

**Rotterdam School of Management
Erasmus Universiteit**

**Z O R G
V
Z E
V O O R
R
J E U G D Z O R G**

Onderzoek naar institutionele verandering in de Jeugdzorgsector

Datum : 3 september 2012
Begeleider : dr. R. Olie
Meelezer : dr. B. Koene
Naam : Marjanne Nelisse
Studentnr. : 350031

De auteur verklaart dat de inhoud van scriptie door de auteur zelf is opgesteld en daarbij geen andere bronnen zijn gebruikt dan de bronnen die zijn vermeld in de tekst en waaraan is gerefereerd in de literatuurlijst.

Het auteursrecht van deze scriptie berust bij de auteur. De auteur is verantwoordelijk voor de inhoud van de scriptie. De Rotterdam School of Management Erasmus Universiteit is alleen verantwoordelijk voor de educatieve begeleiding van deze scriptie en is daarbuiten niet aansprakelijk voor de inhoud van dit document.

Voorwoord

Dit onderzoek richt zich op veranderingen en nieuwe praktijkontwikkeling in de jeugdzorgsector. Mijn dank gaat uit naar mijn begeleider, René Olie, die mij ervan overtuigd heeft mijn oorspronkelijke onderzoeksvoorstel opzij te leggen en een nieuw voorstel te schrijven voor een onderzoek in de jeugdzorg. Zijn opbouwende kritiek was van groot belang voor de kwaliteit van dit onderzoek. Daarnaast heeft de meelezer, Bas Koene, vanuit zijn achtergrond (institutionele verandering en organisatorische ontwikkeling) mij nieuwe invalshoeken laten zien. Een van de veranderingen in de sector, is het feit dat de zorg gedeeltelijk teruggegeven wordt aan de samenleving. De gehele maatschappij moet zich meer betrokken gaan voelen voor de medemens. Als het sociale netwerk van burgers verstevigd wordt, kan er ook makkelijker een beroep op worden gedaan, waardoor professionele zorg minder snel nodig zal zijn. Tijdens de interviews kwam vaak naar voren dat deze zogenoemde Civil Society niet bestaat. Gelukkig heb ik proefondervindelijk mogen ervaren dat deze laatste bewering niet juist is. De afgelopen twee jaren waren voor mij niet makkelijk. Deze studie was weliswaar pittig, maar ook een bijzonder goede afleiding. Zonder de hulp van mijn burens Jetty en Piet zou ik deze studie niet op deze manier hebben kunnen volbrengen. Ik ben hen heel erg dankbaar voor hun goede zorgen in de vorm van overheerlijke maaltijden, de zorg voor mijn hond en altijd een luisterend oor. Hetzelfde geldt voor mijn dorpsgenoten Rob, Aad, Eric en Els, die altijd een oogje in het zeil hebben gehouden en voor mijn veestapel zorgden als ik er om welke reden dan ook niet toe in staat was. Superlatieven schieten te kort om deze mensen te bedanken. Mijn broers en zussen bedank ik voor hun begrip en geduld op momenten dat ik niet de meest gezellige zus voor hen was. Mieke, mijn collega-studente ben ik zeer erkentelijk voor de twee jaren die we samen door dik en dun hebben doorstaan. 'Civil Society' bestaat gelukkig wel. Bovenal wil ik mijn ouders bedanken, die dit helaas niet meer mee mogen maken. Van hen heb ik geleerd dat vastberadenheid en doorzettingsvermogen essentiële ingrediënten zijn om grenzen te verleggen en daar ben ik hen bijzonder dankbaar voor.

Marjanne Nelisse

Stompwijk, september 2012

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op de invloed van institutionele verandering op nieuwe praktijkontwikkeling in de jeugdzorg. De jeugdzorg is een sector, die in hoge mate geïnstitutionaliseerd is. Vigerende wet- en regelgeving en sterk afgebakende financiële kaders bepalen in belangrijke mate de uitvoering van de bestaande praktijk. De Wet op de jeugdzorg stelt dat Bureau Jeugdzorg de partij is die indicatiebesluiten dient af te geven die een jeugdige toegang verlenen tot een bepaalde vorm van zorg. Deze indicatie kan niet door een andere partij afgegeven worden, hetgeen de bewegingsvrijheid in de sector niet bevordert. Geestelijke gezondheidszorg voor jongeren wordt vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten gefinancierd, de indicatiebesluiten worden door provincies gefinancierd, die op hun beurt de financiën van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport krijgen. Jeugdgezondheidszorg in het gedwongen, justitiële kader wordt door het ministerie van Veiligheid en Justitie via de provincies aan de zorgaanbieders vergoed. Deze verkokerde vorm van financieren werkt niet alleen belemmerend, het betekent ook dat een cliënt of gezin met meervoudige problemen met meerdere instanties te maken krijgt, die onderling niet met elkaar communiceren, omdat ze verkokerd opereren. Een cliënt kan daardoor keer op keer te maken krijgen met wachtlijsten en moet meerdere keren zijn/haar verhaal vertellen. Op het moment dat de cliënt of een gezin hulp aangeboden krijgt, is de professional aan richtlijnen en methodieken gebonden, die gevolgd moeten worden. Dit om zo veel als mogelijk te voorkomen dat er fouten gemaakt worden, omdat het om een zeer kwetsbare doelgroep gaat. Maar in dit alles komt verandering. De jeugdzorg gaat namelijk 'op de schop.' Er komt een nieuwe wet, de indicatiebesluiten door Bureau Jeugdzorg komen te vervallen en de integrale verantwoordelijkheid voor de zorg voor jeugd, die voorheen bij de provincies lag, wordt gedecentraliseerd bij de gemeenten belegd. De financiering van de gehele jeugdzorg zal in een decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds gestort worden wat inhoudt dat de gemeenten het vrij mogen besteden en het zelfs voor totaal andere doelen mogen inzetten. Dit betekent ook dat er niet noodzakelijkerwijs sprake hoeft te zijn van een subsidierelatie, men kan ook aanbestedingsprocedures inzetten. Deze verandering is voor alle betrokken partijen enorm. Veel van de betrokken partijen hebben gevraagd om andere regelgeving, andere financieringsstructuren, andere verantwoordingsmechanismen. De vraag is hoe de

komende veranderingen de totstandkoming van nieuwe praktijken beïnvloeden. Als het gechargeerd wordt, zou het betekenen dat de kaarten opnieuw geschut worden en 'alles' mogelijk is.

In de literatuur wordt gesteld dat organisaties in dezelfde bedrijfstak dezelfde praktijken en routines ontwikkelen als antwoord op de (veranderende) omgeving (DiMaggio & Powell;1983). In dit onderzoek is er sprake van een veld dat zelf heeft aangegeven dat verandering noodzakelijk is. Nu deze omgeving gaat veranderen, zou men verwachten dat de ruimte die geboden wordt, benut wordt om nieuwe, divergerende praktijken te ontwikkelen. Toch komt naar voren dat door een sterke normatieve druk dezelfde mogelijkheden worden benoemd en dezelfde praktijken worden ontwikkeld. Normatieve druk heeft betrekking op de normen en waarden die het handelen beïnvloeden door de druk van sociale verantwoordelijkheid en moreel fatsoen (Scott, 2001).

Het opvallende hierbij is dat een van de praktijken die door het bestaande veld als kans genoemd wordt reeds jarenlang door een nieuwe toetreders, die ook in dit onderzoek betrokken is, succesvol in de praktijk wordt toegepast. Een praktijk verwijst naar het patroon van activiteiten dat rijkelijk voorzien is van een diepere betekenis om structuur te geven aan het sociale leven en haar activiteiten (Jarzabkowski, 2004). Deze institutionele ondernemer gaat er van uit dat steeds op individueel niveau gekeken moet worden naar de vraag hoe het leven van een cliënt eruit ziet, hoe dat zo goed mogelijk ondersteund kan worden en hoe men het netwerk wat er is, blijft benutten. Daarbij moet uitgegaan worden van wat de cliënt kan en niet wat hij/zij niet meer kan. Dit laatste wordt 'Eigen Kracht' genoemd. De zorg voor een cliënt wordt (gedeeltelijk) teruggegeven aan de samenleving, wat in dit onderzoek 'Civil Society' genoemd wordt en bij veel respondenten weerstand oproept, omdat volgens hen een beroep wordt gedaan op een maatschappelijk beeld wat al lang niet meer bestaat. Toch werkt deze ondernemer in de thuiszorgmarkt al jaren zeer succesvol volgens dit concept. Dit duidt op een reflectievermogen wat hem in staat stelt om anders te handelen dan volgens de bestaande, als vanzelfsprekend geldende sociale regels en voorgeschreven technologische artefacten (Garud, Hardy, & Maguire, 2007). Institutionele ondernemers breken met de bestaande regels en praktijken, verbonden aan de dominante institutionele praktijk en institutionaliseren alternatieve regels en praktijken (Battilana, Boxenbaum, & Leca, 2008). Dit kunnen zij niet alleen en derhalve gaan ze vaak allianties

aan en dienen zij sleutelactoren (experts of dominante gevestigde spelers) te mobiliseren. Dat er geen sprake is van een individuele actie wordt onderschreven door Aldrich die stelt dat institutioneel ondernemerschap weliswaar bereikt wordt door ondernemers, maar dit geschiedt door middel van een collectieve actie en niet door één almachtige en helderziende individu. Hij definieert institutioneel ondernemerschap als de collectieve actie van individuen en andere entiteiten die instituties veranderen (Aldrich, 2011). Dit onderzoek wijst uit dat er weliswaar vaak sprake is van collectief institutioneel ondernemerschap, maar dat er tevens sprake kan zijn van een individuele actie, zoals de nieuwe toetreders in dit onderzoek illustreert. Op ministerieel niveau wordt het volgende over deze organisatie gezegd: "Ik vind Buurtzorg-Jong echt wel een voorbeeld."

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1. Inleiding	9
1.1 Bijdrage	11
1.2 Onderzoeksvraag	15
1.3 Opbouw scriptie	15
2. Theorie en proposities	16
2.1 Instituties	16
2.2 Institutioneel ondernemerschap	17
2.3 Institutionele acties	21
2.4 De-institutionalisatie	22
Politieke / regulatieve druk	23
Functionele / normatieve druk	24
Sociale / Cultureel-cognitieve druk	25
2.5 Institutionele theorie en institutionele verandering	26
2.6 (Nieuwe) Praktijken	31
2.7 Regulatieve, normatieve en cultureel-cognitieve elementen en proposities	35
Regulatieve elementen en de totstandkoming van nieuwe praktijken	35
Normatieve elementen en de totstandkoming van nieuwe praktijken	35
Cultureel-cognitieve elementen en de totstandkoming van nieuwe praktijken	37
2.8 Samenvatting literatuur	37
3. Methodologie	39
3.1 Empirische context	39
Institutionele veranderingen in de Non-profit Organisatie	39
Institutionele veranderingen in de jeugdzorgsector	40
3.2 Onderzoeksontwerp	45
3.3 Dataverzameling en selectie cases	46
3.4 Analytische eenheid	48
3.5 Data analyse	50
3.6 Betrouwbaarheid, validiteit en generaliseerbaarheid	52
4. Analyse van de data	54
4.1 Veranderingen in het institutionele kader	54
Gemeenten	54
Bureaus Jeugdzorg	55
Jeugdzorgaanbieders	55
Overheid ≠ gemeenten	56
Brancheorganisatie en nieuwe toetreders	56
4.2 Invloed van regulatieve elementen op nieuwe praktijkontwikkeling	57
Invloed van de wet op nieuwe praktijkontwikkeling	59
Invloed van financiële kaders op nieuwe praktijkontwikkeling	60
4.3 Invloed van normatieve elementen op nieuwe praktijkontwikkeling	61
Invloed van de angst om fouten te maken op nieuwe praktijkontwikkeling	63
Invloed van maatschappelijke / democratische druk op nieuwe praktijkontwikkeling	64
Invloed van acceptatie van marktwerking in de zorg op nieuwe praktijkontwikkeling	66
4.4 Invloed van cultureel cognitieve elementen op nieuwe praktijkontwikkeling	66

Invloed van cultureel-cognitieve elementen op variatie kansen.....	70
Invloed van cultureel-cognitieve elementen op variatie bedreigingen	72
4.5 Nieuwe Praktijken in de jeugdzorg	73
Bureau Jeugdzorg Amsterdam.....	75
Buurtzorg-Jong.....	77
5. Conclusie en Discussie	79
5.1 Invloed van regulatieve elementen op nieuwe praktijkontwikkeling	79
5.2 Invloed van normatieve elementen op nieuwe praktijkontwikkeling.....	81
5.3 Invloed van cultureel cognitieve elementen op nieuwe praktijkontwikkeling	82
5.4 Nieuwe Praktijken in de jeugdzorg	83
Nieuwe praktijken en institutioneel ondernemerschap	85
5.5 Beantwoording onderzoeksvraag.....	86
5.6 Beperkingen.....	89
5.7 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	90
5.8 Managementaanbevelingen	91
Bibliografie	92
Bijlagen	96
Bijlage 1 Vragenlijst	96
Bijlage 2 Citaten uit interviews	97
Bijlage 3 Thick descriptions.....	116
Interview 1	116
Interview 2	126

1. Inleiding

“Er bestaat grote zorg over het functioneren van de jeugdzorg. De huidige manier waarop de jeugdzorg is georganiseerd en opereert, zal een wezenlijke verandering moeten ondergaan. De effectiviteit van de jeugdzorg moet worden verbeterd door een stelselherziening” (www.rijksoverheid.nl, 2010). Met deze woorden wordt in het regeerakkoord van 30 september 2010 duidelijk gemaakt dat de jeugdzorgsector de komende jaren aan veranderingen onderhevig zal zijn.

In het huidige stelsel wordt de jeugdzorg door meerdere partijen gefinancierd. In een brief aan de Tweede Kamer wordt door de staatsecretaris van Volksgezondheid Welzijn en Sport (hierna te noemen VWS) en de staatssecretaris van Veiligheid & Justitie (hierna te noemen V&J) gesteld dat door de financiering in één hand te brengen, perverse prikkels, die in het huidige stelsel een onnodige druk op gespecialiseerde zorg veroorzaken, uit het systeem worden gehaald. Ook kan onnodige bureaucratie worden teruggedrongen. Daarnaast is er een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling en een afname van de verantwoordingslasten (Veldhuijzen van Zanten-Hyllner & Teeven, 2011).

Niet alleen de jeugdzorgsector, maar ook de gemeenten worden geconfronteerd met deze herziening. Daar waar voorheen de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg bij provinciën, het Rijk en de zorgverzekeraar lag, brengt het kabinet alle vormen van jeugdzorg onder verantwoordelijkheid van (clusters van) gemeenten. De belangrijkste doelen – naast bezuiniging - zijn:

- Het snel kunnen leveren van kwalitatief goede en innovatieve zorg in de context van het kind (1 gezin, 1 plan)
- Betere samenwerking rond de gezinnen.

Er kan niet alleen worden volstaan met het overhevelen van de verantwoordelijkheden en de bijbehorende financiering. Ook de bestuurlijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden van gemeenten moeten opnieuw ingericht worden. Daarnaast moet de samenwerking tussen gemeenten en andere relevante partijen vorm gegeven worden.

Elke gemeente heeft haar eigen visie op deze transitie. De fractie van D66 van de gemeente Leiden vraagt of (en hoe) de jeugdzorg in Leiden na de transitie wèl op een

effectieve en toegankelijke wijze vorm gegeven kan worden (Koroglu, 2011). Het College van B&W van de gemeente Delft wil ervoor zorgen dat de jeugd en samenwerkingspartners meer ruimte en inbreng krijgen binnen kaders (Delft, 2012). De gemeente Utrecht ziet de decentralisatie als een grote kans voor verbetering van de zorg: “Als we meer volgens de principes van Wrap-around care willen werken ..., dan zullen we de manier moeten ombuigen waarop nu de hulpverlening is ingericht. In die nieuwe inrichting zijn professionals nog steeds hard nodig, maar niet noodzakelijkerwijs in precies dezelfde de rol die ze voorheen hadden (Wesselink, 2011).

Duidelijk is dat de transitie niet eenvoudigweg inhoudt dat er gedecentraliseerd wordt. Ook de manier waarop naar de zorg voor de jeugd gekeken wordt, zal (moeten) veranderen. Daar waar de professional gewend is de verantwoordelijkheid voor de problemen op zich te nemen, dient deze verantwoordelijkheid aan de samenleving teruggegeven te worden, waarbij in de eerste plaats gekeken moet worden wat de cliënt zelf kan en hoe het eigen netwerk van de cliënt daarin kan steunen.

Er bestaat een spanningsveld tussen wat de gemeenten van de jeugdzorginstanties (gaan) verlangen en wat de jeugdzorginstanties (kunnen) leveren. Er moet vraaggericht, efficiënt gewerkt worden, waarbij er doorlopend aandacht moet zijn voor innovaties, kwaliteitsverbetering en zorg op maat.

Als vanaf de jaren 80 van de twintigste eeuw naar de sector gekeken wordt, is er ongeveer elke tien jaar een verandering te zien. Dit kan een andere financierings- of verantwoordingssystematiek zijn of meer of minder bemoeienis van de overheid. De aankomende transitie is een hele ingrijpende gebeurtenis, waarbij de overheidsbemoeienis grotendeels wegvalt, er sprake is van een andere vorm van financieren en verantwoorden en een nieuwe visie op hulpverlening geïntroduceerd wordt, waarbij de hele maatschappij een rol moet gaan spelen.

Nu deze sector aan het begin staat van een grote stelselherziening, waarbij de institutionele context wijzigt, is de vraag wat de invloed is van deze veranderingen op de ontwikkeling van nieuwe praktijken. Een relevante vraag hierbij is wat de invloed is van de regulatieve, normatieve en cultureel-cognitieve elementen op de ontwikkeling van instituties in de jeugdzorg. Het regulatieve element heeft betrekking op de wetten en regels, die vorm geven aan de manier waarop handelingen uitgevoerd dienen te worden, inclusief de wettelijke sancties en dwangmaatregelen die daarbij opgelegd kunnen

worden. Het normatieve element heeft betrekking op de normen en waarden die het handelen beïnvloeden door de druk van sociale verantwoordelijkheid en moreel fatsoen. Het cultureel-cognitieve element wordt gekenmerkt door de gemeenschappelijke overtuigingen en aannames, die als vanzelfsprekend worden ervaren door de denkkaders die een gemeenschappelijk betekenis geven (Scott, 2001). De jeugdzorgsector is een sector die in hoge mate gestructureerd is. Het wettelijk kader bepaalt in eerste instantie welke taken uitgevoerd moeten worden en hoe (snel) dit dient te gebeuren. Daarnaast is er sprake van een sterke normen- en waardencultuur, die het handelen beïnvloedt door de druk van sociale verantwoordelijkheid (Scott, 2001). In dit kader is de vraag hoe men verandert als deze context wijzigt. Institutioneel ondernemerschap is één van de mogelijke reacties op institutionele verandering. Institutioneel ondernemerschap wil zeggen dat men met de bestaande regels en praktijken, verbonden aan de dominante institutionele praktijk breekt en de alternatieve regels en praktijken institutionaliseert (Battilana, Boxenbaum, & Leca, 2008). Dit gebeurt vaak door verschillende institutionele bouwstenen op een nieuwe manier met elkaar te verbinden (Koene, 2006). Prof. dr. Frans Rutten schrijft hierover: “Zorg is geen liefdadigheid. Meer ondernemerschap hoeft niet strijdig te zijn met morele uitgangspunten. Gereguleerde marktwerking is immers juist bedoeld om de patiënt optimaal te bedienen terwijl de publieke doelen zijn geborgd” (Brouwer & Rutten, 2009).

1.1 Bijdrage

De literatuur biedt veel inzichten in de concepten institutioneel ondernemerschap, institutionele theorie en institutionele verandering. Institutioneel ondernemerschap wordt vaak gezien als een heroïsche daad, waarbij niet opgemerkt wordt dat het onderdeel uitmaakt van een groter geheel met meerdere actoren en activiteiten (Aldrich, 2011). De totstandkoming van nieuwe praktijken heeft vanuit de wetenschap weinig aandacht gekregen, omdat het een diffuus proces is met heterogene activiteiten, die zich in de loop van de tijd ontplooiën en die hun oorsprong vinden in verschillende bronnen en middelen. Het is niet eenvoudig om dit proces achteraf te ontrafelen (Lounsbury & Crumley, 2007). Nu de jeugdzorgsector aan het begin staat van de stelselherziening is het een uitgelezen kans om de focus te leggen op de beginstadia van de totstandkoming van nieuwe praktijken en welke normatieve, regulatieve en

cultureel-cognitieve elementen daaraan ten grondslag liggen. De institutionele spanningen die aan deze stelselherziening ten grondslag liggen, zijn tegenstrijdige voorschriften en praktijken en spanningen die ontstaan tussen institutionele legitimiteit en inefficiency (Seo & Creed, 2002). De actoren in de jeugdzorgsector zijn sterk gebonden aan de indicatiestellingen die volgens de wet door de Bureaus Jeugdzorg moeten worden afgegeven. Deze indicatiestelling wordt als inefficiënt en daarmee niet langer als legitiem ervaren. Het is een geïnstitutionaliseerde praktijk die ter discussie wordt gesteld en spanningen oproept bij zowel de cliënt, als bij de Bureaus Jeugdzorg als bij de zorgaanbieders. Ook de verschillende financieringsvormen zorgen voor een perverse prikkel, waarvan veel actoren in het veld van mening zijn dat hier verandering in moet komen. Deze spanningen en vernieuwde bewustwording leiden tot een institutionele ontwikkeling en nieuwe praktijken.

Uit het onderzoek komt naar voren dat er weliswaar sprake is van nieuwe praktijken, maar dat bijna alle partijen dezelfde nieuwe praktijken ontwikkelen. Dit onderzoek geeft een verklarende aanzet op de vraag waarom dit zo is en verrijkt daarmee het wetenschappelijk inzicht op nieuwe praktijkontwikkeling. Figuur 1 laat zien dat eerder onderzoek voornamelijk retrospectief van aard was en vaak in een emergent onderzoeksveld heeft plaatsgevonden. Dit onderzoek heeft een prospectieve insteek en vindt plaats in een in hoge mate geïnstitutionaliseerd en ontwikkeld onderzoeksveld. Hierbij ligt de nadruk op de interactie tussen een breed scala aan actoren en hoe zij tot institutionele verandering komen. Inzicht in de totstandkoming van nieuwe praktijken en de onderliggende beïnvloedende factoren is een waardevolle aanvulling op institutioneel ondernemerschap. Zo kan een completer beeld van institutionele verandering en institutioneel ondernemerschap verkregen worden.

Figuur 1 Recente onderzoeken naar institutioneel ondernemerschap & institutionele verandering

Auteur en Jaar	Analyseniveau	Onderzoeksmethode	Setting	Onderwerp
(Battilana, Leca, & Boxenbaum, 2009)	n.v.t.	Theoretisch artikel	n.v.t.	Ontwerp van proces model van institutioneel ondernemerschap
(Mair & Marti, 2009)	Organisatie	Single Casestudy	Emergent veld	Institutionele uitingen die het functioneren en ontwikkelen van de markt belemmeren en markt participatie bemoeilijken. Organisatie voor ontwikkelingssamenwerking in Bangladesh (BRAC)
(Schneiberg & Lounsbury, 2008)	n.v.t.	Theoretisch artikel	n.v.t.	Het koppelen van 'collectief mobiliseren' aan 'social movement theorie' biedt een aanvulling op de institutionele analyse. Beweging van buiten de instituties, maar ook van binnenuit.
(Powell & Colyvas, 2008)	Individen en organisaties	Historische casestudie (2 cases)	Emergent & Ontwikkeld veld	Het koppelen van microconcepten zoals identiteit en zingeving aan macroconcepten van institutionalisatie. Minnesota Public Radio & Universiteit
(Lounsbury & Crumley, 2007)	Organisaties	Veld analytische aanpak	Emergent veld	Het ontwikkelen van een actief middelenbeheer in een Amerikaans beleggingsfonds.
(Mutch, 2007)	Individu	Historische case studie op basis van archief gegevens	Emergent veld	Het ontstaan van de management praktijk van Sir Andrew Barclay Walker, de stuwende kracht achter de brouwerij Peter Walker & Zoon.
(Garud, Hardy, & Maguire, 2007)	n.v.t.	Theoretisch Artikel	n.v.t.	Paradox van de gevestigde structuren (embedded agencies)
(Perkmann & Spicer, 2007)	Organisaties	Kwalitatief onderzoek (interviews en archief gegevens)	Emergent veld	In kaart brengen wat institutionele ondernemers doen, de vaardigheden die ze ontwikkelen en hoe zij schakelen in het veld teneinde nieuwe organisatievormen te verspreiden. Euroregio

Auteur en Jaar	Analyseniveau	Onderzoeksmethode	Setting	Onderwerp
(Koene, 2006)	Organisaties	Comparatieve analyse	Emergent veld	Hoe wordt institutioneel ondernemerschap beïnvloed door de institutionele context waarbinnen het opereert? De invloed van 3 belangrijke contextuele variabelen op het proces van nieuwe institutionalisatie van een bedrijfstak wordt geëvalueerd. Ontstaan van uitzendbureaus in vijf landen.
(Munir & Phillips, 2005)	Organisatie (Kodak)	Historische Case Studie periode 1882 - 1930 (Discours analyse)	Emergent veld	Het proces in kaart brengen van de manier waarop institutionele ondernemers discursieve technologieën gebruiken (fotografie).
(Maguire, Hardy, & Lawrence, 2004)	Individen en organisaties	Kwalitatief onderzoek (Discours analyse)	Emergent veld	Onderzoek naar institutioneel ondernemerschap in emergente velden, het analyseren van de bijbehorende acties en de oorzaken ontdekken dat ze verschillend zijn ten opzichte van institutioneel ondernemerschap in reeds ontwikkeld veld. Beweging tegen HIV/aids in Canada
(Rao, 1998)	Organisaties en sociale bewegingen	Historische Case Studie	Emergent veld	Onderzoek naar hoe nieuwe organisatievormen als culturele objecten gevormd worden. Oprichting van een non-profit organisatie voor consumentenbelangen in Amerika
(Goodrick & Salancik, 1996)	Organisaties	Kwantitatief onderzoek	Bestaand veld	Wat is de invloed van organisatorische belangen op institutionele praktijken? Variëren de gevolgen van belangen van ziekenhuizen (on)afhankelijk van institutionele onzekerheid? Keizersnede afdelingen van ziekenhuizen in USA

1.2 Onderzoeksvraag

De Jeugdzorgsector is aan institutionele verandering onderhevig. Een belangrijke vraag is hoe nieuwe praktijken in de jeugdzorg gerealiseerd kunnen worden en wat de invloed van een veranderende institutionele context op deze ontwikkeling is. Om dit te onderzoeken, is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd.

