

R u i m  
t e b i  
e d e n



# richting geven

Over de verbouwing van het Haagse  
stelsel van jeugd- en gezinshulp

**Nederlandse  
School voor  
Openbaar  
Bestuur**

**Annemarie van der Wilt  
Tijs van de Vijver  
Nancy Chin-A-Fat  
Martijn van der Steen**



### **Annemarie van der Wilt MSc**

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zij is ervaren in het uitvoeren van empirisch onderzoek met een evaluatief karakter.

### **Tijs van de Vijver MA**

is onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zijn interesse gaat in het bijzonder uit naar vraagstukken met betrekking tot lokaal en regionaal bestuur.

### **Nancy Chin-A-Fat MSc**

is manager onderzoek en onderwijs bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Zij coördineert de verschillende onderzoeksprojecten en is als senior onderzoeker betrokken bij voornamelijk politiek-bestuurlijke, complexe vraagstukken.

### **prof. dr. Martijn van der Steen**

is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Tevens is hij als bijzonder hoogleraar Strategie en Toekomst verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Ook is hij lid van de Raad voor Volksgezondheid & Samenleving (RVS) en is hij buitengewoon hoogleraar aan de Universiteit van Stellenbosch in Zuid-Afrika.



# Inhoudsopgave

---

## Samenvatting → 4

### 1. Inleiding → 6

- 1.1 Verbouwen met de winkel open → 6
- 1.2 Dit essay: de verbouwing van het Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp → 7
- 1.3 Leeswijzer → 8

### 2. Het programma Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp → 10

- 2.1 Visie- en besluitvorming → 10
- 2.2 Selectie van aanbieders → 13
- 2.3 Dialoog en gunning → 16
- 2.4 Voorbereiding van implementatie → 20

### 3. Stelsel onder constructie → 23

- 3.1 Verbouwen vraagt doorbreken en herijken → 23
- 3.2 In gesprek met stakeholders → 26
- 3.3 Steun van politiek en bestuur → 33
- 3.4 De ambtelijke organisatie aan de slag → 36
- 3.5 Ruimte bieden / richting geven → 38

### 4. Reflectie: leren van anders sturen → 40

- 4.1 Nieuw stelsel, anders sturen → 40
- 4.2 Leren van relationele contractering → 43
- 4.3 Daken doorbreken en beddingen bouwen → 47
- 4.4 En dan begint het nu pas... → 49

## Eindnoten → 51

# Samenvatting

De gemeente Den Haag heeft met het programma Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp de inrichting van het stelsel van jeugd- en gezinshulp ingrijpend veranderd. In dit essay onderzoeken we welke lessen uit het programma geleerd kunnen worden. We maken daarbij gebruik van de metafoor van een verbouwing. Het hervormen van een stelsel is namelijk als het verbouwen van een huis: een bestaand huis wordt opgeknapt om het beter en fijner bewoonbaar te maken. Maar waar je er bij de verbouwing van je huis soms nog voor kan kiezen tijdelijk elders te wonen, is dat bij het herinrichten van een stelsel onmogelijk. Er moet aandacht zijn voor én de complexe problematiek van de kwetsbare doelgroep én de noodzaak om anders te organiseren. Beide moeten tegelijk en naast elkaar gebeuren – dat kan niet anders. Het roept de vraag op hoe de verbouwing zorgvuldig verloopt, terwijl de winkel open blijft en onder grote druk moet blijven draaien. Hoe doe je dat? En wat is daarvan te leren?

Het ‘overstappen’ van het ene naar het andere stelsel is makkelijker gezegd dan gedaan. Een stelsel is niet simpelweg aan of uit te zetten, of even gemakkelijk te vervangen als een meubelstuk in een klushuis. Onder een stelsel liggen diep ingesleten gewoonten en routines, allerlei regels en kaders, wederzijdse verwachtingen en beelden over ‘hoe het hoort’. Een stelselverandering betekent het doorbreken van vier lagen: de interactie tussen individuen (1), de context van de eigen organisatie(s) (2), de systemen daaromheen bijvoorbeeld gevat in wetten en regels (3) en de mens- en wereldbeelden die de andere drie vormen (4).

Met het programma Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp zet de gemeente Den Haag met name in op vernieuwing in de interactie en de eigen organisatie. De mate van invloed op de twee andere lagen is voor een gemeente namelijk beperkt, omdat het zich te verhouden heeft tot landelijke ontwikkelingen. In dit veranderproces kwam de gemeente Den Haag verschillende dilemma’s tegen, die samenkomen in het overkoepelende dilemma tussen ‘ruimte bieden’ enerzijds en ‘richting geven’ anderzijds, de tegenstelling die de titel van dit essay is geworden. De gemeente moest ruimte bieden voor de inbreng van stakeholders, de Haagse politiek en de eigen medewerkers, en tegelijkertijd richting geven om de verbouwing op tijd af te krijgen.

Bij de beschrijving van de verschillende dilemma's formuleren we een aantal vragen die andere gemeenten die voor een soortgelijke stelselverandering gesteld staan, zichzelf kunnen stellen. Zo kunnen zij lessen trekken uit de Haagse casus, uit de manier waarop de gemeente Den Haag is omgegaan met de dilemma's die zij onderweg tegenkwam, en reflecteren op de vraag wat de dilemma's betekenen voor hun eigen context. Het gaat om de volgende vragen:

- Wie (extern) gaan er wel of niet mee in de verandering en wat zijn de consequenties daarvan per fase van de verandering?
- Welke stakeholders zijn nodig per fase van de verandering?
- Welke betekenis heeft de verandering voor verschillende stakeholders?
- Hoe kan inbreng van stakeholders plek krijgen tijdens de verandering?
- Welk gesprek over de verandering moet de politiek wanneer voeren?
- Wie (intern) gaan er wel of niet mee in de verandering en wat zijn de consequenties daarvan per fase van de verandering?

Met het programma is de vernieuwing beleidsmatig weliswaar 'geïmplementeerd', maar de vernieuwing van het stelsel is daarmee niet 'af' of 'klaar'. De verbouwing is voorbij, maar dat betekent niet dat het vanaf de start meteen prettig wonen is: de daadwerkelijke vernieuwing van het stelsel begint nu pas. Er zullen zich in ieder geval de komende tijd vraagstukken blijven voordoen in het nieuwe Haagse stelsel, waarbij de gemeente en de stakeholders telkens voor de uitdaging staan hoe daarmee om te gaan. Daarbij kunnen de opgedane lessen uit dit programma wellicht behulpzaam zijn en is het van belang om vanuit de gewenste sturingsvorm steeds de expliciete afweging te maken tussen ruimte bieden / richting geven – en door te halen wat niet van toepassing is.

# 1. Inleiding

## 1.1 Verbouwen met de winkel open

‘Dichtbij huis, zorg op maat en minder duur.’ Dat was de gedachte achter de decentralisatie van jeugdzorgtaken in 2015. Gemeenten hebben sindsdien de verantwoordelijkheid om passende zorg te bieden aan kinderen die dat nodig hebben. Maar op den duur constateren steeds meer betrokkenen dat de beloftes van de decentralisatie onvoldoende zijn waargemaakt. Zo stelt de ‘Commissie van Wijzen’ in mei 2021 dat de uitvoerings- en veranderkracht om de ambities in het jeugdzorgdomein waar te maken onder gemeenten sterk uiteenloopt.<sup>1</sup> Een jaar later stellen ook toenmalig bewindspersonen Van Ooijen (VWS) en Weerwind (Rechtsbescherming) dat de beloftes van de decentralisatie niet zijn waargemaakt. Volgens de bewindspersonen zijn stevige hervormingen nodig om ‘te zorgen dat kinderen en gezinnen de juiste zorg op de juiste plek krijgen, het stelsel zorginhoudelijk en organisatorisch te verbeteren, en duurzaam houdbaar te maken.’<sup>2</sup> Zorgen over de jeugdhulp nemen toe en steeds vaker wordt vastgesteld dat het stelsel vastloopt. Kinderen met dringende hulpvragen worden niet op tijd geholpen vanwege wachtlijsten. De werkdruk is zwaar, het personeelstekort in de sector groot, de kosten onbeheersbaar. De noodzaak om het stelsel ingrijpend te veranderen wordt breed gevoeld. Het moet nu écht anders – in het belang van het kind. Dat realiseren is een tweede.

Het hervormen van een stelsel is als het verbouwen van een huis: een bestaand huis wordt opgeknapt om het beter en fijner bewoonbaar te maken. Maar waar je er bij de verbouwing van je huis soms nog voor kan kiezen tijdelijk elders te wonen, is dat bij het herinrichten van een stelsel onmogelijk. Ook tijdens de verbouwing moet aandacht blijven voor ‘het oude huis’ met daarin alle lopende, prangende dossiers: kinderen met psychische en verslavingsproblemen, verstoorde gezinsrelaties, jongeren die de verbinding met de samenleving dreigen kwijt te raken. Er moet aandacht zijn voor én de complexe problematiek van de kwetsbare doelgroep én de noodzaak om anders te organiseren. Beide moeten tegelijk en naast elkaar gebeuren – dat kan niet anders. Het roept de vraag op hoe de verbouwing zorgvuldig verloopt, terwijl de winkel open blijft en onder grote druk moet blijven draaien. Hoe doe je dat? En wat is daarvan te leren?



## 1.2 Dit essay: de verbouwing van het Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp

In dit essay onderzoeken we het proces waarin de gemeente Den Haag samen met stakeholders het Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp heeft ‘verbouwd’. Na de decentralisatie is in de jeugdhulpregio Haaglanden een stelsel tot stand gekomen van meer dan 180 zorgaanbieders en daardoor is volgens de gemeente Den Haag een te gefragmenteerd aanbod van verschillende soorten eerste- en tweedelijns zorg ontstaan.<sup>a</sup> De gemeente Den Haag geeft aan onvoldoende grip te hebben op het stelsel en ook is sprake van groeiende wachtlijsten en oplopende kosten. De gemeente komt daarom tot de conclusie dat het jeugdhulpstelsel anders moet worden ingericht. De formerende partijen kiezen er in het Haagse coalitieakkoord van 2019 voor om daar via een nieuw inkoopmodel toe te komen:

*“We werken zowel voor de Wmo als jeugdhulp toe naar een nieuw inkoopmodel. We selecteren alleen zorgaanbieders die de beste kwaliteit voor de beste prijs leveren en binding hebben met de stad. Dit leidt tot minder aanbieders, waardoor de administratieve lasten- en controledruk voor aanbieders en de gemeente afneemt en we een hogere kwaliteit en doelmatigheid kunnen nastreven”<sup>3</sup>*

De Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn (OCW) van de gemeente Den Haag, waar jeugdhulp onder valt, geeft in de daaropvolgende jaren uitvoering aan deze ambitie. OCW werkt in het programma ‘Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp’ de principes van een nieuw stelsel uit, organiseert een aanbesteding om toe te werken naar minder zorgaanbieders en een andere relatie tussen gemeente en zorgaanbieders, en bereidt vervolgens de implementatie van het nieuwe stelsel voor.

We verkennen in dit essay hoe die verandering van de constellatie (partijen, relaties, sturende principes) in het Haagse jeugdhulpstelsel tot stand kwam. Dat is een drastische verandering geweest, bijzonder ingrijpend voor de gemeente en hulpverlenende partijen, maar ook de doelgroep, die vanwege de aard van de problematiek onverminderd moest worden bediend. Een drastische verbouwing dus op het niveau van concrete afspraken, inrichting

---

a De gemeente Den Haag deelt de jeugdzorg op in vier lagen: nuldelijnszorg, ofwel ‘de sociale basis;’ eerstelijnszorg, d.w.z. de basiszorg Jeugd en Wmo (JMO-teams) met toeleidingsfunctie voor de tweede lijn; tweedelijnszorg, d.w.z. aanvullende ambulante specialistische zorg; en derdelijnszorg, de hoog-specialistische residentiële zorg die alleen wordt geboden door (boven)regionale voorzieningen. Zie ook: Gemeente Den Haag (2021). Voorstel van het college inzake Toekomstperspectief jeugd en gezinshulp. Raadsstuk RIS309877, 7 september 2021.

van het systeem, sturende principes en misschien zelfs onderliggende mensbeelden. En één waarbij de winkel onverminderd open moest blijven. We beschrijven de wijze waarop de gemeente Den Haag het verbouwingsproces van het stelsel heeft ingericht en uitgevoerd: welke keuzes moesten worden gemaakt, wat liep volgens planning, waar ging het vooral stroef? En welke lessen zijn daaruit te trekken? De centrale vraag in dit essay is dan ook als volgt:

*Welke lessen kunnen worden getrokken uit het programma  
Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp van de gemeente Den Haag?*

Met deze onderzoeksvraag richten we ons specifiek op het programma Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp gedurende de periode 2021 tot en met 2023. De vragen hoe de gemeente en de stakeholders het nieuwe stelsel vanaf 1 januari 2024 in de praktijk vorm geven en of dat bijdraagt aan het waarmaken van de belofte uit het Haagse coalitieakkoord van 2019 – lagere lasten- en controledruk voor aanbieders en de gemeente, en een hogere kwaliteit en doelmatigheid van de jeugdhulp in de stad – vallen niet binnen de scope van dit onderzoek. Het Verwey-Jonker Instituut onderzoekt hoe het nieuwe stelsel in de praktijk uitwerkt middels een onderzoek dat plaatsvindt in de periode 2024-2032.

### **1.3 Leeswijzer**

Om lessen te kunnen trekken uit het programma Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp van de gemeente Den Haag hebben we eerst een reconstructie van dat programma gemaakt op basis van een documentstudie. Voor deze documentstudie hebben wij raadsstukken, collegestukken en interne documenten (zoals officiële communicatie vanuit de gemeente met stakeholders, verslagen van dialogosessies en interne communicatie van het programmateam) uit de periode 2021 tot de implementatie van het nieuwe stelsel op 1 januari 2024 verzameld en geanalyseerd.

Vervolgens hebben wij interviews met 23 betrokkenen gevoerd met als doel de reconstructie te ‘laden’ met hun percepties op basis van hun ervaringen tijdens het vernieuwingsproces. We zijn in gesprek gegaan met verschillende leden van het programmateam, (oud-)wethouders, vertegenwoordigers van aanbieders van jeugd- en gezinshulp, vertegenwoordigers van stakeholders (onderwijs, huisartsen en regionale partners) en enkele bij het programma betrokken externe experts. Deze gesprekken vonden plaats in de zomer van 2024, ongeveer een halfjaar na de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel.

In hoofdstuk 2 beschrijven we de opbrengsten van het onderzoek. We geven chronologisch de relevante gebeurtenissen in het programma Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp van de gemeente Den Haag weer, gebeurtenissen die hebben geleid tot een vernieuwing van het stelsel in een tijdspanne van drie jaar. In deze reconstructie wordt duidelijk dat de gemeente in het vernieuwingsproces is opgetrokken met en zich heeft moeten verhouden tot een veel- en verscheidenheid aan actoren. Vernieuwing kon plaatsvinden door in gesprek met aanbieders, maatschappelijke partners, experts en regiogemeenten te komen tot een visie en opdracht waarmee kon worden aanbesteed (1); brede steun voor de ingezette koers te vinden in het college en de gemeenteraad (2); en vervolgens in hoog tempo de implementatie voor te bereiden met betrokken ambtenaren (3). Oftewel: voor de verbouwing werd samengewerkt met stakeholders (1), politiek en bestuur (2) en de interne organisatie (3).

In hoofdstuk 3 lopen we die drie categorieën actoren langs om het verbouwingsproces nader te analyseren. Wat was er nodig om vernieuwing te organiseren samen met het complexe krachtenveld van stakeholders, in een weerbarstige politiek-bestuurlijke omgeving en te midden van de uitdagingen die de eigen, interne organisatie stelt? Iedere categorie zal dilemma's aan het licht brengen en voor iedere categorie kijken we naar de wijze waarop de gemeente Den Haag daarmee is omgegaan. We gebruiken een model over verandering om die bevindingen te duiden en zo tekent zich af wat bijvoorbeeld andere gemeenten die voor soortgelijke veranderopgaven staan, kunnen leren van deze Haagse casus. Daarmee beantwoorden we de centrale vraag van dit essay.

Tot slot is hoofdstuk 4 een reflectiehoofdstuk. In dat hoofdstuk gaan we een stap verder en onderzoeken we wat de verandering die het Haagse jeugdhulpstelsel is ondergaan (en op het moment van schrijven nog aan het ondergaan is), vanuit een bestuurskundig perspectief op sturing en sturingsvormen nu eigenlijk betekent. We sluiten dat hoofdstuk, en daarmee het essay, af met een korte doorkijk naar de eerste maanden van het verbouwde stelsel in werking.

## 2. Het programma

# Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp

In de periode 2021-2023 heeft de gemeente Den Haag toegewerkt naar een vernieuwing van het stelsel van jeugd- en gezinshulp. Dat proces voltrok zich in vier fasen: visie- en besluitvorming, selectie van aanbieders, dialoog en gunning, en voorbereiding van implementatie. In dit hoofdstuk reconstrueren we de relevante gebeurtenissen uit die vier fasen, gebeurtenissen die hebben geleid tot het nieuwe Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp dat op 1 januari 2024 is ingegaan.

### 2.1 Visie- en besluitvorming

In december 2019 is in het coalitieakkoord van de gemeente Den Haag de ambitie opgenomen om te komen tot een stelsel van jeugd- en gezinshulp met minder aanbieders.<sup>4</sup> Het doel daarvan is tweeledig: verhoging van de kwaliteit en doelmatigheid van de zorg voor de Haagse jeugd en gezinnen enerzijds; vermindering van administratieve lasten en controledruk voor zorgaanbieders en de gemeente anderzijds. Ook zorgen over 'zorgcowboys' worden als onderbouwing gegeven: zorgaanbieders die een focus hebben op omzetmaximalisatie en in het *open house*-model maar moeilijk kunnen worden geweigerd. Het is voor de gemeente Den Haag met de huidige inrichting van het stelsel bijna ondoenlijk om goed regie te voeren. De gedachte is dan ook dat verkleining van het aantal aanbieders de gemeente de mogelijkheid geeft tot meer regie op dienstverlening en financiën.<sup>5</sup>

Dat de ambitie van minder zorgaanbieders in het coalitieakkoord is opgenomen, leidt ertoe dat ambtelijk wordt nagedacht over hoe daartoe te komen. Begin 2021 wordt besloten de huidige contracten met jeugdhulp-aanbieders die op 1 januari 2022 zullen aflopen, te verlengen tot 1 januari 2024. Dat geeft tijd om een visie te ontwikkelen en besluitvorming door te zetten, en geeft een punt in de tijd voor de gemeente om zich op te richten, namelijk op implementatie per 1 januari 2024, wanneer de verlengde contracten definitief aflopen.

