemer gemaakt worden inzake zelfredzaamheid, ook wat betreft het participeren aan de arbeidsmarkt.</p> <p>Zelfredzaamheid is echter moeilijker te meten en kan lokaal op verschillende manieren worden opgevolgd. Variatie in opvolging van (verandering op) criteria moet mogelijk zijn, en kan ook op een kwalitatieve manier.</p> <p>Duurtijd van trajecten zal centraal ook worden opgevolgd, niet om blindelings op af te rekenen maar om eruit te leren.</p> <p><i>Open/ gesloten partnerschap</i></p> <p>De lokale partnerschappen nemen een tussenpositie in. Rollen worden ex ante helder en goed afgebakend. Dat geldt vooral voor de institutionele partners. Voor lokale actoren kan het opener.</p>
---	---

5.5.3 Opdracht of subsidie (niveau 3)

Voor de activiteiten op het gebied van dienstverlening aan werkzoekenden heeft Europa WSE de keuze tussen opdracht of subsidie. Europa WSE organiseert zelf geen dienstverlening, in tegenstelling tot VDAB. Bovendien heeft VDAB als kerntaak om alle werkzoekenden te registreren, in te schatten en door te verwijzen naar verdere dienstverlening, intern bij de eigen diensten of extern naar partners. De kerntaak van VDAB als dienstverlenende instantie maakt dat de Wet op de Overheidsopdrachten in de regel van toepassing is (Rekenhof, 2021). Voor Europa WSE, bevoegd voor ESF, geldt dit niet. De afdeling Europa WSE, als onderdeel van het departement Werk, bevindt zich in een meer onafhankelijke positie om de rol als opdrachtgever op te nemen dan VDAB, en komt aldus meer tegemoet aan het principe van scheiding tussen rollen van opdrachtgever en uitvoerder (*purchaser-provider split*).

Opdracht	Subsidie
<p>Bij een opdracht primeert het contract en de concurrentie gericht op betere prestaties.</p> <p>Financiële middelen worden minstens gedeeltelijk gekoppeld aan bereikte resultaten op het niveau van output (omzet) of outcome (vooruitgang gemeten ten opzichte van een 0-meting).</p>	<p>Samenwerking primeert om het verschil te maken. Resultaat hangt mee af van de inspanning van institutionele actoren VDAB, OCMW, e.a.</p> <p>Financiële middelen worden gekoppeld aan de input in termen van VTE's, dienstverlening, e.a.</p> <p>Het subsidie-instrument laat meer ruimte voor bottom up dynamiek, experiment en innovatie.</p>

Het doel is om lokale overheden te stimuleren om samen te werken met andere actoren, het doel is niet om lokale overheden in te kopen als marktspeler. Ook voor de samenwerking met VDAB gaat het niet aankopen bij de VDAB. Vanuit Europa WSE past het betrekken van de lokale besturen en VDAB wel in een subsidieloga. Daarnaast kunnen deze institutionele partners zelf via overheidsopdrachten werken. Het specifiek kader van Europa WSE moet toelaten dat partners op een gelijkwaardige manier kunnen werken. De specifiek juridische vorm voor de lokale

partnerschappen wijst dus eerder in de richting van een subsidie-oproep dan van een opdracht conform de wet op de overheidsopdrachten.

- BIJLAGEN -

bijlage 1 Interviews

Rekenhof		
20-08-2021	Inhoudelijk	Jo Baele
29-09-2021	Juridisch	Jo Baele, Bart Andriessens, Leen De Smet
VDAB		
1-07-2021, 15-10-2021	Dienst strategie	Sven De Haeck (x2)
26-11-2021	Dienst regie en Samenwerking CEO; teamleider samenwerking O-Vl.	Carine Doucet, Anna Vanderstukken Wim Adriaens; Marijke Aerts
1-02-2022, 13-09-2022	SIB, tenders	Patrick Maes, Anna Vanderstukken
Lokale besturen en netwerken		
2-12-2021	Antwerpen	Nadine Rypens (Dries Van Gool)
9-11-2021	Gent	Tina Demeersman, Gudrun Van Der Gucht & An Huybrechts
4-11-2021	POM West-Vlaanderen	Heidi Hanssen
1-12-2021	Economisch Huis Oostende	Jan Polley & Sofie Coudeville
14-10-2021	Neteland - partnerschap	Margot Lembrechts
21-10-2021	Neteland - regiovorming	Lieven Janssens
08-12-2021	Antwerpen (OCMW)	Marijke Haderman
13-12-2021	Kortrijk	Hanne Denoo; Nele Verhaeghe
17-09-2021	VVSG	Dries Van Gool
7-12-2021	Werkplekarchitecten	Bert Boone
Beleid		
<i>Internationaal</i>		
19-08-2021	OECD	Kristine Langenbacher
23-12-2021	University of Porthsmouth	Dan Finn
10-01-2022	University of Melbourne	Michael McGann
<i>Vlaams beleid</i>		
15-02-2022	Kabinet Crevits	Daan Blomme en Marie-Charlotte Schurmans
13-10-2021, 23-09-2022	PIO	Veerle Lories, An Schrijvers
1-10-2021, 26-09-2022	ACV	Maarten Gerard

