

Markt of netwerk? Overheidssturing via marktwerking en samenwerking

Ludo Struyven - HIVA - KU Leuven

Wim Van der Beken - IDEA Consult

Struyven, L., Van der Beken, W., Vanoeteren, V., Stepman, M., Jansen, B., & Pollet, I. (2023). *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* (Onderzoek in opdracht van Europa WSE). Leuven/Brussel: HIVA & IDEA Consult.

ABSTRACT

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 speelt een spanningsveld tussen marktwerking en netwerking. Niet alleen is de vraag naar welk type tender de voorkeur gaat; ook is er de vraag in welke omstandigheden een tender zich beter leent dan een subsidie, en andersom. In opdracht van Europa WSE onderzochten en ontwikkelden HIVA (KU Leuven) en IDEA Consult een afwegingskader voor het maken van keuzes inzake uitbesteding en dienstverlening in het domein werk en integratie. Het kader hanteert drie niveaus waarop afwegingen moeten worden gemaakt bij de keuze voor de gewenste vorm. Behalve aandacht voor de keuzes die gemaakt moeten worden, bespreekt dit artikel ook de nadelige effecten, spanningsvelden en inherente risico's die bij sturing op basis van financiële incentives kunnen bestaan (bij uitbesteding van dienstverlening op maat van kwetsbare werkzoekenden en niet-beroepsactieven met een complexe problematiek). Zo bestaat er een verhoogd risico op ten eerste opportunistisch gedrag, door afkomen en parkeren van cliënten, en ten tweede op ondermaatse dienstverlening, door te weinig of gebrek aan aangepaste dienstverlening en kwaliteit. Mitigerende maatregelen kunnen de nadelige effecten van het eenzijdig sturen op financiële prikkels temperen. Als die niet volstaan, stelt het kader een radicaal ander model voor, namelijk het netwerkmodel. Als inspiratie voor alternatieve modellen wordt er naar buitenlandse ervaringen gekeken. In dit artikel komen twee cases van sturing via organisatienetwerken aan bod: enerzijds de Human Learning Systems in het domein gezondheid en welzijn (voornamelijk in het Verenigd Koninkrijk) en anderzijds de decentralisatie van de jeugdhulp in Nederland.

Een gezamenlijk onderzoeksteam van HIVA en IDEA Consult ontwikkelde in opdracht van Europa WSE 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. Het onderzoeksrapport 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 afwegingskader werd voor een eerste maal getoetst aan de casus van lokale partnerschappen die vanaf 2024 in heel Vlaanderen worden uitgerold.

Doelgroep primeert

Om de juiste vorm te bepalen om dienstverlening 'in te kopen' is het van belang dat die dienstverlening aansluit bij de noden van de doelgroep. Deze kunnen variëren van eenvoudig tot complex. Door de focus op langdurige werkloosheid en inactiviteit worden de profielen met specifieke noden meer gevarieerd. Personen zonder werk met een complexe problematiek botsen op allerlei drempels om duurzaam aan de slag te geraken. Die drempels liggen lang niet enkel bij de persoon zelf. Net omdat zij kampen met problemen op meerdere levensdomeinen, botsen zij op een lappendeken van voorzieningen en diensten die een gezamenlijke focus missen om hen daadwerkelijk aan de slag te krijgen. Een organisatievraagstuk dus, waarbij Europa WSE het initiatief heeft gelanceerd voor lokale partnerschappen, bedoeld voor werk en integratie van kwetsbare groepen, met lokale besturen of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden in de rol van promotor.

Voor VDAB, als publieke dienstverlener, is het vertrekpunt bij organisatie en uitbesteding van de dienstverlening anders dan voor Europa WSE, bevoegd voor de middelen van het ESF (Europees Sociaal Fonds) in Vlaanderen, omdat VDAB zelf ook diensten realiseert. Voor VDAB geldt in eerste instantie de vraag of ze het zelf doen of uitbesteden, en pas in tweede instantie de vraag naar de gewenste bestuursvorm, namelijk 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. Europa WSE 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.