Al snel wordt de optie van een andere aanbestedingsvorm verkend: een bestuurlijke aanbesteding voor een gebiedsgericht model waarbij de stad wordt opgedeeld in kavels waar overal basiszorg wordt geleverd, maar waar

de zorg ook wordt toegespitst op specifieke kenmerken van de populatie.<sup>6</sup> In Utrecht is al ervaring opgedaan met deze aanbestedingsvorm en dit 'Utrechtse model' is voor de gemeente Den Haag een belangrijke inspiratiebron. Utrecht werkt op een wijze die Den Haag ambieert: met een beperkt aantal aanbieders, meer regie vanuit de gemeente en lagere kostenoverschrijdingen in vergelijking met andere steden in Nederland. De Utrechtse context is anders dan de Haagse, maar toch biedt het Utrechtse model een referentiekader van hoe het *zou kunnen*, wat binnen de gemeente Den Haag op zowel bestuurlijk als ambtelijk niveau voor enthousiasme zorgt om elementen uit het Utrechtse te vertalen naar de Haagse situatie.

Om daar te komen moet de gemeente Den Haag twee vraagstukken behandelen, namelijk de inrichting van de tweedelijns jeugdhulp en de positionering van de jeugdteams. De twee vraagstukken zijn verbonden, maar worden binnen de gemeente in eerste instantie door verschillende teams opgepakt. Voor wat betreft de inrichting van de tweedelijns jeugdhulp wordt ingezet op een ontwikkeling naar minder aanbieders. Het gaat dan om andere keuzes voor de financieringsstructuur, regievoering, opdrachtgeverschap, positionering in de H10-regio<sup>b</sup> en wijze van verwerven. Ook wordt er gesproken over een ontwikkeling naar integrale lokale arrangementen rondom gezinnen, bedoeld voor complexe zorgvragen die zich tegelijkertijd richten op aanbieders uit verschillende zorgwetten.<sup>7</sup> Hoewel het idee van integrale arrangementen geen stand houdt, blijft het idee van gezinsgerichte zorg belangrijk in de doorontwikkeling van het stelsel. De visie ten aanzien van de nieuwe inrichting van de jeugdhulp wordt in maart 2021 samengevat in zeven uitgangspunten voor het toekomstige Haagse jeugdhulpstelsel:

1. Beter aansluiten bij de behoefte per gebied (gebiedsgerichte zorg);
2. Meer en beter over de domeinen heen kunnen werken (gezinsgerichte zorg);
3. Met een beperkt aantal aanbieders kunnen werken;
4. Een alternatief zoeken voor productiebekostiging (P\*Q);
5. Een andersoortige positie in de regio;
6. De tweedelijns specialistische teams gunnen aan een samenwerkingsverband van zorgaanbieders;
7. Een nieuwe positionering van de jeugdteams die de spil vormen in het nieuwe jeugdhulpstelsel.<sup>8</sup>

Voor de herpositionering van de jeugdteams wordt advies gevraagd aan AEF, een extern adviesbureau. In het stelsel op dat moment bestaan de jeugdteams uit gemeentelijke professionals en gezinscoaches geleverd door aanbieders.

---

b Aan het 'H10'-samenwerkingsverband deden de gemeenten Zoetermeer, Westland, Wassenaar, Voorschoten, Rijswijk, Pijnacker-Nootdorp, Midden-Delfland, Leidschendam-Voorburg, Delft en Den Haag mee.

De jeugdteams leveren basiszorg in de eerste lijn en de tweede lijn wordt gevoerd door regionaal aanbestede partijen. Dat de jeugdteams in ieder geval gedeeltelijk gemeentelijk gepositioneerd zijn, geeft de gemeente de mogelijkheid om het werk dat zij doen, inhoudelijk aan te sturen – vandaar ook dat vooral het management in dienst is van de gemeente Den Haag, waar dat voor de gezinscoaches maar in beperkte mate geldt. De vraag is echter welke positionering van de jeugdteams het beste past bij de uitgangspunten die tot nu toe voor het toekomstige Haagse jeugdhulpstelsel zijn geformuleerd.<sup>9</sup> AEF adviseert in juni 2021 een scenario waarin de jeugdteams meer integraal werken, terwijl inhoudelijke invulling van de jeugdteams beperkt aangepast hoeft te worden. De gemeente kan volgens AEF het beste kiezen voor een zelfstandige organisatie waarbij de jeugdteams niet direct bij de gemeente zijn ondergebracht, maar ook onafhankelijk zijn georganiseerd van de aanbieders.<sup>10</sup>

De zeven uitgangspunten hierboven worden door de gemeente in een informele consultatieronde voorgelegd aan enkele zorgaanbieders. In die consultatieronde schetst de gemeente hoe een nieuw stelsel eruit kan komen te zien om zo de ideeën te toetsen en input op te halen.<sup>11</sup> Uit deze consultatieronde, die in april, mei en juni 2021 gedaan wordt, blijkt dat het idee van de gezins- en gebiedsgerichte benadering kan rekenen op steun.<sup>12</sup>

Op 7 september 2021 worden de uitgangspunten voor de doorontwikkeling van jeugd- en gezinshulp die het resultaat zijn van de ambtelijke visievorming, opgenomen in een collegevoorstel<sup>13</sup> dat de raad op 25 november 2021 geamendeerd aanneemt.<sup>14</sup> Dat betekent dat vanaf dat moment dit de formele uitgangspunten zijn voor de doorontwikkeling van de Haagse jeugd- en gezinshulp:

1. Gezinsgericht: de gemeente geeft met aanbieders invulling aan gezinsgerichte hulp met gemeentelijke gezinsregie als er in een gezin sprake is van problematiek binnen het bredere sociaal domein.
2. Gebiedsgericht: de gemeente werkt daarbij met gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden van een beperkt aantal aanbieders.
3. Gericht op de sociale omgeving: de gemeente neemt (een deel van) de sociale en pedagogische basis, basiszorg en lokale specialistische zorg op in de gebiedsgerichte opdrachten.
4. Toegankelijk: de triage en op- en afschaling tussen de sociale en pedagogische basis, basiszorg en lokale specialistische zorg wordt daarmee bij de gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden belegd.
5. Populatiebesteding: de gemeente werkt met een budget per gebied, met minder administratieve lasten (populatiebesteding).<sup>15</sup>

De gemeenteraad steunt de visie in het voorstel, maar het plan dat op tafel ligt bevat voor de gemeenteraad nog een aantal spannende punten, zoals het waarborgen van keuzevrijheid, het garanderen van een soepele overgang naar het nieuwe stelsel en de kwetsbaarheid van 'alweer een nieuw model'. De gemeenteraad is, kortom, gecharmeerd van het voorliggende idee, maar wil voorkomen dat ook dit nieuwe stelsel beloftes niet na kan komen. Een van de amendementen behelst daarom het inbouwen van een additioneel controle-moment in de zomer van 2022.

Het raadsbesluit van 25 november 2021 heeft niet alleen betrekking op de visie, het 'wat', maar ook op de geplande uitvoering, het 'hoe' daar te komen. In het raadsbesluit is namelijk ook de planning van de voorgenomen aanbesteding opgenomen. De planning is dat in het najaar van 2022 per gebied een aantal aanbieders wordt geselecteerd voor de dialoofase. In het late voorjaar van 2023 worden vervolgens de aanbieders die aan de dialoofase deelgenomen hebben, uitgenodigd om op basis van de in de dialoofase geformuleerde opdracht een offerte te maken en zich in te schrijven. Gunning kan dan voor de zomer van 2023 plaatsvinden zodat er nog een halfjaar resteert voor voorbereiding op implementatie.<sup>16</sup> Deze planning wordt ook door de nieuwe coalitie gesteund: in het nieuwe coalitieakkoord van 16 september 2022 wordt het raadsbesluit om toe te werken naar een nieuw bekostigingsmodel voor de jeugdhulp per 2024 bekrachtigd.<sup>17</sup>

Op 7 december 2021 volgt nog een besluit van het college om het proces van jeugdhulpverlening door te ontwikkelen naar gezinsgerichte hulpverlening. Daarvoor moeten de organisatorische en financiële consequenties in beeld worden gebracht en moet worden verkend hoe de eerstelijns hulp kan worden vormgegeven zodat deze zo goed mogelijk aansluit bij de voorgenomen tweedelijns hulp. De concrete invulling van deze inrichtingskeuzes dienen samen met partnerorganisaties stapsgewijs en met experimenteerruimte te worden ontwikkeld met het oog op implementatie per 1 januari 2024.<sup>18</sup> Met dat collegebesluit komt de fase van visie- en besluitvorming ten einde.

## 2.2 Selectie van aanbieders

Nu de uitgangspunten voor de doorontwikkeling van het Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp zijn vastgesteld, kan de ambtelijke organisatie de aanbesteding gaan voorbereiden. De aanbestedingsvorm waar de gemeente mee zal werken, is een bijzondere: de uitvraag zal namelijk in samenwerking, in *dialog*, met de offerrende partijen worden opgesteld. Een belangrijke eerste stap is het selecteren van jeugdhulpaanbieders met wie die dialoog kan worden gevoerd. Een klein schrijfteam werkt aan een selectieleidraad

die bepaalt welke aanbieders in aanmerking komen voor eerst de dialoog-fase en later eventueel gunning. De definitieve selectieleidraad wordt op 27 oktober 2022 door het college vastgesteld<sup>19</sup> en de dag erna, op 28 oktober, gepubliceerd<sup>20</sup>.

Om het uitgangspunt van gebiedsgericht werken mogelijk te maken en onderdeel van de selectieleidraad te laten zijn, wordt de gemeente opgedeeld in vier geografische percelen die aan verschillende contractpartijen kunnen worden gegund. De gedachte is ook dat het in één keer aanbesteden van de gehele gemeente tot een te grote opdracht en bovendien een monopolie zou leiden. Het gaat om de gebieden Escamp (1), Centrum (2), Kust (3; Scheveningen, Loosduinen en Segbroek) en Rand (4; Leidschenveen-Ypenburg, Laak en Haagse Hout).<sup>21</sup> De selectieleidraad stelt het doel om per perceel maximaal vijf combinaties van jeugdhulpaanbieders te selecteren waarmee de gemeente de volgende fase van aanbesteding wil aangaan.<sup>22</sup> De indeling in percelen gaat echter niet zonder slag of stoot: verschillende aanbieders vrezen (te) veel van hun huidige werkzaamheden te verliezen en pleiten ervoor enkele onderdelen van de opdracht op stedelijk niveau aan te besteden. Enkele betrokken ambtenaren zien als risico dat met de vier percelen een versnipperd landschap met harde grenzen binnen de gemeente zal ontstaan.

In de selectieleidraad is ook opgenomen dat er sprake zal zijn van een andere manier van financieren: van productiebekostiging (P\*Q) in een *open house*-constructie naar populatiebekostiging. Voortaan ontvangen aanbieders een bedrag per inwoner voor het perceel waar zij verantwoordelijk voor zijn, ongeacht het zorggebruik door inwoners van dat gebied. Ambtelijk betrokkenen geven aan dat de logica van populatiebekostiging vraagt om een breed geformuleerde opdracht. Zonder brede opdracht kan een prikkel tot onderbehandeling ontstaan. De selectieleidraad bevat daarom een brede opdracht en dat leidt ertoe dat aanbieders van jeugd- en gezinshulp consortia moeten vormen. Geen enkele individuele aanbieder kan de gehele opdracht op zich nemen: aanbieders zullen samenwerking met elkaar moeten opzoeken om als samenwerkingsverband in aanmerking te komen voor de gehele opdracht.

Zo zal deze wijziging in bekostigingssystematiek leiden tot een vermindering in het aantal aanbieders: van meer dan 180 individuele aanbieders naar enkele consortia van aanbieders. Daarbij zal een deel van de contracten met aanbieders die nu door de H10 worden verzorgd per 1 januari 2024 worden opgezegd, want de gemeente Den Haag zal vanaf dat moment voor de lokale jeugdhulp zelf de contracten afsluiten.<sup>23</sup> Daarnaast wordt in de selectieleidraad uitgegaan van een contractduur van acht jaar. Deze termijn is langer dan tot dan toe gebruikelijk is geweest voor de gemeente, maar wordt door de



gemeente noodzakelijk geacht om opdrachtnemers en zichzelf langdurige zekerheid te bieden om te investeren in het nieuwe stelsel van jeugd- en gezinshulp en in de andersoortige relatie tussen aanbieder en gemeente.<sup>24</sup>

Na publicatie van de selectieleidraad laten enkele partijen van zich horen die vinden dat zij – en hun expertise – niet meegenomen zijn bij de visie- en besluitvorming over de doorontwikkeling van het stelsel. Op 16 december 2022 sturen samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs po en vo een brief naar de wethouder Onderwijs, Jeugd, Sport en Dienstverlening. Ze betreuren dat het collegevoorstel dat op 25 november door de raad is aangenomen, is ontwikkeld zonder dat het Haagse onderwijs daarbij betrokken is. Zij adviseren om de school de vind- en werkplaats van het kind en diens context te maken en hebben zorgen over regionale uitvoeringsverschillen.<sup>25</sup> De wethouder reageert op 21 december en benadrukt dat het onderwijs wél betrokken is, onder meer via diverse reguliere gesprekken en twee gezamenlijke inhoudelijke themasessies.<sup>26</sup> Op 21 december laat vervolgens ook Jeugdbescherming West van zich horen, omdat men zich met name zorgen maakt over de snelheid waarmee de verandering zal worden uitgerold.<sup>27</sup> Daarnaast trekken huisartsenpraktijken, een andere belangrijke vindplaats van jongeren met problemen, in deze periode aan de bel bij de gemeente om betrokken te worden bij de doorontwikkeling.

Na publicatie van de selectieleidraad worden meerdere momenten georganiseerd om de gemeenteraad te informeren over de ontwikkelingen. Zo vindt op 29 november 2022 op verzoek van de gemeenteraad een ‘technische werkbijeenkomst’ – zonder wethouder en buiten het publieke oog, en daarmee minder politiek beladen – plaats over de doorontwikkeling. Er wordt toegelicht wat er gaat veranderen en er wordt vooruitgeblikt op de vervolgstappen.<sup>28</sup> Op 8 december wordt de selectieleidraad besproken met de raadscommissie samenleving<sup>29</sup> en op 21 december met de gehele raad.<sup>30</sup>

Vanaf de publicatie van de selectieleidraad op 28 oktober 2022 kunnen jeugdhulpaanbieders zich tot 8 december 2022 inschrijven voor de dialoofase. Op 22 december, twee weken later, vindt de selectiebeslissing plaats.<sup>31</sup> De aanmeldingen worden beoordeeld door een beoordelingsteam van de gemeente Den Haag dat bestaat uit circa zes personen die een vertegenwoordiging vormen van beleid, uitvoering, contractmanagement, alsook een vertegenwoordiger van cliënten. Er is door het team een controle uitgevoerd op vormvereisten en volledigheid, en vervolgens een toetsing op uitsluitingsgronden en geschiktheidseisen.<sup>32</sup> Op basis hiervan worden twee consortia geselecteerd voor de dialoofase: ‘rondomJou’, met Stichting Jeugdformaat als penvoerder van de combinatie met Parnassia Groep, stichting JESS en stichting Middin; en ‘Kracht voor jeugd en gezin’ (later wordt dit afgekort tot

'Kracht'), met Includio Randstad B.V. als penvoerder van de combinatie met Mentaal Cure B.V., Impegno jeugd en gezin B.V., Family supporters Haaglanden B.V. en Yoep onderwijs en zorg B.V. Deze twee consortia zullen met de gemeente de volgende fase, de dialoofase, in gaan.

Gedurende de selectiefase loopt ook het traject dat gericht is op de nieuwe positionering van de jeugdteams door. De gemeente werkt het idee om de jeugdteams onder te brengen bij de samenwerkingsverbanden van aanbieders aan wie de opdracht gegund zal worden, verder uit. Dit zou betekenen dat de betrokken gemeentelijke professionals uit de jeugdteams dienen over te gaan naar de samenwerkingsverbanden. In oktober 2021 vraagt het programma-team dat zich binnen de gemeente bezighoudt met de doorontwikkeling, advies aan de Ondernemingsraad over de arbeidsrechtelijke en personele gevolgen van dit idee<sup>33</sup> en ook de Dienst Personeel & Organisatie (P&O) wordt geïnformeerd over de mogelijk ophanden zijnde veranderingen.<sup>34</sup> Het advies van de OR volgt in maart 2023, dus nadat de selectiefase is afgerond.

### 2.3 Dialoog en gunning

Een dag na de selectiebeslissing, op 23 december 2022, wordt de dialoogleidraad gepubliceerd voor de volgende fase van de aanbesteding: dialoog en gunning.<sup>35</sup> Deze fase wordt doorlopen met de twee gegadigden die uit de selectiefase zijn gekomen: randoomJou en Kracht. De gemeente Den Haag heeft nog geen ervaring met een dialoofase in een aanbesteding, maar heeft die nu bewust toegevoegd omdat de complexiteit van het stelsel het moeilijk maakt om zelf een sluitende opdracht te formuleren. De gemeente hecht er daarom belang aan onderdelen van het nieuwe stelsel nader in te vullen in samenspraak met de geselecteerde aanbieders. Bovendien moet de gemeente onder jeugdhulpaanbieders in korte tijd draagvlak creëren voor een grote stelselwijziging en de dialoogaanpak draagt daaraan bij, zo is de gedachte. Op basis van de input uit de dialoofase zal de gemeente Den Haag vervolgens de definitieve aanbestedingsvoorwaarden opstellen, waarna de gunningsfase van start kan gaan.<sup>36</sup>

De dialoofase start met de publicatie van de dialoogleidraad. De dialoogleidraad fungeert als startdocument en bevat een toelichting op de verschillende thema's waarover gesproken zal worden met de aanbieders. Deze thema's komen aan de orde in zogenoemde 'tafelgesprekken' met de twee aanbieders, andere relevante stakeholders (wisselend per sessie) en betrokken ambtenaren van de gemeente Den Haag.<sup>37</sup> Ook vinden er op verzoek van de geselecteerde aanbieders enkele bilaterale gesprekken plaats, waaraan

de aanbieders afzonderlijk deelnemen. Tijdens de tafelgesprekken is er voor de aanbieders op sommige punten namelijk een prikkel om de kaarten tegen de borst te houden – zij zitten immers met een concurrent aan tafel.