Interviews case studies

Human Learning Systems	
<i>Algemeen</i>	
Centre for Public Impact; Northumbria University (UK)	Toby Lowe
<i>Cases</i>	
Plymouth City Council	Gary Wallace
Shekinah, Plymouth Alliance	John Hamblin
The Whitechapel Centre, Combined Authority van Liverpool City Region	Toni Morgan & Sophie Mayor
Jeugdhulp Nederland	
Erasmus Universiteit Rotterdam	Menno Fenger, Beatrijs Jansen

Interviewleidraad buitenlandse case studies

<p><u>1. Beleidsinitiatief en bestuurscontext</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Van wie kwam het initiatief voor het partnership? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe is het partnership geëvolueerd? hoe verliep de sturing in het verleden? Welke ervaringen had men met marktwerking (tendering)? ▪ Hoe is het partnership samengesteld? <input type="checkbox"/> Voor welke doelgroep wordt het partnership beoogd? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe verloopt de instroom? hoe wordt de doelgroep bereikt? <input type="checkbox"/> Welke integratie van dienstverlening op welke domeinen wordt beoogd? <input type="checkbox"/> Binnen welke specifieke bestuurscontext past het partnership? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Past het partnership in een bredere beweging naar devolution of decentralisatie en joint-up services? ▪ Wie financiert? meer dan één instantie? op welk overheidsniveau: centraal, regionaal of lokaal? ▪ Hoe is de balans in sturing van bovenaf vs. zelfsturing? ▪ Is er sprake van voldoende autonomie voor het partnership? ▪ Welke rol speelt de centrale overheid in relatie tot de lokale overheid (in de betrokken beleidsdomeinen)? ▪ Is er ruimte voor differentiatie in (groot)stedelijke context?
<p><u>2. Opdrachtgeverschap</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Wie is/zijn de opdrachtgevers? <input type="checkbox"/> In welke mate is er sprake van co-commissioning of co-productie bij opdrachtgeverschap? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe krijgt dit vorm (consultatie, dialoog, ...) en met wie (financiers onderling, financiers samen met aanbieders)? ▪ Is er sprake van meerdere financiers of van een commissioning team? <input type="checkbox"/> Hoe ver gaat de betrokkenheid van de opdrachtgever met de uitvoering van de dienstverlening? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Is er sprake van gedeeld eigenaarschap tussen opdrachtgever en aanbieders? ▪ Is er sprake van vertrouwen in de relaties tussen opdrachtgever en aanbieders? <input type="checkbox"/> Welke vrijheidsgraden biedt de wetgeving op overheidsopdrachten? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hoe groot is de ruimte om de grenzen op te zoeken van het wetgevend kader?
<p><u>3. Contract</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Is het contract toegekend aan het partnership (cf. alliance contract) of aan meerdere organisaties binnen het partnership? <ul style="list-style-type: none"> ▪ In het geval van alliance contract, hoe worden de middelen verdeeld met andere partners? ▪ In het geval van aparte financiering per organisatie, welke afspraken worden gemaakt voor gezamenlijke inzet van middelen in functie van de noden? <input type="checkbox"/> Is er sprake van een langere duurtijd van contracten? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Formeel of informeel toegezegd perspectief? ▪ In hoeverre komt dit perspectief tegemoet aan onzekerheid over de continuïteit in de dienstverlening bij aanbieders? <input type="checkbox"/> Hoe is de verhouding in de financiering tussen up-front financiering en payment-for-results? <ul style="list-style-type: none"> ▪ In hoeverre komt dit tegemoet aan de beoogde oplossing voor alle cliënten?
<p><u>4. Functioneren van het samenwerkingsverband</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> Op welke manier is de rol- en taakverdeling binnen het netwerk opgevat en uitgewerkt? <input type="checkbox"/> Is er sprake van een system steward (of gelijkaardig)? Met welke rol? Welke specifieke functie-eisen? door wie aangestuurd: vanuit de opdrachtgever? <input type="checkbox"/> In welke mate is er sprake van een relatie met de cliënt gericht op empowerment, coproductie, maken van eigen keuzes? <input type="checkbox"/> Wie bepaalt met welke cliënten wordt gewerkt, en waar cliënten worden naar doorverwezen? hoe wordt dit bepaald? <input type="checkbox"/> Welke positie neemt het lokale bestuur in ten opzichte van andere partners in het lokale netwerk?