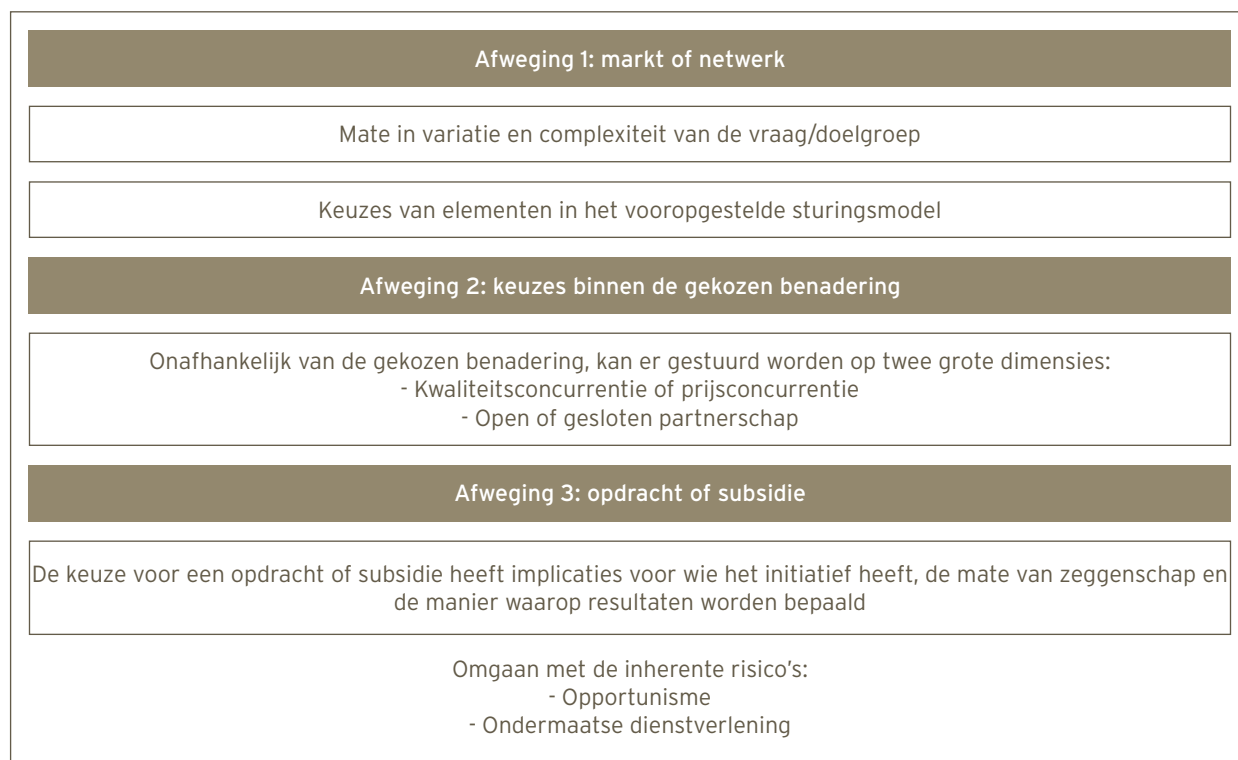
Een kader met drie onderling verweven afwegingen

Het uitgangspunt in het ontwikkelde afwegingskader voor uitbesteding van dienstverlening is dat de inhoud primeert op de vorm. Het kader vertrekt vanuit generieke inhoudelijke vragen en niet vanuit vormelijke of juridische vragen. De inhoud van de gewenste dienstverlening in functie van de noden van de doelgroep primeert op andere overwegingen. Het kader vooronderstelt dat de dienstverlening wordt aangeleverd door externe actoren, en niet intern - door de overheid en in het bijzonder VDAB - kan worden geproduceerd. Het gaat dus niet over 'make or buy'-beslissingen.

Het kader hanteert drie niveaus voor afweging en gaat in op verhoogde inherente risico's bij marktwerking bij uitbesteding van dienstverlening op maat van kwetsbare werkzoekenden en inactieven met een complexe problematiek. 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.