Op 16 januari 2023 komen de partijen voor het eerst in de dialoofase samen. De gemeente Den Haag geeft tijdens een *kick-off*-sessie een toelichting op de thema's die aan bod zullen komen tijdens de dialoofase, zoals gezinsgericht werken, gebiedsgericht werken, veiligheid, de scope van de opdracht, de invulling van de opdracht, de inrichting van de toegang, zorgcontinuïteit, sturen en monitoren, financiën en governance. Ook licht de gemeente de spelregels van de dialoof toe, zoals de noodzaak om elkaar de ruimte te geven en uitgewisselde informatie vertrouwelijk te behandelen.<sup>38</sup> De gemeente initieert, organiseert en structureert de dialoofase, maar de geselecteerde zorgaanbieders krijgen de ruimte voor inhoudelijke en procedurele inbreng. Van tevoren en tijdens de dialoofase identificeert de gemeente enkele '*non-negotiables*', zoals de indeling in de vier percelen en de implementatie van het nieuwe stelsel per 1 januari 2024. De gemeente heeft een gedetailleerde planning gereed zodat de dialoof- en gunningsfase in juni 2023 kan worden afgerond.<sup>39</sup>

In de maanden januari, februari en maart 2023 vinden de tafelgesprekken en bilaterale gesprekken plaats. Dialoofpartners ontvangen voorafgaand aan de tafelgesprekken steeds een agenda en eventuele notities met relevante informatie over het thema, zoals de financiële kaders.<sup>40</sup> Allerlei inhoudelijke kwesties passeren de revue tijdens de gesprekken, die procesmatig begeleid worden door We Are Roger en juridisch door advocatenkantoor Croon, dat is gespecialiseerd in aanbestedingsrecht.

Zo gaat het bij het thema 'scope van de opdracht' om de vraag of er zorgvormen zijn die nu onderdeel zijn van de voorgestelde scope, maar waarvoor geldt dat het onwenselijk of onmogelijk is om die per perceel te organiseren.<sup>41</sup> Bij het thema 'inrichting toegang' gaat het om wat er nodig is om de toegang tot ondersteuning voor opvoed- en opgroevragen laagdrempelig en op school vorm te geven, en hoe de samenwerking met belangrijke vindplaatsen kan worden gerealiseerd.<sup>42</sup> Het tafelgesprek over 'financiën' gaat vooral over de visie achter en uitgangspunten voor taakgerichte bekostiging.<sup>43</sup> De gemeente wil sturen op drie indicatoren: werkzaamheden, resultaatverantwoording, en monitoren en beleidsinformatie. Dit leidt tot verschillende kernindicatoren, zoals partnertevredenheid en het hebben van zicht op maatschappelijk resultaat van geboden hulp. De gemeente bespreekt tijdens de tafelgesprekken met de aanbieders hoe op deze kernindicatoren gestuurd zou kunnen worden.<sup>44</sup>

In het tafelgesprek over ‘sturen en monitoren’ wordt het ‘model Simons’ besproken.<sup>45</sup> Dit sturingsmodel wordt vertaald naar een Haagse variant en in de doorontwikkeling van het stelsel gehanteerd als kader voor sturing op realisatie van ambities en doelen. Aan de hand van het model kan de gemeente een balans zoeken tussen enerzijds ruimte, innovatie en inspiratie, en anderzijds ‘de basis op orde’ door afbakening en beheersing. Centraal in het model staan de ambities die de gemeente nastreeft: gedeelde waarden, kaders en randvoorwaarden, data en informatie, en interactie en dialoog.<sup>46</sup> Niet alleen over de manier waarop gestuurd zal worden, maar ook over wie waarvoor verantwoordelijkheid draagt, wordt tijdens de dialoof fase gesproken. De gemeente is initieel voorstander van een model waarin de aanbieders die de opdracht gegund krijgen gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor de jeugdhulp in de gehele stad (alle percelen) en daar de volledige financiële aansprakelijkheid voor dragen. De aanbieders aan tafel (en hun Raden van Toezicht) zien daarin een te groot risico en dus wordt die aansprakelijkheid opgeknipt en verdeeld over de percelen.

Tijdens de dialoof fase organiseert het programmateam van de gemeente Den Haag ook geregeld ‘pizzasessies’ voor het eigen team. De sessies zijn bedoeld als verkennende, ‘benen-op-tafel-bijeenkomsten’ (en uitdrukkelijk niet als besluitvormende overleggen). Onderwerpen als risicoanalyse, gezinsregie en implementatie worden besproken.<sup>47</sup>

Om de twee samenwerkingsverbanden tijdig op de hoogte te brengen van wat zij in de gunningsfase kunnen verwachten – de tijd tussen publicatie van de gunningsleidraad en het moeten inschrijven zal met ongeveer een maand namelijk beperkt zijn –, deelt het programmateam op 20 februari 2022 een notitie met daarin meer informatie, zoals wat in de gunningsleidraad zal worden geschreven, de overeenkomst, het Programma van Eisen (PvE) en een preciezere planning.<sup>48</sup>

Ook vinden er in deze fase twee expertsessies plaats. De gemeenteraad heeft namelijk een motie aangenomen waarin de gemeentelijke organisatie wordt aangemoedigd voldoende onafhankelijke expertise te waarborgen in de dialooggerichte aanpak. In de expertsessies wordt informatie uit de dialoogsessies gedeeld met onafhankelijke experts met als doel om te reflecteren op zowel proces als inhoud. De uitgenodigde experts komen vanuit onderwijsorganisaties, zorgaanbieders, kennisinstituten en de rijksoverheid. Er zijn ook experts aanwezig uit de gemeente Den Haag zelf; zij zijn wel bekend met het Haagse jeugd- en gezinshulpstelsel, maar hebben zelf geen belang in de stelselwijziging. De sessies worden begeleid door een externe adviseur van KPMG.<sup>49</sup>

In de eerste expertsessie op 21 februari 2023 wordt onder meer besproken dat de gemeente Den Haag nu grotendeels los van de andere H10-gemeenten verdergaat in het jeugdhulpdomein. Daar is draagvlak en begrip voor in de gemeenteraad en het college, maar onder de experts zijn er wel zorgen over of de gemeenteraad echt doorleefd heeft welke betekenis deze stap nu heeft. De aanwezige experts geven daarnaast aan dat het jammer is dat de regio niet breder als collectief beweegt, omdat jongeren met problemen zich niet aan gemeentegrenzen houden: soms wonen, werken, recreëren en studeren zij in telkens een andere gemeente. De aanbieders hebben dergelijke zorgen ook geuit tijdens de tafelgesprekken. Ook is er weerstand bij enkele regio-gemeenten: zij vrezen dat aanbieders zich zullen terugtrekken uit de gehele regio als zij de opdracht in Den Haag niet gegund krijgen. In de expertsessies wordt ook stilgestaan bij de Haagse politieke realiteit, en er wordt geconcludeerd dat het politieke draagvlak kwetsbaar is.<sup>50</sup>

Ook in deze fase wordt de politiek op de hoogte gehouden van de doorontwikkeling. Zo vindt op 14 maart 2023 op verzoek van de gemeenteraad een tweede technische werkbijeenkomst plaats over de doorontwikkeling met de raadscommissie samenleving. Tijdens de werkbijeenkomst wordt ingegaan op onder meer het bereik en de samenstelling van de jeugdhulp, klanttevredenheid en de effectiviteit van de geboden ondersteuning.<sup>51</sup>

Op diezelfde dag komt de dialoofase ten einde: alle tafelgesprekken en bilaterale gesprekken zijn gevoerd.<sup>52</sup> Ter voorbereiding op de volgende fase, de gunningsfase, vindt vervolgens op 23 maart een tweede expertsessie plaats waarin de conceptgunningsleidraad wordt getoetst en er wordt vooruitgeblikt op implementatie.<sup>53</sup> De gunningsfase vangt vervolgens aan op 6 april met de publicatie van de gunningsleidraad<sup>54</sup> die de uiteindelijke opdracht bevat zoals die samen met de aanbieders en stakeholders tijdens de dialoofase is uitgewerkt.<sup>55</sup>

In de tussentijd blijft het programmateam zich ook bezighouden met de nieuwe positionering van de jeugdteams. Het blijft een zoektocht, maar in deze fase komt daar meer steeds duidelijkheid over. Op 10 maart 2023 verstrekt de Dienst Bedrijfsvoering van de gemeente Den Haag informatie over de mogelijke arbeidsrechtelijke gevolgen van de voorziene hervormingen. Bedrijfsvoering geeft aan dat het uitbesteden van jeugd- en gezinshulp aan de opdrachtnemer(s) als resultaat van de aanbesteding kan worden gekwalificeerd als een 'Overgang van Onderneming'. Dat wil zeggen dat medewerkers die daarvoor in aanmerking komen, overgaan naar het gegunde samenwerkingsverband met behoud van arbeidsvoorwaarden en ontslagbescherming. Bedrijfsvoering geeft aan dat het gaat om de lokale teams, het PGB-team, het kwaliteitsteam toegang, adviseurs, de backoffice jeugd en

de expertteams.<sup>56</sup> Op 21 maart organiseert de gemeente een medewerkers-bijeenkomst om de betreffende medewerkers te informeren. De Ondernemingsraad is ook aanwezig en de vakbonden zijn geïnformeerd over het traject.<sup>57</sup> Op 16 juni laat de directie van de dienst OCW van de gemeente Den Haag de Ondernemingsraad weten dat er inderdaad sprake zal zijn van een Overgang van Onderneming en dat alle werknemers die voor het over te dragen onderdeel van de onderneming werken, automatisch mee overgaan op de verkrijgende entiteit.<sup>58</sup>

Op 1 juni 2023 ontvangt de gemeente Den Haag de inschrijvingen op alle percelen<sup>59</sup> en een week later vindt de voorlopige gunning plaats. In de tussentijd beoordeelt de gemeente de inschrijvingen op drie gunningscriteria, te weten 'gebiedsgericht werken', 'implementatie', en 'risico's'. Onder 'gebiedsgericht werken' verstaat de gemeente onder meer de mate waarin een aanbieder aansluit op de wijkspecifieke problematiek van de percelen en de mate waarin een samenwerkingsverband aan kan sluiten op bestaande netwerken in de wijken. Onder 'implementatie' verstaat de gemeente onder meer de mate waarin een samenwerkingsverband maatregelen treft om bij te dragen aan de continuïteit van jeugdhulp en onder 'risico's' onder meer de mate waarin een samenwerkingsverband beheersmaatregelen treft die bijdragen aan het vermijden en beperken van risico's.<sup>60</sup> Het college informeert de gemeenteraad over de uitslag en laat weten dat er voorlopig gegund is aan de combinatie rondomJou voor de percelen 2 (Centrum) en 4 (Rand), en aan de combinatie Kracht voor de percelen 1 (Escamp) en 3 (Kust).<sup>61</sup> Op 30 juni wordt definitieve gegund zonder verdere wijzigingen.<sup>62</sup>

## 2.4 Voorbereiding van implementatie

Op 1 juli 2023 start de fase waarin de implementatie moet worden voorbereid.<sup>63</sup> Daar is zes maanden de tijd voor, want op 1 januari 2024 gaat het nieuwe stelsel in. Het programmeerteam van de gemeente Den Haag vormt negen projectgroepen die de implementatie moeten voorbereiden. De projectgroepen richten zich op de volgende thema's: 'communicatie', 'P&O', 'integraal accountmanagement', 'sturen, monitoren en leren', 'financiën en data', 'processen en ICT', 'juridisch', 'inkoop', en 'zorgcontinuïteit en dienstverlening'. Die laatste bestaat uit een groot aantal werkgroepen (zorgcontinuïteit, preventie, veiligheid, onderwijs, binnen-buiten scope, 16-23 jaar, basisproces, en toegang (tot het samenwerkingsverband en tot de regio)) die allen opereerden als zelfstandige werkgroepen. Voor elke projectgroep is nauwkeurig in beeld gebracht welke deelproducten per perceel op welk moment moeten worden opgeleverd en op welke wijze elke projectgroep daaraan moet bijdragen.<sup>64</sup>

De projectgroepen worden bemenst door ambtenaren van de gemeente Den Haag en vertegenwoordigers van rondomJou en Kracht. Als rondomJou en Kracht niet in een projectgroep vertegenwoordigd zijn, wordt regelmatig met de consortia over de deelthema's geschakeld. Zo probeert de gemeente in deze fase te bouwen aan het partnerschap met de aanbieders dat straks bij de uitvoering van de opdracht cruciaal zal worden. Ook in het programmaplan dat deze fase structureert, wordt aandacht besteed aan dat partnerschap. Het wordt gezien als 'de basis van de taakgerichte uitvoeringsvariant', maar is ook 'een nieuwe manier van werken' voor de gemeente en dus wordt een intern en extern leertraject gestart om deze rol 'te verkennen, en hierin te oefenen'.<sup>65</sup>

Omdat de voorbereiding op de ingang van het doorontwikkelde stelsel op zichzelf al tijdrovend is en rondomJou en Kracht bovendien tegelijkertijd de eigen lopende jeugdhulpactiviteiten draaiende moeten houden, wordt een implementatiebudget beschikbaar gesteld dat de extra te maken kosten moet dekken. Omdat wordt voorzien dat ook de opstart na 1 januari 2024 extra kosten met zich mee zal brengen, wordt ook een startbudget georganiseerd. De projectgroep financiën en data organiseert deze financiële voorzieningen.<sup>66</sup>

Tijdens deze fase – en daarna – organiseert de gemeente verschillende risicomaneagementsessies waarin gesproken wordt over het opvangen, verzachten en afwenden van talrijke door de gemeente geïdentificeerde én geprioriteerde risico's en *bottle necks*.<sup>67</sup> Een *bottle neck* die zich in deze fase doet gelden, is de Overgang van Onderneming, het overgaan van gemeentelijke medewerkers naar de gegunde samenwerkingsverbanden. De projectgroep P&O (Personeel & Organisatie) krijgt de opdracht die overgang voor te bereiden door bijvoorbeeld de OR blijvend te voorzien van informatie en medewerkersbijeenkomsten te organiseren.<sup>68</sup> Er wordt gekozen voor een strakke overgang: wie eerder in een bepaald gebied werkzaam was, blijft daar werkzaam, maar dan nu als medewerker van het daar werkzame consortium (keuze voor een ander perceel wordt niet geboden); en gelijk op 1 januari 2024 zal de overgang naar een van de samenwerkingsverbanden volledig zijn (er is geen overgangsperiode). Het programmateam heeft uiteindelijk besloten de jeugdteams volledig en direct over te laten gaan naar rondomJou en Kracht omdat dat inhoudelijk het meest in lijn is met de nieuwe uitgangspunten van het Haagse jeugdhulpstelsel. Daarmee kunnen de samenwerkingsverbanden écht gezins- en gebiedsgericht gaan werken, zo is de gedachte. Zeker nu zowel eerste- als tweedelijns zorg onderdeel van de opdracht uit gaan maken, kan niet worden volgehouden dat de jeugdteams gedeeltelijk gemeentelijk gepositioneerd blijven. Niet alle werknemers staan echter achter de zo georganiseerde overgang en uiten hun kritiek. De inhoudelijke component heeft het programmateam zwaar laten meewegen in het besluit, maar voor

die emotionele component – dat jeugdteamleden graag bij de gemeente werken en dat velen trots zijn op hun functie als ambtenaar – is minder oog geweest.

Om niet alleen rondomJou en Kracht, maar ook het bredere veld van stakeholders bij de voorbereiding op de implementatie te betrekken, wordt op 11 december 2023 een symposium georganiseerd. Op dit symposium komen de gemeente, de samenwerkingsverbanden en de belangrijke partners in de stad zoals de huisartsen, scholen, gecertificeerde instellingen en maatschappelijke organisaties, samen om toe te werken naar een manifest met de titel ‘Opgroeien en opvoeden in Den Haag’. Dat gebeurt aan ‘dialoogtafels’ waaraan verschillende typen stakeholders plaatsnemen en gesproken wordt over verschillende kwesties, kwesties zoals ‘Veerkrachtige Jeugd: wat wil en helpt de jeugdige nu echt?’ en ‘Juiste ondersteuning op de juiste plek betekent:’. In totaal zijn 250 jeugdhulpprofessionals aanwezig.<sup>69</sup> Over het symposium wordt een webpagina gebouwd die bijgewerkt zal worden met informatie over nieuwe bijeenkomsten en andere updates over het manifest.<sup>70</sup>

Ook de politiek wordt tot en met deze laatste fase betrokken gehouden. Op 12 oktober vindt een derde werkbijeenkomst plaats met de raadscommissie samenleving<sup>71</sup> en op 26 oktober volgt een commissievergadering van diezelfde commissie. Tijdens deze tweede vergadering kondigt de wethouder Onderwijs, Jeugd, Sport en Dienstverlening aan het eerste kwartaal van 2024 een stand van zaken te zullen geven over hoe de samenwerking met de nieuwe consortia tot dan toe is verlopen.<sup>72</sup>

Een halfjaar lang wordt zo onder hoge tijdsdruk gewerkt aan de voorbereiding van de implementatie. En op 1 januari 2024 is het dan zover: vanaf dat moment zal een nieuw stelsel van jeugd- en gezinshulp zich in de gemeente Den Haag gaan ontplooien.

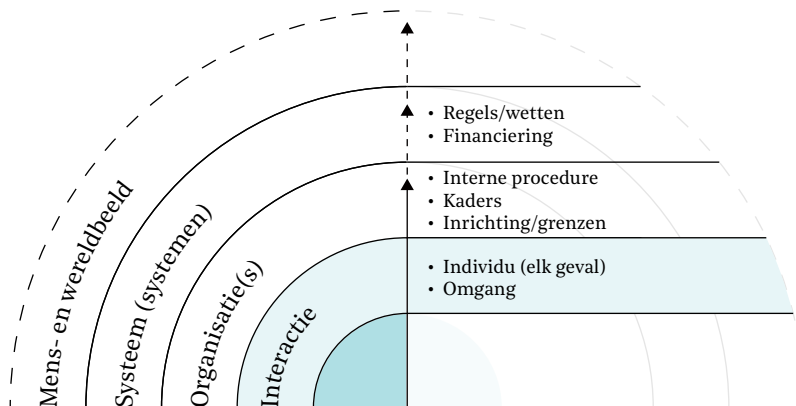


# 3. Stelsel onder constructie

## 3.1 Verbouwen vraagt doorbreken en herijken

Het ‘overstappen’ van het ene naar het andere stelsel is makkelijker gezegd dan gedaan. Een stelsel is niet simpelweg aan of uit te zetten, of even gemakkelijk te vervangen als een meubelstuk in een klushuis. Onder een stelsel liggen diep ingesleten gewoonten en routines, allerlei regels en kaders, wederzijdse verwachtingen en beelden over ‘hoe het hoort’. Dat alles maakt wat we hier met een verbouwing hebben vergeleken, een lastige operatie. De vergelijking met een verbouwing is bovendien eufemistisch: een verbouwing is weliswaar lastig, tijdrovend, kostbaar en stressvol, maar meestal is wél duidelijk wat er te gebeuren staat en hoe dat gebeuren moet. Bij een stelselverandering is dat minder duidelijk omdat het gaat om meer dan alleen veranderingen in de formele organisatie. Wat dat ‘meer’ is, zullen we nader conceptualiseren aan de hand van het in figuur 1 getoonde model.