<u>5. Monitoring & opvolging</u>	<input type="checkbox"/> Worden de resultaten van het partnership gekwantificeerd? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Op basis van welke maatstaven? Hoe worden deze gebruikt bij de sturing? ▪ Zijn er ook kwalitatieve maatstaven? zijn er maatstaven gericht op meerdere actiedomeinen? Hoe worden deze gebruikt bij de sturing? ▪ Hoe verloopt het evaluatieproces van het partnership? <input type="checkbox"/> In welke mate staat de opvolging mee in functie van opschaling (grotere volumes, schaaluitbreiding)? <input type="checkbox"/> Welke link is er tussen de monitoring en de leerstrategie (zie onder)? <input type="checkbox"/> Hoe is de verantwoording (accountability) opgevat? <ul style="list-style-type: none"> ▪ In hoeverre speelt de behoefte om controle te houden? ▪ Als lokale besturen (co-)financieren, hoe is de balans bij de verantwoording tussen kwantitatieve verantwoording en andere vormen van verantwoording?
<u>6. Lerend vermogen</u>	<input type="checkbox"/> Welke plaats krijgt leren met het oog op een andere beleidsoplossing dan voordien gangbaar was? Hoe krijgt het leren vorm? <input type="checkbox"/> Wordt de leerstrategie voor samenwerking geïnitieerd en aangestuurd van bovenaf of komt dit vanuit het netwerk zelf? <input type="checkbox"/> Is er ook sprake van kennisdeling met andere netwerken?
<u>7. Succes- & faalfactoren</u>	<input type="checkbox"/> Lessons learned van het partnership: succesfactoren en drempels <input type="checkbox"/> Lessen voor ESF & de Vlaamse lokale context

Referenties

Hoofdstuk 1: uitgangspunten voor het afwegingskader & hoofdstuk 2: bouwstenen voor het afwegingskader

- Bakker, L., Reitsma, J., Huberts, S., & Van der Veen, S. (2019). Literatuurverkenning 'uitwerking generiek re-integratiebeleid op doelgroepen'. Den Haag. APE Public Economics.
- Behaghel, L., Crépon, B., & Gurgand, M. (2014). Private and public provision of counseling to job seekers: Evidence from a large controlled experiment. *American economic journal: applied economics*, 6(4), 142-74.
- Belfius. (z.d.). De basisprincipes inzake overheidsopdrachten. Opgehaald van <https://www.belfius.be/corporate/NL/Themas/B2G/regelgeving-overheidsopdrachten/basisprincipes-overheidsopdrachten/index.aspx?firstWA=no>
- Bennenbroek, F., Buckle, A., Drijvers, A., Kistemaker, N., Oomkens, R., Rossetti, S., Salome, L., van der Schoor, R., & Wachter, M. (2021). Afwegingen bij re-integratie en jobcoaching. UWV.
- Benoot, T., Dursin, W., Verschuere, B., & Roose, R. (2021). Lessons from Ricoeur's 'capable human being' for practices of personalisation in three European countries. *Disability & Society*, 36(5), 772-794.
- Berge, M. S. (2018). How do we understand partnership working? Experiences from a telecare project. *Social Policy & Administration*, 52(1), 50-66.
- Brandsen, T., Steen, T., & Verschuere, B. (2018). Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services (p. 322). Taylor & Francis.
- Bruttel, O. (2005). Delivering active labour market policy through vouchers: Experiences with training vouchers in Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 71(3), 391-404.
- Callens, C., Verhoest, K., & Van Doninck, D. (2020). Enhancing innovation through public-private collaboration. Tropicco, Policy Brief.
- Callens, C., Verhoest, K., Van Doninck, D., & Dockx, E. (2020). Practices of external collaboration for service delivery: comparative case studies on external collaboration in eHealth partnerships. Tropicco, Report.
- Clasen, J., & Mascaro, C. (2022). Activation: a thematic and conceptual review. *Journal of European Social Policy*, 09589287221089477.
- Considine, M., & O'Sullivan (Eds.). (2015). *Contracting-out Welfare Services: Comparing National Policy Designs for Unemployment Assistance*. Wiley-Blackwell.
- Considine, M., O'Sullivan, S., & Nguyen, P. (2018). The policymaker's dilemma: The risks and benefits of a 'black box' approach to commissioning active labour market programmes. *Social Policy & Administration*, 52(1), 229-251.
- Considine, M., O'Sullivan, S., McGann, M., & Nguyen, P. (2020). Contracting personalization by results: Comparing marketization reforms in the UK and Australia. *Public Administration*, 98(4), 873-890.
- Considine, M., O'Sullivan, S., McGann, M., & Nguyen, P. (2020). Contracting personalization by results: Comparing marketization reforms in the UK and Australia. *Public Administration*, 98(4), 873-890.
- Considine, M., O'Sullivan, S., McGann, M., & Nguyen, P. (2020). Locked-in or Locked-out: Can a Public Services Market Really Change?. *Journal of Social Policy*, 49(4), 850-871.
- Csillag, M., & Scharle, Á. (2017). Sustainable integration into the labour market: analytical paper. Publications Office of the European Union.
- Davern, E. (2020). PES partnership management. Publications Office of the European Union - Thematic Paper.