In het hier voorgestelde afwegingskader gaan wij niet uit van de voorrang van de Wet op de Overheidsopdrachten. 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'. 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).

FIGUUR 1 \ Kader voor afweging bij uitbesteding van dienstverlening



We maken daarbij 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 het is om 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. Dit valt te mitigeren door nieuwe of bijgestuurde keuzes op de onderscheiden niveaus, volgens het raster voor het omgaan met risico's.

Inhoudelijke criteria

De inhoudelijke afwegingscriteria (**FIGUUR 2**) aangaande doelgroep, dienstverlening, vereiste expertise, spelersveld en meetbaarheid gaan terug op vijf inhoudelijke vragen. Ten eerste, in welke mate is de nood aan dienstverlening bepaald door grote variatie en complexiteit in de vraag of doelgroep? De tweede inhoudelijke vraag gaat over het volgende: hoe afhankelijk is de dienstverlener van benodigde breedte en integratie van diensten die door andere dienstverleners kunnen worden geleverd? Vervolgens, in welke mate zijn er sterk gespecialiseerde expertise en investeringen in dienstverlening vereist? De vierde inhoudelijke vraag heeft te maken met in welke mate het spelersveld en de vereiste expertise reeds aanwezig zijn? En tot slot: hoe moeilijk is het om de toegevoegde waarde van de uitgevoerde dienstverlening te bepalen en te meten?

FIGUUR 2 \ Inhoudelijke afwegingscriteria (afweging 1a)

Afweging 1a: markt of netwerk - inhoudelijke criteria		
Eenduidig en homogeen	Doelgroep	Complex en gevarieerd
Duidelijk te definiëren	Dienstverlening	Maatwerk, geïntegreerd en client-centered
Eenduidig en aanwezig	Vereiste expertise	Multidisciplinair en evolutief
Business as usual vanuit individuele organisatielogica	Spelersveld	Herpositioneren en herconfigureren vanuit collaboratieve logica
Duidelijk te bepalen	Meten toegevoegde waarde dienstverlening	Complex en moeilijker te meten

De antwoorden op de vijf inhoudelijke vragen zijn leidend voor de eerste stap: 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’.