**Figuur 1. Verbouwen vraagt doorbreken ...**



Het model laat zien dat *anders werken* verandering op vier lagen betekent:

- De meest nabije laag is die van de dagelijkse *interactie* tussen individuen. De ‘oude’ manier van werken was misschien in een onderlinge verhouding van principaal en agent; van bovengeslikte en ondergeslikte; van opdrachtgever en opdrachtnemer. Daar hoorde logisch en passend gevonden gedrag bij. In de nieuwe situatie is er misschien sprake van meer nevenschikking. Daar hoort nieuw te ontwikkelen gedrag bij. Vóór

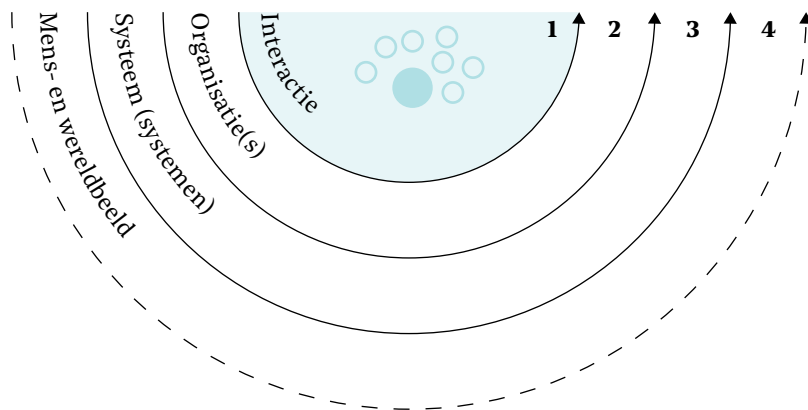
de verbouwing is nog niet helemaal duidelijk hoe dat eruit zal zien; tijdens de verbouwing is de uitdaging om dat vorm te geven; en na de verbouwing moet het bekijken.

- Als het individuen lukt hun onderlinge interactie in de geest van het nieuwe stelsel opnieuw vorm te geven, dan merken ze al snel dat ze dat doen binnen de context van hun *organisatie(s)*, laag 2. Die organisaties hebben een eigen inrichting, met afdelingen, voorschriften, protocollen en verantwoordingslijnen. Het kan goed zijn dat individuen er samen uitkomen en in goed vertrouwen afspraken maken, maar dat de vraag vervolgens is of hun organisatie dat ook toelaat. Als de organisatie vereist dat er een getekende offerte is voor in de administratie en de accountant en interne controle alleen kijken naar het al dan niet nakomen van formele afspraken, dan staan individuen alsnog met lege handen. Of met heel volle handen, want de organisatie duwt terug en stelt allerlei vragen. Of erger nog: de organisatie treedt op, fluit terug en disciplineert volgens de ingeregelde mechanismen, mechanismen van de oude manier van werken. Om als individuen op een nieuwe manier te kunnen (samen) werken moet dus ook de organisatie zich daaraan aanpassen.
- En als aanpassing van de organisatie al lukt, dan is daar al snel een volgende 'laag', die van *systemen*, die als plafond vernieuwing in de weg kan zitten. Veel organisaties doen niet zomaar wat ze doen, maar doen wat wetten, regels en kaders voorschrijven. Zo kan regelgeving bijvoorbeeld voorschrijven dat een cliënt recht heeft op een bepaalde voorziening ook al zouden individuen en hun organisaties graag ruimte zien voor de professional om *te doen wat nodig is* (wat niet per se een-op-een overeen hoeft te komen met waar de cliënt recht op heeft). Organisaties werken met protocollen die zij niet *zomaar zelf* hebben bedacht, maar vaak vanuit het systeem opgelegde verplichtingen zijn. Bovendien heeft dat systeem speciale instituties die naleving van systeemwetten, -regels en -kaders controleren. Zo zijn organisaties beperkt in wat ze kunnen doen. Zolang het systeem niet congruent is met de nieuwe manier van werken, is het moeilijk om dat ook op langere termijn vol te houden.
- Tenslotte laat figuur 1 een vierde, overkoepelende 'laag' van belang zien. Wet- en regelgeving uit het systeem komt namelijk voort uit *mens- en wereldbeelden* die in ieder geval ten tijde van het opstellen van die wet- en regelgeving bij de wetgevers in kwestie impliciet een dominante rol speelden. Deze laag gaat, breder geformuleerd, over de manier waarop in de samenleving naar een vraagstuk en het daaromheen gebouwde stelsel wordt gekeken: welke overtuigingen liggen ten grondslag aan het stelsel en welke waarden worden als nastrevenswaardig gezien? Het gaat er niet om of de mens- en wereldbeelden 'kloppen'. Het gaat erom dat die mens- en wereldbeelden alle andere lagen beïnvloeden (hoe de wet is

geformuleerd, welk organisatieprincipe wordt gehanteerd, wat individuen accepteren als passend gedrag), en daarom zeer bepalend zijn voor de inrichting en werking van het stelsel – en ze zullen een verbouwing ervan dus ook kleuren.

Vernieuwen vraagt ‘zo hoog mogelijk’ doordringen in deze lagen. Verbouwen is het ‘doorbreken’ van deze vier plafonds. Alleen dan lukt het om écht anders te werken en het voorbij de duur van een pilot, een experiment of de looptijd van een programma vol te houden. Dat gaat zeker niet vanzelf, want lagen 3 en 4 liggen vaak buiten de eigen cirkel van invloed. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld niet zelf de wet veranderen – laat staan de daarin gestolde mensbeelden. En toch is het nodig om je tot die lagen te verhouden. Immers, lagen 3 en 4 kunnen belemmeren wat er in de interactie- en organisatielagen moet gebeuren. Maar andersom geldt hetzelfde: als het lukt om invloed uit te oefenen op lagen 3 en 4 (misschien via een omweg), dan gaat daar een krachtige werking vanuit voor lagen 1 en 2. Dan fungeren die lagen niet als plafonds die vernieuwing in de weg staan, maar juist als beddingen waardoor vernieuwing kan stromen, zoals in figuur 2 is afgebeeld. Zo bezien is er op die lagen het nodige te verliezen – het kan er op stuk lopen – en is er tegelijkertijd veel te winnen.

**Figuur 2. ... en herijken (nieuwe beddingen)**



Met het programma Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp zet de gemeente Den Haag met name in op vernieuwing in de twee meest nabije lagen van het stelsel (interactie en organisatie(s)). De mate van invloed op de twee verder weg gelegen lagen (systemen en beelden) is voor een gemeente namelijk beperkt. De gemeente heeft zich immers te verhouden tot landelijke ontwikkelingen die de contouren van het ‘wereldbeeld rond de jeugdhulp’

schetsen zoals de gelijktijdig met het Haagse programma in ontwikkeling zijnde landelijke Hervormingsagenda Jeugd<sup>73</sup> waarin het ministerie van VWS richting geeft aan de jeugdhulp voor de periode 2023-2028, en wet- en regelgeving zoals de Jeugdwet die vastlegt welke verantwoordelijkheid gemeenten in het domein van jeugdhulp hebben.

Tijdens de verbouwing kwam de gemeente Den Haag met name dilemma's tegen die voortkwamen uit het moeten doorbreken van de twee meest nabije lagen en het daarbij soms 'het hoofd stoten' tegen de volgende twee. Die dilemma's van het 'stelsel onder constructie' bespreken we in het vervolg van dit hoofdstuk. We richten ons daarbij op de drie categorieën actoren waarmee de gemeente heeft samengewerkt tijdens de verbouwing: stakeholders (3.2), politiek en bestuur (3.3) en de ambtelijke organisatie (3.4).

## 3.2 In gesprek met stakeholders

### Dilemma: samen of alleen?

In de interactie met stakeholders stond de gemeente Den Haag voor het dilemma met wie de vernieuwing van het stelsel zou worden vormgegeven en ingezet. Dit dilemma doet zich meteen in de visie- en besluitvormingsfase al voor. Den Haag wil op zoek naar een andere manier om de jeugdhulp in de stad in te richten, niet in de laatste plaats gedreven door de politieke ambitie om dat te doen als opgenomen in het coalitieakkoord van december 2019. Het gevoel dat het anders moet, wordt inmiddels breed gedeeld in de stad. Maar om het echt anders te kunnen doen, zal anders aanbesteed moeten worden, blijkt al snel uit de visievorming.

Op dat moment koopt de gemeente jeugdhulp echter niet eigenstandig in, maar doet dat in samenwerking met negen gemeenten in de regio Haaglanden. De tien gemeenten vormen de 'H10' en samen sluiten ze contracten af voor de jeugdhulp in hun regio. Voor de decentralisatie van 2015 werkten de gemeenten bovendien al samen als het op jeugdhulp aankwam. Nieuwe Europese aanbestedingsregels maken in 2018 dat de H10 kiest voor een 'open house'-aanbestedingsmodel. Maar het duurt niet lang totdat meerdere gemeenten tot de conclusie komen dat dat niet goed uitpakt: het jeugdhulpveld bestaat uit te veel aanbieders, de gemeenten krijgen maar moeizaam grip op het stelsel dat is ontstaan en kunnen daar maar beperkt inhoudelijke sturing aan geven. Dat willen ze anders en daarom wordt aan een gezamenlijke zoektocht begonnen naar een andere inrichting van het regionale jeugdhulpstelsel, waarin meer resultaatgericht kan worden gewerkt. Die zoektocht strandt echter, onder meer op het ogenschijnlijk oneindige aantal complexe technische details waar het domein mee omgeven is. Tijd om

door al die complexiteiten heen te werken is er niet, want de volgende aanbestedingsronde komt er alweer aan. De teleurstelling over dat het niet gelukt is om samen iets te veranderen, is groot.

Den Haag blijft in de jaren die volgen, kampen met de problemen van het *open house*-model en wil nog steeds toewerken naar een andere inrichting van de jeugdhulp. Het liefst verandert de gemeente samen met de andere H10-gemeenten, maar de eerdere poging heeft haar ook de les geleerd dat zij eerst zelf de gewenste richting van de verandering helder moet hebben. De ideeën die daarover voortkomen uit de visievorming, neemt Den Haag mee naar de H10, maar vindt daar niet direct enthousiaste reacties. Andere gemeenten zijn huiverig, met de herinnering aan de vorige poging nog vers in het geheugen. Bovendien is de veranderrichting die Den Haag voorstelt, er inherent één van onzekerheid – de precieze opdracht zal immers pas in dialoog met aanbieders worden bepaald – en dat helpt niet om de andere gemeenten ‘mee te krijgen’.

Het overleg blijft ambtelijk, het bereikt nooit de politiek van de H10-gemeenten. Den Haag doet in 2021 herhaaldelijke pogingen om de H10-gemeenten mee te krijgen op het pad dat het wil inslaan, maar de ideeën van de gemeente vinden op dat moment onvoldoende weerklank bij de andere negen. Den Haag wil nog steeds en bovendien nú iets veranderen, en besluit daarom grotendeels alleen verder te gaan. De gemeente Den Haag realiseert zich bovendien dat deze verandering zo ingrijpend is – het gaat niet ‘alleen’ om een andere interactie met aanbieders, maar daarvoor is óók een andere organisatie ‘binnen’ nodig – dat die alleen met volledige overtuiging moet worden aangegaan. Toch vinden velen binnen de gemeente Den Haag het nog altijd jammer dat het niet ‘samen’ is gelukt en vragen zich af of het anders had gekund.

Dat de gemeente Den Haag grotendeels haar eigen route gaat volgen, betekent een doorbreking van laag 2: zij streeft een andere manier om de jeugdhulp aan te besteden en in te kopen na. Maar daarvoor moet ook de interactielaag, laag 1, bewegen. In het H10-verband vindt tot dan toe overleg plaats tussen vertegenwoordigers van de regiogemeenten. In dat overleg zoeken zij naar overeenstemming en in eerste instantie ook naar een gezamenlijke doorontwikkeling van het stelsel voor de gehele regio Haaglanden. Nu is daar opeens één speler die de onderlinge interactie opschudt, namelijk door zich voor een belangrijk deel terug te trekken uit de regionale samenwerking.

De trillingen van het doorbreken van lagen 1 en 2 worden ook in lagen 3 en 4 gevoeld. De decentralisatie van 2015 komt met de landelijke instructie om zoveel mogelijk regionaal te doen – past deze beslissing van de gemeente

Den Haag daar wel binnen? Hoeveel 'mag' een gemeente eigenlijk afzonderlijk van andere gemeenten doen op dit terrein? En wat betekent dat voor hoe die gemeente vervolgens wordt gezien door de rest? Het beeld van samenwerking in de regio trilt en verandert, in ieder geval als het gaat om het jeugdhulp-domein. Zal dat consequenties hebben voor de samenwerking op andere terreinen?

### **Dilemma: iedereen of een deel?**

Ook in de volgende fase, de selectie van aanbieders, doet de kwestie van wie er wel en niet (kunnen) worden meegenomen zich voor. In deze fase wordt de selectieleidraad opgesteld die uiteindelijk zal bepalen wie – welke (samenwerking van) aanbieders – überhaupt in aanmerking komen voor eerst de dialoofase en later eventueel gunning. Aan de selectieleidraad wordt gewerkt met een klein schrijfteam en waar nodig wordt andere expertise ingevlogen. De keuze voor een klein team is een bewuste. Vertrouwelijkheid is een van de afwegingen, maar ook dat de korte tijd die beschikbaar is het aantrekkelijk maakt om met een klein team snelle slagen te kunnen maken. Wanneer de selectieleidraad wordt gepubliceerd en de richting die de gemeente wil opgaan daarmee voor iedereen helder wordt, wordt daar kritisch op gereageerd door stakeholders die tot dat moment nog niet betrokken zijn geweest. 'Hoe kan het dat visie- en besluitvorming al afgerond zijn én de contouren van de opdracht al vastliggen in de selectieleidraad, en wij daar nu pas van horen?', vragen vertegenwoordigers van onderwijs en huisartsenzorg zich af.

In de visie- en besluitvormingsfase is er een informele consultatieronde geweest langs een aantal jeugdhulpaanbieders, maar verder heeft de gemeente tot de dialoofase beperkt ruimte geboden aan inbreng van stakeholders. Daar is bewust voor gekozen om zo richting te kunnen geven aan en vaart te kunnen houden in de gewenste verandering, maar de reactie van onderwijs en huisartsen levert wel ongemak op. Vanaf dat moment wordt daarom bewust gezocht naar hun inbreng (bijvoorbeeld door vertegenwoordigers van deze sectoren uit te nodigen voor expertsessies), met als resultaat dat die sectoren zich beter aangehaakt zijn gaan voelen bij het programma – maar de negatieve emoties van het gepasseerd te zijn geweest, zijn tot op heden niet bij iedereen verdwenen.

We zien hier de schuring die verandering kan opleveren. De gemeente Den Haag zet in op een nieuw stelsel dat gekend is door meer nevenschikking, door een meer gelijkwaardige relatie tussen gemeente en jeugdhulppartners. Daarmee kan een nieuw stelsel meer ruimte bieden aan inbreng van stakeholders, ruimte die er in het oude stelsel maar beperkt was. Die ruimte

moet tijdens de verbouwing gecreëerd worden, maar dit is óók een verbouwing met een strakke planning die die ruimte tegelijkertijd weer beperkt. Als stakeholders tijdens de verbouwing echter niet (genoeg) ervaren dat hun interactie met de gemeente verandert, verkleint dat de kans dat hun beeld van het stelsel meebeweegt in de gewenste richting (van een beeld van opdrachtgeverschap naar een beeld van partnerschap). Hier is een doorbreking van laag 4, mens- en wereldbeelden, cruciaal voor succesvolle verandering op laag 1, onderlinge interactie. Bovendien wordt hier van de gemeente gevraagd om zelf al volgens de mens- en wereldbeelden van het nieuwe stelsel te handelen *tijdens* de verbouwing. *Leeft* de gemeente al volgens de gewenste nieuwe ‘wereld’ van de Haagse jeugdhulp, namelijk die van partnerschap, of is dat eigenlijk nog vooral een ideaal dat als nastrevenswaardig wordt gezien, maar soms onder de druk van de oude werkelijkheid kan bezwijken?

### **Dilemma: zachte landing of harde breuk?**

Op basis van de beoordeling van de inschrijvingen aan de hand van de drie gunningscriteria wordt uiteindelijk besloten Kracht de opdracht te gunnen voor de percelen Escamp (1) en Kust (3), en rondomJou voor de percelen Centrum (2) en Rand (4). Kracht wordt aangevoerd door een partij die eerder nog niet actief was in Den Haag, wat betekent dat zij tijdens de implementatiefase en tijdens de overgang naar het nieuwe stelsel veel moet investeren in haar positie in Den Haag.

Voor rondomJou is dat anders: de meeste van de aanbieders verenigd in dat consortium hebben een lange geschiedenis in de stad – en dan specifiek in Escamp, het perceel waar zij vanaf nu niet meer werkzaam zullen zijn. In Escamp doet rondomJou vanaf nu niet meer mee en dat is voor het consortium een bittere pil om te slikken. De gemeente heeft wel aandacht voor het verlies, maar beschouwt het tegelijkertijd ook als pijn die nu eenmaal hoort bij de ingezette verandering. Daar wordt door verschillende betrokkenen op uiteenlopende wijzen naar gekeken. Zo gaf een betrokken ambtenaar aan dat ‘de gemeente eerder in het proces actiever had kunnen meedenken over mogelijkheden om het verlies te verzachten’ zoals bijvoorbeeld met een langere ‘zachte landing’. Anderen benadrukken juist de krap beschikbare tijd die dat onmogelijk maakte, en dat de gemeente daar zelf niet altijd invloed op had. De vraag die de uiteenlopende zienswijzen van betrokkenen oproept, is of de gemeente meer had kunnen/moeten doen om het een ‘zachte landing’ te laten zijn voor rondomJou. Uit de gesprekken blijkt dat er bij sommigen tot op de dag van vandaag sprake is van een zeker onbegrip over de uitkomst en het proces; soms gaat dat onbegrip gepaard met gevoelens van frustratie. Voor rondomJou was het geen zachte landing, maar een harde breuk met het verleden waar de gemeente onvoldoende oog voor had.