Hoe beïnvloeden institutionele veranderingen de totstandkoming van nieuwe praktijken in de jeugdzorg?

Deelvragen

- 1) Wat zijn de veranderingen in het institutionele kader in de jeugdzorg?
- 2) Wat is de invloed van de regulatieve, normatieve en cultureel-cognitieve elementen in de jeugdzorgsector op de ontwikkeling van instituties?
- 3) Wat is er nodig om nieuwe praktijken in de jeugdzorg te ontwikkelen?

1.3 Opbouw scriptie

In dit onderzoek wordt in hoofdstuk 2 de relevante theorie uiteengezet. Aan het einde van hoofdstuk 2 worden de proposities geformuleerd. In hoofdstuk 3 worden de empirische context en methodologie beschreven en in hoofdstuk 4 is de data analyse opgenomen en de resultaten van het empirisch onderzoek. In het afsluitende hoofdstuk 5 volgen de discussie en conclusie, alsmede de beperkingen, aanbevelingen voor vervolgonderzoek en de managementimplicaties.

2. Theorie en proposities

In dit hoofdstuk wordt de bestaande theorie over instituties, institutionele actie, institutioneel ondernemerschap, de-institutionaliseren en nieuwe praktijkontwikkeling uiteengezet. Aan de hand van deze theorie worden proposities geformuleerd, die in dit onderzoek getoetst worden. Hierdoor is het mogelijk nieuwe, aanvullende theorie of proposities te formuleren of de bestaande proposities te verrijken.

2.1 Instituties

Instituties zijn de regulatieve, normatieve en cultureel-cognitieve structuren die in combinatie met activiteiten en middelen stabiliteit en betekenis geven aan het sociale leven (Scott, 2001). Het regulatieve element heeft betrekking op de wetten en regels, die vorm geven aan de manier waarop handelingen uitgevoerd dienen te worden, inclusief de wettelijke sancties en dwangmaatregelen die daarbij opgelegd kunnen worden. Het normatieve element heeft betrekking op de normen en waarden die het handelen beïnvloeden door de druk van sociale verantwoordelijkheid en moreel fatsoen. Het cultureel-cognitieve element wordt gekenmerkt door de gemeenschappelijke overtuigingen en aannames, die als vanzelfsprekend worden ervaren door de denkkaders die een gemeenschappelijk betekenis geven. Instituties kunnen gezien worden als instanties die stabiele ontwerpen bieden voor chronologische, (vaak) zich herhalende set van activiteiten. Afwijkende acties ten opzichte van de norm worden gesanctioneerd (Garud, Hardy, & Maguire, 2007). Organisaties bevinden zich in een institutionele omgeving, die een bepaalde kracht op hen uitoefent. Een institutionele omgeving wordt gekarakteriseerd door de uitwerking van regels en vereisten waaraan de individuele organisatie zich dient te conformeren als ze steun en bestaansrecht willen krijgen (Scott, 2001). Binnen de institutionele theorie benadrukt het sociologische perspectief hoe institutionele regels legitimiteit verlenen. Dit wil zeggen dat er sprake is van een algemene aanname dat de activiteiten van een entiteit wenselijk, juist en geschikt zijn binnen een sociaal geconstrueerd systeem van normen, waarden, overtuigingen en definities (Suchman, 1995). Suchman onderscheidt pragmatische, morele en cognitieve legitimiteit die invloed hebben op de bijdrage van de legitimiteit van een organisatie aan een bedrijfstak. Pragmatische legitimiteit berust op het eigenbelang van de direct betrokken partijen rondom de organisatie. Dit kan een interactie betekenen tussen de klant en de organisatie, maar er kan ook sprake zijn van

politieke, economische of sociale invloed, waarbij het welzijn van een groep beoogd wordt (Suchman, 1995). Morele legitimiteit behelst een positieve, normatieve evaluatie van de organisatie en haar activiteiten. Het gaat niet om de vraag of de activiteit in het belang is van de klant, maar het gaat meer om de evaluatie of bepaalde acties gepast zijn (Aldrich & Fiol, 1994). Deze oordeelsvorming heeft vaak betrekking op de vraag of een activiteit ten dienste staat van het sociale leven zoals dat door de gemeenschap met haar normen en waarden gedefinieerd is (Suchman, 1995). Cognitieve legitimiteit heeft geen betrekking op (eigen)belang of evaluatie, maar is gebaseerd op het begrijpen van een praktijk of het als vanzelfsprekend aannemen van een praktijk (Suchman, 1995). Als de pragmatische, morele en cognitieve legitimiteit geanalyseerd worden in relatie tot de regulatieve, normatieve en cultureel-cognitieve elementen, de drie pijlers van institutionalisatie die door Scott onderscheiden zijn, dan vormen zij samen een institutioneel raamwerk wat de relevantie van de activiteiten van een bedrijfstak verklaart en de mechanismen weergeeft die deze activiteiten binnen sociaal aanvaarde grenzen houden (Koene, 2006). Naarmate organisatorische velden langer bestaan, groeit het aantal bronnen van legitimiteit volgens Koene (2006). Daarbij geldt dat regulatieve legitimiteit genoeg is om een organisatorisch veld te vestigen en naarmate het veld groter wordt, worden de normatieve en cultureel-cognitieve legitimiteit toegevoegd.

2.2 Institutioneel ondernemerschap

Volgens Schumpeter is een ondernemer een individu met een focus voor verandering. Ondernemerschap is een motor van economische groei door de introductie van nieuwe technologieën in combinatie met de continue dreiging van veroudering. De dreiging van verval en ondergang moet ondernemers alert doen reageren teneinde te overleven (Schumpeter, 1934). Veranderingen in dit proces worden uitgebuit door individuen, die alert genoeg zijn om de mogelijkheden die hieruit voortvloeien te exploiteren (Shane & Venkataraman, 2000). Vanuit het sociologische perspectief betekent verandering het afwijken van een zekere norm. Dit betekent dat het onwaarschijnlijk is dat deze verandering met open armen ontvangen wordt door actoren die gewend zijn aan de bestaande manier van handelen in een bepaald veld. Om toch succesvol te zijn, moet een ondernemer zich inspannen om legitimiteit te verwerven. Dit zal moeilijker zijn naarmate er meer sociale groepen zijn met heterogene belangen (Lounsbury & Glynn,

2001). Het bouwen van een nieuw bestaan, is het karakteristieke aan een ondernemer, maar wil niet zeggen dat het automatisch een institutioneel ondernemer is. Een ondernemer kan iets nieuws creëren door bestaande business modellen te volgen of nieuwe modellen te genereren. Uitsluitend als ze nieuwe modellen genereren, worden ze gezien als institutioneel ondernemer (Battilana, Leca, & Boxenbaum, 2009). Het concept 'institutie' focust vooral op continuïteit. Dit in tegenstelling tot het concept 'ondernemerschap' dat zich vooral focust op verandering. Het samenvoegen van deze twee concepten resulteert in het concept 'institutioneel ondernemerschap' en geeft een bepaald spanningsveld weer. Dit spanningsveld wordt de 'paradox van de gevestigde structuren (embedded agency)' genoemd (Powell & DiMaggio, 1991). De vraag hierbij is: als actoren in een bepaald institutioneel veld opereren en dus deel uitmaken van regulatieve, normatieve en cognitieve structuren, die hun belangen bepalen en hun identiteit scheppen, hoe kunnen zij in staat worden geacht om nieuwe activiteiten te ontplooiën en deze vervolgens door anderen te laten incorporeren? Een antwoord op deze vraag ligt in het feit dat de bestaande structuren ook ooit ontwikkeld zijn. Dit betekent dat ingebouwde structuren niet beperkend werken, maar juist de mogelijkheid bieden om ondernemende activiteiten te ontplooiën. Hoewel instituties het resultaat van bepaalde acties zijn, vertegenwoordigen ze ook acties waarbij er een onderscheid is tussen acties die door de gevestigde institutionele orde uitgevoerd worden en acties die gericht zijn op het ontwikkelen van nieuwe of veranderen van oude instituties (Holm, 1995). Als we deze lijn volgen, dan wil dit zeggen dat actoren kenniswerkers zijn met reflectievermogen en dat ze in staat zijn om anders te handelen dan volgens de bestaande, als vanzelfsprekend geldende sociale regels en voorgeschreven technologische artefacten (Garud, Hardy, & Maguire, 2007). Institutioneel ondernemerschap wil zeggen dat men met de bestaande regels en praktijken, verbonden aan de dominante institutionele praktijk, breekt en de alternatieve regels en praktijken institutionaliseert (Battilana, Boxenbaum, & Leca, 2008). Er worden twee categorieën 'faciliterende omstandigheden' onderscheiden, die institutioneel ondernemerschap ondersteunen:

- De karakteristieken van het veld; bijvoorbeeld crisis, schaarste aan middelen, technologische doorbraken, veranderende wet- en regelgeving;
- De sociale positie van de actoren.

De karakteristieken van het veld kunnen institutioneel ondernemerschap beïnvloeden, maar actoren nemen deze karakteristieken verschillend waar; afhankelijk van hun sociale positie in het veld, wat hun standpunt beïnvloedt en waardoor ze verschillende middelen tot hun beschikking hebben (Battilana, Leca, & Boxenbaum, 2009).

DiMaggio introduceerde als eerste het begrip 'institutioneel ondernemerschap.' Hij stelde dat nieuwe instituties ontstaan wanneer een organisatie met voldoende middelen, mogelijkheden ziet om bepaalde belangen, die zij van grote waarde achten, na te streven (DiMaggio P., 1988). Dit kunnen zij zelden alleen en derhalve gaan ze vaak allianties aan en dienen zij sleutelactoren (experts of dominante gevestigde spelers) te mobiliseren. Dat er niet vaak sprake is van een individuele actie wordt onderschreven door Aldrich die stelt dat institutioneel ondernemerschap weliswaar bereikt wordt door ondernemers, maar dit geschiedt door middel van een collectieve actie en niet door één almachtige en helderziende individu. Hij definieert institutioneel ondernemerschap als de collectieve actie van individuen en andere entiteiten die instituties veranderen (Aldrich, 2011). Instituties beïnvloeden ondernemers op twee manieren. In de eerste plaats structureren zij de context waarbinnen ondernemers leren over ondernemerschap, naar middelen zoeken en een nieuw bestaan bouwen. In de tweede plaats voorzien ze in een culturele voedingsbodem waarmee ondernemers, investeerders, publieke beleidsorganen en anderen de betekenis van ondernemerschap interpreteren. Dit betekent dat in een bepaalde situatie ondernemers gezien worden als positieve veranderaars en in een andere situatie de ondernemer gezien wordt als een bedreiging voor de sociale orde (Aldrich, 2010). Daarbij geldt dat sociaal culturele factoren vaak een sterkere druk uitoefenen op het ontstaan en de acceptatie van ondernemerschap dan wet- en regelgeving (Hiatt, Sine, & Tolbert, 2009). Er is dus een spanningsveld tussen de zelfbewuste, creatieve ondernemer die het institutionele raamwerk, waar hij zelf het bestaansrecht aan ontleent, wil verstoren en succesvol wil veranderen (Aldrich, 2010). Een individu kan dit niet alleen en institutioneel ondernemerschap moet gezien worden als een collectieve actie, want men kan niet volstaan door eenvoudigweg iets nieuws te ontwikkelen. De positieve reactie van de externe omgeving is van vitaal belang voor het overleven van de praktijk (Scott, 2001).

Dit is een complex politiek en cultureel proces (Battilana, Boxenbaum, & Leca, 2008) wat voor centrale spelers vaak moeilijker is dan voor perifere spelers.

Perifere/gedomineerde spelers staan meer open voor alternatieven en verandering, omdat ze minder verbonden zijn aan andere organisaties waardoor ze zich ook minder bewust zijn van institutionele verwachtingen. In dit veld is het derhalve eenvoudiger en aantrekkelijker voor perifere, institutionele ondernemers om bruggen te bouwen en veranderingen teweeg te brengen of andere gebieden bij het proces te betrekken (Greenwood & Suddaby, 2006). Centrale/dominante spelers, die zich in het centrum van het veld bevinden, hebben de macht om veranderingen teweeg te brengen. Echter, het ontbreekt hen vaak aan motivatie om deze verandering daadwerkelijk in gang te zetten. Dit wordt veroorzaakt door hun organisatorische kenmerken. Dominante spelers zijn vaak de grote spelers in het veld, die door hun dominante rol niet gewend zijn alert te reageren op nieuwe kansen en mogelijkheden (Maguire, 2007). Het onderzoek van Greenwood en Suddaby naar institutioneel ondernemerschap van de 'Big Five' accountantskantoren geeft echter aan dat grote organisaties, die door hun omvang over meer middelen beschikken dan perifere, eerder in staat zijn om institutionele verandering te bewerkstelligen dan perifere spelers. Bovendien stellen zij dat elite organisaties de beschikking hebben over bijzonder (uitgebreide) netwerken, die ervoor zorgen dat zij blootgesteld worden aan tegenstrijdigheden en inconsistenties in het veld waardoor ze zich meer bewust worden van alternatieve mogelijkheden (Greenwood & Suddaby, 2006). Deze tegenstrijdigheid kan verklaard worden door de karakteristieken van een onderzoeksveld. Zo kan het zijn dat de mate van heterogeniteit of institutionalisatie van een veld bepalend is of een perifere of een dominantie speler de verandering initieert (Battilana, Leca, & Boxenbaum, 2009). Het reflectievermogen van actoren die geconfronteerd worden met tegenstrijdigheden (heterogeniteit) wordt geprikkeld, waardoor zij zich kritisch opstellen ten opzichte van de bestaande institutionele praktijk (Emirbayer & Mische, 1998). Daarnaast geldt dat een mindere mate van institutionalisatie een hogere onzekerheidsfactor met zich meebrengt, wat bevorderlijk kan zijn voor kansen voor strategische acties (DiMaggio P. , 1988). Met anderen woorden: afhankelijk van de instituties waarvan afgeweken wordt, kunnen divergerende veranderingen geïnitieerd worden door actoren die een verschillende sociale positie (centraal of perifeer) innemen (Battilana, Leca, & Boxenbaum, 2009).

Het proces van institutioneel ondernemerschap hangt, naast de positie van de spelers ten opzichte van het veld, ook af van de vraag of het organisatorische veld in ontwikkeling/opkomst is, stabiel is of in crisis verkeert (Fligstein, 1997). De mogelijkheid tot veranderen is het grootst wanneer het organisatorische veld emergent is. Immers, een collectieve identiteit die door zoveel mogelijk actoren gedeeld wordt, moet nog gecreëerd worden. In stabiele of volwassen organisatorische velden is er vaak sprake van onenigheid tussen actoren die voor- en tegenstander zijn van verandering. Dit heeft een remmende werking op de ontwikkeling van institutioneel ondernemerschap. In tijden van crisis herkent een groep met een collectieve identiteit de crisis en de mogelijkheid het organisatorische veld te transformeren. Deze pioniers bedenken alternatieven en zijn in staat significante coalities te vormen om hun visie te ondersteunen (Fligstein, 1997). Sinds de introductie van het begrip institutioneel ondernemerschap door DiMaggio in 1988 is de literatuur over dit onderwerp exponentieel gegroeid. Voortbordurend op deze onderzoeken stellen Battilana, Leca en Boxenbaum dat actoren aan twee eisen moeten voldoen, willen ze als institutioneel ondernemer aangemerkt kunnen worden. Ze moeten in de eerste plaats afwijkende veranderingen initiëren (afwijkend ten opzichte van bestaande institutionele praktijk) en vervolgens actief participeren in de implementatie van deze veranderingen (Battilana, Leca, & Boxenbaum, 2009).

2.3 Institutionele acties

Er is veel onderzoek gedaan naar de mate waarin instituties invloed hebben op het organisatorisch handelen en op institutioneel ondernemerschap. Er dient echter ook rekening gehouden te worden met de mate waarin individuen en organisaties instituties beïnvloeden. 'Institutional work' wordt geïntroduceerd door Lawrence en Suddaby. Zij definiëren dit als het doelbewust handelen van individuen of organisaties om instituties (1) te creëren, (2) in stand te houden of (3) te de-institutionaliseren (Lawrence & Suddaby, 2005). Deze drie categorieën omschrijven de levenscyclus van een institutie. Per categorie wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende vormen van institutionele actie. Het creëren van instituties heeft de meeste aandacht in wetenschappelijk onderzoek gekregen en wordt verdeeld in negen vormen van institutionele actie:

Politieke actie

- 1) Ruggensteun zoeken
- 2) Definiëren van regels
- 3) Creëren van structuren die de nieuwe eigendomsrechten verlenen

Her-configuratie van denksystemen

- 4) Construeren van identiteiten
- 5) Herformuleren van normatieve associaties
- 6) Bouwen van normatieve netwerken

Cognitieve actie

- 7) (Gedeeltelijk) nabootsen van oude regels en praktijken teneinde de nieuwe eenvoudig te kunnen incorporeren
- 8) Theoretiseren van nieuwe concepten en praktijken
- 9) Opleiden van actoren zodat zij de nieuwe institutie steunen

De instandhouding van instituties kent zes vormen van institutionele actie:

- 1) Faciliterende actie: het creëren van regels ten behoeve van het faciliteren, aanvullen en ondersteunen van instituties.
- 2) Beleidsmatige/staatkundige acties: het controleren van de instituties op het naleven van de regels door audits, monitoring, het opleggen van sancties of het verstrekken van incentives.
- 3) Belemmerende actie: regels die erop gericht zijn barrières te ontwikkelen tegen institutionele verandering.
- 4) Het valoriseren van positieve praktijken en het demoniseren van negatieve praktijken om de institutionele overtuigingen te onderschrijven.
- 5) Mythologiserende actie: de instandhouding van de normatieve stutten van de instituties door hun geschiedenis tot een mythe te maken.
- 6) Het incorporeren en routiniseren van de overtuigingen van de instituties door training, opleiding, certificeren, ceremonies, maar ook door gerichte werving- en selectie van personeel.

2.4 De-institutionalisatie

De ondergang van instituties kan veroorzaakt worden doordat nieuwe instituties gecreëerd worden. Dit is echter niet het enige of dominante onderliggende proces. De-

institutionalisatie is een proces waarbij de gevestigde (geïstitutionaliseerde) organisatie erodeert of discontinueert. Dit is een onderscheidend proces met haar eigen antecedenten (Oliver, 1992) en vereist aparte institutionele acties. Lawrence en Suddaby (2005) onderscheiden de onderstaande acties.

- 1) Het loskoppelen van sancties/beloningen van praktijken/technologieën/regels.
- 2) Het dissociëren van de morele grondbeginselen binnen een specifieke (culturele) context. Dit gebeurt vaak indirect en geleidelijk.
- 3) Het ondermijnen van de bestaande overtuigingen. Dit kan door middel van innovaties die de bestaande praktijk ter discussie stellen, maar het kan ook door het geleidelijk ondermijnen van de gevestigde praktijk door een contrasterende praktijk.

Het is belangrijk om onderzoeken naar de-institutionalisatie in een bredere context te plaatsen, omdat het eroderen en verdwijnen van een set van praktijken en overtuigingen het creëren van een nieuwe set impliceert (Scott, 2001). Politieke, functionele en sociale factoren binnen en buiten de organisatie zijn volgens Oliver determinanten van de-institutionalisatie.

Politieke / regulatieve druk

Toenemende prestatieproblemen doen de institutionele organisatorische activiteiten eroderen en veroorzaakt interne politieke onenigheid. Deze prestatiecrisis doet de vraag rijzen of de procedures nog langer geschikt en legitiem zijn en veroorzaakt interne conflicten over welke activiteiten afgestoten of herzien moeten worden om de problemen het hoofd te bieden. Er is sprake van groeiende kritiek van de leden van de organisatie, wiens belangen en overtuigingen conflicteren met de status quo. Dit zijn de intra-organisatorische factoren die de politieke overeenstemming over het bestaansrecht van een praktijk doet afbrokkelen. Hiernaast kan sprake zijn van toenemende politieke druk vanuit de omgeving om te innoveren waardoor de bestaande praktijk erodeert. De crisis die hierdoor ontstaat, kan zowel betrekking hebben op één organisatie, maar ook op de spelers in een gehele sector (Oliver, 1992). Samenwerkende organisaties in een bepaald veld kunnen in een periode van crisis afzien van de overeengekomen collectieve afspraken uit het oogpunt van zelfbelang. Dit betekent dat de eerder nagestreefde regels voor de toegepaste, legitieme praktijk losgelaten worden.

Hier komt het nastreven van bescherming van het individuele bestaansrecht voor in de plaats (Meyer & Rowan, 1983). Een tweede factor die speelt in de politieke druk vanuit de omgeving heeft betrekking op afhankelijkheid. Als organisaties in een bedrijfstak door deregulering minder afhankelijk worden van sociale steun van overheidsinstanties dan worden veel praktijken, die ontwikkeld waren om te voldoen aan de vereisten, afgedankt. Zo zal een ondernemer die afhankelijk is van één bepaalde leverancier minder investeren in de relatie met deze leverancier als er plotseling sprake is van een ruime keuze uit een groot aantal leveranciers (Oliver, 1992).

Functionele / normatieve druk

Een institutionele praktijk heeft een door de leden van de organisatie gepercipieerde intrinsieke waarde of legitimiteit buiten de technische vereisten. Deze waarde is echter niet constant en kan aan verandering onderhevig zijn. De-institutionalisatie kan de uitkomst zijn van veranderingen in de gepercipieerde waarde of bruikbaarheid (DiMaggio P. , 1988). Deze veranderingen kunnen zich voltrekken als:

- de beloning voor de instandhouding van de institutionele praktijk, wordt ingetrokken of gewijzigd;
- de sociale en economische criteria van de organisatie substantieel conflicteren;
- de organisatie in toenemende mate haar technische processen verbetert en haar doelen en processen verheldert (Oliver, 1992).

Zolang er voordelen te behalen zijn bij het continueren van bepaalde institutionele praktijken, zoals legitimiteit, prestige of toegang tot kritische middelen, zullen organisaties dit niet nalaten. Als deze voordelen wegvallen, komt de legitimiteit van de institutionele praktijk in het geding. Als organisaties die zeer uitgebreide offertes uitbrengen bij een aanbestedingsprocedure meer kans hebben op het binnenhalen van de opdracht, is het waardevol hier gehoor aan te geven en niet te volstaan met een summiere offerte. Als deze voorkeursbehandeling komt te vervallen, zal daarmee de praktijk van zeer gedetailleerd offeren ook afgedankt worden.

De bruikbaarheid van een praktijk zal ook ter discussie gesteld worden als de economische vereisten van efficiency en effectiviteit conflicteren met de institutionele uitgangspunten van de organisatie. Dit kan komen doordat toenemende concurrentie de organisatie dwingt meer te focussen op efficiency en effectiviteit of als een organisatie besluit om zich te gaan richten op productie in plaats van op onderzoek. Dit vraagt om

andere (technische) kwalificaties (Oliver, 1992). In de publieke sector komt de impuls om de efficiency te verbeteren voor een gedeelte voort uit de toenemende concurrentie en schaarste aan middelen. Dit dwingt organisaties om innovatiever te worden en regelmatig de status quo ter discussie te stellen (Perry & Rainey, 1988). Conflicten tussen sociale en economische doelen leiden vooral tot de-institutionalisatie als de organisatie beleidsmatig de ruimte krijgt om van een bepaalde activiteit af te zien. Als bijvoorbeeld de verplichting om volgens een bepaalde strenge norm te produceren, vervalt, dan ontstaat de ruimte om te overwegen van deze praktijk afstand te nemen. Tenslotte verhogen een toenemende transparantie van de processen, doelen en output van de organisatie de kans op de-institutionalisatie. Organisatorische mythen, bijgeloof of valse overtuigingen kunnen eerder aan het licht en in de kiem gesmoord worden als de organisatie haar processen en doelen helder formuleert en communiceert (Oliver, 1992). Als deze niet helder zijn, is het lastig om de output te toetsen. De concrete indicatoren van een succesvolle uitvoering ontbreken dus de geschiktheid van een bepaalde praktijk kan niet (goed) worden bepaald. Deze ambiguïteit is een voedzame bodem voor institutionalisatie (Meyer & Rowan, 1977). Als er een helder verband is tussen doel en middelen, als evaluatie uitkomsten en technische doelen specifiek gemaakt worden, dan worden de criteria voor effectiviteit ook helder. Normatief geformuleerde definities van succes zullen dan vervangen worden door technisch gedefinieerde, concrete indicatoren van effectiviteit (Oliver, 1992).

Sociale / Cultureel-cognitieve druk

Het voorgaande doet vermoeden dat leden van een organisatie zich bewust zijn van de noodzaak tot het afstand nemen van institutionele praktijken en dan ook navenant handelen. Sociale druk verklaart hoe organisaties onbewust de-institutionaliseren. In de eerste plaats kan dit ontstaan door normatieve fragmentatie en historische verstoring. Normatieve fragmentatie verwijst naar de status dat de leden van een organisatie de consensus aangaande de normen en waarden die zij collectief aanhangen, verliezen. Als de culturele consensus binnen de organisatie verstoort raakt, staan de leden van de organisatie open voor nieuwe praktijken en acties. Nieuwe leden met andere achtergronden en ervaring, die verschillen van de bestaande organisatiecultuur, brengen nieuwe sociale definities mee en nemen niet alles als vanzelfsprekend aan

(Oliver, 1992). Institutionaliseren vraagt om een stuk geschiedenis en tijd om culturele consensus te bereiken. Het persoonlijk succes dat een leider van een organisatie nastreeft, snelle winsten, fusies en overnames, toename van werkdruk en hoge verloopcijfers zijn factoren die het ontwikkelen van een organisatorische traditie en geschiedenis belemmeren. Om een institutionele praktijk duurzaam in de organisatie in te bedden, is het belangrijk dat nieuwkomers in de organisatie hun normen, waarden en verwachtingen in lijn krijgen met die van de organisatie (Schein, 1990). Als deze socialisatiefase structureel niet goed verloopt, erodeert de organisatielcultuur en daarmee de institutionele praktijk.

In de tweede plaats kan externe sociale druk, zoals wijzigingen in wet- en regelgeving, maatschappelijke normen, waarden en verwachtingen, organisaties tot de-institutionalisatie van hun praktijken doen overgaan. Tenslotte kunnen praktijken de-institutionaliseren als de organisaties geografisch verder uit elkaar gelegen zijn. Er is minder interactie tussen partijen mogelijk en daardoor neemt hun autonomie toe. Als een organisatie nationale of internationale expansie toepast, komen de leden in aanraking met andere culturen en is er gereede kans dat de status quo ter discussie wordt gesteld (Oliver, 1992).