- De Cuyper, P., Struyven, L., & Vanhoren, I. (2005). Begeleiding van werkzoekenden op private leest. *Over. werk. Tijdschrift van het Steunpunt WAV*, 15(2), 101-105.
- Departement Werk en Sociale Economie (2022). *Activate Together. Lessen en aanbevelingen uit het lerend netwerk*. Brussel.
- Department for Education (2020). *Good commissioning principles and practice*. UK Government - Commissioning Support Programme paper.
- Dickinson, H. (2015). *Commissioning public services evidence review: Lessons for Australian public services*.
- Dickinson, H., & Glasby, J. (2010). 'Why Partnership Working Doesn't Work' Pitfalls, problems and possibilities in English health and social care. *Public Management Review*, 12(6), 811-828.
- Egdell, V., & Graham, H. (2017). A capability approach to unemployed young people's voice and agency in the development and implementation of employment activation policies. *Social Policy & Administration*, 51(7), 1191-1209.
- Farnsworth, K., & Irving, Z. (Eds.). (2014). *Social Impact Bonds: Shifting the Boundaries of Citizenship - Social Policy Review 26: Analysis and debate in social policy, 2014*. Policy Press.
- Fertig, M., & Csillag, M. (2015). *Cost-benefit analysis of remedial interventions for the long-term unemployed*. Publications Office of the European Union.
- Finn, D. (2010). *Outcome based commissioning: lessons from contracting out employment and skills programmes in Australia and the USA*. UK Commission for Employment and Skills.
- Freier, C., & Senghaas, M. (2022). Placement advisors as innovators. How professionals use enhanced discretion in Germany's public employment services. *Journal of Social Policy*, 51(1), 155-172.
- Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy*. London: Sage.
- Gash, T., & Panchamia, N. (2013). *When to Contract: Which service features affect the ease of government contracting?* Institute for Government.
- Gash, T., Panchamia, N., Sims, S., & Hotson, L. (2013). *Making public service markets work: Professionalising government's approach to commissioning and market stewardship*. Institute for Government. http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Making_public_service_markets_work_final_0.pdf.
- Glorieux, I. (2000). Beleidsambitie op de korrel: Beleidsintenties werkgelegenheid krijgen grootste onderscheiding!. *Over. Werk*, 10(1-2), 87-90.
- Gregg, P., & Cooke, G. (2010). *People are the principal agents of change in their lives... Liberation Welfare*.
- Haaland Wittenberg, A., Dorenburg, J., and Schöenberg, L. (2016). *PES Network Conference: Integration Of The Long-Term Unemployed*. Publications Office of the European Union - Summary Report.
- Hägele, H. (2019). *Thematic Review Workshop on Co-creation of services*. Publications Office of the European Union - Thematic Paper.
- Ham, C. (2014). *Reforming the NHS from within: beyond hierarchy, inspection and markets*.
- Hansen, M. P., Christensen, S. E., & Triantafillou, P. (2020). *Long-term Unemployment Collaborations in Five Countries: Challenges and Lessons Learned*. Tropico, Report.
- Hiebl, J., & Hempel, K. (2019). *Improving Public Employment Services Through Partnerships with Non-Public Providers*.
- Hooge, E. H., Waslander, S., & Theisens, H. C. (2022). The many shapes and sizes of meta-governance. An empirical study of strategies applied by a well-advanced meta-governor: the case of Dutch central government in education. *Public Management Review*, 24(10), 1591-1609.
- James, O., & Jilke, S. (2020). Marketization reforms and co-production: Does ownership of service delivery structures and customer language matter?. *Public Administration*, 98(4), 941-957.
- Jantz, B., & Klenk, T. (2013). *From a provider to a market regulator? The changing role of the German Federal Employment Agency*. PART_WEL International Conference, Pisa.
- Jantz, B., Klenk, T., Larsen, F., & Wiggan, J. (2018). Marketization and varieties of accountability relationships in employment services: Comparing Denmark, Germany, and Great Britain. *Administration & Society*, 50(3), 321-345.