Wat hier sec gebeurd is, is dat de gewenste verandering in laag 2, ten aanzien van de verdeling van de stad, wrijving opleverde in laag 1, in de interactie tussen de gemeente en een van de twee consortia – een onvermijdelijk gevolg van de gewenste verandering, in de ogen van de gemeente. Maar geen onbelangrijk gevolg: de gemeente probeert immers gelijktijdig een andersoortige band met de gegunde consortia – en dus ook met rondomJou – te smeden, een band waaraan andersoortige ideeën over de verhouding tot en relatie met elkaar (laag 4) ten grondslag liggen. De gemeente wil als partner gaan samenwerken met Kracht en rondomJou, met vertrouwen over en weer als basis, maar nu moet rondomJou aan de start daarvan wel deze keuze van de gemeente verwerken, een keuze die de gemeente alleen eenzijdig kon maken (het gunningsbesluit is nu eenmaal aan de gemeente), maar die rondomJou wel raakt.

### **Dilemma: ruimte bieden of richting geven?**

De gemeente Den Haag heeft niet alleen het aantal aanbieders teruggebracht (en zo de organisatielaag, laag 2, veranderd), maar ook getracht voortaan al tijdens de verbouwing anders met aanbieders te interacteren (laag 1). De gemeente heeft daarom in de visie- en besluitvormingsfase het bewuste besluit genomen om te werken met een dialooggerichte aanbesteding. In een traditionele aanbesteding is het de opdrachtgever die de opdracht bepaalt, beschrijft en vervolgens publiceert. Daarop kunnen potentiële opdrachtnemers zich inschrijven en vervolgens is het aan de opdrachtgever om te bepalen wie van hen de opdracht gegund krijgt of krijgen. In een dialooggerichte aanbesteding is de insteek anders: nadat de opdrachtgever de opdracht op hoofdlijnen heeft vastgelegd in een selectieleidraad, wordt de specifieke opdracht geformuleerd *in samenspraak met* potentiële opdrachtnemers. De gemeente Den Haag is aan tafel gegaan met Kracht en rondomJou om zo samen te bepalen hoe de jeugdhulp in de stad er de komende acht jaar uit zou moeten zien. Met de bewuste keuze voor deze aanbestedingsvorm heeft de gemeente ruimte willen bieden aan stakeholders om de verandering van het stelsel mede vorm te geven.

Die ruimte is voor aanbieders belangrijk geweest, blijkt uit de gesprekken die we voor dit onderzoek voerden. In 2019 troffen een aantal aanbieders en de gemeente elkaar in de rechtbank in verband met een conflict over tarieven en de inkoopvoorwaarden 2020-2024<sup>74</sup>, en die juridische escalatie is van invloed geweest op de relatie en samenwerking tussen aanbieders en gemeente. In het nieuwe stelsel is het echter essentieel dat de gegunde consortia en gemeente als partners samenwerken. Daarom moest tijdens de verbouwing in relatief korte tijd de relatie veranderen van één van ‘tegenover elkaar’ naar één van ‘naast elkaar’. De dialoofase moest die nieuwe relatie – met bijbehorende nieuwe onderlinge interacties – smeden en uit de gevoerde



gesprekken blijkt dat die niet alleen het draagvlak voor de ophanden zijnde stelselwijziging inderdaad heeft doen groeien, maar ook het vertrouwen over-en-weer (waarmee de vierde laag in beweging komt).

De ruimte die de dialoofase bood aan input van de consortia, was dus belangrijk. Maar de beschikbare ruimte was niet oneindig. De gemeente moest – óók in de dialoog – richting blijven geven aan de vernieuwing – niet in de laatste plaats om de eigen strakke deadlines en de einddeadline van 1 januari 2024 te kunnen halen. Dat betekende dat veel bespreekbaar was, maar niet alles: het was een afgebakende dialoog. De gemeente bepaalde een aantal ‘*non-negotiables*’, zoals de perceelindeling en startdatum, die geen onderdeel konden zijn van het gesprek. De gemeente bepaalde in overleg met de aanbieders ook de gespreksplanning en gespreksagenda. De richting die de gemeente op deze manier aan de dialoog gaf, hebben sommige stakeholders als best dwingend ervaren. Van hen werd gevraagd de eigen agenda leeg te vegen om op de gevraagde momenten deel te nemen aan de dialoog. Het ging om veel, lange en intensieve gesprekken die binnen een termijn van slechts een paar maanden plaatsvonden. De aanbieders konden hun reguliere werkzaamheden er bovendien niet voor op pauze zetten, dus dit kwam ‘ernaast’. Deelnemen aan de dialoog die op deze manier werd gestructureerd door de gemeente, heeft veel van de bereidwilligheid, flexibiliteit en inzet van deze stakeholders gevraagd.

Voor de gemeente ontstond hier een dilemma in de interactie met aanbieders: hoe bied je ruimte aan dialoog, om zo als partners te kunnen gaan samenwerken in het nieuwe stelsel; terwijl je tegelijk strak richting moet geven aan die dialoog, waarvoor je al snel reikt naar interventies uit het oude stelsel (afbakeningen, eenrichtingsverkeer)? De tijd die beschikbaar was, maakte de noodzaak om richting te geven bovendien groter en daarmee de ruimte voor dialoog kleiner.

De gemeente is met dit dilemma omgegaan door tijdens de dialoofase nog te besluiten om op sommige punten af te wijken van de dialoogvorm en planning die van tevoren bepaald waren. Het idee was bijvoorbeeld aanvankelijk om alle gesprekken over de opdracht te voeren in de vorm van een tafelgesprek waaraan beide geselecteerde consortia zouden deelnemen. Voor Kracht en rondomJou bleek dat echter gaandeweg ongemakkelijk en niet altijd werkbaar. Kracht en rondomJou waren bereid om over veel te spreken in de aanwezigheid van het andere consortium, maar vanwege bedrijfsgevoelige informatie niet over alles. En dus gingen zij op zoek naar ruimte om de punten die ze alleen met de gemeente konden bespreken, één op één te bespreken. De gemeente heeft besloten die ruimte te bieden. Dat heeft de gemeente ook gedaan toen bleek dat de gespreksplanning te weinig ruimte

liet voor afstemming tussen de aanbieders en hun eigen achterbannen. Die afstemming konden de aanbieders niet overslaan en was voor hen heel belangrijk. De gemeente heeft zich dat gerealiseerd en het proces daarop aangepast. Ook heeft de gemeente ingespeeld op het signaal van enkele stakeholders dat de gunningsfase een relatief kort tijdsbestek besloeg (de aanbieders hadden krap twee maanden de tijd voor het indienen van hun inschrijving). De gemeente heeft getracht dit af te vangen door tijdens de dialoofase reeds informatie te delen en een conceptgunningsleidraad eerder te verspreiden.

De manier waarop de gemeente de dialoofase afbakende, is óók helpend geweest omdat er zo richting werd gegeven. De beschikbare tijd, die door sommigen als beperkt werd ervaren, maakte het noodzakelijk om in de dialoofase voortvarend tot de kern te komen en hielp om bij de essentie van de opdracht te blijven. Of, zoals een van de gesprekspartners het verwoordde: 'het heeft geholpen om 'Poolse landdagen' te vermijden.'

De tabel hieronder vat de dilemma's waarvoor de gemeente Den Haag kwam te staan in de interactie met stakeholders, kort samen. Per dilemma is ook een vraag geformuleerd die andere gemeenten die voor een soortgelijke veranderingopgave staan, zichzelf kunnen stellen. Zo kunnen zij lessen trekken uit de Haagse casus, uit de manier waarop de gemeente Den Haag is omgegaan met de dilemma's die zij onderweg tegenkwam, en reflecteren op de vraag wat de dilemma's betekenen voor hun eigen context.

**Tabel 1. Leren van dilemma's in de interactie met stakeholders**

DILEMMA	OMSCHRIJVING	VRAAG
Samen of alleen?	Regiogemeenten willen niet op hetzelfde moment dezelfde richting op als Den Haag; de gemeente zet de verandering daarom alleen in.	Wie (extern) gaan er wel of niet mee in de verandering en wat zijn de consequenties daarvan per fase van de verandering?
Iedereen of een deel?	De gemeente Den Haag betreft ten behoeve van slagvaardigheid bij het opstellen van de selectieleidraad niet direct alle stakeholders; later wel.	Welke stakeholders zijn nodig per fase van de verandering?
Zachte landing of harde breuk?	Sommige stakeholders hebben behoefte aan een zachte landing, maar ervaren het gunningsbesluit als een harde breuk.	Welke betekenis heeft de verandering voor verschillende stakeholders?
Ruimte bieden of richting geven?	Gemeente Den Haag biedt door dialoogericht aan te besteden ruimte aan stakeholders, maar de tijd beschikbaar beperkt die ruimte.	Hoe kan inbreng van stakeholders plek krijgen tijdens de verandering?

### 3.3 Steun van politiek en bestuur

#### **Dilemma: stip op de horizon of technische details?**

Voor de verbouwing van het Haagse stelsel voor jeugd- en gezinshulp was niet alleen het draagvlak van stakeholders nodig, maar ook die van de politiek. Wanneer we het programma vanuit dat perspectief bekijken valt de grote meerderheid op die uiteindelijk voor de vernieuwing stemde. Het raadsvoorstel waarin de plannen werden toegelicht, is met 42 stemmen voor en slechts 1 tegen bijna unaniem aangenomen door de gemeenteraad. Dat dit zou gebeuren, lijkt lange tijd niet vanzelfsprekend. Het jeugdhulpdomein is namelijk tegelijkertijd politiek-gevoelig én hoog-technisch, een combinatie die ook tot grote verdeeldheid in de gemeenteraad had kunnen leiden. Bovendien moest bij de politiek het vertrouwen (wereldbeeld, laag 4) gewekt worden dat verandering naar een *vrijer* stelsel (minder op basis van een

contractrelatie, meer op basis van onderlinge samenwerking) nodig was om juist *meer grip* te krijgen op die elementen van het oude stelsel die de gemeente juist wilde veranderen, zoals de slecht beheersbare kosten.

Op het moment dat de visie- en besluitvormingsfase ingaat, is jeugdhulp al een beleidsdomein dat de gemeenteraad nauwlettend in de gaten houdt en waar al meerdere malen fors debat over is gevoerd. De gemeenteraad ziet kostenoverschrijdingen en hoort zorgelijke berichten over problemen met aanbieders, en wil dus verbetering op dit terrein. Maar dat betekent dat het anders zal moeten en dat 'anders' komt met eigen kanttekeningen. De gemeenteraad weet dat er sinds de decentralisatie van 2015 al vaker van koers is veranderd in het zorgdomein en is dus huiverig voor 'weer een nieuw stelsel'. Voor de gemeenteraad is bescherming van keuzevrijheid een politieke prioriteit en dus vrezen sommige politici voor de verkleining daarvan in het voorgestelde stelsel. Bovendien voelt de gemeenteraad dat het hier over jeugd in de problemen gaat en dus mag er niets misgaan, waar zij juist bij de doorvoering van zo een grote verandering voor vreest.

In een context van al deze politieke gevoeligheden, staat het programmteam van de gemeente Den Haag voor de uitdaging om de gemeenteraad mee te nemen in een doorontwikkelingsplan dat aan al die gevoeligheden raakt en daarnaast ook nog eens hoog-technisch van aard is: het gaat om innovatieve financierings- en aanbestedingssystematieken; om herziening van de parameters van de opdracht; om een andere manier van contracteren; om een nieuwe verantwoordings- en samenwerkingsrelatie tussen gemeente en aanbieders; et cetera. Veel van de oplossingen voor de problemen in de jeugdhulp zijn in essentie technische interventies die nu voorgesteld moeten worden aan een gemeenteraad die zich maar al te bewust is van hoe gevoelig verandering van aanpak voor de jeugdhulp is.

Het programmteam van de gemeente Den Haag is met dit dilemma omgegaan door telkens zowel de politieke als de technische kant van het programma bij de gemeenteraad over het voetlicht te brengen. Het team heeft veel tijd genomen voor en energie gestoken in het informeren van politiek en bestuur. Zo zijn er meerdere technische briefings georganiseerd en heeft het programmteam de motie van de gemeenteraad om expertoordeel in te winnen, omarmd door in het kader daarvan gaandeweg expertsessies te organiseren. Bovendien heeft het programmteam erop toegezien de gemeenteraad tijdig mee te nemen op de route naar vernieuwing van het stelsel. Daarmee wachten had kunnen betekenen dat de gemeenteraad

verloren was geraakt in de complexiteit van het stelsel en van de plannen voor de verandering daarvan. Daarom is al in juni 2021 naar de scheidende gemeenteraad een voornemen om het stelsel te veranderen gestuurd – lang voordat het uiteindelijke collegevoorstel zou volgen.

Maar te midden van de technische details heeft het programmateam het ‘grotere plaatje’ niet uit het oog verloren. De bedding die het nieuwe stelsel nodig had, was immers een nieuw beeld van de jeugdhulp in de stad: één waarin gemeente en aanbieders meer als partners samenwerken. Dat betekende werk aan de winkel tijdens de verbouwing om het oude beeld af te breken en het nieuwe op te bouwen. Het uitgangspunt, betere hulp voor de Haagse jeugd, is daarom door het hele programma heen en in alle interacties met politiek en bestuur de rode draad geweest. Er is steeds geappelleerd aan de noodzaak van de vernieuwing en aan het vergezicht van hoe het anders kan. De gemeenteraad voelde dat het anders moest – minder zorgcowboys, minder wachtlijsten – en het narratief van het programma – gebiedsgericht, gezinsgericht – sloot daarop aan. Dat het stadsbestuur daar steeds aan kon refereren heeft het gemakkelijker gemaakt om de politiek mee te nemen in deze grote verandering, die zelfs raakt aan de vierde laag van mens- en wereldbeelden. En ook de overtuiging waarmee de wethouders daarvoor konden gaan staan, heeft daarbij geholpen. Een van onze gesprekspartners verwoordde het belang van het grotere plaatje voor de instemming van de gemeenteraad als volgt: ‘De gemeenteraad heeft daar uiteindelijk in meegewerkt, want ook zij wilden dichterbij de mensen en minder administratieve lasten. Zodat je kinderen beter kan helpen. Op den duur zagen ze steeds meer de ‘win-win’.

***Tabel 2. Leren van dilemma’s in de interactie met politiek en bestuur***

<b>DILEMMA</b>	<b>OMSCHRIJVING</b>	<b>VRAAG</b>
Stip op de horizon of technische details?	De politiek meenemen vraagt oog voor hoe politiek-gevoelig én hoog-technisch het domein van de jeugdhulp is.	Welk gesprek over de verandering moet de politiek wanneer voeren?

### 3.4 De ambtelijke organisatie aan de slag

#### **Dilemma: meebewegen of uit de tijd lopen?**

Tot het gunningsbesluit in juni 2023 werkt binnen de gemeente Den Haag een klein programmteam aan de stelselverbouwing, maar tijdens de laatste fase, de voorbereiding van de implementatie, verandert dat. Samen met het programmteam werken er nu negen projectgroepen die zes maanden hebben om de implementatiedeadline van 1 januari 2024 te halen. Tijd om uit te lopen is er niet, want op die datum verlopen de dan geldende contracten. Overschrijding van de implementatiedeadline zou betekenen dat er ook nog een kostbare, tijdelijke oplossing moet worden georganiseerd, iets dat het programmteam wil voorkomen. Voor die tijd is er nog veel werk te verzetten en dus wordt in een programmaplan strak vastgelegd waar iedere projectgroep zich op richt en welke ‘deliverables’ wanneer moeten worden opgeleverd. Het programmteam komt in die fase voor het dilemma te staan hoe de rest van de ambtelijke organisatie mee te nemen in de ingezette verandering. Die verandering betekent namelijk een ingrijpende wijziging van hun individuele werk en de interacties – als collega’s onderling en met partijen in het jeugdhulpdomein – die daar onderdeel van zijn (laag 1) én de organisatie waarin – en in sommige gevallen waarvoor – zij werken (laag 2).

In de eerste drie fasen – visie- en besluitvorming, selectie van aanbieders en dialoog en gunning – informeert het programmteam de interne organisatie eerst over de ideeën voor en later over de voortgang van de vernieuwing van het jeugdhulpstelsel. In die fasen krijgt het programmteam op meerdere momenten te maken met weerstand van de eigen collega’s, met name van de collega’s die werkzaam zijn in de jeugdteams. Wanneer hen verteld wordt dat de richting voor de verandering al bepaald is en zal worden voorgelegd aan de gemeenteraad, valt dat rauw op hun dak. Er bestaan namelijk binnen de gemeente verschillende ideeën over de beste aanpak voor de jeugdhulp en dat creëert een dilemma voor het programmteam dat zich doet gelden wanneer de implementatie moet worden voorbereid.

In die fase kan het programmteam namelijk niet zonder de hulp van de bredere organisatie. Er moet veel voorbereid worden en de deadline nadert. In ‘pizzasessies’ vinden de leden van het programmteam elkaar om samen en vrijuit de problemen te kunnen bespreken die tijdens de implementatievoorbereiding rijzen. Voor de sessies nodigen zij soms ook anderen uit met expertise op verschillende aspecten van het jeugdhulpdomein. De pizzasessies zijn tijdens het gehele programma een belangrijk forum geweest voor het team om de verandering gezamenlijk te kunnen doorleven – en dat geldt zeker ook tijdens deze laatste fase. Zo wordt de projectgroepenstructuur opgezet met het idee om vanaf nu ‘alle hens aan dek’ aan het programma te werken.

Het idee van het programmateam is om de implementatie voor te bereiden samen met collega's die energie kunnen geven aan de verbouwing (een *'coalition of the willing'*).

Maar niet iedereen kan zich vinden in de gekozen richting. Bovendien is er weerstand tegen de korte termijn waarin de implementatie moet worden voorbereid. Verschillende medewerkers, bijvoorbeeld uit de uitvoeringskolom, adviseren om daar meer tijd voor te nemen om later problemen te voorkomen. Voor een 'pas op de plaats' is in deze fase echter geen tijd meer – het programmateam stuurt strak op de deadline van 1 januari 2024 – en dus wordt niet afgeweken van het programmaplan. De korte tijd die beschikbaar is, maakt ook dat niet altijd alle interne expertise kan worden geraadpleegd, wat soms tot frustratie leidt bij enkele ambtenaren die al jaren met een bepaald onderwerp bezig zijn. In korte tijd worden vervolgens wel veel van de doelstellingen behaald. Ook de deadline van 1 januari 2024 wordt gehaald.