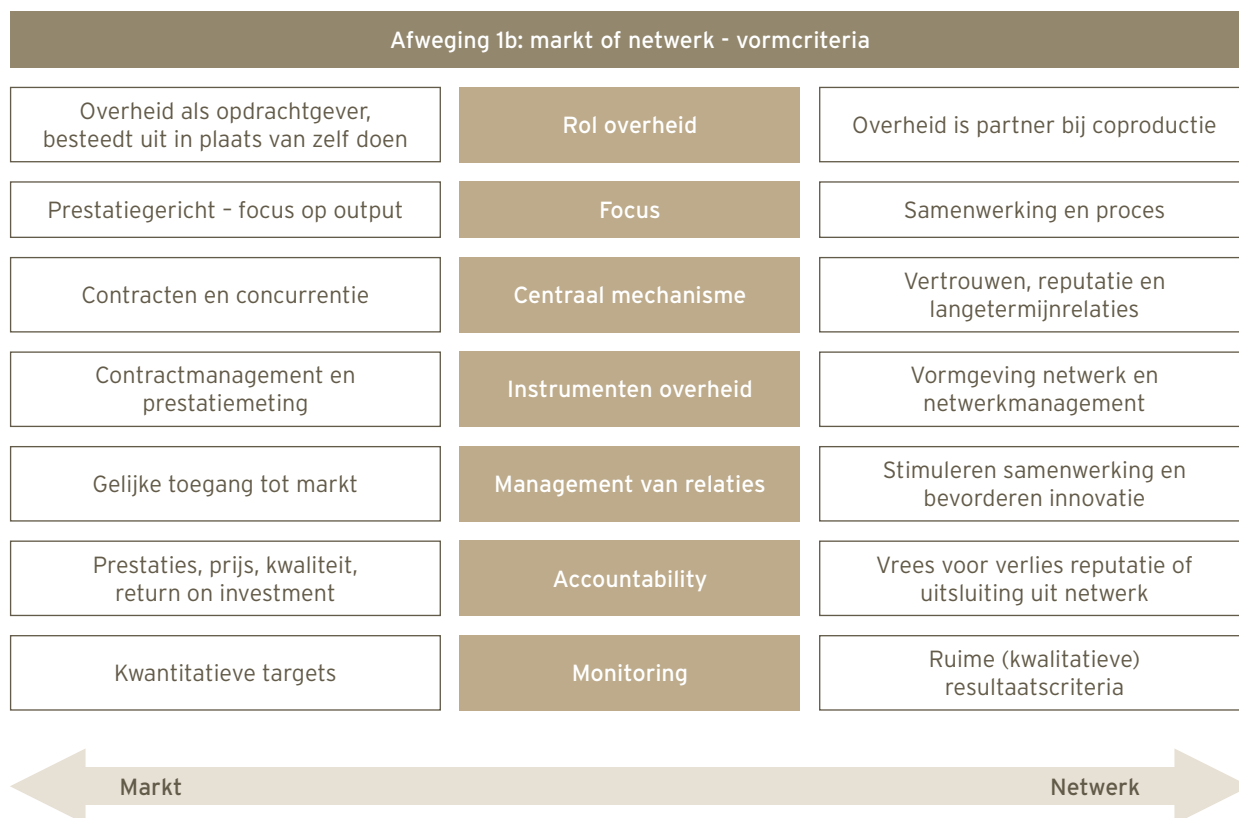
Vormcriteria

Inhoudelijke criteria zijn te onderscheiden van vormcriteria (**FIGUUR 3**), eigen aan het model van marktwerking of netwerking.

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 resultaatscriteria 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, kenmerkend voor het marktmodel, naar vermijden van verlies van reputatie en uitsluiting uit het netwerk.

FIGUUR 3 \ Vormcriteria (afweging 1b)



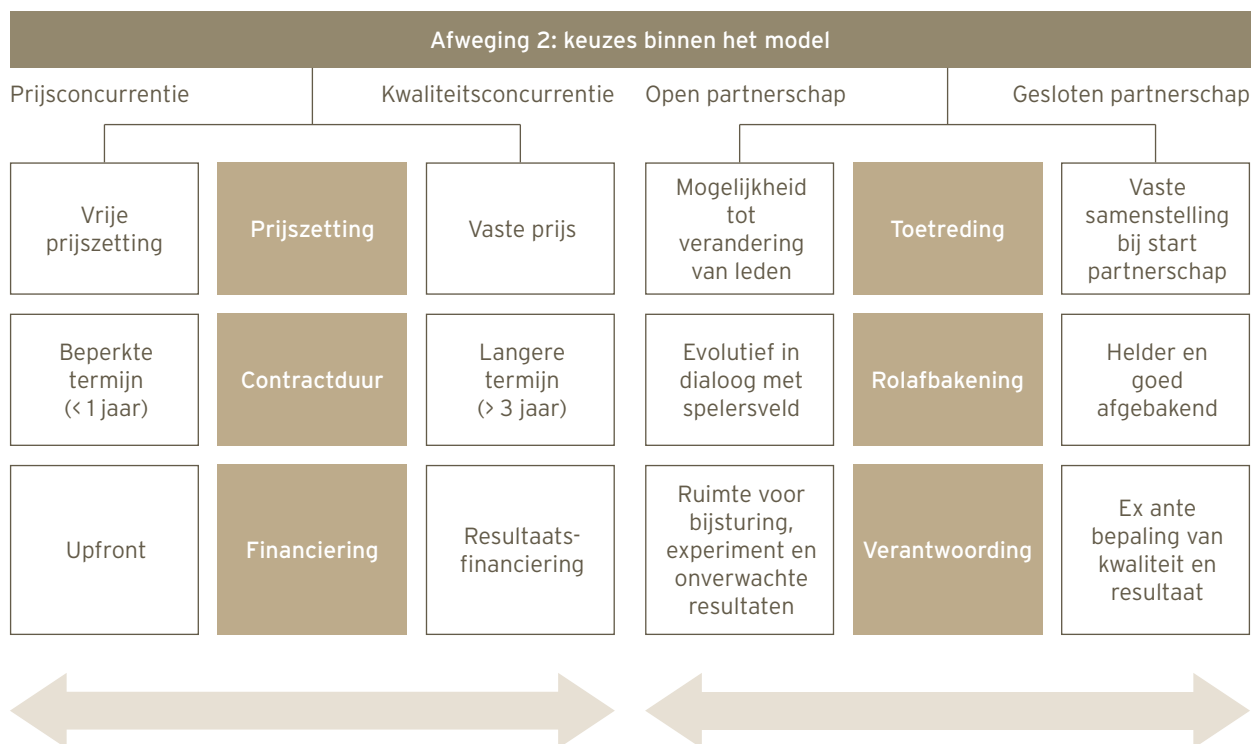
Keuzes binnen de gekozen benadering van het markt- of netwerkmodel