- Juchtmans, G., & Wouters, M. (2021). Procesevaluatie activeringstrajecten voor personen met een medische, mentale, psychische, psychiatrische en/of sociale problematiek. Departement Werk en Sociale Economie.
- Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (Eds.). (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage.
- Kinder, T. (2012). Learning, innovating and performance in post-new public management of locally delivered public services. *Public Management Review*, 14(3), 403-428.
- Klimavičiūtė, L., Chiodo, V., De Pieri, B., & Gineikytė, V. (2021). Study on the Benefits of Using Social Outcome Contracting in the Provision of Social Services and Interventions—A Cross-Country Comparative Assessment of Evolving Good Practice in Cross-Sectoral Partnerships for Public Value Creation. *Social Affairs and Inclusion*.
- Knight, A. D., Lowe, T., Brossard, M. & Wilson, J. (2017). *A Whole New World: Funding and Commissioning in Complexity, Collaborate, Collaborate*, New Castle University.
- Læg Reid, P., & Rykkja, L. H. (2022). Accountability and inter-organizational collaboration within the state. *Public Management Review*, 24(5), 683-703.
- Langenbucher, K., & Vodopivec, M. (2022). Paying for results: Contracting out employment services through outcome-based payment schemes in OECD countries. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*(267), 1-54.
- Lerusse, A., & Van de Walle, S. (2018). *Local Civil Servants' Stated Preferences When Collaborating*. Tropico, Report.
- Lerusse, A., & Van de Walle, S. (2018). When the public sector chooses a private partner: all about price?. *Tropico, Policy Brief*.
- Lewis, J. M., McGann, M., & Blomkamp, E. (2020). When design meets power: Design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. *Policy & Politics*, 48(1), 111-130.
- Lewis, J. M., Nguyen, P., & Considine, M. (2021). Are policy tools and governance modes coupled? Analysing welfare-to-work reform at the frontline. *Policy and Society*, 40(3), 397-413.
- Lindsay, C., Pearson, S., Batty, E., Cullen, A. M., & Eadson, W. (2018). Co-production as a route to employability: Lessons from services with lone parents. *Public Administration*, 96(2), 318-332.
- Lindsay, C., Pearson, S., Batty, E., Cullen, A. M., & Eadson, W. (2019). Street-level practice, personalisation and co-production in employability: insights from local services with lone parents. *Social policy and society*, 18(4), 647-658.
- Lindsay, C., Pearson, S., Batty, E., Cullen, A. M., & Eadson, W. (2021). Collaborative Innovation in Labor Market Inclusion. *Public Administration Review*, 81(5), 925-934.
- Lowe, T., & Wilson, R. (2017). Playing the game of outcomes-based performance management. Is gamesmanship inevitable? Evidence from theory and practice. *Social Policy & Administration*, 51(7), 981-1001.
- Lowe, T., French, M., Hawkins, M., Hesselgreaves, H., & Wilson, R. (2021). New development: Responding to complexity in public services—the human learning systems approach. *Public Money & Management*, 41(7), 573-576.
- Mallee, L., Mevissen, J. W. M., Soethout, J. E., & Weening, H. A. (2006). *De re-integratiemarkt geijkt. Evaluatie introductie marktwerking bij re-integratie van niet-werkenden*.
- McGann, M., Wells, T., & Blomkamp, E. (2021). Innovation labs and co-production in public problem solving. *Public Management Review*, 23(2), 297-316.
- McMullin, C. (2021). Challenging the necessity of New Public Governance: Co-production by third sector organizations under different models of public management. *Public Administration*, 99(1), 5-22.
- Merhej, R., Santos, F. P., Melo, F. S., & Santos, F. C. (2022). Cooperation and Learning Dynamics under Wealth Inequality and Diversity in Individual Risk. *Journal of Artificial Intelligence Research*, 74, 733-764.
- Meuleman, L. (2008). *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: The feasibility of designing and managing governance style combinations (Contributions to management science)*. Heidelberg: Physica.