Bij het omgaan met het dilemma van interne weerstand heeft het programmateam gekozen voor een aanpak van vooral vasthouden aan de ingezette richting en het strakke tijdsplan, en het gebruik maken van de medewerking die ook in de organisatie te vinden was en het niet bieden van al te veel ruimte aan weerstand. Uit de gesprekken die we voor dit onderzoek voerden blijkt dat weerstand gaandeweg het programma is overwonnen of naar de achtergrond is verdwenen. Medewerkers die eerst een andere oplossing voor zich zagen, zijn warm(er) gaan lopen voor het programma, en/of hebben, bijvoorbeeld in de voorbereiding van de implementatie, alsnog ruimte gevonden voor hun eigen inhoudelijke ideeën. Wat daarbij geholpen heeft, aldus gesprekspartners, is dat de opvatting dat er echt iets moest veranderen, breed gedeeld werd in de organisatie.

Een specifieke kwestie waarvoor dat echter minder geldt, is de Overgang van Onderneming. In de gesprekken die we hebben gevoerd, was nog veel onbegrip over en verdriet merkbaar vanwege de manier waarop dit vraagstuk zich ontwikkeld heeft. Voor betrokkenen ging deze overgang niet alleen om behoud van arbeidsvoorwaarden of feitelijk hetzelfde werk kunnen blijven doen na 1 januari 2024 – het ging hen óók om het feit dat zij zich als ambtenaar verbonden voelden met de organisatie waar zij voor werkten, de gemeente Den Haag. Voor deze emotionele dimensie was volgens hen te weinig ruimte en werd te weinig tijd gemaakt. Voor sommige betrokkenen is dit zelfs een reden geweest om de gemeente te verlaten of te stoppen met het jeugdhulpwerk in de stad: 'Wat is onderschat, is de loyaliteit, de betrokkenheid die mensen persoonlijk met de gemeente voelen – de trots van het ambtenaar zijn. Het feit dat mensen geen ambtenaar meer zijn, kan wel echt betekenis hebben.'

**Tabel 3. Leren van dilemma's in de interactie met de ambtelijke organisatie**

<b>DILEMMA</b>	<b>OMSCHRIJVING</b>	<b>VRAAG</b>
Meebewegen of uit de tijd lopen?	Ook medewerkers die de ingezette verandering niet onderschrijven, maken onderdeel uit van eerst de voorbereiding en later de uitvoering ervan.	Wie (intern) gaan er wel of niet mee in de verandering en wat zijn de consequenties daarvan per fase van de verandering?

### **3.5 Ruimte bieden / richting geven**

De gemeente Den Haag heeft met het programma Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp een vernieuwing van het jeugdhulpstelsel ingezet mét het stelsel: vernieuwing inzetten kon plaatsvinden door in gesprek met stakeholders te komen tot een visie en opdracht waarmee kon worden aanbesteed (1); brede steun voor de ingezette koers te vinden bij politiek en bestuur (2); en vervolgens in korte tijd implementatie voor te bereiden met de ambtelijke organisatie (3). We hebben gezien dat de gemeente in de interactie met ieder van die drie te maken kreeg met dilemma's en manieren moest vinden om daarmee om te gaan. We hebben die dilemma's en de omgang daarmee in dit hoofdstuk beschreven omdat daaruit lessen te leren zijn voor bijvoorbeeld gemeenten die voor soortgelijke veranderopgaven staan. De dilemma's zijn namelijk niet uniek voor de Haagse casus: zij zullen zich ook elders, al dan niet in een andere verschijningsvorm, voordoen. Dan weer zullen ze onmiddellijk herkenbaar zijn als vergelijkbaar; dan weer pas in tweede instantie of bij nadere inspectie. Op dat moment biedt deze Haagse casus handvatten voor hoe daarmee om te gaan. Dat kan betekenen: hetzelfde doen als Den Haag deed; maar ook: voor een andere aanpak kiezen – afhankelijk van waar de specifieke situatie om vraagt. De vragen die we per dilemma geformuleerd hebben helpen dilemma's te zien aankomen, voor te zijn, of alvast te doordenken voordat ze zich voordoen.

Vanuit het perspectief van de gemeente bezien komen de verschillende dilemma's samen in het overkoepelende dilemma tussen 'ruimte bieden' enerzijds en 'richting geven' anderzijds, de tegenstelling die de titel van dit essay is geworden. De gemeente moest ruimte bieden aan dialoog in de aanbestedingsprocedure en tegelijkertijd richting geven aan de samenwerking met aanbieders als essentieel onderdeel van het te ontwikkelen stelsel. Ruimte bieden aan de zorgen en wensen van de Haagse politiek en



tegelijkertijd richting geven aan het debat over de technische details van de jeugdhulp praktijk. Ruimte bieden aan verschillende ideeën van eigen medewerkers over mogelijke oplossingsrichtingen en tegelijkertijd richting geven aan de implementatievoorbereiding die in hoog tempo moest worden uitgevoerd.

Dat laatste, dat hoge tempo, was kenmerkend voor het programma. Moeten schipperen tussen ruimte en richting is kernonderdeel van het werk van publieke organisaties en zeker niet uitzonderlijk. Het is een dilemma dat vaker voortkomt en de omgang ermee is bijna net zo vaak beschreven. Bovendien komt het dilemma hier al helemaal niet onverwachts gezien de verandering van sturingsvorm die de stelselverbouwing óók inhield (zie voor meer daarover het volgende hoofdstuk). Van een traditionele contractrelatie verschuiven naar een relatie van meer afstemming als partners vraagt het doorbreken van oude manieren van werken en interacteren, het herzien van ingesleten organisatiepatronen, het bevragen van wetten en regels die weinig ruimte laten, en het uitdagen van oude mens- en wereldbeelden. Aan die verandering moet richting worden gegeven om voor beweging en energie te zorgen, maar tegelijk moet ruimte worden gelaten voor iedereen die aan het 'mee-veranderen' is en dus door diezelfde lagen zal moeten breken. Uitzonderlijk hier is hoe de component 'tijd' het dilemma beïnvloedde en uitvergrootte. In het programma zat tussen visie- en besluitvorming en implementatie van het nieuwe stelsel maar drie jaar. Drie jaar de tijd om een start te maken met een fundamentele verbouwing van een stelsel – dat betekent dat er soms minder ruimte kon worden geboden dan gewenst en meer richting moest worden gegeven. De gemeente is met dit dilemma omgegaan door soms tóch meer ruimte te bieden, maar vaak ook aan de ingezette richting vast te houden, afhankelijk van waar de situatie om vroeg.

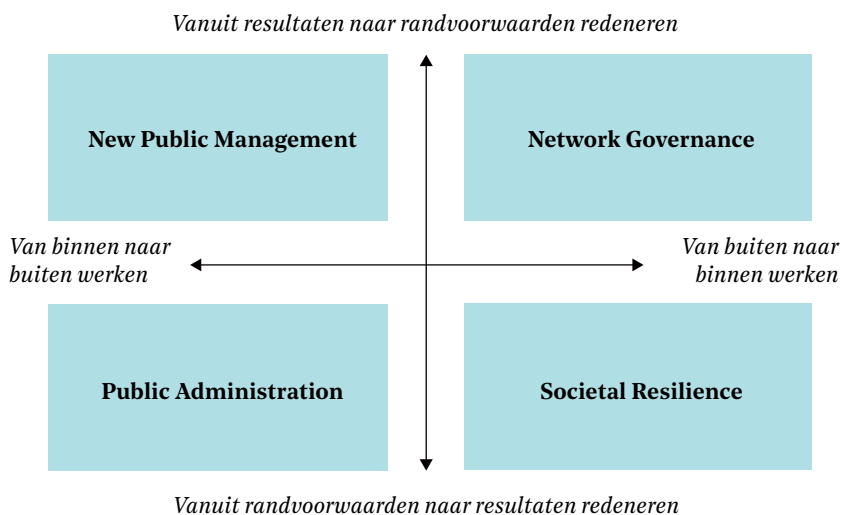
# 4. Reflectie: leren van anders sturen

## 4.1 Nieuw stelsel, anders sturen

Met de implementatie van het vernieuwde stelsel van jeugd- en gezinshulp per 1 januari 2024 is de manier waarop de gemeente Den Haag sturing geeft aan het jeugdhulpdomein ingrijpend veranderd. Voor een helemaal *open house*-constructie, met het idee van een volledig vrije markt als basis, is iets anders in de plaats gekomen: geen huis meer waarin iedereen mag binnenlopen, maar een huis waarin met twee vaste gasten wordt getafeld. Bovendien is het menu niet langer ‘de verrassing van de chef:’ met de dialooggerichte aanbesteding die de gemeente voor de doorontwikkeling heeft gekozen, is ruimte ontstaan voor de geselecteerde aanbieders om hun opdracht voor de jeugdhulp in de stad mee te formuleren. En zo zijn na het programma niet alleen de *inhoudelijke* uitgangspunten voor een nieuw jeugdhulpstelsel in Den Haag anders (met een nu toegankelijker stelsel gericht op het gezin, het gebied en de sociale omgeving dat werkt op basis van populatiebesteding), maar – om tot die andere inhoud te komen – is ook de *sturing* van de gemeente Den Haag óp het stelsel een metamorfose ondergaan.

Wat is er dan nu precies anders aan de inrichting van het jeugdhulpstelsel en de sturing van de gemeente daarop/daarin? Als we vanuit een bestuurskundig perspectief naar deze verandering kijken – dat doen we door gebruik te maken van het NSOB-kwadrantenmodel<sup>75</sup> met daarin vier perspectieven op overheidssturing; zie figuur 3 hieronder – valt een aantal zaken op. Allereerst is het behulpzaam om de oorspronkelijke situatie te conceptualiseren. In de vormgeving van die relatie herkennen we een klassieke ‘*New Public Management*’-relatie, *linksboven* in het kwadrantenmodel. De overheid benoemt duidelijk afgebakende producten, verbindt daar vergoedingen en vereisten aan, en gaat vervolgens met aanbieders op de vrije markt een relatie aan. Wie wil aanbieden, kan zich melden, en als conform afspraken wordt geleverd, wordt conform afspraken betaald. De verhouding is hier – in lijn met het perspectief van *New Public Management* (NPM) – die van principaal-agent: de gemeente stelt als principaal middelen ter beschikking en bepaalt de vereisten; als de aanbieders, agenten, de afgesproken prestaties leveren, volgt betaling.

**Figuur 3. Perspectieven op sturing**



Het idee achter NPM is dat door marktwerking twee bewegingen ontstaan. Aanbieders kunnen dichtbij klanten komen en goed voldoen aan hun wensen (1). En door de concurrentie op de markt proberen aanbieders hun diensten te verbeteren en efficiënter te produceren (2). Zo is er maximale keuzevrijheid voor cliënten én vindt doelmatige en efficiënte ‘productie’ van diensten plaats. De gemeente betaalt op basis van afgesloten contracten en houdt controle en regie over het aanbod via die contracten. Zo is de overheid in positie én kan de markt haar werk doen. Cliënten zouden daar uiteindelijk de vruchten van moeten plukken.

Tegelijkertijd laten ervaringen met ‘klassiek NPM’ vaak iets anders zien – en dat was ook de aanleiding voor de Haagse verandering die we in dit essay beschreven hebben. Zo kan het leiden tot een gefragmenteerd aanbod van een te groot aantal aanbieders. Dat maakt het moeilijk om overzicht en grip te houden en effectief te sturen op kosten en prikkels. De kosten zijn dan relatief hoog, de kwaliteit voor cliënten laag of onduidelijk, en er gaat veel energie verloren in het beheren van de contracten. Ook ervaren aanbieders weinig ruimte om ideeën en voorstellen in te brengen in de contractrelatie, omdat uitgangspunten in relatief grove termen vooraf zijn bepaald en vervolgens leidend zijn. Er blijft dus weinig ruimte over om ervaringskennis uit de praktijk te benutten voor het verbeteren van aanbod en aanscherpen van beleid. Op deze manier worden de doelmatigheidsbaten vaak niet geoogst, blijkt de vrije keuze alleen op papier echt aanwezig, en lukt het de overheid niet goed kennis uit het veld te benutten. De eenzijdige top-down-relatie

tussen principaal en agent, geregeld via prestatiecontracten, blijkt de ontwikkeling eerder te remmen dan te stimuleren.

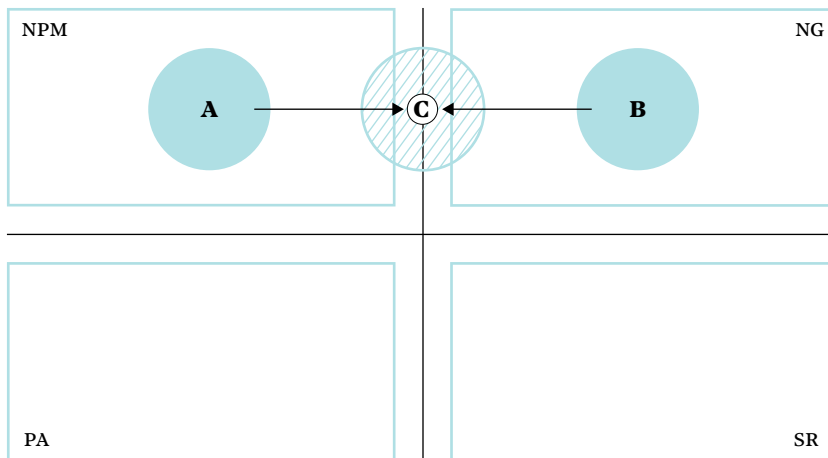
Tegenover het klassieke NPM staat in het model het perspectief van 'Network Governance' of netwerksturing. De essentie van deze variant is nevenschikking: de overheid staat niet boven de samenleving en besteedt top-down uit, maar overheid en samenleving staan naast elkaar en bepalen samen wat er nodig is. Ze doen dat in overleg, waarbij ze omwille van de maatschappelijke opgave inbrengen wat ze het beste kunnen: voor de gemeente zijn dat bijvoorbeeld middelen en regelmogelijkheden, voor de aanbieders deskundigheid, capaciteit, ervaring, creativiteit, lokale netwerken en vertrouwen van doelgroepen. Gezamenlijk zetten betrokkenen die middelen in ten behoeve van een vraagstuk en daarover maken ze gezamenlijk afspraken. Dat kan zijn met lumpsum-financiering vooraf, maar ook met gezamenlijk uitgewerkte contracten en prestatieafspraken. De vorm is hier vrij zolang maar wordt voldaan aan de essentie van netwerksturing: een afspraak tussen gelijkwaardige partijen die vanuit die gelijkwaardigheid overeenkomen hoe ze met elkaar omgaan.

In de door de gemeente Den Haag nieuw gekozen aanpak herkennen we elementen van beide varianten. Feitelijk is er gekozen voor een 'derde weg' tussen de volledige principaal-agent van NPM en het volledig nevensgeschikte model van netwerksturing. De gemeente blijft principaal, maar gaat met geselecteerde 'agents' een open en in de geest gelijkwaardige relatie aan. Met gelijkwaardigheid bedoelen we dan niet formele macht en positie, maar vooral inhoudelijke inbreng. De geselecteerde aanbieders krijgen – in ieder geval op papier – veel ruimte voor lokale en op ervaringspraktijk gebaseerde inbreng. Zo ontstaat er vanuit een klassieke principaal-agent-relatie een nevensgeschikte netwerkruimte.

De bedoeling van een dergelijke aanpak is tweeledig: het biedt enerzijds de potentiële baten van nevenschikking en diepe interactie tussen principaal en agent; anderzijds blijven de verhoudingen in stand en kan de gemeente op afstand blijven van de uitvoering om de mogelijkheid te behouden via de contracten de kosten te beheersen. Zo is er dus én zakelijke afstand én professionele nabijheid. Het risico ervan is uiteraard dat partijen eindigen met 'the worst of both worlds'. Als bijvoorbeeld de contracten de werkelijke interactie belemmeren. Of de geselecteerde partijen hun uitzonderingspositie gebruiken voor het maximaliseren van hun eigen nut – cliënten hebben immers toch niet veel te kiezen. Of de gemeente zich te indringend bemoeit met de contractpartijen en inhoudelijk probeert te sturen in een veld waar het zelf beperkt zicht op heeft.

Zo gezien is in het Haagse jeugdhulpstelsel een eigen vorm van sturing ontstaan die bovendien substantieel anders is dan voorheen. De nieuwe sturingsvorm heeft kenmerken van *New Public Management* (A in het plaatje hieronder, figuur 4) én *Network Governance* (B).<sup>c</sup> De gemeente Den Haag stuurt als opdrachtgever én partner. Daarmee heeft de gemeente Den Haag een derde sturingsvorm gekozen en daaraan invulling gegeven: sturingsvorm 'C', tussen NPM en netwerksturing in.

**Figuur 4. Relationele contractering als 'derde weg' tussen NPM en netwerksturing**



## 4.2 Leren van relationele contractering

In het vernieuwde jeugdhulpstelsel gaat de gemeente Den Haag uit van een partnerschap met consortia Kracht en rondomJou. Met het programma Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp heeft de gemeente daarvoor een basis willen leggen. Daar is, zo heeft dit essay laten zien, bij betrokkenen waardering voor. Niet in de laatste plaats omdat het durf vroeg van de gemeente om *tijdens de verbouwing* ruimte te bieden aan betrokken partijen

<sup>c</sup> In het model staat PA voor het perspectief van 'Public Administration,' waarbij legitimiteit en rechtmatigheid van overheidshandelen centrale begrippen zijn, en waarbij de verhouding met de samenleving en marktpartijen gericht is op het bewaken van rechten en plichten. SR staat voor 'Societal Resilience' en verwijst naar een bestuurskundig perspectief waarin de nadruk ligt op de veerkracht en energie van de samenleving, waarbij publieke waarde niet primair door de overheid wordt gecreëerd, maar door burgers en maatschappelijke actoren die op eigen initiatief bijdragen aan maatschappelijke doelen. Zie ook M. van der Steen, J. Scherpenisse, & M. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB, pp. 23-28.

en niet het hele vernieuwingsproces van tevoren zelf dicht te timmeren. De gemeente had nog niet eerder een dialoofase opgenomen in een aanbesteding; dat was een innovatie. Dat maakte de verbouwing extra spannend, maar liet ook de bereidheid zien van de gemeente om de interacties binnen het stelsel van jeugd- en gezinshulp anders vorm te gaan geven.