Zoals Lawrence & Suddaby (2005) aangeven bestaat de levenscyclus van een institutie uit het creëren, het in stand houden en het de-institutionaliseren. Het creëren van een institutie vraagt om institutioneel ondernemerschap. Onderzoek naar de oorsprong van uitzendbureaus in vijf landen geeft aan dat zelfs de eerste institutionele ondernemers niet helemaal 'vrij' waren van de heersende institutionele aannames en biedt een perspectief waarbij institutioneel ondernemerschap gezien wordt als een soort 'bouw pakket' waarbij nieuwe institutionele raamwerken samengesteld worden uit de bestaande veelvoud aan institutionele contexten (Koene, 2006). Dit betekent dat het creëren van instituties, het in stand houden en het de-institutionaliseren in samenhang met elkaar gezien moeten worden.

2.5 Institutionele theorie en institutionele verandering

Er is sprake van twee benaderingen inzake institutionalisme: het oude institutionalisme en het nieuwe (neo-institutionalisme). Het oude institutionalisme focust zich op de

doelbewuste inspanningen van individuen om op omgevingsdruk te reageren. Dit doen zij overeenkomstig de gebruiken, normen, waarden en structuren van de betreffende instituties (Stinchcombe, 1997). Organisatiestructuren worden gevormd door de toewijding en karakteristieken van de deelnemers alsmede door de invloeden en krachten van de externe omgeving (Selznick, 1957).

Het neo-institutionalisme legt de nadruk op legitimiteit, de kenmerken van het organisatorische veld, routines, scenario's en schema's (Meyer & Rowan, 1977). Organisaties variëren in de mate waarin zij blootgesteld zijn aan institutionele krachten. Zij kunnen enerzijds beoordeeld worden op basis van de kosten en de kwaliteit van de output. Dit gebeurt in de technische omgeving, waarin organisaties geëvalueerd worden op basis van efficiency en effectiviteit van hun processen. Anderzijds is er sprake van de institutionele omgeving, waar organisaties geëvalueerd worden op basis van de legitimiteit van hun processen. Bij de beoordeling daarvan wordt gekeken naar de mate waarin de organisatie zich geconformeerd heeft aan de structuren en de algemeen geaccepteerde criteria (Palmer & Woolsey Biggart, 2002).

De institutionele theorie houdt zich bezig met de vraag hoe diverse groepen en organisaties hun posities en bestaansrecht (beter) kunnen handhaven door zich aan de wetten en regels van hun institutionele omgeving te conformeren. Het succes van de organisatie hangt niet alleen af van het efficiënt coördineren en de controle op productieve activiteiten. Organisaties die in een sterk ontwikkelde institutionele omgeving opereren en in staat zijn isomorf te worden met deze omgeving, verdienen hier hun bestaansrecht mee en kunnen over de noodzakelijke middelen beschikken om te overleven (Meyer & Rowan, 1977). Veel studies hebben aangetoond dat institutionele verandering gepaard gaat met een isomorfe convergentie. Dit laatste heeft betrekking op het feit dat organisaties, die in een institutionele omgeving opereren, dezelfde activiteiten ontplooiën, dezelfde strategieën volgen en dus allen min of meer op dezelfde manier van de ene positie naar de andere positie bewegen. In hoge mate organisatorisch gestructureerde sectoren creëren een context, waarbinnen individuele pogingen om rationeel met onzekerheid en weerstand om te gaan, op geaggregeerd niveau tot homogeniteit in structuur, cultuur en output leiden (DiMaggio & Powell, 1983). Organisaties in dezelfde bedrijfstak zullen dezelfde praktijken en routines ontwikkelen als antwoord op de (veranderende) omgeving. Hoewel routines traditioneel

geassocieerd worden met stabiliteit en inertie, kan er ook een relatie gelegd worden met organisatorische aanpassing en innovatie (Feldman, 2003).

De literatuur biedt een model voor niet-isomorfe verandering en kent zes stadia (Greenwood, Suddaby, & Hinings, 2002).

- I) Stadium waarin de omstandigheden veranderen en de dagelijkse praktijk wordt gedestabiliseerd. Dit kan veroorzaakt worden doordat er sprake is van veranderende sociale ontwikkelingen, technologische veranderingen, veranderende wet- en regelgeving of competitieve discontinuïteit.
- II) In het tweede stadium komen er nieuwe toetreders die ervoor zorgen dat de heersende consensus in het bestaande sociale veld wordt verstoord doordat de nieuwe toetreders met nieuwe ideeën, dus de mogelijkheid tot veranderen, komen.
- III) Het derde stadium is de pre-institutionalisatiefase, waarin organisaties onafhankelijk van elkaar op zoek gaan naar innovaties en technisch levensvatbare oplossingen voor lokale problemen.
- IV) In het vierde stadium worden de nieuwe ideeën in de theorie vastgelegd (theoretiseren). Dit wil zeggen dat de uitwerking van oorzaak en gevolg wordt weergegeven, zodat de mogelijke uitkomsten van de innovaties inzichtelijk gemaakt kunnen worden. Ze kunnen hierdoor eenvoudiger en door meerdere organisaties eigen gemaakt worden. De adoptie van een nieuw idee zal alleen dan geschieden als ze overredend is en beter is dan de bestaande praktijk. In dit stadium wordt de morele legitimiteit bepaald.
- V) Als innovaties verspreid worden, verkrijgen ze sociale consensus als het gaat over de hun pragmatische legitimiteit en zo verspreiden ze steeds verder. In dit vijfde stadium worden de ideeën als vanzelfsprekend aangenomen (Suchman, 1995) en kunnen ze (generaties lang) voortbestaan zonder ter discussie gesteld te worden.
- VI) Het zesde en laatste stadium wordt reïstitutionalisatie genoemd. Hierin wordt ingegaan op de cognitieve legitimiteit van de praktijk (Strang & S.A., 1998). Legitimiteit ontleent haar bestaansrecht hoofdzakelijk door de beschikbaarheid van culturele modellen die plausibele verklaringen geven voor de organisatie. Deze modellen zorgen ervoor dat de organisatie voorspelbaar, betekenisvol en dus legitiem is (Suchman, 1995).

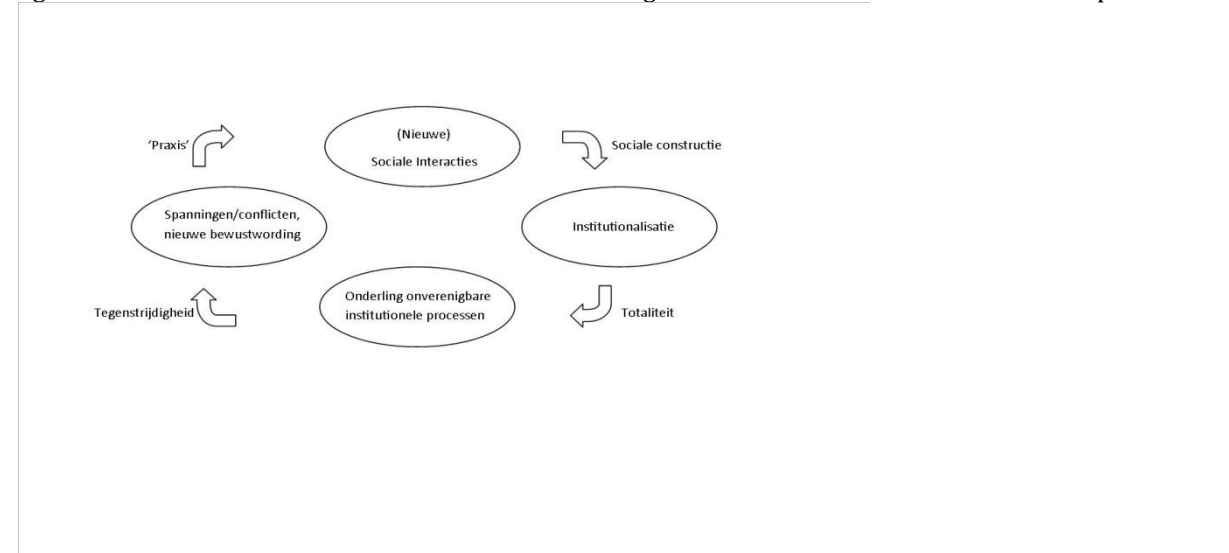
De pragmatische legitimiteit wordt volgens dit model voornamelijk verkregen in het derde stadium, normatieve legitimiteit in het vierde stadium en cultureel cognitieve legitimiteit in het vijfde stadium. In een normatieve setting is het onwaarschijnlijk dat legitimiteit exclusief wordt ontleend aan een geanticieerd, economische positief resultaat. Nieuwe ideeën en praktijken zullen eerst gerechtvaardigd moeten worden aan de hand van normatieve voorschriften voordat ze in het vijfde stadium komen. Het vierde stadium is derhalve van groot belang voor organisaties die in hoge mate gestructureerd zijn (Greenwood, Suddaby, & Hinings, 2002).

In het voorgaande is reeds kort stilgestaan bij de paradox van de ingebouwde structuren: hoe kunnen actoren instituties veranderen als hun acties, intenties en denkpatronen geconditioneerd zijn door diezelfde institutie (Powell & DiMaggio, 1991)? Institutionele verandering kan vanuit twee sporen ontstaan. Het kan als consequentie van een (vaak) onbedoelde actie van een individu geïnitieerd worden, maar het kan ook als doelbewust menselijk handelen ontstaan (Koene, 2006). Barley en Tolbert geven aan dat een cruciaal aantal actoren een collectieve, bewuste keuze moeten maken om van de gebaande paden af te wijken en dat een grotere contextuele verandering (bijvoorbeeld een economische crisis) nodig is om actoren een dergelijk collectief besluit te laten nemen (Barley & Tolbert, 1997). De vraag die hierbij gesteld kan worden, is waar die contextuele verandering vandaan komt en hoe deze actoren tot het punt van bewustwording komen dat verandering noodzakelijk is.

Seo en Creed hebben een schema ontwikkeld om institutionele verandering inzichtelijk te maken en deze vragen te beantwoorden en daarmee het theoretische dilemma van de ingebouwde structuren op te lossen (Seo & Creed, 2002). Dit is vanuit het dialectisch perspectief van Benson ontwikkeld. Een dialectisch perspectief is een algemene kijk op het sociale leven. Volgens Benson wordt de dialectische analyse volgens vier basisprincipes geleid: sociale constructie, totaliteit, tegenstrijdigheid en 'praxis' (Benson, 1977). *Sociale constructie* heeft betrekking op sociale processen waardoor geregelde, voorspelbare relaties (opnieuw) worden ontwikkeld. Door menselijk interactie, gevoed door de interesse en macht van individuen, worden sociale patronen geleidelijk aan gebouwd. *Totaliteit* heeft betrekking op de onderlinge samenhang van deze opgebouwde sociale patronen. Elke sociale structuur is onderdeel van een groter geheel, maar de koppelingen tussen de structuren is noch compleet, noch coherent. Ze zijn min of meer autonoom en 'losjes' gekoppeld. Dit zorgt ervoor dat divergerende en

onverenigbare processen kunnen ontstaan. *Tegenstrijdigheid* verwijst dan naar de inconsistenties binnen en tussen de sociale structuren, waardoor continu spanningen en conflicten ontstaan. Hierdoor kan bewustwording ontstaan om de huidige status te veranderen. Tenslotte duidt het basisprincipe ‘*praxis*’ op de creatieve reconstructie van sociale patronen, omdat volgens Benson “mensen onder bepaalde omstandigheden actief hun eigen sociale relaties en uiteindelijk zichzelf kunnen reconstrueren.” Deze vier principes samen vormen een overall perspectief op het fundamentele karakter van het sociale leven en kunnen niet los van elkaar gezien worden. Als dit dialectische perspectief wordt toegepast op de analyse van institutionele processen komen we tot de schematische weergave zoals geïllustreerd wordt in figuur 2.

Figuur 2 Institutionaliserings- en Institutionele Verandering: Processen vanuit een Dialectisch Perspectief



Bron: Seo, M. & Creed, W.; (2002)

Institutionele verandering is het gevolg van vier hoofdoorzaken van institutionele tegenstrijdigheden: spanning die kan ontstaan tussen institutionele legitimiteit en inefficiency, institutionele inertie wat ten koste gaat van aanpassing, organisaties worden geconfronteerd met meerdere institutionele voorschriften en praktijken die binnen de verschillende niveaus van de sectoren tegenstrijdig zijn en tenslotte isomorfisme wat conflicteert met de divergerende belangen (Seo & Creed, 2002).

Het begrip ‘verandering’ impliceert dat er sprake is van beweging van een oude praktijk naar een nieuwe. Hieronder wordt ingegaan op de vraag wat de literatuur verstaat onder de totstandkoming van een nieuwe praktijk.

2.6 (Nieuwe) Praktijken

Er dient een onderscheid gemaakt te worden tussen het concept 'activiteit' en 'praktijk'. Een activiteit wordt gezien als de acties van en interacties tussen actoren als zij hun dagelijkse routines uitvoeren. Een praktijk verwijst naar het patroon van activiteiten dat rijkelijk voorzien is van een diepere betekenis om structuur te geven aan het sociale leven en haar activiteiten (Jarzabkowski, 2004). Een activiteit is verstoken van een diepere, sociale betekenis of reflectie, zoals het slaan van een spijker terwijl de professionele timmerman betekenis en gestructureerde invulling geeft aan set van anderszins banale activiteiten. Een praktijk kan derhalve omschreven worden als een soort institutie: een set van activiteiten die fundamenteel geïnterpreteerd en gevormd worden door een breder cultureel raamwerk zoals categorieën, classificaties en andere gestructureerde denksystemen (Lounsbury & Crumley, 2007). MacIntyre daarentegen pleit voor een conceptuele scheiding tussen de concepten 'praktijk' en 'institutie.' Institutie refereert volgens hem aan het moderne, verfoeilijke liberalisme terwijl het concept 'praktijk' als deugdelijk wordt gezien. Hij claimt dat het alleen mogelijk is om de dominerende, morele cultuur te verklaren vanuit een standpunt extern aan dat van die betreffende cultuur (MacIntyre, 2007). Dit in tegenstelling tot het neo-institutionalisme, de benadering die in ook in dit onderzoek overgenomen is, waarbij het begrip 'institutie' meer pluralistisch gezien wordt in termen van interacties en gedragingen, die verklaarbaar zijn door hun onderlinge verwevenheid met culturele regels (Scott, 2001). Sztompka beschrijft 'praktijk' als de ketting van sociale ontwikkelingen: wat er gaande is in de maatschappij en wat mensen doen, waar de operatie en de actie elkaar ontmoeten (Sztompka, 1991). Deze redenering behelst de interactie tussen de macro- en microcontext waaruit 'de praktijk' is opgebouwd. De macrocontext is de bredere sociale context: wat er in de maatschappij gaande is. De microcontext beschrijft de acties van een groep, die betrokken is in haar eigen locale praktijk. Het veranderen van een praktijk wordt uitgevoerd vanuit de microcontext in interactie met de macrocontext (Jarzabkowski, 2004). Dit wordt de adaptieve praktijk genoemd. Daarnaast wordt gesproken over de recursieve praktijk. Een proces is recursief als het impliceert dat een volledige reeks van activiteiten en acties gereproduceerd of herhaald wordt als één van de stappen waar het proces uit bestaat, aan verandering onderhevig is. De betreffende actoren zijn de mening toegedaan dat verandering in één onderdeel van hun repertoire een nieuwe situatie

impliceert (Clark, 2000). Recursiviteit impliceert het in stand houden van bepaalde structuren en een wederzijdse afhankelijkheid tussen instanties en sociaal geconstrueerde structuren. Dit wordt uitgewerkt in de 'structuur theorie' van Giddens. Structuren zijn collectieve systemen, waarbinnen men de dagelijkse routines uitvoert. Structuren dragen op drie manieren bij aan routinematige praktijken. In de eerste plaats zijn praktijken geïnstitutionaliseerd in sociale structuren, die over de jaren heen volhardend zijn. Deze sociale structuren zijn in de tweede plaats in de dagelijkse praktijk ingelijfd. Tenslotte maken deze structuren deel uit van de taciete kennis van actoren die geneigd zijn om bekende patronen te volgen, omdat dit hen zekerheid biedt (Giddens, 1984). Het volgen van bekende patronen hangt samen met de weerstand tegen verandering. Bourdieu werkt dit uit in zijn 'praktijktheorie' en stelt dat de praktijk bestaat uit een sociale ordening in zowel de hersenen van een individu als in de zogenoemde habitus, dat als een soort collectief geheugen functioneert. Deze habitus zorgt ervoor dat nieuwe informatie gestructureerd wordt overeenkomstig de informatie die al is opgeslagen in de hersenen. Men zal daardoor geneigd zijn nieuwe taken en praktijken op dezelfde manier uit te voeren als de voorgaande taken. Dit verklaart een bepaalde constante en aversie tegen verandering (Bourdieu, 1990).

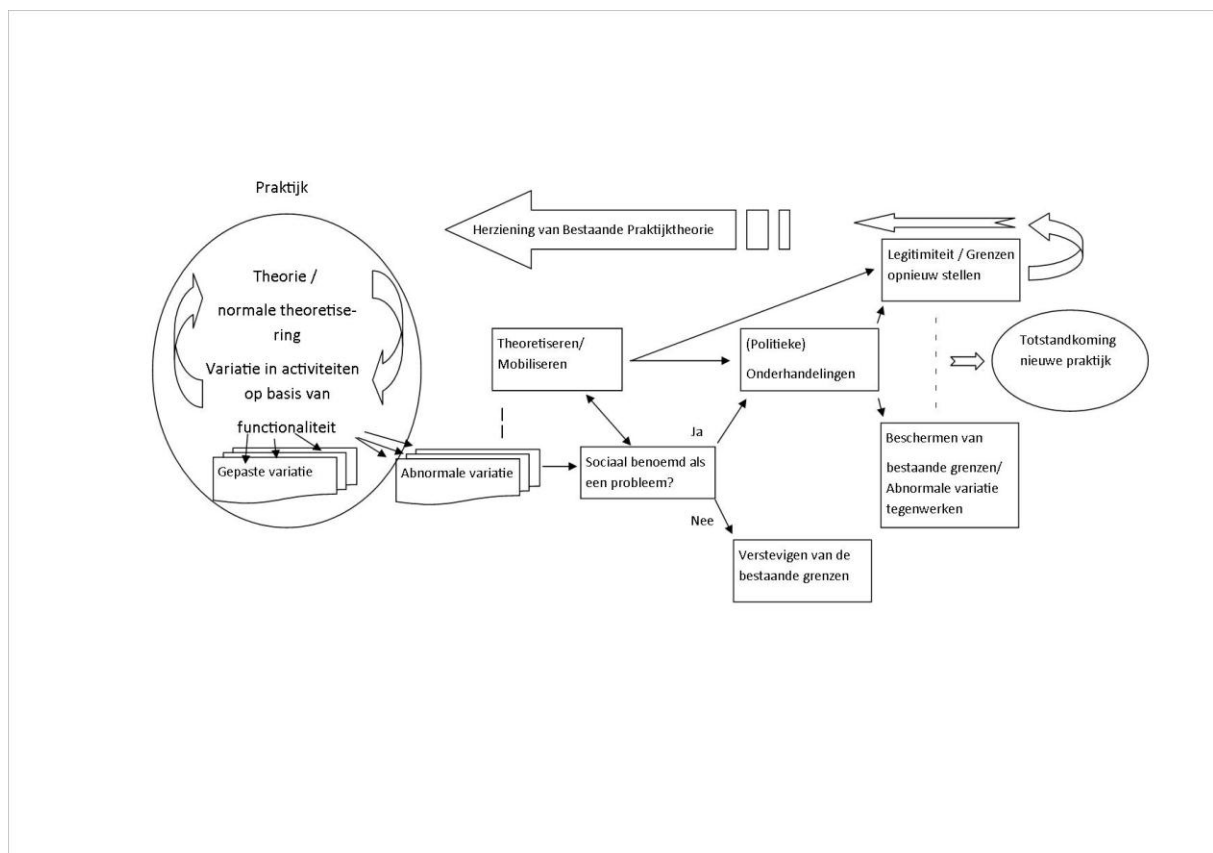
Recursiviteit bestaat op het niveau van het individu, op organisatorisch niveau en op sociaal institutioneel niveau (Jarzabkowski, 2004). Op individueel niveau is het probleem voornamelijk psychologisch, afkomstig van de cognitie. De relatie tussen gedachten en actie komen voort vanuit het procedurele geheugen. Het procedurele geheugen slaat motorische en cognitieve vaardigheden op. Een individu leert en verbetert een bepaalde vaardigheid zonder dat het zich daarvan bewust is. Dit in tegenstelling tot het declaratieve geheugen, dat feiten, voorstellen en gebeurtenissen opslaat. Het procedurele geheugen is minder vatbaar voor aftakeling en minder expliciet toegankelijk. Het is een bepaalde constante en is daarmee minder makkelijk aanwendbaar als er sprake is van een nieuwe praktijk (Cohen & Bacdayan, 1994). Op het organisatorische niveau wordt het recursieve probleem zichtbaar door routines, die sociaal complex, ingebed en ingesloten zijn. Deze routines zijn karakteristiek voor de organisatie en kunnen gezien worden als een bron van concurrentievoordeel, echter het is moeilijk om deze middelen snel opnieuw te configureren. Het leidt tot organisatorische inertie (Hannan & Freeman, 1984). De concepten, die enerzijds

organisatorische stabiliteit inhouden, zijn tegelijkertijd zichzelf versterkende sociale structuren, die weerstand bieden tegen nieuwe praktijken (Jarzabkowski, 2004). Het performatieve perspectief stelt dat stabiliteit en verandering samen gaan. Er is sprake van een recursieve relatie tussen 'begrijpen/cognitie' en 'uitvoeren'. Doordat praktijken uitgevoerd worden, wordt het procedurele geheugen gevoed zodat het deze vaardigheden opslaat. Deze cognitieve vaardigheden stellen de actor in staat zijn taak uit te voeren, echter het procedurele geheugen is tegelijkertijd een begrenzend factor, omdat het minder makkelijk toegankelijk is voor nieuwe praktijken. Dit verklaart waarom routines kunnen veranderen of juist stabiel blijven. Het performatieve perspectief benadrukt het feit dat activiteiten vaak door ervaren actoren, kenniswerkers, worden uitgevoerd. Zij worden daarin gesteund door het zogenoemde praktisch evaluatieve principe. Dit betekent dat zij in staat zijn praktische en normatieve inschattingen te maken over alternatieve acties als antwoord op de ontstane vragen, dilemma's en ontwikkelingen (Emirbayer & Mische, 1998). Zij begrijpen hoe praktijken gewijzigd of op maat gemaakt kunnen worden om zo aan specifieke eisen te voldoen en aan verschillende doelgroepen te kunnen leveren. Binnen een bepaald gebied kunnen actoren ook nieuwe praktijken ontwikkelen. Vanuit een institutioneel uitgangspunt is de uitvoering van de praktijk, met haar activiteiten en actoren, verweven met de dominerende, overtuigende theorieën en is zij, ondanks een bepaalde variatie, coherent. De recursieve relatie tussen theorie en praktijkontwikkeling vanuit het performatieve perspectief suggereert een bepaalde mate van theoretische elasticiteit en de mogelijkheid om de theorie enigszins (in mindere mate) aan te passen aan de variatie. Dit wordt in deze context het normaal theoretiseren genoemd (Lounsbury & Crumley, 2007). Zolang er sprake is van incrementele veranderingen, zal er van een probleem geen sprake zijn. Dit wordt de gepaste variatie genoemd. Als er sprake is van een afwijkende variatie dan is dit moeilijk in te passen in de bestaande theorie en praktijk. Wat afwijkend is, is echter sociaal geconstrueerd. Een van de voorwaarden voor het ontwikkelen van een nieuwe praktijk is dat innovatie, die door de uitvoerende praktijk wordt gegenereerd, door de spelers in het veld benoemd wordt als zijnde afwijkend. Zolang een innovatie sociaal niet gezien wordt als een probleem dan wordt de bestaande theorie niet uitgedaagd en zal deze 'onregelmatigheid' gemarginaliseerd of uitgebannen worden. Als deze afwijkende variatie wel gezien wordt als probleem, zullen er politieke onderhandelingen uit voortvloeien. De verschillende actoren in het veld hebben elk hun

eigen belangen, die verdedigd moeten worden. In deze fase zijn er twee mogelijkheden. In de eerste plaats kan de bestaande theorie/praktijk gehandhaafd blijven en wordt de afwijkende variatie teniet gedaan. Dit is denkbaar als de gevestigde spelers zich bedreigd voelen. Zij zullen hun krachten bundelen om de bestaande praktijk te handhaven. De tweede mogelijkheid is dat de bestaande grenzen verlegd worden en de afwijkende variatie omarmd wordt. Dit gebeurde in de jaren zestig toen men geleidelijk aan overging van passief/conservatief naar actief/agressief geld- en fondsenbeheer (Lounsbury & Crumley, 2007). Als de nieuwe praktijk als legitiem wordt aanvaard, is er sprake van een herziening van de bestaande praktijk en theorie. Dit zijn processen die cyclisch verlopen en derhalve met zekere regelmaat ter discussie worden gesteld. Koene (2006) stelt dat regulatieve legitimiteit genoeg is om een praktijk te vestigen en naarmate het organisatorische veld groeit, worden de normatieve en cultureel-cognitieve legitimiteit toegevoegd.

De schematische weergave van nieuwe praktijkontwikkeling, is in figuur 3 opgenomen.

Figuur 3 Proces model totstandkoming van een nieuwe praktijk



Bron: Lounsbury & Crumley; (2007)

2.7 Regulatieve, normatieve en cultureel-cognitieve elementen en proposities

Regulatieve elementen en de totstandkoming van nieuwe praktijken

Organisaties bevinden zich in een institutionele omgeving, die een bepaalde kracht op hen uitoefent. Een institutionele omgeving wordt gekarakteriseerd door de uitwerking van regels en vereisten waaraan de individuele organisatie zich dient te conformeren als ze steun en bestaansrecht willen krijgen (Scott, 2001). Organisaties die in een sterk ontwikkelde institutionele omgeving opereren en in staat zijn isomorf te worden met deze omgeving, verdienen hier hun bestaansrecht mee en kunnen over de noodzakelijke middelen beschikken om te overleven (Meyer & Rowan, 1977). Veel studies hebben aangetoond dat institutionele verandering gepaard gaat met een isomorfe convergentie. Dit laatste heeft betrekking op het feit dat organisaties, die in een institutionele omgeving opereren, dezelfde activiteiten ontplooiën, dezelfde strategieën volgen en dus allen min of meer op dezelfde manier van de ene positie naar de andere positie bewegen. Sectoren die in hoge mate organisatorisch gestructureerd zijn, creëren een context, waarbinnen individuele pogingen om rationeel met onzekerheid en weerstand om te gaan, op geaggregeerd niveau tot homogeniteit in structuur, cultuur en output leiden (DiMaggio & Powell, 1983). Nieuwe praktijkontwikkeling is dan niet vanzelfsprekend.