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).

Binnen het marktmodel is variatie mogelijk naargelang van de mate van concurrentie op basis van prijs naast kwaliteit, de contractduur en de mate van resultaatfinanciering. Inzetten op prijsconcurrentie kan via vrije prijszetting, contracten met beperkte looptijd 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 of (gedeeltelijke of volledige) resultaatfinanciering (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 een open partnerschap waarin deze kunnen evolueren.

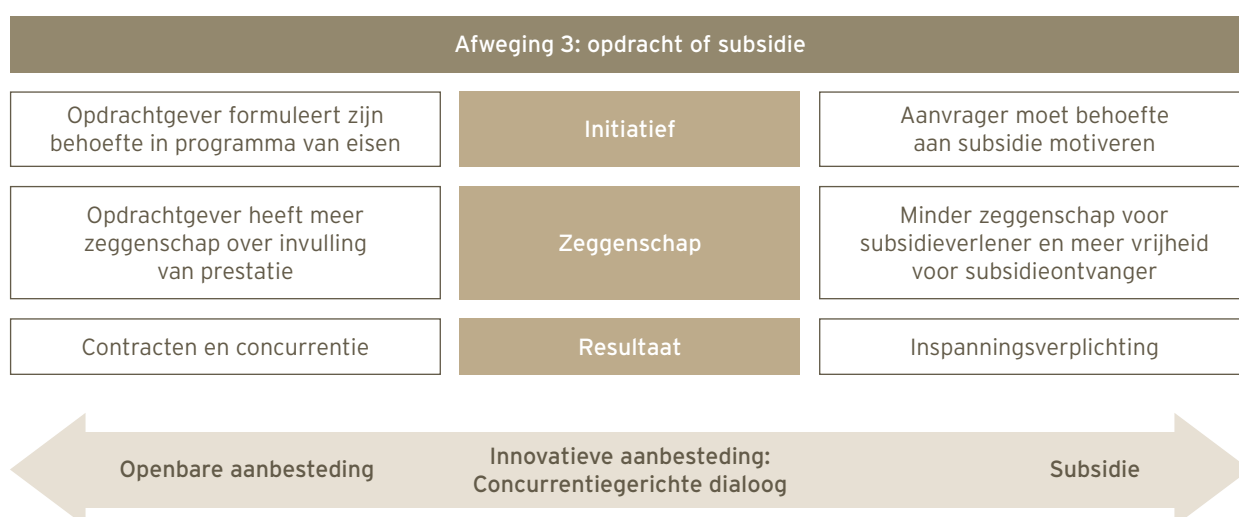
FIGUUR 4 \ Keuzemogelijkheden binnen het model (afweging 2)



Opdracht of subsidie

Het derde niveau in het afwegingskader is de keuze voor de juridische vorm 'opdracht of subsidie', met volgende drie criteria: initiatief, zeggenschap en resultaat.

FIGUUR 5 \ Keuze voor juridische vorm (afweging 3)



In een opdracht komt het initiatief van de opdrachtgever, die meer zeggenschap heeft over de prestatie en die 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.