- Molenveld, A., Verhoest, K., Voets, J., & Steen, T. (2020). Images of coordination: How implementing organizations perceive coordination arrangements. *Public Administration Review*, 80(1), 9-22.
- Møller, A. M. (2022). Mobilizing knowledge in frontline work: A conceptual framework and empirical exploration. *Perspectives on Public Management and Governance*, 5(1), 50-62.
- Murphy, M. P. (2021). Arguments for a post-pandemic public employment Eco system in Ireland. *Administration*, 69(2), 127-147.
- Network, P. E. S. (2018). PES Network Stakeholder Conference: The future of work. Publications Office of the European Union - Summary Report.
- Network, P. E. S. (2018). The future of work: Implications and responses by the PES Network. Publications Office of the European Union - Working Paper.
- Norbäck, M., & Zapata Campos, M. J. (2022). The market made us do it: Public procurement and collaborative labour market inclusion governance from below. *Social Policy & Administration*.
- Nunn, A. (2015). Trends and developments in PES partnership working. Publications Office of the European Union - Background paper.
- Pauly, R., De Rynck, F., & Verschuere, B. (2017). Government and civil society: A neo-Gramscian framework for disentangling the complexity of governance arrangements.
- Pauly, R., Hitchins, T., Verschuere, B., & De Rynck, F. (2020). Lokale netwerken voor opvang en begeleiding van asielzoekers en vluchtelingen tijdens de 'opvangcrisis': CSI Flanders case study rapport.
- Perrin, B. (2015). Bringing accountability up to date with the realities of public sector management in the 21st century. *Canadian Public Administration*, 58(1), 183-203.
- Petersen, O. H., Hjelm, U., & Vrangbæk, K. (2018). Is contracting out of public services still the great panacea? A systematic review of studies on economic and quality effects from 2000 to 2014. *Social Policy & Administration*, 52(1), 130-157.
- Plimmer, D., & Lowe, T. (2019). Exploring the new world: Practical insights for funding, commissioning and managing in complexity.
- Powers, T. (2017). Partnerships and contractors in the delivery of employment services and ALMPs a literature review. ILO Working Papers.
- Provan, K. G., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks. *Journal of management*, 33(3), 479-516.
- Raeymaeckers, P., & Kenis, P. (2016). The influence of shared participant governance on the integration of service networks: A comparative social network analysis. *International Public Management Journal*, 19(3), 397-426.
- Raeymaeckers, P., Vermeiren, C., Noël, C., Van Puyvelde, S., & Willems, J. (2020). The governance of public-nonprofit service networks: A comparison between three types of governance roles. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 31(5), 1037-1048.
- Raspanti, Dario. (2020). Expectations and service delivery: Exploring accountability relationships at the street-level. 3. 63-89.
- Reiter, R., & Klenk, T. (2019). The manifold meanings of 'post-New Public Management'—a systematic literature review. *International review of administrative sciences*, 85(1), 11-27.
- Rekenhof (2021). Uitbestedingsbeleid van de VDAB -Efficiëntie en effectiviteit. Onderzoek op verzoek van het Vlaams Parlement. Brussel.
- Stigter, A., & Wilthagen, T. (2022). Arbeidsdeelname kan en moet fors omhoog. ESB.
- Struyven, L. (2004). Design choices in market competition for employment services for the long-term unemployed. OECD Social, Employment And Migration Working Papers.
- Struyven, L., & De Rynck, F. (2000). De grote sprong voorwaarts in het lokale werkgelegenheidsbeleid: een zaak van regie. *Nieuwsbrief WAV*, 10(3).
- Struyven, L., & Steurs, G. (2003). Arbeidsbemiddeling 'down under'. *Economisch Statistische Berichten*, 87(16), 233-234.