Naar aanleiding van het bovenstaande worden de volgende proposities geformuleerd:

- P.1 Regulatieve elementen hebben een negatieve invloed op de totstandkoming van nieuwe praktijken in de jeugdzorg.*
- P.1A Wetten en regels hebben een negatieve invloed op de totstandkoming van nieuwe praktijken in de jeugdzorg.*
- P.1B Sterk gereguleerde financiële kaders hebben een negatieve invloed op de totstandkoming van nieuwe praktijken in de jeugdzorg.*

Normatieve elementen en de totstandkoming van nieuwe praktijken

Het normatieve element heeft betrekking op de normen en waarden die het handelen beïnvloeden door de druk van sociale verantwoordelijkheid en moreel fatsoen (Scott, 2001). Binnen de institutionele theorie benadrukt het sociologische perspectief hoe institutionele regels legitimiteit verlenen. Dit wil zeggen dat er sprake is van een

algemene aanname dat de activiteiten van een entiteit wenselijk, juist en geschikt zijn binnen een sociaal geconstrueerd systeem van normen, waarden, overtuigingen en definities (Suchman, 1995). Morele legitimiteit behelst een positieve, normatieve evaluatie van de organisatie en haar activiteiten. Het gaat niet om de vraag of de activiteit in het belang is van de klant, maar het gaat meer om de evaluatie of bepaalde acties gepast zijn (Aldrich & Fiol, 1994). Als deze normatieve legitimiteit verkregen is, impliceert dit het in stand houden van bepaalde structuren en een wederzijdse afhankelijkheid tussen instanties en sociaal geconstrueerde structuren. Dit wordt uitgewerkt in de 'structuur theorie' van Giddens. Structuren zijn collectieve systemen, waarbinnen men de dagelijkse routines uitvoert. Structuren dragen op drie manieren bij aan routinematige praktijken. In de eerste plaats zijn praktijken geïnstitutionaliseerd in sociale structuren, die over de jaren heen volhardend zijn. Deze sociale structuren zijn in de tweede plaats in de dagelijkse praktijk ingelijfd. Tenslotte maken deze structuren deel uit van de taciete kennis van actoren die geneigd zijn om bekende patronen te volgen, omdat dit hen zekerheid biedt (Giddens, 1984). Het volgen van bekende patronen hangt samen met de weerstand tegen verandering. De concepten, die enerzijds organisatorische stabiliteit inhouden, zijn tegelijkertijd zichzelf versterkende sociale structuren, die weerstand bieden tegen nieuwe praktijken (Jarzabkowski, 2004).

Uit het bovenstaande worden de volgende proposities geformuleerd:

- P.2 Normatieve elementen hebben een negatieve invloed op de totstandkoming van nieuwe praktijken in de jeugdzorg.*
- P.2A De angst om fouten te maken heeft een negatieve invloed op het ontwikkelen van nieuwe praktijken in de jeugdzorg.*
- P.2B De maatschappelijke / democratische druk heeft een positieve invloed op het verantwoordelijkheidsbesef van uitvoerende partijen en daarmee een negatieve invloed op het ontwikkelen van nieuwe praktijken in de jeugdzorg.*
- P.2C Normatieve elementen hebben een negatieve invloed op de acceptatie van marktwerking in de zorg, hetgeen de ontwikkeling van nieuwe praktijken in de jeugdzorg belemmert.*

Cultureel-cognitieve elementen en de totstandkoming van nieuwe praktijken

Het cultureel-cognitieve element wordt gekenmerkt door de gemeenschappelijke overtuigingen en aannames, die als vanzelfsprekend worden ervaren door de denkkaders die een gemeenschappelijk betekenis geven (Scott, 2001). Cognitieve legitimiteit is gebaseerd op het begrijpen van een praktijk of het als vanzelfsprekend aannemen van een praktijk (Suchman, 1995). Instituties liggen verankerd in vaste routines, structuren en vanzelfsprekendheden en individuen zijn geneigd zich er automatisch aan te conformeren (Seo & Creed, 2002). Hierdoor ontstaat er institutionele stabiliteit. Organisaties ontwikkelen dezelfde praktijken en nemen dezelfde structuren aan om legitimiteit en steun te verkrijgen van de buitenwereld. Als antwoord op de (veranderende) omgeving zullen organisaties in dezelfde bedrijfstak dezelfde praktijken en routines ontwikkelen (DiMaggio & Powell, 1983).

Dit leidt tot de volgende proposities:

- P3. Cultureel cognitieve elementen hebben een negatieve invloed op de totstandkoming van nieuwe praktijken in de jeugdzorg.*
- P.3A Cultureel cognitieve elementen hebben een negatieve invloed op de variatie van kansen die benoemd worden in een omgeving die in hoge mate geïnstitutionaliseerd is.*
- P.3B Cultureel cognitieve elementen hebben een negatieve invloed op de variatie van bedreigingen die benoemd worden in een omgeving die in hoge mate geïnstitutionaliseerd is.*

2.8 Samenvatting literatuur

De institutionele theorie houdt zich bezig met de vraag hoe diverse groepen en organisaties hun posities en bestaansrecht (beter) kunnen handhaven door zich aan de wetten en regels van hun institutionele omgeving te conformeren. Organisaties die in een sterk ontwikkelde institutionele omgeving opereren en in staat zijn isomorf te worden met deze omgeving ontplooiën dezelfde activiteiten, dezelfde strategieën en bewegen dus allen min of meer op dezelfde manier van de ene positie naar de andere (Meyer & Rowan, 1977). Sectoren die in hoge mate organisatorisch gestructureerd zijn, creëren een context, waarbinnen individuele pogingen om rationeel met onzekerheid en weerstand om te gaan, op geaggregeerd niveau tot homogeniteit in structuur, cultuur en

output leiden. Organisaties in dezelfde bedrijfstak zullen dezelfde praktijken en routines ontwikkelen als antwoord op de (veranderende) omgeving (DiMaggio & Powell, 1983). Institutionele verandering is het gevolg van vier hoofdoorzaken van institutionele tegenstrijdigheden: spanning die kan ontstaan tussen institutionele legitimiteit en inefficiency, institutionele inertie wat ten koste gaat van aanpassing, organisaties worden geconfronteerd met meerdere institutionele voorschriften en praktijken die binnen de verschillende niveaus van de sectoren tegenstrijdig zijn en tenslotte isomorfisme wat conflicteert met de divergerende belangen (Seo & Creed, 2002).

De vraag die blijft, is wat er gebeurt als deze tegenstrijdige en conflicterende voorschriften en praktijken in een sterk geïstitutionaliseerd veld komen te vervallen en er ruimte wordt geboden om institutioneel ondernemend te werk te gaan. Als de vertrouwde, gelegitimeerde praktijk komt te vervallen, inclusief de wettelijke sancties en dwangmaatregelen die daarbij opgelegd kunnen worden, wat voor invloed heeft dat op de totstandkoming van nieuwe praktijken?

In dit empirisch onderzoek wordt bij deze vraag stilgestaan door te focussen op de effecten van drie verschillende institutionele veranderingen op nieuwe praktijken. De eerste verandering is de regulatieve verandering waarbij met name naar veranderende wet- en regelgeving wordt gekeken. Als wet- en regelgeving als belemmerend wordt ervaren om nieuwe praktijken te ontwikkelen, is de verwachting dat bij deregulering er ruimte ontstaat om nieuwe praktijken te ontwikkelen. De tweede verandering is de normatieve verandering waarbij gesteld wordt dat sociale druk een negatief effect heeft op de totstandkoming van nieuwe praktijken. Wil er sprake zijn van nieuwe praktijkontwikkeling dan is het afnemen van die sociale druk een vereiste. De derde verandering is de cultureel-cognitieve verandering, waarbij verondersteld wordt dat nieuwe praktijkontwikkeling belemmerd wordt als bestaande praktijken als vanzelfsprekend ervaren worden. Dit onderzoek is een aanvulling op het vele conceptuele onderzoek dat gedaan is en draagt bij aan de wetenschap doordat het empirisch onderzoekt hoe nieuwe praktijken tot stand komen in een sterk geïstitutionaliseerd en ontwikkeld veld.

3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt eerst de empirische context beschreven. Vervolgens wordt het onderzoeksontwerp toegelicht, gevolgd door de data verzameling en de analytische eenheid. Ten slotte wordt de toegepaste werkwijze omtrent de data analyse uiteengezet.

3.1 Empirische context

Institutionele veranderingen in de Non-profit Organisatie

Een non-profit organisatie (NPO) is een organisatie, waarvan wettelijk en statutair is vastgelegd dat de nettowinsten niet ten gunste komen van individuen die op enigerlei wijze de controle over de organisatie hebben. Hieronder kunnen worden verstaan: werknemers, directieleden, bestuurders, commissarissen, trustees of kapitaalverstrekkers (Hansmann, 1980). Onder nettowinst wordt het surplus verstaan dat resteert nadat de baten zijn verminderd met alle kosten in een boekjaar. Dat de nettowinst niet uitgekeerd mag worden, wil niet zeggen dat het een NPO niet is toegestaan winst te genereren. Nettowinsten dienen ter beschikking gesteld te worden aan de financiering van de diensten of producten die de NPO levert. Door de afwezigheid van aandeelhouders of andere vormen van eigenaarschap bij de NPO, ontbreekt ook het recht om winsten te delen met belanghebbenden anders dan de organisatie zelf. (Hansmann, 1980). Hoewel coöperaties en bepaalde verzekeringsmaatschappijen ook afzien van winstdeling aan belanghebbenden, vallen deze organisaties buiten de scope van NPO. Deze organisaties keren (een deel van) hun winsten onder bepaalde omstandigheden uit aan hun leden. Een NPO herinvesteert de nettowinst in de onderneming (Burger & Veldheer, 2001).

De Nederlandse non-profit sector is in de 20^e eeuw sterk gegroeid. Hier liggen drie factoren aan ten grondslag. In de eerste plaats kent Nederland een lange en rijke traditie als het gaat om private initiatieven. Dit varieert van de middeleeuwse gilden en de kerk gerelateerde activiteiten tot de verzuiling in de 19^e en 20^e eeuw. De verzuiling zorgde ervoor dat de Nederlandse overheid weinig inspraak had. De katholieken beriepen zich op het subsidiariteitsbeginsel, wat voor de protestanten het soevereiniteitsbeginsel was.




In de tweede plaats was er politieke omgeving, die de groei van de non-profit sector stimuleerde. Tenslotte was er de blauwdruk van een collectief financieel systeem dat uitgerold werd voor diverse diensten. Dit begon met de staatsfinanciering van de confessionele scholen, die volledig door het Ministerie van Onderwijs gefinancierd worden (Veldheer & Burger, 1999). Collectief gefinancierde, private NPO's leveren veel van de publieke diensten op het gebied van onderwijs, zorg en welzijnswerk van de Nederlandse welvaartsstaat. De financiering geschiedt door middel van het innen van belastingen, verplichte verzekeringen en andere collectieve middelen. Vanaf de jaren zeventig is er sprake van de hervorming van de welvaartsstaat. Dit betekende het snijden in de publieke uitgaven, het afslanken van de sociale dienstverlening, privatisering, decentralisatie en deregulering. De ontzuiling zorgde ervoor dat de overheid striktere eisen ging stellen aan de financiering. De decentralisatie en deregulering in de jaren negentig zorgden voor minder bemoeienis vanuit de centrale overheid en voor veel NPO's betekende dit een toenemende onafhankelijkheid. Echter dit betekende ook dat zij moesten gaan concurreren met nieuwe toetreders (Burger & Veldheer, 2001). Aan het einde van de 20^e eeuw wordt in deze context voor het eerst gesproken over gereguleerde marktwerking. Prof. dr. Frans Rutten schrijft hier in het kader van de zorg het volgende over: "Zorg is geen liefdadigheid. Meer ondernemerschap hoeft niet strijdig te zijn met morele uitgangspunten. Gereguleerde marktwerking is immers juist bedoeld om de patiënt optimaal te bedienen terwijl de publieke doelen zijn geborgd" (Brouwer & Rutten, 2009).

Institutionele veranderingen in de jeugdzorgsector

In de jeugdzorg deed in de jaren tachtig van de 20e eeuw het "zo-zo-zo beleid" zijn intrede. Dit beleid werd door de overheid vastgelegd in artikel 23 van de, in 1989 van kracht geworden Wet op de jeugdhulpverlening. De gedachte achter dit beleid was: hulpverlening zo dicht mogelijk bij huis, zo kort als mogelijk en zo licht als verantwoord. In 2005 zijn de Wet op de jeugdzorg en het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg in werking getreden. Het uitgangspunt is dat er voor jeugdigen met complexe opvoed- en opgroei problemen één centrale toegang tot de jeugdzorg is. Deze toegang verloopt via Bureau Jeugdzorg en dit bureau heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van jeugdzorgaanbieders (Broersma, 2006). In artikel 5 van de Wet op de jeugdzorg staat dat Bureau Jeugdzorg door middel van een indicatiebesluit dient vast te stellen op welke

zorg de jeugdige recht heeft (www.wetten.overheid.nl). Bureau Jeugdzorg mag deze zorg niet zelf verlenen (belangenverstremgeling). Jeugd & Opvoedhulporganisaties bieden de zorg bij gezinnen thuis. Ze vangen jongeren op in een instelling of ze organiseren een veilig thuis. Naast de organisaties die werken binnen de Wet op de jeugdzorg, bieden ook andere organisaties jeugdzorg aan. Zij worden gefinancierd uit andere bronnen dan de Wet op de jeugdzorg. Dit geldt bijvoorbeeld voor de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren. Zij vallen onder de Algemene Wet Bijzonder Ziektekosten (AWBZ) en worden ook van daaruit gefinancierd. Volgens de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet publieke gezondheid (Wpg) zijn gemeenten verantwoordelijk voor het inrichten van een Centra voor Jeugd en Gezin (Yperen & Woudenberg, 2011). Deze centra worden gefinancierd via een decentralisatie-uitkering vanuit het gemeentefonds. Figuur 4 illustreert hoe het Nederlandse jeugdstelsel er vóór de stelselwijziging uit ziet.

Figuur 4 Het Nederlandse jeugdstelsel voor de stelselwijziging

Nulde lijn, waaronder			
<ul style="list-style-type: none"> • Scholen • Kinderopvang • Verenigingen voor jeugdigen 	Pedagogische basisvoorzieningen	Het gewone opvoeden en opgroeien	
		Preventie	
Eerste lijn, waaronder			
<ul style="list-style-type: none"> • Consultatie • Huisartsen • Voorzieningen voor advies en licht-pedagogisch werk • School Maatschappelijk Werk 	Centra voor Jeugd en Gezin & Zorg- en adviesteams	Signalering	
		Vroeginterventie	
		Verwijzing en coördinatie	
Tweede lijn, waaronder			
<ul style="list-style-type: none"> • Gespecialiseerde jeugdhulp • Jeugd-GGZ • Jeugd-LVG • Jeugdbescherming en –reclassering • Justitiële jeugdinstellingen • Gespecialiseerde onderwijsvoorzieningen 	Bureaus Jeugdzorg	Indicatie en coördinatie	
	Zorgaanbieders	Specialistische hulp	
		Coördinatie	

(Bron: Yperen, T. Van & Woudenberg, A. Van (2011)).

De jaarlijkse overheidsbijdrage voor de jeugdzorgsector bedraagt circa € 3 miljard. Een onderverdeling van de jeugdzorgsector naar financieringsstroom en wettelijk kader wordt in figuur 5 weergegeven.

Figuur 5 Onderverdeling jeugdzorgsector

	Financiering vanuit	Wettelijk kader
Nulde en Eerste Lijn	Gemeentefonds	Wet publieke gezondheid en Wet maatschappelijke ondersteuning
Eerste lijn: Afgave indicaties door Bureau Jeugdzorg	Provinciën	Wet op de Jeugdzorg
Tweede lijn: - Jeugd GGZ	AWBZ of Zorgverzekeringswet	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
Tweede lijn: licht verstandelijk beperkten (LVG)	AWBZ of PGB's (Persoons Gebonden Budgetten)	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
Tweede lijn: Jeugdbescherming & Jeugdreclassering	Ministerie van Justitie	Wet op de Jeugdzorg
Tweede lijn: Justitiële Jeuginrichtingen	Ministerie van Justitie	Wet op de jeugdzorg

De transitie is bedoeld om alle vormen van jeugdzorg onder één wet te scharen en de regierol bij de gemeenten te beleggen. Figuur 6 illustreert dit.

Figuur 6 Het Nederlandse jeugdstelsel na de stelselwijziging



Binnen de tweede lijn zijn vaak dezelfde jongeren te vinden binnen de verschillende voorzieningen. Veel van hen zijn tegelijkertijd op de verschillende voorzieningen aangewezen. Echter deze voorzieningen opereren verkokerd, omdat ze door verschillende bronnen gefinancierd worden en/of binnen verschillende wettelijke kaders dus binnen verschillende verantwoordingsstructuren vallen. In de evaluatie van

de Wet op de jeugdzorg worden als belangrijkste knelpunten beschreven: “het ontbreken van een integraal overzicht over de jeugdzorg, hanteren van verschillende regio indelingen door verschillende financiers en domeindiscussies” (Baecke, Bremmer, & Glas, 2006). Het stelsel voor de transitie betekent in de praktijk een versnipperd zorgaanbod in het preventieve domein dat niet laagdrempelig is, aanbod gestuurde onoverzichtelijke dienstverlening biedt en niet getuigt van voldoende coördinatie van de zorg (Yperen & Woudenberg, 2011).

Het voormalig kabinet Rutte heeft besloten dat de jeugdzorg daarom opnieuw vormgegeven moet worden. In september 2011 stuurden de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mevrouw drs. M.L.L.E. Veldhuijzen van Zanten-Hyllner en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de heer mr. F. Teeven de ‘Transitiebrief Stelselwijziging zorg voor jeugd’ naar de Tweede Kamer. De contouren van het nieuwe stelsel formuleren zij als volgt:

- Decentralisatie van de zorg voor jeugd naar de gemeenten: “Gemeenten krijgen de vrijheid om op lokaal niveau de zorg voor jeugd in samenhang te regelen” (Veldhuijzen van Zanten-Hyllner & Teeven, 2011).
- Ook de financiële middelen komen met de bestuurlijke verantwoordelijkheid over naar gemeenten. Deze middelen worden bij voorkeur in een decentralisatie-uitkering toegevoegd aan het gemeentefonds.
- De Centra voor Jeugd & Gezin dienen doorontwikkeld te worden, waarmee een fundament wordt gelegd voor het nieuwe zorgstelsel.
- In een nieuwe wet zal vastgelegd worden voor welke taken landelijke kwaliteitseisen moeten bestaan voor het borgen van de kwaliteit (Veldhuijzen van Zanten-Hyllner & Teeven, 2011).

Laagdrempelige zorg, dichtbij het gezin is een visie die breed gedragen wordt. Eerste stappen richting deze transitie zijn inmiddels genomen, onder andere door de komst van de Centra voor Jeugd & Gezin. Naast deze transitie wordt ook gesproken van een transformatie. Dit houdt verband met de nieuwe visie dat we af moeten van de *zorg overnemen* en toe moeten naar de gedachte dat de ouders zelf de autonomie en eigen kracht hebben om de zorg voor hun kinderen te dragen en problemen met de informele steun van hun eigen sociale netwerken en de algemene voorzieningen aan te pakken

(het zogeheten ‘Civil Society’)(Yperen & Woudenberg, 2011).

Als de verandering van de sector in kaart wordt gebracht aan de hand van de tijdslijn 1980 tot 2012 dan valt op dat deze transitie niet alleen groot is qua omvang (het raakt alle 430 gemeenten in Nederland), maar dat er ook sprake is van een grote institutionele verandering, die op meerdere aspecten betrekking heeft. Figuur 7 illustreert dit.

Figuur 7 Veranderingen jeugdzorgsector van 1980 - 2015

	Jaren 80 van de 20e eeuw	Jaren 90 van de 20e eeuw	2000-2012	Transitie 2015
Financiering	Geen duidelijk overzicht waar geld aan besteed wordt. Weinig samenhang tussen de partijen	Per product wordt afgerekend. ‘Throughput’ financieringsmodel	Financiering vanuit VWS, V&J en AWBZ	Geldstromen worden gebundeld tot 1 financierings-model
Verantwoording	Landelijk, regionaal en lokaal moet gepland en verantwoord worden	Dossiervorming en monitoren door informatie- en volgsystemen	Provinciën maken resultaatgerichte afspraken met gemeenten en aanbieders	Minder tot geen verantwoording
Overheids-bemoeienis	Landelijke standaard	Decentralisatie naar provinciën	Provinciën maken met gemeenten afspraken	Gemeentelijke invulling aan jeugdzorgbeleid
Hulpverlenings-vorm	Vraag moet afgestemd worden op het aanbod	Hulpvraag is leidend	Kinderen & ouders hebben recht op hulp d.m.v. onafhankelijk indicierend orgaan	Hulp wordt in 1 ^e instantie vanuit ‘Civil Society’ gedachte geboden. Indien nodig wordt aanvullende professionele hulp geboden

Dit onderzoek heeft plaatsgevonden binnen de jeugdzorgsector. Binnen deze sector is ingezoomd op de jeugdhulpverlening in het vrijwillige en gedwongen kader. De zogenoemde nulde en eerste lijn hulp zijn daarbij buiten beschouwing gelaten. Deze worden zowel voor als na de transitie uit gemeentemiddelen gefinancierd dus de transitie betekent op dat niveau geen noodzakelijke verandering. Voor de hulpverlening in de tweede lijn geldt dat alle betrokken partijen geconfronteerd worden met deze transitie en daardoor te maken zullen krijgen met veranderingen. Dit geldt voor:

- Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
- Het ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J)
- De provinciën
- De gemeenten

- De Bureaus Jeugdzorg (BJz), die de zorg indiceren.
- De Jeugdzorgaanbieders, die de zorg leveren.
- De Brancheorganisatie (Jeugdzorg Nederland – voorheen de MO-groep)
- Nieuwe toetreders

Het streven is om de cliënten, de jeugd en het gezin, naadloos van het oude stelsel in het nieuwe zorgstelsel over te dragen. Deze groep is derhalve in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

3.2 Onderzoeksontwerp

Voor dit onderzoek wordt een kwalitatieve, meervoudige case studie benadering gehanteerd, een methode waarbij meerdere cases individueel, gedetailleerd en intensief worden bestudeerd (Bryman & Bell, 2007). Dit onderzoek focust zich op verschillende partijen binnen de sector met verschillende, (soms) tegenstrijdige belangen.

Kwalitatief onderzoek biedt de gelegenheid om gegevens te verzamelen die een grondig begrip van de context, relaties en gebeurtenissen weergeven (Yin, 2009). Een case studie is een onderzoeksstrategie die zich focust op de dynamiek binnen een bepaalde setting, maar die invloed kan hebben op meerdere cases. Hierbij is het doel om unieke kenmerken van de cases te verklaren. Door meerdere cases te gebruiken en onderling te vergelijken, vindt direct een vorm van triangulatie plaats (Eisenhardt, 1989). Case studie onderzoek is niet alleen geschikt voor het beantwoorden van 'hoe en waarom' vragen, maar het is ook bijzonder geschikt om nieuwe theorie te vormen, bestaande theorie te toetsen en te verfijnen (Voss, Tsikriktsis, & Frohlich, 2002). Dit onderzoek is derhalve enerzijds theorie toetsend en anderzijds om de theorie aan te scherpen. Een meervoudige case studie biedt de mogelijkheid meerdere cases binnen dezelfde sector te onderzoeken (Yin, 2009). Hierbij is het van belang niet te veel cases te selecteren, omdat dit de diepte van het onderzoek niet ten goede komt. Anderzijds dragen meerdere cases bij aan de externe validiteit (Voss, Tsikriktsis, & Frohlich, 2002). Het is dus van belang om hierin de juiste balans te vinden. De cases worden eerst individueel bestudeerd en geanalyseerd en per case wordt gekeken of deze de theoretische proposities steunt of niet. Daarna worden de cases onderling met elkaar vergeleken en

worden de overeenkomsten en verschillen benoemd. De proposities worden naar aanleiding van deze bevindingen aangescherpt (Yin, 2009).

Omdat dit onderzoek focust op zowel de normatieve, regulatieve als cultureel-cognitieve elementen en de veranderende institutionele regels in relatie tot de totstandkoming van nieuwe praktijken is er voor dit onderzoek niet gekozen voor kwantitatief onderzoek.

Dit vanwege de gelijktijdige aanwezigheid van verschillende, causaal gerelateerde factoren. Kwantitatief onderzoek is geschikt om individuele factoren te analyseren, maar minder geschikt om de simultane aanwezigheid van verschillende, causaal gerelateerde factoren te onderzoeken.

3.3 Dataverzameling en selectie cases

Primaire dataverzameling heeft plaatsgevonden door middel van semigestructureerde interviews. De selectie van de cases heeft door middel van ‘purposive sampling’ en ‘snowball sampling’ plaatsgevonden. Er is voor deze methode gekozen, omdat het wenselijk was om een goede balans te creëren tussen de verschillende instituten waar de interviews zijn gehouden. Het is onwenselijk als er een over- of ondervertegenwoordiging is van bepaalde spelers in het veld. In figuur 8 wordt toegelicht welke partijen geselecteerd zijn met een toelichting waarom voor hen gekozen is. Er zijn 20 interviews afgenomen met 5 verschillende stakeholders: Overheid, waaronder een provincie, gemeenten, Bureaus Jeugdzorg, zorgaanbieders en de laatste groep bestaat uit de brancheorganisatie en een nieuwe toetreders.