Resultaatsturing op basis van financiële incentives

Welke vorm van marktwerking ook, resultaatfinanciering heeft de voorbije decennia een centrale plaats gekregen als middel tot een effectievere en efficiëntere inzet van de beschikbare middelen, maar ook een sterkere focus op de cliënt en een duidelijker sturing op de plaatsing naar werk. Andere positieve effecten van financiële incentives 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 dienstverlener 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 (bijvoorbeeld type uitstroom) of helder meetbaar (bijvoorbeeld 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 vinden we onder andere terug op het niveau van aanbod of dienstverlening: afoming van makkelijk plaatsbare werkzoekenden ('*creaming*'), maar ook de beperkte inzet van het aanbod of de dienstverlening op de versterking van de meest kwetsbare cliënten ('*parking*'). Negatieve effecten zijn ook terug te vinden op het niveau van de dienstverlening, namelijk verschraling 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 (onder meer Considine et al. 2020; Struyven, 2004). Met toegang en dienstverlening zijn de twee belangrijkste inherente risico's bij toepassing van resultaatfinanciering bij marktsturing verbonden: het risico op opportunistisch gedrag en het risico op ondermaatse dienstverlening.

TABEL 1 \ Nadelige effecten, spanningsvelden en inherente risico's bij sturing op basis van financiële incentives

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

Inherente risico's en mitigerende maatregelen

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 uitbesteding (in welke vorm ook) een verhoogd risico op ten eerste opportunistisch gedrag, door afkomen en parkeren van cliënten, en ten tweede op 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. Een voorbeeld: typerend voor werkzoekenden met een complexe problematiek is dat de nood aan welke dienstverlening wanneer moeilijk vooraf te bepalen is. In een sturingsmodel gebaseerd op marktwerking vallen zij al snel uit de boot omdat de financiële incentives sterk gericht zijn op prijs en resultaat. Dat kan worden verholpen door het prijsmechanisme en de resultaatfinanciering uit te schakelen en te werken met vaste vergoedingen per geleverde dienst of type cliënt (*payment for service* in plaats van *payment by results*).

Als mitigerende maatregelen niet volstaan, stelt het kader een radicaal ander model voor, namelijk het netwerkmodel. Als inspiratie voor alternatieve modellen zijn we op zoek gegaan naar buitenlandse ervaringen waarbij we twee cases hebben bestudeerd: enerzijds de Human Learning Systems in het domein gezondheid en welzijn (voornamelijk in Verenigd Koninkrijk) en anderzijds de decentralisatie van de jeugdhulp in Nederland.

Leren van de Human Learning Systems benadering

Het uitgangspunt van de *Human Learning Systems* (HLS) benadering (Lowe et al., 2021) is dat de huidige dominante *New Public Management* 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. Drie elementen staan daarbij voorop:

- *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*';
- *Learning*: leren als centrale focus voor prestatie management en -evaluatie;
- *Systems*: denken in systemen eerder dan organisaties of projecten.

De HLS-benadering impliceert een systeemverandering van traditioneel top-down opdrachtgeverschap, via het 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. Centraal daarin is een collectief leerproces, waarbij dienstverleningsvormen worden aangepast aan de leerresultaten via experimenteren, adapteren en opschalen van wat werkt. De financiering verschuift van afgebakende diensten of dienstverleningstrajecten naar het financieren van de capaciteit van organisaties om te leren en hun dienstverlening samen te optimaliseren. De focus is zelfredzaamheid van de doelgroep (bijvoorbeeld de opmaak van een persoonlijk actieplan om schuldenlast af te bouwen). Deze benadering vergt een sterke investering en *governance* van de samenwerking binnen een langeretermijn-engagement met tussentijdse evaluatiemomenten. Bij de Plymouth Alliantie bijvoorbeeld is de termijn tien jaar, opgebouwd uit vier deelperiodes (5+2+2+1 jaar).