Zo ontstond een sturingsvorm die het midden hield tussen de meer traditionele vorm van contractering (NPM) en gezamenlijk beheer (netwerksturing). Dus nog wél contractering, maar nu in een variant waarin maximale gezamenlijkheid en wederzijdse inbreng mogelijk zijn. Het is een vorm van *relationele contractering*: de essentie van de klassieke top-down-relatie blijft in stand, maar betrokkenen creëren vanuit die hiërarchische verhouding een omgeving waarin ze in gezamenlijkheid opereren. Het is dus, paradoxaal uitgedrukt, een vanuit hiërarchie ingerichte ruimte voor nevenschikking. De contractpartijen blijven opdrachtnemer van de gemeente als opdrachtgever, maar ze geven in gezamenlijkheid die relatie en de voorwaarden daarvan vorm.

Daarbij scheppen ze bovendien de ruimte om onderweg – als gedurende het werken in de praktijk meer duidelijk wordt over wat er nodig is – afspraken aan te passen. Ook dat is een belangrijke breuk met klassiek NPM. Daarin is er een duidelijke temporele scheiding tussen het moment van onderhandelen over voorwaarden – vóór gunning – en de uitvoering van gemaakte afspraken. Na gunning is er in principe geen mogelijkheid meer om ‘terug in de tijd’ te gaan en afspraken te herzien. Dat kan alleen bij wijze van uitzondering en vereist feitelijk een nieuwe onderhandeling en een nieuwe gunning. De taal die daarbij hoort, laat dat ook zien: het ‘openbreken van een contract’ of ‘achteruit onderhandelen’ over voorwaarden. In netwerksturing lopen planning en uitvoering meer door elkaar en zijn alle partijen gelijkelijk in staat afspraken ter discussie te stellen. Ze kunnen dat op elk moment allemaal doen en juist dat is een van de vaak genoemde sterke punten van deze manier van werken: afspraken worden ‘*real time*’ aangepast aan wat zich in de realiteit voordoet. Ook in NPM wordt overigens geprobeerd de reactietijd te verkorten, bijvoorbeeld door in korte cycli te werken en dus vaak te heronderhandelen. Maar het principe verandert daarmee niet.

Relationele contractering verschilt van netwerksturing in dat er, in tegenstelling tot het netwerk, uiteindelijk steeds één partij finaal oordeelt over *of* afspraken worden herzien. De informatiestroom en uitwisseling van ideeën en ervaringen is horizontaal; de onderliggende (of bovenliggende, net hoe je het ziet) machtsstructuur is dat niet. De gemeente is in dat opzicht nog steeds hiërarchisch bovengeschiedt en bepaalt uiteindelijk of er aanpassingen worden gedaan, en de facto dus ook hoeveel ruimte voor

uitwisseling er daadwerkelijk is. Daarom hebben we de vorm van relationele contractering in figuur 4 weergegeven met een pijl vanuit NPM: het is in zekere zin het relationele verlengstuk van NPM, waar de beginselen van NPM worden aangevuld en opgerekt met principes van netwerksturing. Maar niet andersom: het is geen nevenschikking met daarbinnen contractuele en verplichtende elementen die hiërarchie scheppen. Althans, dat is niet zoals de gemeente Den Haag het nu heeft ingericht. Theoretisch is ook inrichting 'andersom' mogelijk; dat hebben we met de stippellijn vanuit netwerksturing (rechtsboven) weergegeven. De gemeente Den Haag heeft gekozen voor de vorm van relationele sturing 'vanuit NPM' omdat dat nu eenmaal de historische context is waar men vandaan komt, maar ook omdat de gemeente stelselverantwoordelijkheid voor de jeugdhulp draagt. Het systeem (laag 3 uit het model van hoofdstuk 3) heeft dat voor de gemeente bepaald. De gemeente acht het vanwege deze grote verantwoordelijkheid daarom niet mogelijk of wenselijk om verder richting rechtsboven op te schuiven.

Een belangrijke les die deze reflectie aan het slot van dit essay oplevert, is dat het ertoe doet welke vorm gekozen wordt. Wat we hier hebben benoemd als een derde weg, bestaat dus feitelijk uit twee nogal verschillende varianten. De gemeente Den Haag koos voor de ene (vanuit linksboven naar het midden); ook de andere (vanuit rechtsboven naar het midden) is mogelijk. Afhankelijk van hoe je telt, zijn er al drie of vier vormen te kiezen, die elk een eigen uitwerking vragen, andere sterke en zwakke punten hebben, en ook een andere houding en ander gedrag vereisen. In deze casus kwam de keuze weloverwogen en expliciet tot stand en dat lijkt van belang voor het succes te zijn geweest. Voor bijvoorbeeld andere gemeenten met soortgelijke veranderopgaven is dat een belangrijke les: de keuze doet ertoe en zou expliciet gemaakt moeten worden door betrokkenen. En de vraag daarbij is dan ook wie de betrokkenen zijn die in deze keuze gekend moeten worden. Is dat alleen de (huidige) opdrachtgever of mogen ook de (huidige) opdrachtnemers of andere veldpartijen meedenken of zelfs meebeslissen?

Het onderzoek laat óók zien dat verschillende varianten van contractering/sturing wezenlijk ander gedrag vereisen. We zien dat een gemeente gaandeweg moet groeien in een nieuwe sturingsvorm die uitgaat van een meer gelijkwaardige relatie met betrokken partijen. Dat is niet vreemd: het is een op andere principes gebaseerde vorm van sturen en met elkaar omgaan. In de casus zien we hoe betrokkenen al tijdens de verbouwing invulling geven aan deze nieuwe sturingsvorm. Dat gaat met vallen en opstaan, en het is niet zonder spanning. Want hoewel het woord 'partnerschap' in veel gesprekken veel als het nieuwe uitgangspunt, werden daar vervolgens ook kanttekeningen bij geplaatst. Dat de gemeente als partner stuurt, suggereert namelijk gelijkwaardigheid tussen de gemeente en betrokken partijen. Tijdens de

verbouwing was het echter vaak de gemeente die de richting van de beweging bepaalde en was de stem van de gemeente uiteindelijk de bepalende. Dat is in zekere zin in lijn met de gekozen variant, maar het roept vragen op bij de betrokkenen: hoe groot en zelfs hoe oprecht is de ruimte nu eigenlijk? Daarbij helpt het niet dat partijen soms denken over die ruimte vanuit een model van volledige nevenschikking (rechtsboven). Dan voelt een gemeente die uiteindelijk de knoop doorhakt en bepaalt, als ‘spelbederf’. Vanuit het model van relationele contractering is dat echter juist de bedoeling. Het gaat hier niet om wie het goed of fout deed: het gaat om het onderstrepen van het belang van allemaal vanuit hetzelfde referentiekader werken en denken. Begripsverheldering is en blijft dus ook onderweg van belang.

In een nieuwe sturingsvorm als deze is het goed dat een gemeente zich realiseert dat zij altijd een zekere hiërarchische positie inneemt ten opzichte van andere partijen in het stelsel. Dat leidt immers tot een onvermijdelijke asymmetrie in de samenwerking. De gemeente heeft de formele wettelijke macht, maar moet daar gedoseerd mee omgaan en er op momenten van afzien. Uiteindelijk blijft in het model van relationele contractering altijd sprake van een hiërarchische relatie, waarbij de gemeente Den Haag in dit geval optreedt als opdrachtgever en de twee consortia als opdrachtnemers. De gemeente vervult dus naast de rol van partner óók de rol van principaal. Deze dubbelrol is ingewikkeld en kan door de consortia als tegenstrijdig worden ervaren, wat het vertrouwen in de gemeente als partner kan beïnvloeden. Sturen als partner vraagt daarom bewustzijn van die dubbelzinnigheid, daarin balans zoeken en daar transparant over zijn.

Deze reflectie geeft tot slot nog aanleiding om een kritische vraag te stellen, een vraag die niet zozeer gaat over deze casus, maar meer in algemene zin rijst. De ‘derde weg’ van relationele contractering bevindt zich in het midden tussen twee fundamenteel verschillende sturingsvormen. We bespraken al dat dit de vraag oproept vanuit welk perspectief de vorm dan primair invulling krijgt: ligt het accent op hiërarchie (linksboven) of nevenschikking (rechtsboven)? Dát gaat over de accenten binnen het gekozen model. Maar een andere vraag is of het ‘midden’ *de eindbestemming* of *een tussenstap* in de beweging is. Is het als het ware een eerste (grote!) stap op weg naar volledige nevenschikking of een bestemming op zich? Is het een eigenstandig model of een tussenfase, nodig om alvast te wennen aan wat de volgende fase van netwerksturing vraagt?

Die vraag is niet binnen de scope van het onderzoek te beantwoorden en ook is het niet een vraag die door betrokkenen in dit onderzoek gesteld is. Maar we benoemen deze vraag ter reflectie, omdat het wel raakt aan de bredere



discussie over de organisatie van en sturing op jeugdhulp. Net zoals in andere domeinen overigens, want ook in andere domeinen van de zorg, de culturele sector en andere domeinen waarin schaarse middelen verdeeld moeten worden over vele aanbieders, is hetzelfde aan de orde. De hier beschreven casus geeft inzicht in een betekenisvol model, maar legt dus ook de vraag op tafel over de grotere beweging die al dan niet gaande is. Zo biedt de ervaring in Den Haag een relevante bijdrage aan dat grotere gesprek.

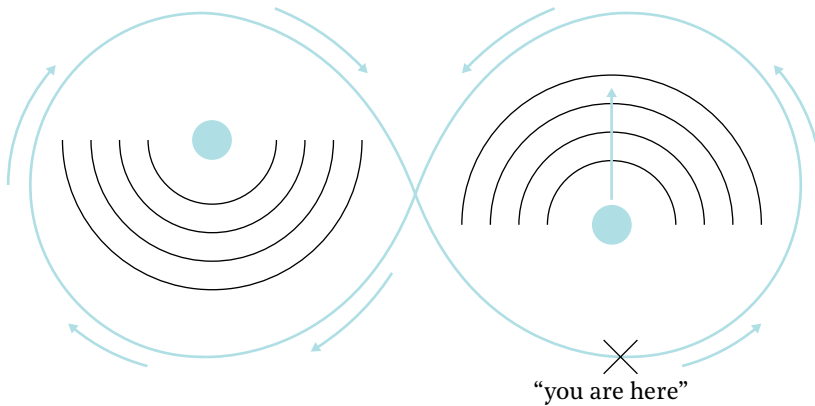
### 4.3 Daken doorbreken en beddingen bouwen

In dit essay hebben we het realiseren van verandering in het Haagse stelsel van jeugd- en gezinshulp beschreven als het moeten doorbreken van steeds bovenliggende daken. Om écht en duurzaam anders te gaan werken moest steeds een bovenliggend dak, aangelegd op basis van ‘oude’ principes, worden doorbroken en opnieuw aangelegd, maar dan met principes van het gewenste stelsel. Dat niet doen maakt dat verandering slechts tijdelijk of eenmalig plaatsvindt – één geslaagd project, maar geen wezenlijke metamorfose; een transitie, maar geen transformatie. Na enige tijd melden de behartigers van de oude principes zich: als persoon, maar ook in de vorm van allerlei institutionele en organisatorische kaders en van regels die het ‘normaal’ in het stelsel bepalen, en dus ook bepalen wat abnormaal, risicovol en onwenselijk gevonden wordt.

We hebben laten zien hoe die daken gemakkelijke verandering belemmeren, maar vervolgens ook andersom kunnen werken: als het lukt om ze te doorbreken en opnieuw te laden, dan worden het *beddingen* waarin het ‘normaal’ wordt om volgens het nieuwe model te stromen: te werken, te denken, te praten, te handelen en te normeren. Met andere woorden: als het lukt om het nieuwe model om te zetten in beddingen, dan is de kans groter dat de verandering duurzaam zal zijn. Dan gaan de mechanismen van interactie, organisatie, systemen en beelden vóór het nieuwe model werken. Ze remmen nu niet meer af, maar stuwen de beweging voort. Figuur 5 drukt die beweging uit. Partijen proberen in vernieuwingsoperaties door bestaande daken te breken en van daaruit nieuwe beddingen aan te leggen. In die volgorde. Inspanningen gaan dus vaak eerst om het doorbreken van het bestaande en vervolgens om het opbouwen en inslijten van nieuwe patronen. Duurzame verandering vereist dus afbouw én opbouw.

**Figuur 5. De doorgaande cyclus van duurzame verandering**

**Projecten die doorbreken én beddingen bouwen**



Tegelijkertijd is het goed om te beseffen dat de beddingen van nu de daken van de toekomst zullen zijn. Werkelijk duurzame verandering gaat dus om het met de tijd steeds opnieuw doorlopen van de cyclus, met de continue check of de beddingen nog passen bij de maatschappelijke omstandigheden en vraagstukken, en het wegnemen van de eventuele daken die zich inmiddels hebben gevormd.

Wat dit model in de casus van de gemeente Den Haag ook heeft laten zien is dat een aantal voor de succesvolle aanpak van dit maatschappelijke vraagstuk cruciale delen van het dak buiten de 'cirkel van invloed' van de gemeente liggen. Om werkelijk anders te werken, in alle volledigheid, zijn veranderingen nodig op lagen die beheerd worden door een andere bestuurslaag: de rijksoverheid. Dat betekent dat een gemeente, zelfs een grote gemeente zoals Den Haag, maar in beperkte mate in staat is om zelfstandig wezenlijke verandering te bewerkstelligen. Voor de bestendigheid van de nieuwe manier van werken zijn veranderingen in rijksbeleid, -wet -en regelgeving en -financiering van grote invloed. In dit essay hebben we inspanningen van de gemeente beschreven, maar het is minstens zo relevant om na te gaan welke inspanningen de rijksoverheid aan het eigen dak onderneemt.

Het model van het dak en de bedding levert nog een laatste belangrijk inzicht op. Tijdens een verandering treden er voortdurend dilemma's op die vaak gevolg zijn van 'het hoofd stoten' tegen de belemmerende lagen van het stelsel. De verschillende lagen zijn echter niet voor niets op een bepaalde manier ingericht. Die inrichting beoogde ooit een bepaalde waarde te beschermen en doet dat vaak nog steeds. Wat enerzijds in de weg zit, beschermt anderzijds

iets belangrijks. Vertrouwen geven is een belangrijke waarde in het nieuwe model, maar controle en verantwoording zijn óók belangrijke waarden, zeker gezien de kaders die de Jeugdwet stelt en de stelselverantwoordelijkheid die gemeenten voor de jeugdhulp hebben. Die waarden gaan niet altijd goed samen, maar je kunt ook niet simpelweg een van beide achterwege laten. Daarom is het behulpzaam om bij dilemma's die zich tijdens een verbouwing voordoen, ook het model met sturingsperspectieven in het achterhoofd te houden: hoe gaan we met dit dilemma om vanuit het sturingsperspectief waarmee we in het vernieuwde stelsel willen werken? Welke verhouding tussen die waarden is dan nodig en hoe kunnen we de waarde die daarbij als vanzelf afzwakt, toch voldoende borgen? Daar komen beide in dit essay toegepaste modellen samen: de sturingsperspectieven vormen het kompas voor het omgaan met de dilemma's die zich bij het doorbreken van daken en bouwen van beddingen voordoen.

#### **4.4 En dan begint het nu pas...**

De lessen die we hier en in het vorige hoofdstuk hebben opgetekend, komen voort uit het programma Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp tot aan de implementatie van het hernieuwde stelsel op 1 januari 2024. In veel onderzoeksrapporten zouden dit dan als 'lessen voor de toekomst' worden geformuleerd, bedoeld voor andere gemeenten die later voor soortgelijke veranderingen komen te staan. En hoewel de lessen inderdaad voor andere gemeenten relevant kunnen zijn, zijn zij óók bedoeld voor de gemeente Den Haag zelf. Want met het programma is de vernieuwing van het stelsel weliswaar beleidsmatig in gang gezet, maar in de praktijk begint het nu pas. Of om de metafoor van de verbouwing opnieuw te gebruiken: het huis heeft met het programma een nieuw geraamte gekregen, en het is nu aan de gemeente, Kracht, rondomJou en andere stakeholders om het huis prettig bewoonbaar te maken. Daar is tijd voor nodig, waarbij ook de verhoudingen en interacties tussen de nieuwe bewoners zich moeten vormen. Er zal daarnaast blijken dat tijdens het programma nog niet over alles is nagedacht, of dat bedachte oplossingen niet de gewenste uitkomst hebben. De geformuleerde lessen zijn daarom ook vooral bedoeld voor nu, voor de situatie waarin de gemeente met Kracht, rondomJou en andere stakeholders aan het begin van een vernieuwd stelsel staat, dat gaandeweg in de praktijk steeds meer vorm zal krijgen.

De doorwerking van het programma na 1 januari 2024, de wijze waarop de gemeente samen met Kracht, rondomJou en andere stakeholders invulling geeft aan het stelsel en daarmee daadwerkelijk vernieuwt, is op het moment van schrijven nog lang niet uitgekristalliseerd. De interacties tussen

de gemeente en de twee consortia worden vooralsnog als positief ervaren: de partijen weten elkaar te vinden en de gesprekken zijn constructief. Tegelijkertijd liggen er nog implementatievraagstukken voor en is de gemeenteraad – zeker in de eerste maanden – zorgen blijven uiten over zorgcontinuïteit. Zorgaanbieders die geen opdracht gegund hebben gekregen in het nieuwe stelsel, hadden tot 1 juli 2024 de tijd om dossiers over te dragen aan Kracht en rondomJou, maar in de praktijk bleek dat niet altijd te lukken. De gemeente heeft besloten hier coulant mee om te gaan en enkele maanden langer de tijd te geven. Niet een van tevoren gewenste maatregel, maar één die gezien de omstandigheden de meest passende leek en daarom geboden werd.

De komende acht jaar zullen zich zulke vraagstukken blijven voordoen in het nieuwe stelsel, waarbij de gemeente, Kracht en rondomJou dan telkens samen voor de uitdaging staan hoe daarmee om te gaan. Daarbij kunnen de opgedane lessen uit het programma, die in dit essay een plaats hebben gekregen, wellicht behulpzaam zijn. En is het in ieder geval van belang om vanuit de gewenste sturingsvorm steeds de expliciete afweging te maken tussen ruimte bieden / richting geven – en door te halen wat niet van toepassing is.