Figuur 8 Selectie van de interviews

Ministerie V&J	Is als enige partij verantwoordelijk voor nieuwe Wet zorg voor jeugd vanuit het justitiële kader.
Ministerie VWS	Is als enige partij verantwoordelijk voor nieuwe Wet zorg voor jeugd vanuit het vrijwillige kader.
1 Provincie	De provincie is een speler die na de transitie van de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg ontheven is. Er is gekozen voor een provincie waar 1 grote gemeente, 3 middelgrote en 2 kleine gemeenten en 5 van de 6 zorgaanbieders, die geïnterviewd zijn, onder ressorteren. Veel uitspraken over de samenwerking met de provincie kwamen van deze partijen. Vanuit betrouwbaarheidsoverwegingen (triangulatie) is gekozen voor de provincie waar de overgrote meerderheid van de respondenten onder vallen.
1 G4 gemeente	Er is bewust niet gekozen voor de gemeente Den Haag, omdat de

> 400.000 inwoners	onderzoeker met de beleidsmedewerkers Jeugd van deze gemeente vanuit haar professie bij Bureau Jeugdzorg Haaglanden intensief samenwerkt en dit kan van invloed zijn op de bias van de onderzoeker en van de respondenten.
1 G32 gemeente > 120.000 < 400.000 inwoners	Van de 415 gemeenten in Nederland (2012) is 1 gemeente uit de G32 geselecteerd die in dezelfde provincie valt als de 3 middelgrote en 2 kleine gemeenten.
3 middelgrote gemeenten > 25.000 < 120.000 inwoners* ¹	Volgens de demografische kerncijfers van het CBS vallen de meeste gemeenten in de betreffende provincie in deze categorie. Op basis van beschikbaarheid van de wethouders/beleidsmedewerkers zijn 3 gemeenten geselecteerd.
2 kleine gemeenten > 8.000 < 25.000 inwoners* ¹	Er is een bewuste keuze gemaakt om ook 2 kleine gemeenten te interviewen, omdat de mogelijkheid bestaat dat zij vanwege het geringe inwonersaantal een andere visie op de transitie hebben. Op basis van beschikbaarheid van de wethouders/beleidsmedewerkers zijn 2 gemeenten geselecteerd.
3 Bureaus Jeugdzorg	In totaal zijn er 15 Bureaus Jeugdzorg in Nederland. De geselecteerde bureaus ressorteren alle drie onder een andere G4 gemeente. Deze keuze is gemaakt omdat er mogelijk verbanden zijn tussen de visies van de verschillende gemeenten en de manier waarop de bureaus daarmee omgaan.
4 Zorgaanbieders	Alle zorgaanbieders vallen onder de provincie die ook in de selectie is opgenomen. Er is één jeugd-ggz instelling in de selectie opgenomen, omdat deze niet onder de Wet op de jeugdzorg ressorteren, maar na de transitie wèl onder de nieuwe Wet zorg voor jeugd vallen. De andere 3 zorgaanbieders vallen onder de Wet op de jeugdzorg en na de transitie onder de nieuwe Wet zorg voor jeugd.
1 Landelijk Werkende Instelling	Dit is de enige organisatie in Nederland die de Jeugdbescherming- en Jeugdreclasseringmaatregel landelijk uitvoert en zorgaanbod levert. Zij ressorteren onder geen enkele provincie of gemeente.
1 Brancheorganisatie	Interview afgenomen met de bestuurssecretaris van de brancheorganisatie voor de jeugdzorgsector: Jeugdzorg Nederland (voorheen de MO-Groep)
1 Nieuwe toetreders	Met de bestuurder en oprichter van Buurtzorg Nederland, tevens Buurtzorg Jong is een interview afgenomen, omdat deze organisatie door de meeste respondenten als de nieuwe toetreders werd benoemd.

*1) Bron: CBS; (2011)

Naast primaire data is er ook gebruik gemaakt van secundaire data. Er is veelvuldig gebruik gemaakt van informatie van websites, krantenartikelen, nieuwsbrieven,

kamerbrieven en rapporten met evaluatieonderzoeken. Daarnaast is een conferentie bezocht, die door een Bureau Jeugdzorg werd georganiseerd.

3.4 Analytische eenheid

De interviews zijn afgenomen met leden van de directie/bestuur, met programmamanagers van de transitie, wethouders of senior beleidsmedewerkers die 'jeugd en gezin' in hun portefeuille hebben. Er is voor dit niveau gekozen, omdat deze personen met betrekking tot de transitie op strategische niveau betrokken zijn.

Er is een bewuste keuze gemaakt om cliënten niet te interviewen. Zij maken weliswaar deel uit van het jeugdzorgveld, echter de transitie is een organisatorische/institutionele verandering waar de cliënten (idealiter) niets van merken.

Er is een pilot interview afgenomen om te beoordelen of de interviewvragen de relevante thema's adresseren (validiteit) en of ze op de juiste manier gesteld worden. De in totaal 20 interviews duurden gemiddeld 60 minuten en zijn afgenomen in de werkomgeving van interviewkandidaten. Er is gekozen voor semi-gestructureerde interviews. Dit maakt het mogelijk een bepaalde structuur in het gesprek aan te brengen, maar biedt ook de ruimte om de respondent zijn of haar eigen visie in zijn of haar eigen bewoording toe te lichten en daar waar hij of zij dat nodig acht, uit te weiden. Zo ontstaan er mogelijk tijdens een interview nieuwe vragen en komen er punten aan het licht die vooraf niet uit de literatuur naar boven zijn gekomen, wat het geheel kan verrijken (Collis & Hussey, 2009).

Om ervoor te zorgen dat er enige structuur in de gesprekken zou ontstaan, zijn een aantal kernconcepten benoemd die vervolgens geoperationaliseerd zijn in termen die de respondenten zouden kunnen gebruiken. De conversietabel zoals weergegeven in figuur 9 diende ervoor om hetgeen in de praktijk gezegd werd te herleiden naar een bepaald kernconcept.

Figuur 9 Conversietabel

Kernconcept	Operationalisering	Vraag
Veranderingen in het institutionele kader	Transitie Transformatie Verandering Vragen, onzekerheid Aanpassingsvermogen Inertie In-efficiency Beïnvloeding	1
Regulatieve elementen	Wet op de jeugdzorg Wet op de jeugdhulpverlening Wet zorg voor jeugd Wet maatschappelijke ondersteuning Indicatie besluit (bureaus Jeugdzorg) (Financiële) Afspraken Regels / beleid Wachtlijsten Bestuurlijke / financiële verantwoordelijkheid	2.1
Normatieve elementen	Verantwoording Professional Kwaliteit Fouten maken Pers- / nieuwsberichten “Savannah-effect” Winst maken / Marktwerking	2.2
Cultureel-cognitieve elementen	‘Civil Society’ Gemeenschapsgeld Belastinggeld Kwetsbare jeugd / doelgroep	2.3
Totstandkoming van nieuwe praktijken	Innovatie Onderzoek, ontwikkeling Samenwerking, fusies, overnames Nieuwe toetreders Aanbesteding Lobbyen Kennis delen Kansen, bedreigingen, belemmeringen	3

De vragenlijst, zoals opgenomen in bijlage 1, heeft als leidraad gefunctioneerd, maar is niet in ieder gesprek in dezelfde volgorde doorlopen. Tijdens sommige gesprekken werden de vragen beantwoord zonder dat ze gesteld werden. Aan het einde van elk interview is de vraag gesteld of de onderzoeker achteraf nog een (aanvullende) vraag zou mogen stellen als dit in het kader van het onderzoek noodzakelijk was. In alle gevallen hebben de respondenten daar positief en bevestigend op gereageerd. In drie situaties is van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Met betrekking tot de dataverzameling zijn de volgende 3 principes gehanteerd (Yin, 2009):

- Er is gebruik gemaakt van primaire en secundaire data en meerdere bronnen ter onderbouwing (triangulatie) zoals interviews, literatuur, websites, onderzoeksrapporten, jaarwerkplannen, krantenartikelen.
- Er is een case study database gecreëerd, hetgeen de betrouwbaarheid van de case study ten goede komt.
- “Maintain a chain of evidence,” dat wil zeggen dat duidelijk gemaakt is hoe stap voor stap de antwoorden op de onderzoeksvraag tot stand zijn gekomen.

3.5 Data analyse

De interviews zijn opgenomen en als ‘thick descriptions’ uitgewerkt, wat leidde tot ruim 200 pagina’s uitwerkingen. De volledige uitwerking van het interview is aan de respondenten voorgelegd met het verzoek een member check uit te voeren. Van de 20 respondenten, zijn er 14 reacties retour ontvangen en verwerkt alvorens een aanvang te nemen met de analyse. De uitwerkingen zijn op te vragen bij de onderzoeker. Twee volledige uitwerkingen zijn als voorbeeld in bijlage 3 opgenomen. De data worden volgens het principe van ‘concept cards’ uitgewerkt (Bryman & Bell, 2007). Via het proces van ontrafelen, bestuderen, vergelijken, conceptualiseren en categoriseren worden de data geanalyseerd. Dit proces van codering levert concepten op, die later gerelateerd worden aan de betreffende deelvragen. Dit is gedaan door elke uitwerking twee malen te lezen en de zinsneden waar een propositie expliciet gesteund of ontkracht werd in eerste instantie te markeren. De volgende stap in de analyse is het bestuderen van elke unieke casus, gevolgd door een vergelijking tussen de cases (Yin, 2009). Daarbij is eerst een analyse binnen de groep uitgevoerd, daarna tussen de groepen en ten slotte op totaal niveau. De groepsindeling is in figuur 10 opgenomen.

Figuur 10 Groepsindeling respondenten

	Groep
1	Gemeenten
2	Bureaus Jeugdzorg
3	Zorgaanbieders
4	Overheid ≠ gemeenten
5	Brancheorganisatie en nieuwe toetreders

Door het volledig uitwerken van de interviews, deze meerdere malen te lezen, te markeren en te analyseren, ben ik mij zeer bewust geworden van de verschillende standpunten van de respondenten. De volgende stap was het opstellen van tabellen. De gemarkeerde zinsneden zijn hierbij in aparte tabellen per respondent geordend onder de betreffende propositie. Dit resulteerde in drie tabellen die in bijlage 2 zijn opgenomen. Als een citaat een propositie steunde, is deze groen gekleurd, als deze de propositie ontkrachtte, is deze rood gemarkeerd en bij een neutrale uitspraak of geen uitspraak werd een gele markering aangebracht. Hierdoor ontstond een overzicht waarin zowel binnen de case, als binnen de groep als op totaal niveau duidelijk werd of een propositie (gedeeltelijk) gesteund werd. Deze stap is belangrijk om patronen tussen de cases naar voren te laten komen wat leidde tot triangulatie en daarmee een grotere mate van interne validiteit van de bevindingen (Eisenhardt, 1989). Als laatste stap is gekeken of de proposities naar aanleiding van de gegevens gehandhaafd bleven of niet. Hiervoor is een tabel gemaakt, zoals opgenomen in tabel 2, waarin de respondenten per groep zijn opgenomen. Per respondent is gekeken of de propositie gesteund of verworpen werd of geen of een neutrale uitspraak is gedaan. Per groep is een subtotaal aangebracht met daarin het aantal en het percentage bevestigingen opgenomen. Hierdoor werden verschillen tussen groepen inzichtelijk. Tenslotte is een totaalstelling aangebracht van het aantal bevestigingen, verworpeningen en neutrale uitspraken met de bijbehorende percentages. Voss geeft aan dat de betrouwbaarheid van de uitspraken kan worden aangegeven door het aantal respondenten dat de propositie steunt te delen door het totaal aantal respondenten (Voss, Tsiriktsis, & Frohlich, 2002). Deze methode is gevolgd, waarbij geldt dat niet elke propositie voor 100% gesteund of verworpen werd. Figuur 11 geeft aan welke schaal door mij is gehanteerd om een propositie te handhaven of te verwerpen.

Figuur 11 Handhaving / Verwerpen van proposities

Percentage akkoord	Ondersteuning	Uitkomst
100%	Unaniem ondersteund	Handhaven
$\geq 80\% \leq 100\%$	Door grote meerderheid ondersteund	Handhaven
$\geq 65\% \leq 80\%$	Door meerderheid ondersteund	Handhaven
$\geq 40\% \leq 65\%$	Door meerderheid niet ondersteund	Verwerpen
$\geq 20\% \leq 40\%$	Door grote meerderheid verworpen	Verwerpen
$\geq 0\% \leq 20\%$	Unaniem verworpen	Verwerpen

3.6 Betrouwbaarheid, validiteit en generaliseerbaarheid

Betrouwbaarheid heeft betrekking op de mate waarin er verschillen optreden als het onderzoek herhaald wordt (Bryman & Bell, 2007). In dit kwalitatieve onderzoek is absolute betrouwbaarheid onmogelijk. Als een andere onderzoeker met dezelfde respondenten spreekt, hen dezelfde vragen stelt, betekent het niet dat ze exact dezelfde antwoorden geven. Het is in dit onderzoek van belang dat observaties en interpretaties van de cases kunnen worden verklaard en begrepen. De middelen die hiervoor gebruikt zijn, bestaan uit een vragenlijst, een conversietabel, het opnemen van gesprekken en het uitwerken hiervan in “thick descriptions” dus er is niet geparafraseerd. In alle gevallen zijn de uitwerkingen aan de respondenten voorgelegd voor een zogenoemde “member validatie” (Bryman & Bell, 2007). De citaten uit de interviews zijn verwerkt in bijlage 2 en zijn tevens gebruikt voor het analysehoofdstuk. De uitwerking in de vorm van “thick descriptions” betekent dat de originele uitspraken in tact gebleven zijn, wat de kans op interpretatieverschillen verkleint en de betrouwbaarheid van het onderzoek ten goede komt. Zowel de “thick descriptions” als de opnamen zijn op te vragen bij de onderzoeker.

Validiteit is de mate waarin de resultaten van het onderzoek het bestudeerde accuraat weergeven, ofwel wordt er gemeten wat men wil weten. Generaliseerbaarheid / externe validiteit heeft betrekking op de mate waarin de resultaten van het onderzoek breder getrokken kunnen worden naar andere omgevingen of cases (Bryman & Bell, 2007). Veelgehoorde kritiek op een case studie is de geringe mate van generaliseerbaarheid. Yin (2009) geeft aan dat case studies op analytische generaliseerbaarheid steunen. Hierbij streeft de onderzoeker ernaar om bepaalde onderzoeksresultaten te generaliseren naar een bredere theorie. In dit kader wordt over repliceerbaarheid gesproken. Dit houdt in dat elke case binnen een meervoudige case studie geanalyseerd

wordt of deze een bepaalde uitkomst steunt of tegenspreekt. Als men 10 cases analyseert en 6 hiervan steunen de propositie dan kan deze als overtuigend worden beschouwd. Als de uitkomsten van de cases op een bepaalde manier tegenstrijdige zijn, dan verdient een propositie verfijning en dient deze opnieuw getoetst te worden alvorens er een generaliserende uitspraak over te kunnen doen. Een belangrijke stap hierbij is het ontwikkelen van een raamwerk waarin de gedetailleerd wordt aangegeven wanneer een propositie wordt bevestigd of ontkracht. In dit onderzoek heb ik deze techniek toegepast. Uit het oogpunt van betrouwbaarheid is gekozen voor onderzoek binnen een case, tussen cases die tot dezelfde groep behoren en tussen de groepen. Het doel hiervan is verschillen en/of overeenkomsten te ontdekken. Op grond hiervan wordt bepaald of een constatering binnen een case ook stand houdt tussen de cases en tussen de groepen en daarmee gegeneraliseerd kan worden (Yin, 2009).

Tot slot heeft triangulatie (Bryman & Bell, 2007) plaatsgevonden door de uitkomsten van de interviews met elkaar en met organisatiedocumenten of andere (secundaire) bronnen te 'confronteren' zodat hetzelfde onderwerp vanuit meerdere bronnen is getoetst.

4. Analyse van de data

In dit hoofdstuk wordt eerst stilgestaan bij de veranderingen die door de stakeholders in het kader van de transitie benoemd worden. Dit wordt per groep respondenten aangegeven. Als er binnen een groep een respondent is met een verandering die de andere respondenten binnen die groep niet benoemen, wordt deze apart vermeld. Vervolgens wordt voor de drie propositie per respondent, per groep en op totaal niveau geanalyseerd in hoeverre deze gesteund wordt. Tenslotte worden de (nieuwe) praktijken, die door de respondenten worden benoemd, beschreven. Twee respondenten die qua praktijken en visie afwijken van de overige achttien respondenten worden nader toegelicht.

4.1 Veranderingen in het institutionele kader

Gemeenten

Alle gemeenten zien hun taak liggen in het organiseren van laagdrempelige, toegankelijke zorg waarbij het accent ligt op de preventie en vroege signalering van problemen zodat zwaardere vormen van zorg minder vaak nodig zijn. Daarnaast spreken alle gemeenten de ambitie uit om het principe ‘1 Gezin 1 Plan’ in te voeren. Hiermee wordt bedoeld dat er als er diverse problemen in een gezin spelen (verslaving en/of werkloosheid van de ouder, autisme van het kind en ADHD van het tweede kind) deze integraal aangepakt worden waarbij er idealiter sprake is van één centraal aanspreekpunt voor de hulpverlening. Nu worden deze problemen verkokerd aangepakt, vanuit de jeugd-GGZ, vanuit de jeugdgezondheidszorg, vanuit de volwassen-GGZ (AWBZ) en de WMO. De gemeenten zijn zich bewust van de verantwoordelijkheid die zij krijgen. Zowel financieel als inhoudelijk worden zij na de transitie verantwoordelijk voor de integrale zorg voor de jeugd. Dat de huidige, verkokerde manier van werken inefficiënt is, wordt door alle gemeenten onderschreven. Er zit overlap in de producten die vanuit de verschillende kokers wordt aangeboden, het is bureaucratisch en log en de gemeenten hebben er tot nu toe geen grip op gehad, omdat de jeugdzorg vanuit de provinciën werd georganiseerd. Doordat ze nu èn de financiële èn de inhoudelijke verantwoordelijkheid krijgen, voelen ze een prikkel om de jeugdzorg efficiënt(er) in te richten. Zo stelde een beleidsmedewerker: “als jij investeert in de voorkant en ook het voordeel hebt en aan de andere kant het nadeel voelt als je het niet doet dan geeft dat wel een prikkel.” Een belangrijke verandering die genoemd wordt, is

de introductie van het principe 'Civil Society.' Dit betekent dat de zorg wordt teruggeven aan de samenleving, dat mensen in hun eigen kracht gezet moeten worden, het sociale netwerk van gezinnen ingezet moet worden om verantwoordelijkheid te nemen voor de zorg voor het gezin.

Bureaus Jeugdzorg

De verandering zit volgens de Bureaus Jeugdzorg in de integrale gezinsaanpak in plaats van de verkokerde cliëntgerichte aanpak. De cliënt en het gezin dienen centraal gesteld te worden. Er moet niet langer in specialismen gedacht worden (justitiële (gedwongen) zorg en vrijwillige zorg), maar meer in termen '1 Gezin 1 Plan'. De manier waarop de bureaus met deze verandering omgaan en de vragen die hierbij spelen, laten verschillen zien. De indicatiestelling die volgens de Wet op de jeugdzorg uitsluitend door de Bureaus Jeugdzorg uitgevoerd dienen te worden, zullen komen te vervallen. Een respondent zegt hier het volgende over: "Er wordt gezocht hoe je het oordeel zo laag mogelijk en zo dicht mogelijk bij de professional kan leggen zonder daar al te veel bureaucratische selecties in te leggen die geld en tijd kosten qua personele inzet."

Jeugdzorgaanbieders

Alle jeugdzorgaanbieders krijgen straks met ongeveer 430 gemeenten te maken in plaats van met een provincie of stadsregio. Dat geldt ook voor de Landelijk Werkende Instellingen die als enige partij aanbieden voor het hele land, waarvan geldt dat men in het verleden wel getracht heeft deze naar de provinciën te decentraliseren, maar dat niet gelukt is. Belangrijke (terugkerende) items zijn laagdrempelige zorg, '1 Gezin 1 Plan', aansluiting bij het lokale veld (onderwijs, huisvesting, arbeidsmarkt), participatie van burgers, kijken naar de mogelijkheden in de directe omgeving van de jeugdige, kortom "ongedeelde hulp voor het ongedeelde kind." Ook hier wordt gezegd dat eerder goedkopere vormen van zorg inzetten belangrijk is om zwaardere dus duurdere vormen van zorg zo veel mogelijk te voorkomen. Echter als blijkt dat zwaardere zorg nodig is, dient dit ook snel ingezet te worden om hulpverleningsmoeheid bij de cliënt te voorkomen. De transitie kan er voor zorgen dat er verbindingen ontstaan tussen lokale en geïndiceerde zorg, dat jeugdzorgorganisaties, LVB-organisaties (Licht Verstandelijk Beperkten), de GGZ-organisaties en de welzijnsorganisaties de komende jaren naar elkaar toegroeien. Een overlap in werkzaamheden kan hierdoor ook teruggedrongen worden. Een belangrijke verandering die door een GGZ-instelling wordt genoemd, is de

rechtsongelijkheid die ontstaat met de transitie. Tot het 18^e levensjaar gaat de zorg, dus ook de GGZ naar de gemeente, dan is er niet langer sprake van recht op zorg, maar een verplichting van de gemeente om voorzieningen in stand te houden. Dus voor het 18^e levensjaar heeft een jeugdige geen recht op verzekerde zorg op het gebied van psychiatrie en na het 18^e levensjaar wel. Dit kan kwalijke gevolgen hebben voor de ontwikkeling van een jeugdige die dan niet de juiste zorg krijgt. Tevens ontstaat de prikkel om te wachten met zorgverlening als een jeugdige bijna het 18^e levensjaar bereikt. De directeur van de instelling zegt hierover: “Dan moet je even wachten tot iemand 18 wordt en dan schuiven ze hem door naar de zorgverzekeraar en dat gaat gebeuren.”

Overheid ≠ gemeenten

Voor de provincie verandert er veel. Zoals de respondent het kort en krachtig formuleert: “Alles gaat naar de gemeenten dus de provincie houdt niets. Alle taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden gaan naar de gemeenten over.”

Een ministerie geeft aan dat de afgelopen jaren de sector wel op orde is gebracht, maar in het geheel niet goed verbonden is met de andere domeinen van zorg en dat is eigenlijk wat nu dient te gebeuren. Hier wordt het volgende over gezegd: “Je wilt ook echt die andere domeinen erbij betrekken, dus de AWBZ, de GGZ, de LVG, wat op zich al een doelstelling was van de Wet op de jeugdzorg, maar wat nooit is gerealiseerd.” Dat er ontschot moet worden, wordt door het andere ministerie bevestigd. Men wil die beweging naar 1 gezin, 1 plan, 1 hulpverlener. Het is zowel de decentralisatie van middelen, verantwoordelijkheid, maar ook de transformatie dus een andere manier van doen dus het ‘Eigen Kracht’ principe, verantwoordelijkheden laag beleggen bij de professional. Tegelijkertijd is er sprake van een enorme bezuinigingsoperatie, want er gaat € 300 miljoen af op een budget van € 3 miljard.

Brancheorganisatie en nieuwe toetreders

De respondent van de brancheorganisatie formuleert de verandering als volgt: “als de wereld van onze leden verandert, dan verandert onze wereld mee. Zij komen in een ander speelveld terecht en zij zullen dan ook andere dingen aan ons gaan vragen. Dingen als marktwerking en bekostiging en prestatie-indicatoren en het transparanter maken van je bedrijfsvoering en je organisatie dat zie je wel als slagen waar op dit moment een

heleboel organisaties in zitten. Dat krijg je als je van een situatie van jarenlange subsidiestroom overgaat naar marktwerking en aanbesteding is dat best even tricky.” De nieuwe toetreders zien vooral veel kansen om de manier van bedrijfsvoering en marktbenadering, die hij in de thuiszorgmarkt zeer succesvol heeft ingevoerd ook in de jeugdzorg toe te passen. Over de komende decentralisatie zegt hij: “Ik vind dat het veel te weinig over de inhoud gaat en teveel over bezuinigingen. Ik denk dat gemeenten voor een groot deel geen idee hebben waar ze moeten gaan beginnen. Organisaties helpen daar ook niet echt bij, die zitten nog vast in hun eigen wereld terwijl ze veel sneller naar iets nieuws zouden moeten. Ik denk dat ze het niet willen en dat ze het niet kunnen.”

4.2 Invloed van regulatieve elementen op nieuwe praktijkontwikkeling

In figuur 12 zijn de respondenten individueel en per onderzoeksgroep gerangschikt. Per kolom is aangegeven of zij de constructen van de proposities wel of niet ondersteunen of dat zij er niet expliciet of neutraal op geantwoord hebben. De overeenkomsten en verschillen tussen groepen respondenten worden naar voren gehaald, waarna per propositie de resultaten worden besproken, die worden geïllustreerd aan de hand van de citaten.

Bij figuur 12 hoort de onderstaande legenda.

Verklaring symbolen	
Propositie bevestigd	+
Propositie verworpen	-
Geen / Neutrale uitspraak	0

De proposities naar aanleiding van de literatuur luiden als volgt.

- P.1 Regulatieve elementen hebben een negatieve invloed op de totstandkoming van nieuwe praktijken in de jeugdzorg.*
- P.1A Wetten en regels hebben een negatieve invloed op de totstandkoming van nieuwe praktijken in de jeugdzorg.*
- P.1B Sterk gereguleerde financiële kaders hebben een negatieve invloed op de totstandkoming van nieuwe praktijken in de jeugdzorg.*

Figuur 12 Bevindingen proposities 1A en 1B

Element	N ^o	Regulatief	
		1A	1B
Respondent			
Gemeente 1	1	+	+
Gemeente 2	2	+	+
Gemeente 3	3	+	+
Gemeente 4	4	+	+
Gemeente 5	5	+	+
Gemeente 6	6	+	+
Gemeente 7	7	+	+
Subtotaal		7	7
% bevestigd		100%	100%
Bureau Jeugdzorg 1	8	+	+
Bureau Jeugdzorg 2	9	-	-
Bureau Jeugdzorg 3	10	0	+
Subtotaal		1	2
% bevestigd		33%	67%
Aanbieder 1	11	+	+
Aanbieder 2	12	+	+
Aanbieder 3	13	+	+
Aanbieder 4	14	+	+
Aanbieder 5	15	+	+
Subtotaal		5	5
% bevestigd		100%	100%
Ministerie 1	16	+	+
Ministerie 2	17	+	+
Provincie	18	+	+
Subtotaal		3	3
% bevestigd		100%	100%
Brancheorganisatie	19	+	+
Nieuwe Toetreders	20	+	+
Subtotaal		2	2
% bevestigd		100%	100%
Totaal bevestigd		18	19
Totaal verworpen		1	1
Totaal neutraal		1	0

% bevestigd Totaal		90%	95%
% verworpen Totaal		5%	5%
% neutraal Totaal		5%	0%

Invloed van de wet op nieuwe praktijkontwikkeling

Zowel binnen de cases als overall onderschrijven de respondenten de belemmerende werking, die van wet- en regelgeving uitgaat. Alleen voor de groep 'Bureaus Jeugdzorg' geldt dat de propositie noch bevestigd, noch ontkracht wordt. Veel respondenten geven aan dat met de huidige Wet op de jeugdzorg veel bureaucratie is ontstaan. Een Bureau Jeugdzorg geeft aan: "Door de politieke sturing is Bureau Jeugdzorg een uitvoeringsorganisatie van de provinciën waarbij om al die lokale kleuring en verschillen met wortel en tak uit te roeien bijvoorbeeld opgenomen is dat bestuurders gewoon gewipt kunnen worden door de provincie en dat het een strakke uitvoeringsorganisatie is met een aantal wettelijke taken en inspectiekader waarbij je je ook niet als ondernemer kunt opstellen." Een gemeente zegt hier het volgende over: "Ik heb nu niet het gevoel dat ik er nu invulling aan kan geven. Dat komt door die wet." Tevens spreken gemeenten hun zorg uit over de nieuwe Wet zorg voor jeugd. Het risico dat ontstaat, is dat "alles zo vastgeregeld wordt, dat het nog verder af komt te staan, dat het in de praktijk betekent dat eigenlijk het ministerie het gaat regelen." Een bijzondere onderscheid is te zien tussen de twee ministeries die gezamenlijk de nieuwe Wet zorg voor jeugd opstellen. Een ministerie ziet aan de ene kant wel de noodzaak in van beleidsvrijheid. Ze zeggen hierover: "Je moet niet alles willen regelen voor de meest ingewikkelde gevallen. Het is toch een soort 80-20 regel." Het andere ministerie zegt hier echter over: "Je gaat toch altijd uit van de hoogste pieken en excessen en daar maak je dan beleid op." De provincie stelt dat beleidsvrijheid niet rijmt met rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtmatigheid in een rechtstaat. Ze stellen: "Dat is nu geregeld in de wet en als je beleidsvrijheid geeft dan wordt dat niet of onvoldoende geregeld." Van de 20 respondenten is er één respondent, die de huidige wet niet hinderend vindt. Zij spreken meer over de geest en de bedoeling van de wet en dat als in de wet niet staat dat iets niet mag, dan mag het dus. Ze zeggen hierover: "Als je een indicatie als een soort dam ziet...dat is de bedoeling van de wet niet, dan ben je geen muziek aan het maken."