- Struyven, L., & Van Parys, L. (2009). Marktwerking bij de begeleiding van werkzoekenden: hoe verder na de eerste fase van 'tendering' en 'appels à projets'?. Adviesnota bij het Federgon-Memorandum voor de regionale verkiezingen 2009.
- Struyven, L., & Vanhoren, I. (2004). Neemt de markt over?. Ontwerpkeuzes voor marktwerking bij de begeleiding van langdurig werklozen in Vlaanderen.
- Tenbenschel, T. (2005). Multiple modes of governance: Disentangling the alternatives to hierarchies and markets. *Public Management Review*, 7(2), 267-288.
- Torfiing, J., & Triantafyllou, P. (2013). What's in a name? Grasping new public governance as a political-administrative system. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9-25.
- van der Veen, R. (2016). Sociale zekerheid in een open samenleving. *Sociale (on) zekerheid. De voorziene toekomst*, 89-112.
- van der Werff, S., Kans, K., Zwetsloot, J., Wagemakers, S., Tadema, J., & Heyma, A. (2019). De opbrengst van de sectorplannen: eindevaluatie Regeling Cofinanciering Sectorplannen. SEO Economisch Onderzoek.
- Van Garsse, S., & Verhoest, K. (2016). (Samen) doen of laten doen? Over inbesteden, uitbesteden, samenwerken of afstoten.
- Van Herck, B., Vanthillo, T., De Rynck, F., Ballon, P., Coppens, T., De Weerd, Y., & Oosterlynck, S. (2019). Een versterkt partnerschap tussen Vlaanderen en haar steden.
- Van Puyvelde, S., & Raeymaeckers, P. (2020). The governance of public-nonprofit service networks: Four propositions. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 49(5), 931-950.
- VDAB. (2021). Kadernota voor subsidies. Brussel.
- Vlaamse Regering. (2021). Conceptnota 'Subsidies in goede banen'. Brussel. Opgehaald van <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1760707#:~:text=De%20Vlaamse%20overheid%20is%20een,37%20miljard%20euro%20in%202020.&text=goed%2C%20een%20levering%20of%20een,verstrek%20heeft%20aan%20de%20overheid3>.
- Wauters, B. (2015). 'Where did the well-being go in ESIF?', paper delivered for the 2nd joint EU Cohesion Policy Conference: Challenges for the New Cohesion Policy 2014-2020: an Academic and Policy Debate.
- Wauters, B. (2015). Sourcebook on Results Based Management in the European Structural Funds. Community of Practice on Results Based Management.
- Wauters, B. (2019). Strategic Management in the Public Sector and Public Policy-Making: Friend or Foe. Opgehaald van https://www.researchgate.net/publication/333774591_Strategic_management_in_the_public_sector_and_public_policymaking_friend_or_foe
- Wauters, B., & Dinkgreve, M. (2016). CASE STUDY Improving the quality of public service and reducing costs: lessons from the public youth protection agency of Amsterdam (Netherlands).
- Whelan, N., Murphy, M.P., & McGann, M. (2021). The enabling role of employment guidance in contemporary public employment services: A workfirst to life-first typology. *British Journal of Guidance & Counselling*, 49(2), 200-212.

Hoofdstuk 3: Human Learning Systems

- Duncan, B., & Sparks, J. (2017). The Partners for Change Outcome Management System. In Encyclopedia of Couple and Family Therapy (pp. 1-10).
- Hanna, D. (2021). The Good Cents Approach to Financial Wellbeing - Case Study (Human Learning Systems Case Studies). Opgehaald van <https://www.humanlearning.systems/uploads/Good%20Cents%20case%20study.pdf>
- Liverpool City Region Combined Authority. (2019a). Assertive Outreach Specification. Opgehaald van <https://moderngov.merseytravel.gov.uk/documents/s38464/Enc.%201%20for%20Approval%20of%20procurement%20of%20Assertive%20Outreach%20Service.pdf>
- Liverpool City Region Combined Authority. (2019b). Approval of the Assertive Outreach procurement. Opgehaald van <https://moderngov.merseytravel.gov.uk/documents/s38463/Report%20-%20Assertive%20Outreach%20Service.pdf>
- Liverpool City Region Combined Authority. (2019b, juli 26). Approval of the Assertive Outreach procurement. Opgehaald van <https://moderngov.merseytravel.gov.uk/documents/s38463/Report%20-%20Assertive%20Outreach%20Service.pdf>
- Liverpool City Region Combined Authority. (2019c). Job Description - Contracts and Reviewing Lead.
- Liverpool City Region Combined Authority. (2020). Template LCR Assertive Outreach Learning Framework.
- Local Government Association. (2018). Integrating health and social care: Plymouth case study. Opgehaald van <https://www.local.gov.uk/case-studies/integrating-health-and-social-care-plymouth-case-study>
- Lowe et al. (2021). Human Learning Systems: Public Service for the Real World. ThemPra Social Pedagogy.
- Lowe, T., & Nurre Jennions, B. (2020). Public services as if people matter: Doing commissioning differently in Liverpool. Opgehaald van <https://www.centreforpublicimpact.org/insights/public-services-people-matter-commissioning-differently-liverpool>
- Lowe, T., & Padmanabhan, C. (2022). Human Learning Systems: A practical guide for the curious. Centre for Public Impact. Opgehaald van <https://www.centreforpublicimpact.org/insights/human-learning-systems-a-practical-guide-to-doing-public-management-differently>
- Lowe, T., & Plimmer, D. (2019). Exploring the new world: Practical insights for funding, commissioning and managing in complexity.
- Ministry of Housing, Communities and Local Government. (2020). Evaluation of the Housing First Pilots: Interim Process Evaluation Report. London: Ministry of Housing, Communities and Local Government. Opgehaald van https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/946110/Housing_First_first_interim_process_report.pdf
- Ministry of Housing, Communities and Local Government. (2020). Evaluation of the Housing First Pilots: Interim Process Evaluation Report. London: Ministry of Housing, Communities and Local Government. Opgehaald van https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/946110/Housing_First_first_interim_process_report.pdf
- Owen, K. (2020). Liverpool Combined Authority Case Study (Human Learning Systems Case Studies). Opgehaald van <https://www.humanlearning.systems/uploads/7549%20CPI%20%E2%80%93%20LCRCA%20Case%20Study%20v2.pdf>
- Pauly, R., Hitchins, T., Verschuere, B., & De Rynck, F. (2020). Lokale netwerken voor opvang en begeleiding van asielzoekers en vluchtelingen tijdens de 'opvangcrisis': CSI Flanders case study rapport. CSI Flanders.
- Plymouth Alliance (2021). Alliance Sub Groups. Opgehaald van <https://img1.wsimg.com/blobby/go/9f5fcf77-d2f6-4a1f-843d-059bf184ff2f/downloads/Alliance%20Sub%20Groups.pdf?ver=1610986734819>
- Plymouth Alliance. (2020). Written evidence submitted by Plymouth City Alliance for People with Complex Needs [IOC 219]. Opgehaald van <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/3551/pdf/>
- Plymouth City Council & NEW Devon CCG. (z.d.). Commissioning - An Integrated System For Population Health And Wellbeing. Opgehaald van