# Eindnoten

- 1 Commissie van Wijzen (2021). Jeugdzorg: een onderwerp van aanhoudende zorg. Uitspraak en advies van de arbitragecommissie inzake het geschil tussen Rijk (ministerie van VWS) en gemeenten (VNG) over de structurele financiering van de jeugdzorg. Rapport van 18 mei 2021, pp. 26. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3509e756-ado4-4f48-99f1-2d6e8aa82f45/pdf>
- 2 Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en minister voor Rechtsbescherming (2022). *Visie op stelsel jeugdzorg en noodzakelijke hervormingen* [Kamerbrief, 13 mei 2022]. Kamerbrief over visie op stelsel jeugdzorg en noodzakelijke hervormingen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
- 3 Gemeente Den Haag (2019). *Coalitieakkoord 2019-2022. Samen voor de stad.* 9 december 2021.
- 4 Gemeente Den Haag (2021). *Routekaart jeugd 2021 – 2023.* 18 januari 2021 ; Gemeente Den Haag (2019). *Coalitieakkoord 2019-2022. Samen voor de stad.*
- 5 Gemeente Den Haag (2021). *Routekaart jeugd 2021 – 2023.* 18 januari 2021.
- 6 Ibid.
- 7 Gemeente Den Haag (2021). *Memo aan de wethouder. Routekaart stelsel jeugdhulp 2021 – 2023.* 21 januari 2021.
- 8 Gemeente Den Haag (2021). *Doorvertaling praatpapier naar uitgangspunten stelsel jeugdhulp 2021 – 2023.* 19 maart 2021.
- 9 Gemeente Den Haag (2021). *Offerteaanvraag Positionering Jeugdteams.* 26 maart 2021.
- 10 Andersson Elffers Felix (2021). *Positionering Jeugdteams.* Gemeente Den Haag. 11 juni 2021.
- 11 Gemeente Den Haag (2021). *Toekomstperspectief stelsel jeugdhulp 2021 – 2022.* 8 april 2021.
- 12 Gemeente Den Haag (2021). *Aantekeningen eerste consultatieronde uitgangspunten toekomstperspectief jeugd. Gesprekken gevoerd op basis referentiekader (visie) en set uitgangspunten.* 2 juni 2021.
- 13 Gemeente Den Haag (2021). *Voorstel van het college inzake Toekomstperspectief jeugd en gezinshulp.* Raadsstuk RIS309877, 7 september 2021.
- 14 Ibid.
- 15 Gemeente Den Haag (2022). *Toelichting Raadsmededeling.*
- 16 Ibid.
- 17 Gemeente Den Haag (2022). *Vervolgstap doorontwikkeling jeugd- en gezinshulp: selectieleidraad.* Raadsstuk RIS313467. 27 oktober 2022. Zie voor het coalitieakkoord zelf: Gemeente Den Haag (2022). *Coalitieakkoord Den Haag 2022-2026. Voor een stad die tegen een stootje kan.* Coalitieakkoord+Den+Haag+2022\_2026 (raadsinformatie.nl)
- 18 Gemeente Den Haag (2021). *Raadsmededeling. Naar jeugd- en gezinsteams.* 7 december 2021.
- 19 Gemeente Den Haag (2022). *Betref: Planning besluitvorming selectieleidraad.* 9 september 2022 ; Gemeente Den Haag (2022). *Vervolgstap doorontwikkeling jeugd- en gezinshulp: selectieleidraad.* Raadsstuk RIS313467. 27 oktober 2022 ; en Gemeente Den Haag (2023). *Vervolgstap doorontwikkeling jeugd- en gezinshulp: gunningsleidraad.* Raadsstuk RIS3151246. 26 april 2023.
- 20 Gemeente Den Haag (2022). *Vervolgstap doorontwikkeling jeugd- en gezinshulp: selectieleidraad.* Raadsstuk RIS313467. 27 oktober 2022. Zie voor de selectieleidraad zelf: Gemeente Den Haag (2022). *Selectieleidraad. Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp Den Haag. 2024 tot 2032. Dialooggerichte Procedure Sociale en Andere Specifieke Diensten (SAS).*
- 21 Gemeente Den Haag (2022). *Toelichting Raadsmededeling.*
- 22 Ibid.
- 23 Gemeente Den Haag (2022). *Raadsmededeling. Vervolgstap doorontwikkeling jeugd- en gezinshulp: selectieleidraad.* 21 oktober 2022.
- 24 Gemeente Den Haag (2022). *Toelichting Raadsmededeling.*
- 25 Van Vliet, E. & Elbers, H. (2022, 16 december). *Onderwerp: Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp in relatie tot onderwijs* [brief aan de wethouder Onderwijs en Jeugdhulp].

- 26 Bredemeijer, H. (2022, 21 december). *Onderwerp: Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp in relatie tot onderwijs* [brief aan de onderwijssamenwerkingsverbanden].
- 27 Interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW, 2022). *Aanbevelingen gecertificeerde instellingen*.
- 28 Interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW, 2022).
- 29 Gemeente Den Haag (2023). *Doorontwikkeling jeugd- en gezinshulp*. Raadsstuk RIS314353. 17 januari 2023.
- 30 Ibid.
- 31 Gemeente Den Haag (2022). *Vervolgstap doorontwikkeling jeugd- en gezinshulp: selectieleidraad*. Raadsstuk RIS313467. 27 oktober 2022.
- 32 Gemeente Den Haag (2022). *Selectieleidraad. Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp Den Haag. 2024 tot 2032. Dialooggerichte Procedure Sociale en Andere Specifieke Diensten (SAS)*.
- 33 Interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW, 2022) betreft: *overgang van personeel JMO ihkv het Toekomstperspectief Jeugd en Gezinshulp* d.d. 4 oktober 2022 ; Gemeente Den Haag (2022), *Adviesvraag aan de OR t.b.v. Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp*. Memo d.d. 7 oktober 2022.
- 34 Gemeente Den Haag (2022), *Melding veranderingen Jeugdhulp t.b.v. doorzetting lokaal overleg*. Brief d.d. 6 oktober 2022.
- 35 Gemeente Den Haag (2022). *Dialoogleidraad. Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp Den Haag. 2024 tot 2032. Dialooggerichte Procedure Sociale en Andere Specifieke Diensten (SAS)*.
- 36 Gemeente Den Haag (2022). *Selectieleidraad. Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp Den Haag. 2024 tot 2032. Dialooggerichte Procedure Sociale en Andere Specifieke Diensten (SAS)*.
- 37 Interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW, 2023). *Planning dialooffase*.
- 38 Interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW, 2023). *Agenda dialoog Kick-off*.
- 39 Gemeente Den Haag (2023). *Flow chart planning 2023 Toekomstperspectief Jeugd- en Gezinshulp*.
- 40 Gemeente Den Haag (2022). *Dialoogleidraad. Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp Den Haag. 2024 tot 2032. Dialooggerichte Procedure Sociale en Andere Specifieke Diensten (SAS)*.
- 41 Interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW, 2023). *Agenda dialoog Scope van de opdracht en Notitie dialoogthema Scope van de opdracht*.
- 42 Interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW, 2023). *Notitie dialoogthema Inrichting toegang*.
- 43 Interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW, 2023). *Agenda dialoog Financiën en Notitie dialoogthema Financiën*.
- 44 Interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW, 2023). *Notitie dialoogthema Sturen en monitoren*.
- 45 Interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW, 2023). *Agenda Sturen en Monitoren*.
- 46 Interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW, 2023). *Ambities en doelen*.
- 47 Interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW, 2023). *Agenda pizzasessie 14 februari*.
- 48 Interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW, 2023). *Notitie aanbestedingsdocumenten voor aanbieders*.
- 49 Gemeente Den Haag (2023). *Agenda Expertsessie Jeugd Den Haag*. 21 februari 2023; Gemeente Den Haag (2023). *Vergaderverslag. Expertsessie Toekomstperspectief Jeugd- en Gezinshulp Den Haag*. 21 februari 2023.
- 50 Gemeente Den Haag (2023). *Vergaderverslag. Expertsessie Toekomstperspectief Jeugd- en Gezinshulp Den Haag*. 21 februari 2023; Gemeente Den Haag (2023). *Vervolgstappen uit expertsessie 21 februari*; KPMG (2023). *Memo. Betreft: Reflectie experts doorontwikkeling jeugd- en gezinshulp*. Amstelveen, 20 april 2023.
- 51 Gemeente Den Haag (2023). *Vervolgstap doorontwikkeling jeugd- en gezinshulp: gunningsleidraad*. Raadsstuk RIS3151246. 26 april 2023 ; Gemeente Den Haag (2023). *Raadsmededeling. Vervolgstap doorontwikkeling jeugd- en gezinshulp: gunningsleidraad*. 18 april 2023.

- 52 Gemeente Den Haag (2023). *Vervolgstap doorontwikkeling jeugd- en gezinshulp: gunningsleidraad*. Raadsstuk RIS3151246. 26 april 2023.
- 53 Gemeente Den Haag (2023). *Agenda Tweede expertsessie Jeugd Den Haag*. 23 maart 2023.
- 54 Gemeente Den Haag (26 april 2023). *Gunningsleidraad. Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp Den Haag. 2024 tot 2032. Dialooggerichte Procedure Sociale en Andere Specifieke Diensten (SAS)*.
- 55 Gemeente Den Haag (2023). *Raadsmededeling. Vervolgstap doorontwikkeling jeugd- en gezinshulp: gunningsleidraad*. 18 april 2023.
- 56 Gemeente Den Haag (2023). *Advies omtrent aanbesteding en overgang van onderneming*. Memo d.d. 10 maart 2023 ; interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW): 'Memo DT OCW Jeugd 24 OvO'.
- 57 Gemeente Den Haag (2023). *Vervolgstap doorontwikkeling jeugd- en gezinshulp: gunningsleidraad*. Raadsstuk RIS3151246.
- 58 Interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW, 16 juni 2023). *Stand van zaken doorontwikkeling Jeugdhulp*. Brief aan de OR van de dienst OCW.
- 59 Gemeente Den Haag (2023). *Definitieve gunning aanbesteding doorontwikkeling jeugd- en gezinshulp*. Raadsstuk RIS316068. 4 juli 2023.
- 60 Interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW).
- 61 Gemeente Den Haag (2023). *Definitieve gunning aanbesteding doorontwikkeling jeugd- en gezinshulp*. Raadsstuk RIS316068. 4 juli 2023; Gemeente Den Haag (2023). *Definitieve gunning aanbesteding doorontwikkeling jeugd- en gezinshulp*. Raadsstuk RIS316068. 4 juli 2023.
- 62 Gemeente Den Haag (26 april 2023). *Gunningsleidraad. Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp Den Haag. 2024 tot 2032. Dialooggerichte Procedure Sociale en Andere Specifieke Diensten (SAS)*.
- 63 Gemeente Den Haag (26 april 2023). *Gunningsleidraad. Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp Den Haag. 2024 tot 2032. Dialooggerichte Procedure Sociale en Andere Specifieke Diensten (SAS)*.
- 64 Interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW, 4 juli 2024). *Programmaplan Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp 2024, d.d. 4 juli 2024*.
- 65 Ibid.
- 66 Ibid.
- 67 Interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW, 1 mei 2023). *Matrix beheersmaatregelen*.
- 68 Interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW, 4 juli 2024). *Programmaplan Doorontwikkeling Jeugd- en Gezinshulp 2024*.
- 69 Interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW, 11 december 2023). *Visueel verslag dialoogsessies*.
- 70 Gemeente Den Haag (z.d.). *Manifest Opvoeden en opgroeien in Den Haag*. Geraadpleegd op 17 september 2024, van [www.jeugdhulpdenhaag.nl/manifest/](http://www.jeugdhulpdenhaag.nl/manifest/)
- 71 Interne documentatie gemeente Den Haag (dienst OCW, 12 oktober 2023). *Slides werkbespreking technische raadscommissie*.
- 72 Gemeente Den Haag (2 april 2024). Raadsmededeling. Start Kracht en rondomJou. OCW/10720900.
- 73 Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en minister voor Rechtsbescherming (2023). *Voortgangsbrief Jeugd* [Kamerbrief, 20 juni 2023]. Kamerbrief voortgang Jeugd | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl
- 74 L. de Jonge (2019). Haagse jeugdzorgaanbieders naar rechter om tariefverlagingen: 'Onder deze voorwaarden gaan we failliet'. *Algemeen Dagblad*. <https://www.ad.nl/den-haag/haagse-jeugdzorgaanbieders-naar-rechter-om-tariefverlagingen-onder-deze-voorwaarden-gaan-we-failliet~ae181625/>
- 75 Zie o.a. M. van der Steen, J. Scherpenisse, & M. van Twist (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.

# Eerder publiceerde de NSOB

2024

## **Breder denken, anders doen**

Naar een nieuwe institutionele balans voor het energiesysteem van de toekomst

*Martijn van der Steen, Maarten Otto, Robin Hill, Sander Oosterloo, Quirine Ganzeboom, Georgina Kuipers, Alexander Woestenburg, Martijn Groenleer*

## **Waarderen van Variatie**

Reflectie op de Regio Deals als variant van interbestuurlijk resultaatgericht samenwerken

*Jessie Samwel, Martin Schulz, Nancy Chin-A-Fat, Martijn van der Steen*

## **WIA Verbeteraanpak - Expert Review**

*Martijn van der Steen, Georgina Kuipers*

## **Bouwen op leerlingaantallen**

De politiek van tellen in de onderwijshuisvesting van Meierijstad

*Christiaan van der Kaaij, Annemarie van der Wilt, Martin Schulz*

## **Sterke signalen, wisselende verhalen**

Lessen naar aanleiding van het ontstaan en lange tijd voortbestaan van 'de alleenverdienersproblematiek'

*Andrea Frankowski, Wiljan Hendriks, Marije Huiting, Tijs van de Vijver, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

## **Technologie in de tussentijd: AI, publieke waarde en democratie**

*Martijn van der Steen*

## **Onderweg ontwerpen**

Een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers ontwerpen

*Annemarie van der Wilt, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij, Eva Kloet, Laura Schröer, Bart van Kessel*

## **Audit, maar dan anders**

Een verkenning naar hoe het repertoire van auditors zich laat verbreden en verdiepen

*Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Robin Hill*



### **Kostbare geneesmiddelen**

De VIG tussen leden, politiek en maatschappij

*Andrea Frankowski, Paul Frissen, Tom Lubbers, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Gedeelde sturing**

Regionaal samenwerken voor een betere aansluiting tussen mbo en arbeidsmarkt

*Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Laura Schröer, Jessie Samwel, Wiljan Hendriks, Nancy Chin-A-Fat*

### **Werk maken van erkenning**

Over contact als toegangspas

*Guido Rijnja*

### **Leren van onderzoek naar ongevallen**

Hoe onderzoekscommissies een narratief construeren en wat dat betekent voor leren

*Hans de Bruijn*

### **Signalen managen**

Over de omgang met signalen bij het ministerie van SZW

*Andrea Frankowski, Laura Schröer, Annemarie van der Wilt, Wiljan Hendriks, Robin Hill, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen*

### **Over intenties en interferenties**

Een lerende evaluatie van de schadeafhandeling rond Kanaal Almelo-De Haandrik

*Myrthe van Delden, Georgina Kuipers, Mark van Twist, Marise van 't Wout, Robin Hill*

### **Bedreiging en bescherming**

Tussenevaluatie van de netwerkaanpak van het Netwerk Weerbaar Bestuur

*Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Jessie Samwel, Christiaan van der Kaaij, Rogier van der Wal, Willeke Slingerland en Martijn van der Steen*

### **Kwesties op de kaart**

Strategische ontwikkelrichtingen voor de netwerkaanpak van droogte in de Achterhoek en de Liemers

*Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Mark van Twist, Martin Schulz*

### **Vormgeven aan schadebeleid**

De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening

*Georgina Kuipers, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Myrthe van Delden*

### **Samenwerken in een brede coalitie**

Acht lessen over de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact

*Wiljan Hendrixx, Andrea Frankowski, Robin Hill, Jessie Samuel*

## **2023**

### **What got us here, won't get us there**

Versnellen van de transitie naar Circulair Zuid-Holland

*Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Robin Hill*

### **Vormgeven aan interactie**

Hoe overheid en maatschappelijke initiatiefnemers in de praktijk tot samenwerking komen bij leefomgevingsvraagstukken

*Jorgen Schram, Eva Kunseler, Pia Nabielek, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Sport in beweging**

*Wiljan Hendrixx, Georgina Kuipers, Martijn van der Steen,*

*Rachel-Roxelane Speelman, Anika Scholten*

### **De gemeentesecretaris buiten de deur**

Vragen bij een antwoord

*Mark van Twist, Marije Huiting, Martin Schulz*

### **De (on)begrensde menselijke maat**

*Marije Huiting, Wiljan Hendrixx, Henk den Uijl, Andrea Frankowski,*

*Martin Schulz, Paul Frissen, Martijn van der Steen*

### **Toekomst geven aan tussenland**

Samenwerking bij het (verder) vitaliseren van vakantieparken op de Veluwe

*Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Wie wordt gehoord?**

Dynamiek in het landschap van macht en tegenmacht

*Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Martijn van der Steen*

### **Intelligent bestuur verbeeld(t)**

Modell(er)en van openbaar bestuur

*Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij*

### **Afwachten en anticiperen**

Hoe de gemeente Amsterdam stuurt op ontwikkelingen in het digitale publieke domein

*Georgina Kuipers, Christiaan van der Kaaij, Henk den Uijl, Valerie Frissen, Jorgen Schram*

### **Een waterschap voor het waterbeheer van de toekomst**

Strategie als gedeelde betekenisgeving door de Nederlandse waterschappen

*Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Marise van 't Wout, Johan Oudega*

## **2022**

### **Ambtelijke ruimte**

Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?

*Henk den Uijl, Paul Frissen, Martin Schulz, Johan Oudega*

### **Het verbinden van botsende institutionele logica's**

Een typologie van strategieën

*José Nederhand, Martijn van der Steen, Mark van Twist*

### **Omgaan met onbegrepen gedrag**

Dilemma's in de samenwerking en informatie-uitwisseling rondom personen met verward gedrag

*Christiaan van der Kaaij, Ninske Repko, Jorren Scherpenisse, Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Governance voor transities**

Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie

*Johan Oudega, Martin Schulz, Mark van Twist*

### **Omgaan met signalen**

Naar een handelingsperspectief voor overheden

*Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat*

***Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op [www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)***



**COLOFON**

© 2025

ISBN NUMMER

978-90-83475-45-5

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

---

# Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

[www.nsob.nl](http://www.nsob.nl)

## Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.