Deel A van de eerste propositie wordt op totaal niveau door een grote meerderheid ondersteund. 90% van de respondenten geeft aan dat stringente wet- en regelgeving een negatieve invloed heeft op nieuwe praktijken in de jeugdzorg. Binnen één groep wordt deze propositie niet gesteund, maar ook niet ontkracht. Binnen de overige 4 groepen wordt de propositie voor 100% bevestigd. Propositie 1A blijft daarom gehandhaafd.

Invloed van financiële kaders op nieuwe praktijkontwikkeling

Naast de wet- en regelgeving ondervinden veel partijen ook een belemmerende invloed van bestaande financieringskaders. Dit wordt geïllustreerd door een gemeente, die het heel pakkend formuleert: “Hoe je het moet lezen, is dat je wel financieel verantwoordelijk bent, maar eigenlijk niets te vertellen hebt.” De schotten tussen jeugd-GGZ, jeugd-LVG, AWBZ en jeugdhulpverlening veroorzaken verschillende financieringsstromen, wat niet alleen hinderend is, maar ook een perverse financiële prikkel geeft. Een nieuwe toetreders licht dit toe: “Je hebt die producten en daar krijg je voor betaald als je ze ook levert. Het is dus heel uitnodigend om ze ook te leveren.” Een zorgaanbieder onderschrijft deze praktijk. Enerzijds moeten ze de zorg leveren, de productie halen dus men moet zo veel en zo lang mogelijk in een gezin aanwezig zijn. Omdat anders de productie niet gehaald wordt. Daarmee wordt aangetoond dat de financiële prikkel de productie stimuleert, maar de focus niet op de inhoud ligt of zoals de nieuwe toetreders aangeeft: “Je moet voorkomen dat je zorg levert.” Deze nieuwe toetreders geeft aan dat zij in 2011 € 7 miljoen à € 8 miljoen inkomsten niet ontvangen hebben van de verzekeraar, omdat zij vaak na één bezoek aan de cliënt geen hulp meer hoeven te verlenen, omdat ze inzetten op de zelfredzaamheid van de cliënten en hun omgeving. Dit eerste bezoek wordt niet gefinancierd en dan wordt het verleidelijk om langer zorg te verlenen dan noodzakelijk is. De respondent die de wet- en regelgeving niet hinderend vindt, ondervindt ook geen hinder van de financiële kaders, want ze zeggen: “Dat zijn wel financieringskaders, maar dan maak je daar maar andere afspraken over met je financiers.”

Deel B van de eerste propositie wordt op één respondent na unaniem bevestigd. Het opvallende hieraan is dat deze respondent zowel bij propositie 1A als 1B aangeeft de bestaande wetten en kaders niet als hinderlijk te ervaren. Deze case wordt nader geanalyseerd in hoofdstuk 4.5 ‘Nieuwe Praktijken.’

Omdat propositie 1B zowel binnen de groepen als op totaalniveau door een grote meerderheid bevestigd wordt, blijft deze propositie gehandhaafd.

4.3 Invloed van normatieve elementen op nieuwe praktijkontwikkeling

In figuur 13 zijn de respondenten individueel en per onderzoeksgroep gerangschikt. Per kolom is aangegeven of zij de constructen van de proposities wel of niet ondersteunen of dat zij er niet expliciet of neutraal op geantwoord hebben. De overeenkomsten en verschillen tussen groepen respondenten worden naar voren gehaald, waarna per propositie de resultaten worden besproken, die worden geïllustreerd aan de hand van de citaten.

Bij figuur 13 hoort de onderstaande legenda.

Verklaring symbolen	
Propositie bevestigd	+
Propositie verworpen	-
Geen / Neutrale uitspraak	0

De proposities naar aanleiding van de literatuur luiden als volgt.

- P.2 Normatieve elementen hebben een negatieve invloed op de totstandkoming van nieuwe praktijken in de jeugdzorg.*
- P.2A De angst om fouten te maken heeft een negatieve invloed op het ontwikkelen van nieuwe praktijken in de jeugdzorg.*
- P.2B De maatschappelijke / democratische druk heeft een positieve invloed op het verantwoordelijkheidsbesef van uitvoerende partijen en daarmee een negatieve invloed op het ontwikkelen van nieuwe praktijken in de jeugdzorg.*
- P.2C Normatieve elementen hebben een negatieve invloed op de acceptatie van marktwerking in de zorg, hetgeen de ontwikkeling van nieuwe praktijken in de jeugdzorg belemmert.*

Figuur 13 Bevindingen proposities 2A, 2B en 2C

Element	N ^o	Normatief		
		2A	2B	2C
Gemeente 1	1	+	+	0
Gemeente 2	2	+	+	0
Gemeente 3	3	+	+	+
Gemeente 4	4	+	+	+
Gemeente 5	5	0	0	+
Gemeente 6	6	0	+	0
Gemeente 7	7	+	+	0
Subtotaal		5	6	3
% bevestigd		71%	86%	43%
Bureau Jeugdzorg 1	8	+	+	+
Bureau Jeugdzorg 2	9	+	+	+
Bureau Jeugdzorg 3	10	+	+	+
Subtotaal		3	3	3
% bevestigd		100%	100%	100%
Aanbieder 1	11	+	+	-
Aanbieder 2	12	+	+	+
Aanbieder 3	13	+	-	+
Aanbieder 4	14	+	0	+
Aanbieder 5	15	0	0	0
Subtotaal		4	2	3
% bevestigd		80%	40%	60%
Ministerie 1	16	+	+	+
Ministerie 2	17	+	+	+
Provincie	18	0	-	0
Subtotaal		2	2	2
% bevestigd		67%	67%	67%
Brancheorganisatie	19	+	+	+
Nieuwe Toetreders	20	+	-	0
Subtotaal		2	1	1
% bevestigd		100%	50%	50%
Totaal bevestigd		16	14	12
Totaal verworpen		0	3	1
Totaal neutraal		4	3	7

% bevestigd Totaal		80%	70%	60%
% verworpen Totaal		0%	15%	5%
% neutraal Totaal		20%	15%	35%

Invloed van de angst om fouten te maken op nieuwe praktijkontwikkeling

De angst om fouten te maken is bij 80% van de partijen naar voren gekomen. De resterende 20% heeft hier geen of een neutrale uitspraak over gedaan. Opvallend is dat binnen de groep gemeenten de categorieën G4, G32 en grote gemeenten allen aangeven dat er angst leeft om fouten te maken. Deze angst in combinatie met een kwetsbare doelgroep zorgen ervoor dat partijen ook niet toeschietelijk zijn om het eens over een hele andere boeg te gooien. Zo zegt een wethouder: “We hebben te maken met een kwetsbare groep waar je ook geen experimenten mee moet gaan uithalen natuurlijk.” Een respondent binnen een gemeente zegt hier over: “Het is enorm wat we gaan doen en dan ga ik liever langs wegen van geleidelijkheid en groei-model dan dat ik ga zeggen: ik ga het rigoureus anders doen en ik ga het wiel uitvinden. Vanwege de risico’s dat als het misgaat... dan ben je eigenlijk de Sjaak.” Deze angst wordt door een groot deel veroorzaakt door casussen uit het verleden. Zo komt het tragische voorbeeld van Savannah vaak naar voren of wordt het ‘Maasmeisje’ genoemd. De Bureaus Jeugdzorg die met de huidige Wet op de jeugdzorg verantwoordelijk worden gesteld voor incidenten hebben deze propositie unaniem bevestigd. Zij geven aan dat professionals enerzijds ruimte willen, maar anderzijds alles dicht regelen als ze die ruimte krijgen, omdat ze veilig willen zijn. De bestuurder van een Bureau Jeugdzorg zegt hierover: “Ze willen zeker weten dat als ze de procedures hebben gevolgd en er is een probleem, er gaat iemand dood of wat dan ook, dat zij niet aansprakelijk zijn.” Hierdoor ontstaat er een soort verkramping in de sector, die ervoor heeft gezorgd dat er in de afgelopen jaren meer uithuisplaatsingen en onder toezicht stellingen waren, zo stelt een zorgaanbieder. Dit wordt bevestigd door een nieuwe toetreders, die zegt: “Residentieel kun je volgens mij voor 50% voorkomen. Al die kinderen die nu in residentiële oplossingen zitten, dat had niet hoeven.”

De conclusie is dat de angst om fouten te maken prominent aanwezig is; 80% van de respondenten getuigt hiervan. De organisaties die binnen het huidige stelsel verantwoordelijk zijn voor de indicatiestelling en de justitiële maatregelen steunen deze propositie voor 100%. Daarmee blijft propositie 2A gehandhaafd.

Invloed van maatschappelijke / democratische druk op nieuwe praktijkontwikkeling

Op totaal niveau wordt deze propositie door 70% van de respondenten bevestigd, echter tussen de groepen komen er verschillen naar voren, waarbij twee groepen de propositie niet voldoende steunen. De groep respondenten wordt onderverdeeld naar gemeenten, Bureaus Jeugdzorg, Zorgaanbieders, Overheid (niet zijnde gemeenten) en overig. Als deze categorieën, hun huidige en hun toekomstige verantwoordelijkheid ten aanzien van de zorg voor jeugd inzichtelijk gemaakt worden, geeft dit het beeld zoals weergegeven in figuur 14.

Figuur 14 Wijzigingen in verantwoordelijkheden van de groepen respondenten

Categorie	Verantwoordelijkheid vóór transitie m.b.t. zorg voor jeugd	Verantwoordelijkheid na transitie m.b.t. zorg voor jeugd
Gemeenten	Voornamelijk gericht op het preventieve veld (CJG)	Integraal verantwoordelijk
Bureaus Jeugdzorg	Indicatiestelling en uitvoeren van (wettelijke) justitiële maatregelen (wettelijke taak)	Uitvoeren van justitiële maatregelen en/of vrij toegankelijke hulpverlening, echter dit kan ook door andere partijen gedaan worden (vrije markt)
Aanbieders	Aanbieden van (gesloten) residentiële zorg en/of pleegzorg (geen wettelijk opgelegde taak)	Aanbieden van (gesloten) residentiële zorg en/of pleegzorg (geen wettelijk opgelegde taak)
Overheid: - Ministeries	Opstellen van wetten en kaders; stelselverantwoordelijkheid waarbij uitvoering werd gedecentraliseerd naar provinciën	Opstellen van wetten en kaders; stelselverantwoordelijkheid waarbij uitvoering wordt gedecentraliseerd naar gemeenten
- Provincie	Regie voeren op de taak die door de ministeries gedecentraliseerd was.	Geen
Overig	Geen	Nog niet duidelijk

Als ingezoomd wordt op de categorie gemeenten dan blijkt dat 86% de propositie bevestigd. Zij krijgen na de transitie de integrale verantwoordelijkheid voor de zorg voor jeugdigen en voelen de maatschappelijke/democratische druk. Een uitspraak die in dit kader door een gemeente gedaan wordt, is: "Je weet dat als het misgaat in de jeugdzorg, wat een gedoe dat is. Jeugdzorg is politiek ongeveer altijd het belangrijkste onderwerp wat er is en dan hebben wij gemeenteraden die daar dan echt van op tilt gaan. Het college van wethouders durft zich dat niet te veroorloven. Er zit een

controlemechanisme op en het democratisch gehalte van de gemeente is denk ik toch nog wel ietsje hoger dan dat van de provincie, het wordt toch wat directer gekozen.” De Bureaus Jeugdzorg bevestigen de propositie voor 100%. Enerzijds hebben ze de overtuiging dat een professional verantwoordelijkheid dient te nemen voor zijn vak en dat “ieder kind waar jij verantwoordelijk voor bent, veilig is.” Anderzijds dient voorkomen te worden dat alles dichtgeregeld wordt door de professional, omdat men bang is zich voortdurend te moeten verantwoorden voor “die ene Savannah,” waardoor men niet veel ruimte voelt om onbevangen naar de gezinnen te gaan.

Binnen de groep zorgaanbieders wordt deze propositie niet voldoende gesteund en één keer verworpen. Daarbij gaat het niet om hun eigen verantwoordelijkheid, maar om de verantwoordelijkheid van de wethouders als het om het besteden van de middelen voor de jeugdzorg gaat. De zorg die geuit wordt, luidt: “de vraag is een beetje of je niet een of andere gek straks krijgt als wethouder die zegt: nou ik vind de lantaarnpalen een stuk belangrijker dan de jeugdzorg dus trek de stekker er maar uit.” Deze zorgt wordt gedeeld door de provincie, die haar verantwoordelijkheid voor de gedecentraliseerde jeugdzorgtaken ziet ‘verdwijnen’ naar de gemeenten.

Gemeenten betrekken de verantwoordelijkheid op zichzelf en 86% bevestigen de propositie.

De Bureaus Jeugdzorg betrekken de verantwoordelijkheid op zichzelf en 100% bevestigen de propositie.

Drie van de vijf zorgaanbieders betrekken de verantwoordelijkheid niet op zichzelf, maar op de gemeenten, waarbij één van de drie zorgen uit over het besteden van financiële middelen aan de zorg voor jeugd. Daarmee wordt de propositie binnen deze groep niet voldoende gesteund.

De provincie betreft de verantwoordelijkheid niet op zichzelf, maar op de gemeenten, waarbij ook hier zorg wordt geuit over het besteden van financiële middelen aan de zorg voor jeugd. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de provinciën na de transitie ook niet meer verantwoordelijk zijn. De twee ministeries die stelselverantwoordelijk zijn en blijven, steunen beiden de propositie en daarmee is deze zowel binnen de groep Overheid ≠ gemeenten als op totaalniveau bevestigd.

Propositie 2B blijft gehandhaafd.

Invloed van acceptatie van marktwerking in de zorg op nieuwe praktijkontwikkeling

Hoewel deze propositie slechts door één van de 20 respondenten ontkracht wordt, wordt deze op totaal niveau niet bevestigd. Dit wordt veroorzaakt doordat 8 van de 20 respondenten deze vraag niet beantwoordden. Van de 14 respondenten die wel geantwoord hebben, waren 12 respondenten de mening toegedaan dat marktwerking in de zorg niet wenselijk is. Marktwerking voor een opvoedcursus zou nog wel kunnen, maar als het om gespecialiseerde of residentiële zorg gaat, zou het ten koste van de kwaliteit gaan, stelt een gemeente. Of zoals een directeur van een Bureau Jeugdzorg zei: “Ik denk dat we een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben om te zorgen dat die groep kinderen die ernstige veiligheids- en ontwikkelproblemen hebben dat je dat niet als marktprincipe kunt benaderen.”

Als de factor ‘verantwoordelijkheid’ erbij betrokken wordt, valt op dat de twee groepen die voor de transitie verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulpverlening (Bureaus Jeugdzorg en de Overheid ≠ gemeenten) de propositie wel bevestigen. De zorgaanbieders die weliswaar hun professionele verantwoordelijkheid hebben, maar geen wettelijke taak, bevestigen de propositie niet en één van de vijf respondenten in deze groep ontkracht deze door te stellen dat marktwerking goed is. De directeur van deze organisatie zegt hierover: “Ik denk dat het een blessing in disguise is dat er straks minder geld is....het beweegt partijen om na te denken wat belangrijk is.”

Concluderend kan worden gesteld dat 2 van de 5 groepen de propositie bevestigen, maar dat deze met 60% bevestiging op totaal niveau geen stand houdt.

Propositie 2C blijft niet gehandhaafd.

4.4 Invloed van cultureel cognitieve elementen op nieuwe praktijkontwikkeling

Als de interviews geanalyseerd worden op overtuigingen en aannames dan zijn er twee, die frequent naar voren komen. In figuur 15 wordt dit weergegeven.

Figuur 15 overtuigingen en aannames

Aanname	Aantal respondenten die zich hierin kunnen vinden	Aantal respondenten die zich er niet in kunnen vinden
Investeren in het preventieve veld, voorkomt kosten in de tweede lijn	12 van de 20	1
‘Civil Society’	13 van de 20	3

Als de kansen en bedreigingen geïnventariseerd worden, kan dit samengevat worden zoals in figuur 16 wordt weergegeven.

Figuur 16 Benoemde kansen en bedreigingen

Kansen	Aantal respondenten
'1 Gezin 1 Plan'	15 van de 20
'Eigen Kracht'	14 van de 20
Uniek ^{*1}	6 van de 20

Bedreigingen	Aantal respondenten
Ontstaan nieuwe bureaucratie	11 van de 20
Financiën	5 van de 20
Samenleving is niet maakbaar	5 van de 20
Uniek ^{*1}	13 van de 20

Ad 1) uniek in de zin dat deze kans maar 1 keer wordt genoemd.

In figuur 17 is de verdeling van de bovenstaande kansen en bedreigingen per respondent weergegeven. Per kolom is aangegeven welke kansen en/of bedreigingen zij benoemden. De overeenkomsten en verschillen tussen groepen respondenten worden naar voren gehaald, waarna per propositie de resultaten worden besproken, die worden geïllustreerd aan de hand van de citaten.

Bij figuur 17 hoort de onderstaande legenda.

Verklaring symbolen Kansen	
'1 Gezin 1 Plan'	‡
'Eigen Kracht'	ϕ
Eénmalig	∕

Verklaring symbolen Bedreigingen	
Verzanden in nieuwe bureaucratie	△
Financiën	€
Maakbaarheid van de samenleving	□
Eénmalig	∕

De proposities naar aanleiding van de literatuur luiden als volgt.

P3. Cultureel cognitieve elementen hebben een negatieve invloed op de totstandkoming van nieuwe praktijken in de jeugdzorg.

P.3A Cultureel cognitieve elementen hebben een negatieve invloed op de variatie van kansen die benoemd worden in een omgeving die in hoge mate geïnstitutionaliseerd is.

P.3B Cultureel cognitieve elementen hebben een negatieve invloed op de variatie van bedreigingen die benoemd worden in een omgeving die in hoge mate geïnstitutionaliseerd is.

Figuur 17 Bevindingen proposities 3A en 3B

Element	Cultureel-Cognitief								
	Respondent	N ^o	3A †	3A ϕ	3A √	3B △	3B €	3B □	3B √
Gemeente 1	1	†	ϕ	√	△				√
Gemeente 2	2	†	ϕ		△				√
Gemeente 3	3	†	ϕ		△				
Gemeente 4	4	†	ϕ		△				
Gemeente 5	5	†				€			
Gemeente 6	6	†	ϕ						√
Gemeente 7	7	†	ϕ		△				
Subtotaal		7	6	1	5	1	0		3
% bevestigd		50%	43%	7%	56%	11%	0%		33%
Bureau Jeugdzorg 1	8	†	ϕ	√			□		√
Bureau Jeugdzorg 2	9	†			△				√
Bureau Jeugdzorg 3	10			√					√
Subtotaal		2	1	2	1	0	1		3
% bevestigd		40%	20%	40%	20%	0%	20%		60%
Aanbieder 1	11		ϕ		△				
Aanbieder 2	12	†	ϕ	√	△				√
Aanbieder 3	13	†		√		€	□		√
Aanbieder 4	14	†	ϕ		△	€			
Aanbieder 5	15		ϕ						√
Subtotaal		3	4	2	3	2	1		3
% bevestigd		33%	44%	22%	33%	22%	11%		33%
Ministerie 1	16	†	ϕ		△		□		√
Ministerie 2	17	†							√
Provincie	18		ϕ			€	□		√
Subtotaal		2	2	0	1	1	2		4
% bevestigd		50%	50%	0%	13%	13%	25%		50%
Brancheorganisatie	19	†		√	△	€	□		
Nieuwe Toetreders	20		ϕ						√
Subtotaal		1	1	1	1	1	1		1
% bevestigd		33%	33%	33%	25%	25%	25%		25%
Totaal bevestigd		15	14	6	11	5	5		13
Totaal verworpen		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.		n.v.t.
Totaal neutraal		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.		n.v.t.

% bevestigd Totaal		75%	70%	30%	55%	25%	25%		65%
% verworpen Totaal		25%	30%	70%	45%	75%	75%		35%
% neutraal Totaal		n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.		n.v.t.

Voor de proposities 1A tot en met 2C geldt dat eerst binnen een case en vervolgens binnen de groep werd gekeken naar het aantal malen dat een propositie bevestigd/ontkracht wordt of dat er geen of een neutraal antwoord wordt gegeven. Vervolgens werd op totaalniveau gekeken wat de verschillende scores zijn. Bij de proposities 3A en 3B wordt gekeken naar de variatie kansen en bedreigingen die door de respondenten genoemd worden. Het kan zijn dat een respondent meerdere kansen benoemt. De kansen/bedreigingen zijn door middel van symbolen in de tabel opgenomen. Deze symbolen zijn toegekend als kansen/bedreigingen meerdere keren naar voren kwamen. Als ze éénmalig en daarmee 'uniek' zijn, wordt dit in de tabel aangegeven door het symbool √.

Binnen een groep wordt ook voor de kansen en bedreigingen een percentage bevestiging berekend. Het verschil in berekening van dit percentage ten opzichte van de propositie 1A tot en met 2C is dat voor de kansen en bedreigingen binnen een groep gekeken wordt naar het aantal keren dat een kans genoemd werd ten opzichte van alle kansen die genoemd zijn binnen die groep. Als bijvoorbeeld naar de groep gemeenten gekeken wordt, dan geven 7 van de 7 gemeenten aan dat '1 Gezin 1 Plan' een kans is. Men zou kunnen concluderen dat deze kans voor 100% bevestigd wordt. Echter aangezien gemeenten meerdere kansen benoemen, moet de kans van '1 Gezin 1 Plan' gerelateerd worden aan het totaal aantal kansen wat door de gemeenten genoemd is. De gemeenten hebben in totaal 14 kansen benoemd en 7 daarvan vallen in de categorie '1 Gezin 1 Plan' dus 50% van de door de gemeenten genoemde kansen behelst '1 Gezin 1 Plan.' Op totaal niveau wordt vervolgens binnen de genoemde kansen gekeken hoe vaak de specifieke kans ten opzichte van het totaal van 20 respondenten genoemd wordt. De kans '1 Gezin 1 Plan' wordt door 15 van de 20 respondenten genoemd wat neerkomt op 75%.

Invloed van cultureel-cognitieve elementen op variatie kansen

De kansen die de respondenten benoemden zijn als volgt.

Kansen	'1 Gezin 1 Plan'	'Eigen Kracht	Uniek*1
Aantal respondenten	15 van de 20	14 van de 20	6 van de 20

Ad 1) uniek in de zin dat deze kans maar 1 keer wordt genoemd.

In het algemeen kan gesteld worden dat de kansen die op totaal niveau genoemd worden niet getuigen van een enorme diversiteit. 75% van de respondenten noemt '1

Gezin 1 Plan' als kans en 70% van de respondenten noemt 'Eigen Kracht'. Als aanvulling worden 6 unieke kansen genoemd, die onderling geen overeenkomst tonen. In totaal worden er 35 kansen genoemd en de verdeling tussen de groepen is als volgt.

	Aantal kansen	% t.o.v. totaal aantal kansen
Gemeenten	14	40%
Bureaus Jeugdzorg	5	14%
Aanbieders	9	26%
Overheid	4	11%
Overig	3	9%
Totaal	35	100%

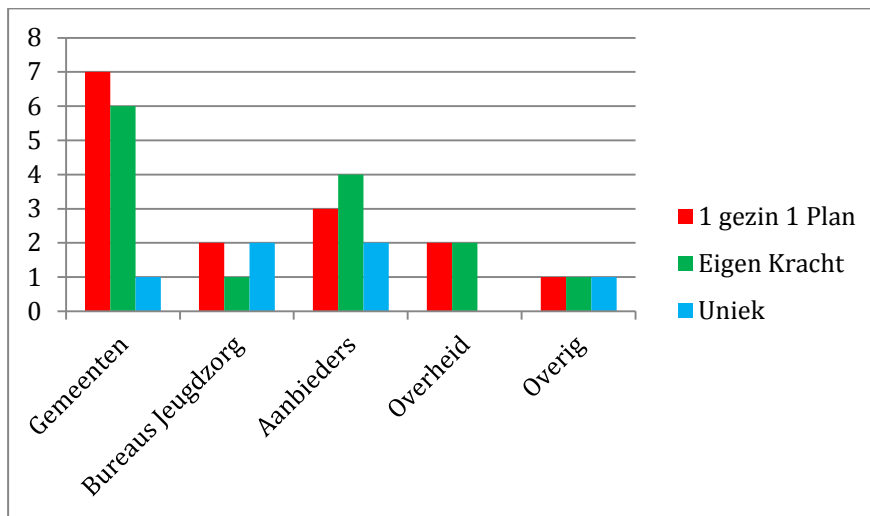
De gemeenten benoemen de meeste kansen. Van de 7 gemeenten, geven er 6 aan 'Eigen Kracht' als kans te zien en 7 zien '1 Gezin 1 Plan' als kans. Van de 7 gemeenten zijn er 6 die overtuigd zijn dat als men in het preventieve veld investeert, beroepen op de zwaardere, duurdere vormen van zorg (gedeeltelijk) kan worden voorkomen. Zo stelt een respondent: "als jij investeert in de voorkant en ook het voordeel hebt en aan de andere kant het nadeel voelt als je het niet doet dan geeft dat wel een prikkel."

Daarnaast valt het op dat 6 van de 7 gemeenten ervan overtuigd zijn dat de zorg ook (gedeeltelijk) teruggeven moet worden aan de samenleving, het zogenoemde 'Civil Society' principe.