Nieuw is de figuur van een *System Steward* die ervoor zorgt dat het systeem werkt en de dienstverlening over de verspreide locaties, met verschillende behoeften en vereisten, ondersteunt. Deze functie is gericht op het opbouwen van vertrouwensrelaties en coöperatief gedrag tussen de partners en het verankeren van een focus op leren. Deze structuur is evenwel adaptief aan evoluties binnen het partnerschap en in het bredere netwerk ('open benadering'). De opvolging en verantwoording liggen op het niveau van het partnerschap. Meten wordt ingezet ter ondersteuning van een leercultuur en verbetering, niet als onderdeel van een afrekencultuur. Het accent ligt niet enkel op kwantitatieve doelen, maar meer op kwalitatieve progressie via gezamenlijk leren en delen. Zo is de herhaaldelijke (bijvoorbeeld driemaandelijke) rapportage van prestaties en financiële status op vraag van de financierende hogere overheid niet leidend binnen de werking van het partnerschap.

Leren van de decentralisatie van de jeugdhulp in Nederland

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 inkoopprocedure vormgeven en hoe ze sturen op de jeugdhulp (Jansen, 2022).

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.

Een cruciale les luidt dat er voldoende 'adaptief vermogen' nodig is in de contractuele aansturing om te kunnen investeren in samenwerking en vertrouwensrelaties. 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: door de overeenkomst (indien voor aanbesteden wordt gekozen) zo ontwikkelingsgericht mogelijk te maken, door lokaal een wisseling in samenwerkingspartners mogelijk te maken, door in het budget ruimte te voorzien voor specifieke types of groottes van dienstverleners, en door vastgelegde KPI's vooral te gebruiken 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 de bestudeerde locaties 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 of 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.

Geïntegreerd werken vraagt een duidelijke focus. Het is lastig een goede balans te vinden tussen integraal werken binnen het hele sociale domein (bijvoorbeeld de aanpak van multiprobleemgezinnen) en het versterken van integraal werken binnen een deelsector.

De vertrouwenwekkende maatregelen hierboven zijn belangrijker voor het functioneren van het samenwerkingsverband dan de formele sturing. Bij obstakels grijpen de verschillende lokale samenwerkingsverbanden, ondanks de sterk verschillende formele uitgangspunten, terug naar vergelijkbare aanpakken zoals het voorzien van overleg, gerichte bijsturing en het temperen van de kwantitatieve prestatiedruk.

Leereffecten voor de lokale partnerschappen in Vlaanderen

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. 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. Leren mag niet afhankelijk zijn van de gebeurlijke aanwezigheid van een coach, of leren moet tussen de partners gebeuren, en ook tussen de partnerschappen.

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 mogelijk de samenwerking, bijvoorbeeld door onduidelijkheid over de verschillende rollen en de mogelijkheden qua informatiedeling. Dat impliceert dat de oproep best focust op hoe-vragen in plaats van wat-vragen. Denk daarbij onder meer aan: 'hoe zal de geïntegreerde dienstverlening worden georganiseerd?', of 'hoe zal collectief leren worden ingebouwd in de processen?', of 'hoe zal de kwaliteit van de dienstverlening geborgd worden?'.

De langere duur van de samenwerking, bijvoorbeeld naar het model van de Human Learning Systems, geeft 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. Een langdurig partnerschap vereist een zekere vrijheid om in te grijpen in de samenstelling, zowel in positieve als in negatieve zin. Positief is om andere actoren te betrekken als de nood van de klant 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 hoe een niet-presterende partner wordt aangesproken, gecorrigeerd en desgevallend uitgesloten.

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.

BIBLIOGRAFIE

- 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.
- Jansen, B. (2022). *Sturen op transformatie van de jeugdhulp. Een onderzoek naar de invloed van gemeenten op jeugdhulpaanbieders* [Doctoral Thesis, Erasmus School of Social and Behavioural Sciences, Rotterdam]. <https://pure.eur.nl/en/publications/sturen-op-transformatie-van-de-jeugdhulp-een-onderzoek-naar-de-in>
- 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.
- Struyven, L. (2004). *Design choices in market competition for employment services for the long-term unemployed* (OECD Social, Employment And Migration Working Papers No. 21). Parijs: OECD Publishing.