<https://www.plymouthonlinedirectory.com/media/2103/IntegratedCommissioningSystem/pdf/IntegratedCommissioningSystem.pdf?m=637164912820630000>

Plymouth City Council. (2017). SYSTEM FOR PEOPLE WITH COMPLEX NEEDS. System Specification. Opgehaald van <https://www.humanlearning.systems/uploads/DRAFT%20Complex%20needs%20spec%20170309.pdf>

Plymouth City Council. (2018). ALLIANCE FOR PEOPLE WITH COMPLEX NEEDS - Alliance Specification. Opgehaald van <https://www.humanlearning.systems/uploads/Tender%20specification%20for%20people%20with%20complex%20needs%20in%20Plymouth.pdf>

Plymouth City Council. (2021). The Plymouth Alliance Journey [PowerPoint slides].

Plymouth City Council. (z.d.). Integrated Health and Wellbeing - The Plymouth Journey [PowerPoint slides]. Opgehaald van <https://www.humanlearning.systems/uploads/Plymouth%20vision%20presentation.pdf>

Provan, K., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks. *Journal of management*, 33(3), 479-516.

Van Puyvelde, S., & Raeymaeckers, P. (2020). The governance of public–nonprofit service networks: Four propositions. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 49(5), 931-950.

Wallace, G. (2021). Plymouth Alliance for Complex Needs (Human Learning Systems Case Studies). Opgehaald van <https://www.humanlearning.systems/uploads/Plymouth%20Alliance.pdf>

Wallace, G., & Hamblin, J. (2016). Whole systems for whole people [PowerPoint slides]. Opgehaald van <https://www.humanlearning.systems/uploads/John%20Hamblin%20Plymouth%20slides1.pdf>

Wallace, G., & Slater, S. (2018). Transforming responses to Complex Needs. Opgehaald van <https://e-sd.org/u9FWq/>

Whitechapel Centre. (z.d.). City Region Assertive outreach. Opgehaald van <https://www.whitechapelcentre.co.uk/city-region-outreach.html>

Hoofdstuk 4: decentralisatie van de jeugdhulp in Nederland

Durant, R.F. en P.F. Diehl (1989). Agendas, alternatives, and public policy: lessons from the U.S. foreign policy arena. *Journal of Public Policy*, 9(2), p. 179-205.

Friele, et.al. (2018). Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie. Den Haag, ZonMw.

Friele, R.D., R. Hageraats, A. Fermin, R. Bouwman en J. van der Zwaan (2019). De jeugd-GGZ na de Jeugdwet: een onderzoek naar knelpunten en kansen. Utrecht: NIVEL/NJI.

Helderman, J.K. (2016). De effecten van stelsels. Een drieluik over stelselhervormingen en transities in de Nederlandse gezondheidszorg. Den Haag, Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, de Kinderombudsman, Nationale Ombudsman, Nederlandse Zorgautoriteit, Raad Volksgezondheid en Samenleving (2021). Samen verder. Kinderen en gezinnen met complexe problemen samen verder helpen. Den Haag.

Jansen, B.M. (2022). Sturen op transformatie van de jeugdhulp. Een onderzoek naar de invloed van gemeenten op jeugdhulpaanbieders.

Nationale Ombudsman, Kinderombudsman en Veteranenombudsman (2020). Jaarverslag 2019: regel regie!

Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *The Academy of Management Review*, 16(1), p. 145-179.

RebelGroup (2020). Evaluatie opdracht 1 Jeugd

Sabatier, P. A. en C.M. Weible (2007). The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: P.A. Sabatier (Ed). *Theory of Policy Processes*, p. 189-220. USA: WestView Press.

Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010). Jeugdzorg dichterbij. Den Haag.