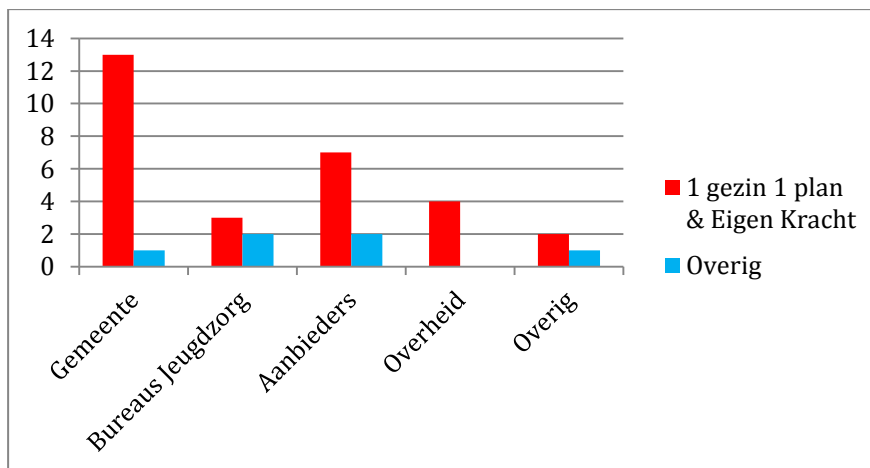
Het aantal keren dat '1 Gezin 1 Plan' genoemd wordt, ligt iets boven 'Eigen Kracht.' De variatie van de kansen op totaal niveau ziet er als volgt uit.

Kans	Aantal keren benoemd	% t.o.v. totaal aantal kansen
1 Gezin 1 Plan	15	42%
Eigen Kracht	14	40%
Uniek	6	18%
Totaal	35	100%

Binnen de cases is de verdeling van deze variatie als volgt.



Als '1 Gezin 1 Plan' en 'Eigen Kracht' samengevoegd worden en vergeleken worden met de unieke kansen die genoemd worden dan is goed te zien dat die laatste categorie sterk ondervertegenwoordigd is.



Zowel binnen de cases als op totaal niveau is de variatie van de genoemde kansen niet groot. Op totaal niveau noemt 75% van de respondenten '1 Gezin 1 Plan' als kans en 70% van de respondenten noemt 'Eigen Kracht'. Er is slechts 1 respondent die deze kansen niet noemt en een unieke kans benoemt. Propositie 3A blijft daarmee gehandhaafd.

Invloed van cultureel-cognitieve elementen op variatie bedreigingen

De bedreigingen die de respondenten benoemden zijn als volgt.

Bedreigingen	Nieuwe bureaucratie	Financiën en maakbaarheid samenleving	Uniek*1
Aantal respondenten	11 van de 20	5 van de 20	13 van de 20

Ad 1) uniek in de zin dat deze kans maar 1 keer wordt genoemd.

Wat voor kansen geldt, geldt voor bedreigingen in het geheel niet. De zorg dat er weer nieuwe bureaucratie gaat ontstaan of dat er juist bureaucratie gaat ontstaan, wordt nog vrij breed gesteund, maar is met een score van 55% niet overtuigend te noemen. Het opvallende is dat van de 6 gemeenten die èn '1 Gezin 1 Plan' en 'Eigen Kracht' als kans hebben benoemd, er 5 gemeenten zijn die het ontstaan van (nieuwe) bureaucratie als bedreiging noemen.

De overige bedreigingen blijven steken op een vertegenwoordiging van 25% van de respondenten. Het aantal unieke bedreigingen is 13 en vertegenwoordigt 65% van de respondenten.

Met deze resultaten wordt propositie 3B verworpen.

4.5 Nieuwe Praktijken in de jeugdzorg

Voordat de bevindingen worden toegelicht aan de hand van citaten worden de nieuwe praktijken die ontwikkeld zijn of nog in ontwikkeling zijn in figuur 18 weergegeven.

Figuur 18 Nieuwe praktijken

Nieuwe praktijken	N-respondenten
Samenwerken met derden	15 van de 20
Ruimte / beleidsvrijheid benutten om vraaggericht en ontkokerd te handelen	12 van de 20
'1 Gezin 1 Plan' ontwikkelen / pilots uitvoeren	6 van de 20
Kennisdelen met derden	3 van de 20
Lobbyen	6 van de 20
Nieuw Informatiesysteem ontwikkeld	3 van de 20
Indicatiebesluiten, die volgens de Wet op de jeugdzorg uitsluitend door Bureau Jeugdzorg afgegeven mogen worden, afgeschaft	1 van de 20
Participeren in een aanbestedingsprocedure	1 van de 20
Digitaliseren van modules zodat niet alleen face-to-face contact nodig is	1 van de 20
Regels van binnen naar buiten vertalen in plaats van de regels van buiten naar binnen vertalen	1 van de 20

Als er gefocust wordt op nieuwe ontwikkelingen die ontstaan naar aanleiding van de transitie en transformatie dan valt op dat 15 van de 20 respondenten spreken over samenwerking met andere partijen. Alle gemeenten werken in een samenwerkingsverband met andere gemeenten om de transitie voor te bereiden en

vorm te geven. Zo werken ze in Zuid-Holland-Zuid met 19 gemeenten samen, in Leiden met 15 gemeenten (Holland Rijnland), in het Westland met 9 gemeenten en Utrecht werkt samen met de regio's Eemland en Amersfoort. De grotere gemeenten (Leiden, Utrecht, Hendrik-Ido-Ambacht) laten een voorlopers rol zien als het gaat om het starten van pilots of proeftuinen. De verklaring hiervoor wordt door een kleinere gemeente gegeven: "Ik kan me wel voorstellen dat gemeenten met hele zware jeugdproblematiek aan het stuur willen zitten." Er worden veel pilots gedaan, niet alleen binnen de gemeenten, maar ze worden ook door de zorgaanbieders en Bureaus Jeugdzorg geëntameerd. In die pilots wordt dan ontschot gewerkt om inhoud te geven aan de transitie. Het feit dat er straks minder financiële middelen zijn, ziet een zorgaanbieder als een zegen, omdat het volgens hem partijen beweegt om samen te werken en "het beweegt partijen om na te denken wat belangrijk is." Dat die samenwerking een aandachtspunt is, wordt door zowel de gemeenten, de zorgaanbieders als de Bureaus Jeugdzorg onderschreven. Zo stelt een gemeente: "als we nu als CJG blijven navelstaren hoe dat met die samenwerking moet, dan word je dus gewoon ingehaald door een Opvoedpoli...die hebben niet dat organisatiebelang wat er steeds maar doorheen blijft wapperen." De directeur van een Bureau Jeugdzorg bevestigt dit: "je ziet in de uitvoering dat er heel veel zij/wij is. Dat is een punt."

Naast samenwerking geven 12 van de 20 respondenten aan dat ze de beleidsvrijheid willen benutten om dat te doen wat nodig is. De respondenten geven aan dat het belangrijk is dat er genoeg ruimte is om te handelen. Veel kritiek op de huidige Wet op de jeugdzorg is dat het weinig ruimte laat voor ondernemerschap en 55% van de respondenten spreken de zorg uit dat na de transitie er opnieuw sprake is dat alles te veel 'dicht geregeld' is. Een wethouder zegt hier het volgende over: "Dat je de ruimte krijgt om echt vanuit de vraag en behoefte die er is ... kijkt wat er nodig is en daarop kan inzetten. En dat je dat vooral in samenwerking en samenhang doet." En niet alleen gemeenten hebben die ruimte nodig, ook de zorgaanbieders vinden op hun beurt dat de gemeenten "het lef moeten hebben om de inhoudelijke resultaten en vormgeving daarvan aan de professionals over te laten." Hier kan een spanningsveld ontstaan, want zoals het ministerie aangeeft: "De gemeente heeft een bepaalde vrijheid om te zeggen: ik ga bovenop die uitvoering zitten of ik houd wat afstand."

De interviews hebben plaatsgevonden bij 20 verschillende organisaties. Van de 20 organisaties sprongen er 2 in het oog. Een daarvan is een Bureau Jeugdzorg dat heel voortvarend is omgegaan met de transitie. De tweede is een nieuwe toetreders, waarvan een respondent bij het ministerie zegt: "Ik vind Buurtzorg-Jong echt wel een voorbeeld... Zulk soort concepten of zulk soort ideeën...dat is toch echt wel mooi." In het kader van nieuwe praktijkontwikkeling worden deze twee organisaties uitgelicht om verder te analyseren.

Bureau Jeugdzorg Amsterdam

Bureau Jeugdzorg Amsterdam heeft zich volledig organisatorisch (in)gericht op '1 Gezin 1 Plan'. De nieuwe manier van werken, noemen ze Generiek, Gezinsgericht Werken (GGW) en hier zijn ze al vanaf 2010 mee begonnen. Van de zes vestigingen worden er vijf gesloten, omdat de professionals immers met laptop en mobiele telefoons bij de gezinnen thuis zitten, want "daar is de actie." Ze zijn gekrompen van 900 naar 400 medewerkers. De preventieve taak, de lichte problematiek hebben ze formeel afgestoten, omdat de komende transitie met zich meebrengt dat dit naar de gemeenten gaat (Centra voor Jeugd en Gezin). Ze hebben de indicatiebesluiten afgeschaft, dat zijn verwijzingen geworden. Officieel, vanuit de Wet op de jeugdzorg moeten Bureaus Jeugdzorg een indicatie geven, maar Bureau Jeugdzorg Amsterdam zegt hierover: "Als je een indicatie als een soort dam ziet, wat in de oude manier van denken zit, dat is de bedoeling van de wet niet, dan ben je geen muziek aan het maken. Een verwijzing is veel prettiger. Maar je maakt daar natuurlijk wel afspraken over anders denken ze misschien dat we gek geworden zijn.... We rekken het allemaal een beetje op, zeg maar."

Het landelijke Informatiesysteem Jeugdzorg(IJ) kunnen ze niet afschaffen, maar ze hebben er wel een soort schil omheen gebouwd wat de administratieve verantwoording voor de professional een stuk eenvoudiger maakt. Vanuit het ministerie van V&J hebben ze twee miljoen euro ontvangen om dit vliegwielproject te starten. Dit was genoeg om 40% van de kosten te dekken. De rest hebben ze zelf gefinancierd. De transitie zien ze met vertrouwen tegemoet, want: "in die zin is de hele transitie van de gemeente een kans om dit daar precies zo in te brengen. En zij willen eigenlijk ook allemaal gezinsgericht en dichtbij de klant en wij zijn daar eigenlijk een soort sluitstuk van. En dat past allemaal perfect bij elkaar."

Ze hebben duidelijke keuzes gemaakt. De preventieve tak hebben ze vooruitlopend op de transitie al afgestoten. Het aantal vestigingen hebben ze teruggebracht naar één vestiging en het aantal medewerkers met ruim 55% laten afnemen. Dit omdat ze een duidelijk visie hadden en tijdig (2006) zijn begonnen. Daarnaast was de huidige bestuursvoorzitter in 2006 gemeentesecretaris van de gemeente Amsterdam en werkte Bureau Jeugdzorg Amsterdam reeds intensief met de gemeente samen. Sinds 2009 is hij als bestuursvoorzitter bij Bureau Jeugdzorg Amsterdam aangetreden. Ze zeggen hier het volgende over: “We hebben natuurlijk een bestuurder die ook nogal zichtbaar is. Dat helpt natuurlijk wel. We waren natuurlijk al wel begonnen voordat Erik Gerritsen er was, maar het is wel heel gunstig dat hij erbij is gekomen.” Dit zorgde er onder andere voor dat mr. F. Teeven, staatssecretaris V&J op werkbezoek kwam, hetgeen weer resulteerde in een financiering van € 2 miljoen voor een vliegwielproject. Leren en kennis delen staan hoog in het vaandel. Medewerkers leren het Generiek, Gezinsgericht Werken door opleiding, maar daarnaast door wekelijkse supervisiesessies met een senior gezinsmanager. Universiteiten en hogescholen zijn welkom om onderzoek te doen. Van de 15 Bureaus Jeugdzorg zijn er al 8 op werkbezoek geweest. Naast leren en ontwikkelen, evalueren ze het proces dus “even met de billen bloot, want dat hoort ook bij leren.”

Een risico wat benoemd wordt, is kans dat het nieuwe systeemdenken wel post vat bij Bureau Jeugdzorg Amsterdam, maar niet bij de netwerkpartners. Dan gaat veel energie verloren in “het andere denken wat niet is veranderd steeds te moeten oplossen.”

Op 28 juni 2012 hebben ze een conferentie georganiseerd ‘Ieder kind veilig’ waar ketenpartners, bestuurders, beleidsmakers en andere belangstellenden werden geïnformeerd over de nieuwe manier van werken. Die middag hebben 275 deelnemers (waaronder ikzelf) kunnen deelnemen aan workshops waarbij de nieuwe methoden gedemonstreerd werden. In hun digitale nieuwsbrief schrijven ze dat ze terugkijken op een geslaagde conferentie.

De praktijken van dit Bureau Jeugdzorg blijven niet onopgemerkt bij andere spelers in de sector. Een provincie zegt hier het volgende over: “Volgens ons is dat juridisch volgens de voorschriften niet mogelijk, dat is tegen de wet... Maar ze vallen terug op een

brief die vorig jaar juli verschenen is van VWS dat je gebruik mag maken van het experimenteerartikel en dat je doeluitkeringen in mag zetten bij gemeenten als ze dat maar besteden aan Jeugdzorg. Maar het is de vraag of je met een experimenteerartikel uit de wet de financiering, die ook met een AMVB is geregeld, aan de kant kan zetten.“ Een zorgaanbieder geeft aan dat Bureau Jeugdzorg Amsterdam al in 2013 een deel van de transitie heeft bereikt. Dit komt volgens haar door de persoonlijke ruimte van bestuurders, die genomen wordt. Een bestuurder van een ander Bureau Jeugdzorg zegt hierover: “We hadden gisteren een werkbezoek in Amsterdam, daar zijn ze heel voortvarend op een aantal punten... Maar die zeggen ook gewoon: “Indicatiestelling? Dat doen we gewoon niet meer.” Dat zijn voorbeelden van: is het nou zo dat je daarmee de wet overtreedt...? Nee dat is helemaal niet zo. Je overtreedt de wet niet.”

Buurtzorg-Jong

Een andere partij die ook regelmatig door de andere respondenten wordt genoemd in het kader van nieuwe praktijken is Buurtzorg Jong. Zij maken onderdeel uit van Buurtzorg Nederland, een organisatie die in zes jaren van 12 medewerkers naar 5.600 medewerkers is gegroeid met een overhead van 27 medewerkers. In 2011 zijn ze uitgeroepen tot ‘Beste werkgever’ en voor 2012 zijn ze opnieuw genomineerd. Ze breiden hun dienstverlening uit naar Zweden, Japen en Amerika en zijn zich sinds kort met twee teams op de jeugdzorgmarkt gaan richten. Ze onderscheiden zich van andere organisaties door samen met de cliënt en zijn/haar netwerk naar de beste oplossingen te zoeken, de medewerkers verantwoordelijk te stellen voor het leveren van professionele zorg en de effectiviteit van de zorg centraal te stellen. Er wordt niet meer zorg geleverd dan nodig is en niet langer dan nodig is. In 2011 hebben ze € 7 tot € 8 miljoen financiering niet ontvangen. Een reden is dat ze op basis van aantallen gefinancierd worden, maar er is sprake van een maximum waarboven ze niet vergoed krijgen. Een andere reden is volgens de directeur: “Je moet voorkomen dat je zorg levert...Dus we hebben heel veel situaties waar we soms maar 1 keer komen...en dan laten we het telefoonnummer achter en zeggen we: nou bel maar als het niet lukt.” Die eenmalige bezoeken worden niet gefinancierd. De oprichter en directeur van deze organisatie zegt: “Er moet steeds op individueel niveau gekeken worden: hoe zit jouw leven in elkaar, hoe kun je zorgen dat je dat zo goed mogelijk ondersteunt, dat je daarin het netwerk wat er is, blijft benutten. En dat je op een fatsoenlijke manier oud wordt en

dood kan gaan.” Een van de valkuilen waar veel partijen in stappen, is dat regels van buiten vertaald worden naar regels van binnen en eigenlijk moet het andersom: “dit is wat we willen, zo willen we werken.” Mensen hebben vaak de neiging om van boven naar beneden te redeneren dus er is een balanced scorecard, er worden doelen gesteld die vertaald worden in jaarplannen en uiteindelijk leidt die plannenmakerij nergens toe. Het vormt eerder een belasting dan een ondersteuning. Het zorgverleningsproces is een logisch proces waarbij over patiënten gesproken moet worden in plaats van over productiviteit en productie. Hoe vaak komen problemen voor, wat kan eraan gedaan worden, hoe kunnen slimmere oplossingen bedacht worden en hoe deel je die kennis. Dat is een heel andere dynamiek.

In Nederland wordt op dit moment ongeveer 30%-40% zorg geleverd die volgens de directeur niet nodig is. Dit komt doordat we de nadruk leggen op wat mensen niet kunnen in plaats van wat ze wel kunnen. Hij zegt hier het volgende over: “Als je redeneert dat je langskomt voor een wasbeurt of voor de kousen dan is het een ding, maar als je zegt: “nee ik kom iemand zijn leven weer op de rit zetten, dan zit daar je grote verschil.” De kracht van het model dat gehanteerd wordt, is dat hoge kwaliteit zorg geleverd wordt wat minder kost. En medewerkers staan te popelen om voor deze organisatie te mogen werken en de kracht, motivatie en creativiteit van de mensen om dingen voor elkaar te krijgen, ziet de directeur overal gebeuren en vindt hij het mooiste wat er is. “Ze bestoken wethouders, politici, iedereen die ze maar te pakken kunnen krijgen.. Dat is de basishouding in ons vak. Die hebben geen last van hiërarchie, die laten zich niet intimideren door welke positie dan ook, maar dat is ontstaan de laatste 20 jaar door al die lui die stelselmatig vanuit machtsposities op mensen hebben ingewerkt, dat is een hele vernietigende manier van organiseren.” Buurtzorg Nederland heeft zelf een ICT systeem ontwikkeld, waardoor de administratieve kosten tot een minimum worden beperkt. De focus van het systeem ligt op de eenvoudige manier van administreren waar een systeem onder zit wat data genereert, want het gaat veel meer over de vraag wat het effect is dan het aantal uren, want dat zegt helemaal niets. De directeur geeft aan continu gehinderd te worden door de bestaande wet- en regelgeving en op de vraag hoe hij daarmee omgaat, zegt hij: “Gewoon kijken hoe je beide werelden tevreden kunt houden zonder dat het effect heeft op de binnenwereld. Je moet je sowieso niet laten leiden door wetten.”

5. Conclusie en Discussie

Als gekeken wordt naar de vraag wat er nodig is om nieuwe praktijken te ontwikkelen en hoe institutionele veranderingen de totstandkoming daarvan beïnvloeden, dan hebben de interviews belangrijke input geleverd. Eerst wordt stilgestaan bij de regulatieve, normatieve en cultureel cognitieve elementen en hun invloed op de totstandkoming van nieuwe praktijken. De proposities die in hoofdstuk 2 geformuleerd zijn, worden daar waar nodig aangescherpt. Vervolgens wordt specifiek gekeken naar de nieuwe praktijkontwikkeling in de jeugdzorg. Daar waar de empirie de literatuur onderschrijft, wordt dit aangegeven. Tegelijkertijd worden er nuances aangebracht. De onderzoeksvraag wordt daarna beantwoord, gevolgd door de beperkingen en aanbevelingen.

5.1 Invloed van regulatieve elementen op nieuwe praktijkontwikkeling

De regulatieve verandering houdt in dat de Wet op de jeugdzorg vervangen wordt door de Wet zorg voor jeugd. De verantwoordelijkheid voor de zorg voor jeugd komt hiermee integraal bij gemeenten te liggen. Daar waar voorheen sprake was van (financiële) verkokering tussen jeugdhulpverlening, jeugd-GGZ, maatregelen in het justitiële kader, worden de middelen door middel van een decentralisatie-uitkering in het gemeentefonds gestort. De gemeenten kunnen zelf bepalen hoe ze de zorg vorm en inhoud geven. Dat de huidige wetgeving en de financieringssystematiek een negatieve invloed hebben op de totstandkoming van nieuwe praktijken wordt bijna unaniem door de respondenten bevestigd. 90% van de respondenten vindt de wet een hindernis die niet uitnodigt om onbevangen te werk te gaan en te experimenteren. 95% vindt de financieringsstructuur een obstakel wat er onder andere voor zorgt dat er perverse prikkels ontstaan. Zo zegt een zorgaanbieder: "Je moet zorg leveren, je moet je productie halen dus je moet zoveel mogelijk en zo lang mogelijk in een gezin zitten, omdat je anders je productiviteit niet haalt dus daar zit een hele perverse prikkel die er echt uit moet." Dit wordt bevestigd door een andere zorgaanbieder, die zei: "V&J bepaalt en betaalt ... Zelf is dat een hele betrouwbare en consistente partner die ook goed betaalt. Men was dus tevreden als aanbieder, ik zeg niet dat dit uit het belang van de cliënt is." De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling schrijft hier het volgende over:

"Momenteel hebben de vele financiers een eigen systematiek, die onvoldoende overeenkomt

met de uitvoeringswerkelijkheid en bovendien gepaard gaat met diverse perverse prikkels” (RMO, 2011).

Veel respondenten hebben aangegeven dat ruimte om te handelen een belangrijke voorwaarde is om dat te doen wat echt nodig is. Het ministerie geeft de gemeenten die ruimte om in de lokale situatie te bepalen hoe iets georganiseerd wordt en met welke partners dat gedaan wordt. Echter de gemeenten zijn ook vrij om te bepalen of ze op de uitvoering gaan ‘zitten’ of afstand houden. Voor deze ontwikkeling waarschuwt de Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling in haar Briefadvies aan de staatssecretaris van VWS. Zij stellen dat ontkokering een perpetuum mobile kan worden: *“Wat we vandaag ontkokeren, kan morgen alweer de nieuwe koker zijn. Het nettoresultaat is doorgaans meer bureaucratie en meer frustratie”* (RMO, 2011). BMC die onder andere de Wet op de jeugdzorg geëvalueerd hebben, onderschrijven de noodzaak om genoeg ruimte krijgen in hun publicatie ‘Van Denken naar Doen.’ Hierin stellen zij dat: *“Als de transformatie van de jeugdzorg zich beperkt tot pure decentralisatie, is de kans groot dat daarmee ook de tekortkomingen van dat stelsel worden overgenomen. Om de aan de transformatie verbonden kansen te verzilveren, is kennis en visie, maar ook durf en vertrouwen nodig. En kaders die ruimte bieden”* (Stam & Doodkorte, 2011). Naast ruimte wordt de financiële prikkel genoemd als reden om de samenwerking met andere partijen te zoeken en na te denken over wat belangrijk is, aldus een zorgaanbieder. Een beleidsadviseur van een gemeente zegt hier het volgende over: *“wij kunnen die proeftuinen doen, omdat die transitie eraan zit te komen. Instellingen willen met ons op deze manier mee gaan denken, omdat ze weten dat het straks verandert en omdat ze weten dat ze daarmee mede invloed kunnen hebben op de richting die het gaat krijgen. Ik denk niet dat instellingen zo constructief mee zouden werken als daar geen verandering op tilt zou zijn.”* De brancheorganisatie onderschrijft dit door te stellen: *“Je gaat scherper kijken, je gaat kijken naar wat je core business is dus je gaat zakelijker naar je eigen organisatie kijken en inderdaad concurrentie maakt het ook spannender. Dat hele gelaten gedoe van ach die subsidie komt wel, een procentje erbij een procentje eraf.... Dat is voor geen enkele organisatie goed.”*

85% van de gemeenten is overtuigd dat als men in het preventieve veld investeert, beroepen op de zwaardere, duurdere vormen van zorg (gedeeltelijk) kan worden voorkomen. Zo stelt een respondent van een gemeente: *“als jij investeert in de voorkant*

en ook het voordeel hebt en aan de andere kant het nadeel voelt als je het niet doet dan geeft dat wel een prikkel.” De wethouder van een grote gemeente geeft dit ook aan: “Eigenlijk moet je het lef hebben om te zeggen: er gaat minder geld naar die dure zorg, dat stoppen we in die preventie.” Het rapport van BMC benadrukt het belang van een financieringsstructuur die professionals aan de voorkant mandaat geeft om met zo min mogelijk bureaucratie ondersteuning in te schakelen (Stam & Doodkorte, 2011).

Zowel propositie 1A als 1B blijven gehandhaafd. Wetten, regels en financiële kaders hebben een negatieve invloed op de totstandkoming van nieuwe praktijken in de jeugdzorg. Uit het bovenstaande blijkt dat regulatieve elementen een negatieve invloed hebben op het ontwikkelen van nieuwe praktijken. Propositie 1 is hiermee bevestigd.

5.2 Invloed van normatieve elementen op nieuwe praktijkontwikkeling

De zorg voor jeugd is volgens de brancheorganisatie een ingewikkeld vak: “Het is een vak waar je enorm jouw handjes aan kan branden als het niet goed gaat.” De provincie onderschrijft dit door te stellen dat de rechtsbescherming voor het kind er niet voor niets is: “Dat kind, zijnde de klant, wordt anders de dupe.” De angst om fouten te maken, is prominent aanwezig in de antwoorden die de respondenten geven. 80% van de respondenten geeft aan dat men zich door deze angst niet vrij voelt om buiten het boekje te treden. Het wordt ook als één van de oorzaken genoemd voor de huidige bureaucratie, zoals een wethouder het formuleert: “Vanwege de risico’s dat als het misgaat...dan ben je eigenlijk de Sjaak.” De gemeenten die na de transitie integraal verantwoordelijk worden, voelen deze maatschappelijke druk en zijn zich ervan bewust dat als het misgaat, de wethouder zich dient te verantwoorden. 86% van de respondenten van de gemeenten doen uitspraken over het verantwoordelijkheidsbesef dat ze hebben als het om deze kwetsbare doelgroep gaat. Er zijn ook respondenten (15%) die zich zorgen maken of de financiële middelen voor de zorg voor jeugd, die in het gemeentefonds gestort worden, wel voor dit doel gebruikt zullen worden. Ze kunnen en mogen deze middelen ook aan andere doeleinden besteden. Een wethouder van een gemeente denkt dat daarmee het democratische gehalte van de gemeente onderschat wordt en zegt hierover: “Jeugdzorg is politiek ongeveer altijd het belangrijkste onderwerp...Het college van wethouders durft zich dat niet te veroorloven.” Ook de

Bureaus Jeugdzorg en de zorgaanbieders geven aan dat de veiligheid van het kind centraal moet staan. Uitspraken als “ongedeelde hulp voor het ongedeelde kind” en “Ieder kind blijvend veilig” illustreren dit.

In de interviews is ook gesproken over marktwerking en winst genereren in de zorg. 60% van de respondenten vond dit niet gewenst en daarmee werd de propositie niet voldoende gesteund. Opmerkelijk is een bericht wat na het interview met een ministerie aanvullend werd gestuurd en als volgt luidt:

“In het AO van 22 juni heeft de SP hier weer vragen over gesteld waarna ... een motie van Mevrouw Kooiman (SP) is ingediend en daarna aangenomen (nr. 224 (31839) die als volgt luidt: “overwegende dat het geld dat voor jeugdzorg is bedoeld, ten goede moet komen aan de hulp en zorg voor kinderen; verzoekt de regering, ervoor te zorgen dat jeugdzorginstellingen, die gefinancierd zullen worden door de gemeente, geen winstoogmerk hanteren, en gaat over tot de orde van de dag.”

Propositie 2 wordt gedeeltelijk bevestigd. De proposities 2A en 2B blijven gehandhaafd. De angst om fouten te maken heeft een negatieve invloed op het ontwikkelen van nieuwe praktijken. De maatschappelijke druk heeft een positieve invloed op het verantwoordelijkheidsbesef van de betrokken partijen. Dit verantwoordelijkheidsbesef heeft een negatieve invloed op het ontwikkelen van nieuwe praktijken.

Propositie 2C blijft niet gehandhaafd. Slechts 60% van de respondenten geeft aan dat marktwerking in de zorg niet acceptabel is.

5.3 Invloed van cultureel cognitieve elementen op nieuwe praktijkontwikkeling

DiMaggio en Powell (1983) geven aan dat organisaties die in dezelfde bedrijfstak opereren, dezelfde praktijken en routines ontwikkelen als antwoord op de (veranderende) omgeving. Dit blijkt ook uit het onderzoek. 75% van de respondenten noemt ‘1 Gezin 1 Plan’ als kans en 70% van de respondenten ‘Eigen Kracht’. Twee belangrijke overtuigingen, die hieraan ten grondslag liggen, zijn ‘investeren in het preventieve veld, bespaart in de tweede lijn’ en de ‘Civil Society gedachte’. Een verklaring kan gevonden worden in de literatuur. Als pragmatische legitimiteit verworven wordt door zich te conformeren aan wetten en regels, morele legitimiteit ontleend wordt aan onbaatzuchtige idealen dan wordt cognitieve legitimiteit verworven door zich te conformeren aan modellen en standaarden (Suchman, 1995). Organisaties

die in een omgeving met veel onzekerheid opereren, streven naar begrip vorming. Door het begrijpen, worden situaties als vanzelfsprekend aangenomen en dit betekent dat organisaties mimetisch isomorfe acties uitvoeren; de meest vooraanstaande praktijken, die de meeste zekerheid bieden worden door veel partijen opgevolgd (DiMaggio & Powell, 1983).

Propositie 3A wordt voldoende gesteund. Ruim 70% van de respondenten benoemd dezelfde kansen en zij doen dat met dezelfde achterliggende overtuigingen en aannames. Van deze overtuigingen geldt dat er twee dominant waren. Dit geldt niet voor de bedreigingen. Een mogelijke verklaring ligt in het verschil tussen de overeenkomstige doelgroep en verschillende financiële afhankelijkheidsposities van de partijen. Voor alle partijen geldt dat de doelgroep het kind of het gezin is. De kansen die genoemd worden, hebben daar ook betrekking op en getuigen niet van enorme variatie. Als naar de financiële afhankelijkheidsposities gekeken wordt, zijn daar verschillen op te merken. De aanbieders zijn financieel afhankelijk van de gemeenten, de gemeenten zijn financieel afhankelijk van de overheid, de overheid is in deze hoedanigheid niet financieel afhankelijk en de brancheorganisatie en nieuwe toetreders ook (nog) niet. Het is logisch dat de verschillende partijen, elk vanuit hun overtuigingen, verschillende bedreigingen benoemen. De diversiteit daarvan is dus groot. Deze propositie behoeft derhalve verfijning. In plaats van te stellen dat cultureel cognitieve elementen een negatieve invloed hebben op de totstandkoming van nieuwe praktijken zou deze moeten luiden:

Een geringe diversiteit aan cultureel cognitieve elementen heeft een negatieve invloed op de totstandkoming van nieuwe praktijken.

5.4 Nieuwe Praktijken in de jeugdzorg

Een van de bronnen van institutionele verandering is de tegenstrijdigheid die kan ontstaan tussen institutionele legitimiteit en inefficiency (Seo & Creed, 2002). De institutionele verandering in de jeugdzorg komt voort uit de inefficiënte verkokerde manier van werken. Inconsistenties binnen en tussen de sociale structuren veroorzaken spanningen en conflicten, waardoor bewustwording ontstaat om de huidige status te veranderen (Seo & Creed, 2002). De wet- en regelgeving werd door nagenoeg alle respondenten genoemd als belemmerend voor nieuwe praktijkontwikkeling. Nu de Wet

op de jeugdzorg komt te vervallen en gemeenten beleidsvrijheid krijgen om de jeugdzorg lokaal vorm te geven, was de verwachting dat er een grote pluriformiteit aan nieuwe praktijken zou ontstaan. De gemeenten geven immers zelf aan dat als er in het preventieve veld geïnvesteerd wordt, men daar in de tweede lijn de vruchten van plukt in de zin dat daar minder jeugdigen in terecht komen en zo fors bespaard kan worden. De financiële prikkel om te innoveren is aanwezig. Er ontstaan wel nieuwe praktijken, maar het isomorfisme is heel hoog. Koene (2006) geeft aan dat regulatieve legitimiteit genoeg is om een organisatorisch veld te vestigen en naarmate het veld groter wordt, worden de normatieve en cultureel-cognitieve legitimiteit toegevoegd. Men zou verwachten dat als de regulatieve legitimiteit vervalt of sterk verandert, de normatieve en cultureel-cognitieve elementen ook veranderen of in ieder geval ter discussie gesteld worden. Temeer daar de gevestigde partijen de regulatieve legitimiteit ter discussie stellen en er naar aanleiding daarvan ook nieuwe wet en regelgeving komt. Gedeeltelijk kan dit verklaard worden door de literatuur.

Organisaties in dezelfde bedrijfstak zullen dezelfde praktijken en routines ontwikkelen als antwoord op de (veranderende) omgeving (DiMaggio & Powell, 1983). Dit kan worden verklaard door het feit dat organisaties die in een sterk ontwikkelde institutionele omgeving opereren en in staat zijn isomorf te worden met deze omgeving, hier hun bestaansrecht mee verdienen en zo over de noodzakelijke middelen kunnen beschikken om te overleven (Meyer & Rowan, 1977). Echter de verandering in dit onderzoek is naar aanleiding van het ongenoegen met de bestaande praktijk door de gevestigde partijen geëntameerd. Dat de partijen als reactie op de komende veranderingen isomorf gedrag vertonen, is bijzonder te noemen.

Een verklaring is mogelijk te vinden in de sterke normatieve druk die in deze sector overheersend genoemd kan worden. De angst om fouten te maken is enorm en het verantwoordelijkheidsbesef van de partijen is groot. Zoals één van de respondenten het verwoordde: "Het is een vak waar je enorm jouw handjes aan kan branden als het niet goed gaat." Hoewel het regulatieve element verandert, blijft deze angst vooralsnog prominent aanwezig. Het gaat om een uiterst kwetsbare doelgroep en een respondent van de gemeente zegt hierover: "Iemand is verantwoordelijk, die wordt ter verantwoording geroepen en de samenleving wil grip hebben. Die wil die veiligheid garanderen. We accepteren niet dat het niet mogelijk is om in deze tijd en in deze samenleving de veiligheid van kinderen voor 100% te garanderen." Daar waar

regulatieve legitimiteit voldoende is om een organisatorisch veld te vestigen (Koene, 2006), toont dit onderzoek aan dat regulatieve legitimiteit in een geïnstitutionaliseerd veld volgt nadat de normatieve legitimiteit en cultureel-cognitieve legitimiteit is verworven. Dat de normatieve dwang sterk vertegenwoordigt is in de zorgsector wordt bevestigd door de nieuwe toetreders. Hij zei hier het volgende over: “VGZ Noord-Limburg zei: mooi concept, maar of ik het dan alsjeblieft buiten hun gebied kon doen, want anders zouden de bestaande relaties verstoord raken. Wij worden als indringer gezien..Achmea vond dat wij teveel aandacht krijgen van de staatssecretaris, van de buitenwereld en noem het maar op. Men heeft mij gezegd : wij moeten tegenwicht bieden..”

Nieuwe praktijken en institutioneel ondernemerschap

Institutionele verandering en de totstandkoming van nieuwe praktijken worden vanuit de wetenschappelijke literatuur vaak toegedicht aan institutioneel ondernemerschap. Lounsbury & Crumley geven aan dat dit beeld te eenzijdig is en toekomstig onderzoek zou zich moeten richten op de interacties tussen een breed veld van actoren. Dit is een wederzijds proces dat meerdere fasen doorloopt en begint met de erkenning van een activiteit als een afwijkende activiteit, de erkenning dat de bestaande praktijk niet (langer) werkt, de politieke processen die doorlopen moeten worden en de weerstanden die het hoofd geboden moeten worden (Lounsbury & Crumley, 2007).

Toetsing van deze literatuur in dit onderzoek levert in het kader van institutioneel ondernemerschap en nieuwe praktijkontwikkeling enerzijds bevestiging op en anderzijds een bevinding die niet volledig in lijn is met de literatuur.

De erkenning dat de bestaande praktijk in de jeugdzorg niet langer werkt, hebben er inderdaad toe geleid dat bijvoorbeeld een Bureau Jeugdzorg Amsterdam tot een andere manier van werken is overgegaan. Daarbij hebben zij veel weerstanden het hoofd moeten bieden en hebben zij nieuwe denkkaders gevormd, gebruik makend van de veelvoud aan institutionele contexten. Daarbij geldt dat ze politieke onderhandelingen hebben moeten voeren, onder andere om niet langer de wettelijke indicatiebesluiten uit te voeren en daarmee de legitimiteit van hun nieuwe praktijken te borgen. Hier is geen sprake van een individuele actie, maar van een gezamenlijke inspanning om tot verandering te komen. De respondent verwoordt dit als volgt: “De 15 randgemeente, de gemeente Amsterdam en de zes stadsdelen moeten het op dezelfde manier doen, maar

ook de ministeries meekrijgen, anders mag het niet eens. Die hebben we allemaal meegekregen.” Hiermee wordt de literatuur onderschreven waar wordt gesteld dat institutioneel ondernemerschap de collectieve actie is van individuen en andere entiteiten die instituties transformeren (Aldrich, 2010).

Als de case van de nieuwe toetreders, Buurtzorg Jong, bestudeerd wordt, wekt dit de indruk dat hier sprake is van een individuele institutionele ondernemer. Weliswaar borduurt de oprichter voort op de ervaringen, die hij heeft opgedaan als ondernemer in de thuiszorgmarkt en daarmee wordt recht gedaan aan het perspectief in de literatuur waarbij institutioneel ondernemerschap gezien wordt als een soort ‘bouwpakket’ waarbij nieuwe institutionele raamwerken samengesteld worden uit de bestaande veelvoud aan institutionele contexten (Koene, 2006). Echter toen Buurtzorg Nederland in 2006 werd opgericht tussen de vele thuiszorgorganisaties, die door de marktwerking elkaar hevig beconcurrerden, is het deze ondernemer gelukt in 6 jaren te groeien van een handvol medewerkers naar 5.600 medewerkers, waarbij opgemerkt dient te worden dat de overhead uit 27 medewerkers bestaat. Als het model van nieuwe praktijkontwikkeling van Lounsbury & Crumley (2007) voor deze case doorlopen wordt, wordt de nieuwe werkwijze die door deze ondernemer gelanceerd is zeker gezien als een ‘afwijkende variatie’ die niet binnen de context van het normaal theoretiseren valt. Sociaal wordt dit gezien als probleem en de bestaande partijen doen hun best de bestaande grenzen te beschermen om de afwijkende variatie tegen te werken. Dat de nieuwe praktijken van deze ondernemer de politieke onderhandelingen doorstaan hebben, wordt bevestigd door een ministerie waar de respondent zegt: “Nou ik vind Buurtzorg-Jong echt wel een voorbeeld.” Het bijzondere is dat de methodiek ‘Eigen Kracht’ die door 70% van de respondenten als kans benoemd wordt door deze ondernemer al jaren wordt toegepast. Waar het volgens hem om draait, is: “Er moet steeds op individueel niveau gekeken worden: hoe zit jouw leven in elkaar, hoe kun je zorgen dat je dat zo goed mogelijk ondersteunt, dat je daarin het netwerk wat er is, blijft benutten. En dat je op een fatsoenlijke manier oud wordt en dood kan gaan.”

5.5 Beantwoording onderzoeksvraag

De centrale vraag van dit onderzoek is:

Hoe beïnvloeden institutionele veranderingen de totstandkoming van nieuwe praktijken in de jeugdzorg?

Deze vraag zal beantwoord worden nadat de drie deelvragen zijn beantwoord.

Deelvraag 1

Wat zijn de veranderingen in het institutionele kader in de jeugdzorg?

De veranderingen die in het onderzoek naar voren kwamen, waren:

- Opheffen verkokering van de sector jeugdhulpverlening
- Eén financier (de gemeente) in plaats van versnipperde financiering
- De komst van één nieuwe wet Zorg voor jeugd
- Decentralisatie van de integrale jeugdzorgtaak naar gemeenten
- Transformatie waarbij een deel van de zorg wordt teruggegeven aan de samenleving ('Civil Society').

Deelvraag 2

Wat is de invloed van de regulatieve, normatieve en cultureel-cognitieve elementen in de jeugdzorgsector op de ontwikkeling van instituties?

De wet is een hindernis die niet uitnodigt om onbevangen te werk te gaan en te experimenteren. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat ruimte om te handelen een belangrijke voorwaarde is dat te doen wat echt nodig is. Naast ruimte wordt de financiële prikkel genoemd als reden om de samenwerking met andere partijen te zoeken en na te denken over wat belangrijk is. De brancheorganisatie onderschrijft dit door te stellen: "Je gaat scherper kijken... je gaat zakelijker naar je eigen organisatie kijken... Dat hele gelaten gedoe van ach die subsidie komt wel, een procentje erbij een procentje eraf.... Dat is voor geen enkele organisatie goed."

Normatieve elementen hebben invloed op het ontwikkelen van mimetisch isomorfisme. Een grote meerderheid van respondenten ziet dezelfde kansen en ontwikkelen dezelfde nieuwe praktijkontwikkeling. De angst om fouten te maken, is prominent aanwezig in de antwoorden die de respondenten geven. 80% van de respondenten geeft aan dat dat men zich door deze angst niet vrij voelt om buiten het boekje te treden. Het wordt ook

als één van de oorzaken van de huidige bureaucratie genoemd, zoals een wethouder het formuleert: “Vanwege de risico’s dat als het misgaat...dan ben je eigenlijk de Sjaak.” De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling noemt dit het Savannah-effect. Zij stellen dat het landelijk en gemeentelijk beleid is gebaseerd op de angst voor het optreden van dit soort incidenten (RMO, 2011).

Het isomorfisme is tevens terug te vinden in de overtuigingen en aannames. Aan de kansen die door de respondenten genoemd worden, liggen twee dominante aannames aan ten grondslag.

Deelvraag 3

Wat is er nodig om nieuwe praktijken in de jeugdzorg te ontwikkelen?

Beleidsvrijheid, ruime financieringsmogelijkheden en samenwerking met ketenpartners zijn naar voren gekomen als vereisten om tot nieuwe en succesvolle ontwikkelingen te kunnen komen. Het rapport van BMC benadrukt het belang van een financieringsstructuur die professionals aan de voorkant mandaat geeft om met zo min mogelijk bureaucratie ondersteuning in te schakelen (Stam & Doodkorte, 2011). Daar waar tegen grenzen van wet- en regelgeving aangelopen wordt, zoekt een ondernemer naar de ruimte die er is. Bureau Jeugdzorg Amsterdam spreekt over de geest van de wet en de nieuwe toetreders zegt hierover: “Je moet je sowieso niet laten leiden door wetten.” Daarnaast is het belangrijk om keuzes te maken. De nieuwe toetreders geeft aan dat het belangrijk is om het lef te hebben als bestuurder om te kiezen voor een andere manier van organiseren. Dit wordt door een wethouder onderschreven, die stelt: Eigenlijk moet je het lef hebben om te zeggen: er gaat minder geld naar die dure zorg, dat stoppen we in die preventie.” Lef tonen en ruimte zoeken zijn niet de enige ingrediënten voor een succesvolle nieuwe praktijkontwikkeling. De ruimte moet ook geboden worden om nieuwe ideeën uit te werken. Een sterke lobby bij ketenpartners is daarbij van essentieel belang. De bestuursvoorzitter van Bureau Jeugdzorg Amsterdam is jarenlang gemeentesecretaris van de gemeente Amsterdam geweest en daarvoor was hij 10 jaren werkzaam bij de Rijksoverheid. De respondent zegt hier het volgende over: “We hebben natuurlijk een bestuurder die ook nogal zichtbaar is. Dat helpt natuurlijk wel. We waren natuurlijk al wel begonnen voordat hij er was, maar het is wel heel gunstig dat hij erbij is

gekomen.” Dit heeft ertoe bijgedragen dat de gemeente Amsterdam, maar ook de ministeries hun goedkeuring uitgesproken hebben over de nieuwe manier van werken, wat de legitimiteit ten goede kwam. De nieuwe toetreders verworven deze legitimiteit door in de praktijk zijn succes te bewijzen. Zij hebben een klanttevredenheid score van een 8,9, wat neerkomt op de hoogste score in de sector en ze zijn voor het tweede jaar op rij de beste werkgever van het jaar geworden. Dit geldt voor de thuiszorgsector, maar nu zijn hun praktijken ook op de jeugdzorgmarkt gaan inzetten, benaderen veel gemeenten hen op basis van hun succes in de thuiszorgmarkt. Ook deze organisatie heeft een sterke lobby richting de ketenpartners. Hier geldt dat niet alleen dat de bestuurder zelf sterk lobbyt, maar ook zijn medewerkers. Hij zegt hier het volgende over: “Het zijn hele netwerken, ze bestoken wethouders, politici, iedereen die ze maar te pakken kunnen krijgen. Ik krijg altijd van Bussemaker (*politica; red.*) te horen: ja ik kan nergens in Nederland verschijnen voor een of andere spreekbeurt en dan krijg ik weer zo’n clubje van jou op mijn nek. Laatst ...was er een bijeenkomst van Rutte, daar zaten ook 3 of 4 mensen van ons in de zaal en die zijn hem buiten gewoon gaan opwachten en vragen dan: weet jij wel wat wij doen? En weet je: die houding, dat is de basishouding van mensen in ons vak.”

Beantwoording hoofdvraag

Regulatieve veranderingen komen tot stand doordat de bestaande spelers in het veld de regulatieve legitimiteit ter discussie stellen. De normatieve elementen in combinatie met de cultureel cognitieve elementen zijn daarbij sterk van invloed op de beweging die de partijen maken en resulteren weliswaar in nieuwe praktijkontwikkeling, maar met een hoog isomorf gehalte.

5.6 Beperkingen

Zoals elk onderzoek kent ook dit onderzoek een aantal beperkingen. In de eerste plaats is er binnen één bedrijfstak onderzoek gedaan. Dit betekent dat alleen generaliserende uitspraken over deze bedrijfstak gedaan kunnen worden, omdat het goed mogelijk is dat door verschillende dynamieken in andere bedrijfstakken er anders gereageerd wordt op institutionele verandering.

Een andere beperking is de duur van het onderzoek. Dit onderzoek had een tijdsplan van ongeveer 7 maanden en de interviews zijn in een tijdsbestek van 6 weken afgenomen.

Dit kan een statisch beeld opleveren doordat er gedurende één periode in de tijd onderzoek is gedaan en er sprake is van een momentopname. Bij longitudinaal onderzoek kan op meerdere momenten in de tijd onderzocht worden wat de effecten zijn van institutionele verandering en mogelijk zou dit een rijker beeld geven. Een kanttekening die geplaatst dient te worden, is de samenstelling van de groep respondenten. De verhouding gemeenten – zorgaanbieders is 7 om 8 wat een goede verhouding genoemd kan worden. De groep ‘overheid’ bestond uit slechts 3 respondenten, wat ten opzichte van de andere groepen een disbalans is. In dit onderzoek zijn er niet meer partijen vanuit de overheid bij de transitie betrokken dan de twee ministeries en de provincie, maar mogelijk had een extra interview bij een andere provincie aanvullende informatie opgeleverd. De nieuwe toetreders is tevens ondervertegenwoordigd, doordat de spoeling in dit segment dun is. Tenslotte kan het feit dat alleen het topmanagement van een organisatie geïnterviewd is een beperking zijn. Zij zullen andere kansen en bedreigingen zien dan bijvoorbeeld het middenmanagement dat eerder en vaker de signalen van de werkvloer doorkrijgt (Floyd & Lane, 2000).

5.7 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

Vervolgonderzoek wat gedurende een langere periode inventariseert wat de invloed is van institutionele verandering op de totstandkoming van nieuwe praktijken in de jeugdzorg, zou een rijker en dynamischer beeld geven. Het zou interessant zijn om na de decentralisatie te onderzoeken of de 6 ‘unieke’ kansen die genoemd zijn, ook benut zijn. Hetzelfde geldt voor de bedreigingen, die genoemd zijn: waren deze veronderstellingen juist? Zijn er tijdens en na de transitie meer nieuwe toetreders gekomen? Waarom zijn zij toegetreden en hoe heeft de gevestigde orde daarop gereageerd? Omdat dit onderzoek een prospectief karakter had, is het interessant om de ontwikkelingen in de tijd te blijven volgen en daarbij een juiste balans tussen de respondenten te vinden. Vergelijkbaar onderzoek binnen een andere, aanpalende sector (bijvoorbeeld ouderenzorg of ambulante psychiatrie) kan wellicht boeiende overeenkomsten en/of verschillen opleveren als naar de regulatieve, normatieve, maar vooral ook de cultureel-cognitieve elementen gekeken wordt. Hoe is het daar gesteld met de ‘Civil Society?’

5.8 Managementaanbevelingen

In deze paragraaf wordt ingegaan op de meest opvallende resultaten die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Deze worden vertaald naar managementaanbevelingen voor organisaties die nieuwe praktijken willen ontwikkelen en daarbij te maken hebben met druk vanuit bestaande instituties.

Wettelijke kaders

Dat wet- en regelgeving belemmerend werkt, is uit dit onderzoek naar voren gekomen. De partijen die het meest vergevorderd waren met nieuwe praktijkontwikkeling waren degenen die de grenzen van de wet opzochten en zich niet hebben laten leiden door wetten.

Financiële kaders

Deze kaders kunnen sturend en zelfs leidend ervaren worden, zeker als er sprake is van een subsidierelatie of een doeluitkering. De organisaties die de interpretatie van de wet ruim zagen, maakten ook zeer proactief financieringsafspraken met de wederpartij. Hiermee wordt bedoeld dat niet afgewacht werd wat de voorgestelde financieringsstructuur zou worden, maar dat men stelde: “op deze manier zouden we het financieel graag geregeld zien” met de daarbij behorende argumenten. Dit leidde in de praktijk tot pragmatische afspraken.

Normatieve druk

Normen en waarden kunnen in belangrijke mate het handelen beïnvloeden door de druk van sociale verantwoordelijkheid. Dit is niet noodzakelijkerwijs een belemmering, maar uit dit onderzoek komt naar voren dat het wel als zodanig ervaren wordt. Het beleggen van de verantwoordelijkheden op de juiste plaats (in dit onderzoek was dat de professional) en het bieden van voldoende ruimte om deze verantwoordelijkheden te nemen, geeft de medewerker naast voldoening in het werk ook vertrouwen dat hij/zij de juiste dingen doet. Daarnaast is het belangrijk te realiseren en te erkennen dat fouten gemaakt zullen worden of dat dingen mis kunnen gaan, hoe dramatisch de gevolgen ook kunnen zijn. Dit risico dient met alle echelons in de maatschappij gedeeld te worden, zodat de professional zich voldoende gesteund voelt zodat hij/zij samen met het lokale netwerk ervoor kan zorgen dat ‘Ieder kind blijvend veilig’ is.

Bibliografie

- Aldrich, H. (2010). Beam me up, Scott(ie)! Institutional theorists' struggle with the emergent nature of entrepreneurship. *Research in the Sociology of Work*, 20, 329-364.
- Aldrich, H. (2011). Heroes, Villains, and Fools: Institutional Entrepreneurship, NOT Institutional Entrepreneurs. *Entrepreneurship Research Journal*.
- Aldrich, H., & Fiol, C. (1994). Fools rush in? The institutional context of industry creation. *Academy of Management Review*, 19, 645-670.
- Baecke, J., Bremmer, P., & Glas, M. (2006). *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg*. Bestuur & Management Consultants. Barneveld: BDU Grafisch Bedrijf.
- Baecke, J., Bremmer, P., & Glas, M. (2006). *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg*. Leusden: BMC.
- Barley, S., & Tolbert, P. (1997). Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution. *Organization Studies*, 18(1), 93-117.
- Battilana, J., Boxenbaum, E., & Leca, B. (2008). *Agency and Institutions: a review of institutional Entrepreneurship*. Boston: Harvard Business School.
- Battilana, J., Leca, B., & Boxenbaum, E. (2009). How Actors Change Institutions: Towards a Theory of Institutional Entrepreneurship. *The Academy of Management Annals*(Vol. 3, No. 1), 65-107.
- Benson, J. (1977). Organizations: A dialectic view. *Administrative Science Quarterly*, 22(1), 1-21.
- BJz, R. (2012). *Jaarplan 2012 van Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam*. Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam.
- Bourdieu, P. (1990). *The Logic of Practice*. Stanford, CA, USA: Stanford University Press.
- Broersma, A. (2006). De implicaties van de Wet op de jeugdzorg voor de jeugd-GGZ, een overzicht. *Tijdschrift voor Gezondheidsrecht*, 30, 497-504.
- Brouwer, W., & Rutten, F. (2009). 'Cowboy in de zorg' komt ook iets brengen: kapitaal en kennis. *Me Judice*, 2.
- Bryman, A., & Bell, E. (2007). *Business research methods*. Oxford New York, NY, USA: Oxford University Press.
- Burger, A., & Veldheer, V. (2001). The Growth of the Nonprofit Sector in the Netherlands. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30(2), 221-246.
- Clark, P. (2000). *Organisations in action: Competition between contexts*. London: Routledge.
- Cohen, M., & Bacdayan, P. (1994). Organizational Routines Are Stored As Procedural Memory: Evidence from a Laboratory Study. *Organization Science*, 5(4), 554-568.
- Collis, J., & Hussey, R. (2009). *Business research, a practical guide for undergraduate and postgraduate students*. Houndmills, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Delft, g. (2012). http://www.delft.nl/Inwoners/Actueel/Pers/Persberichten/Januari_2012/Nieuw_jeugdbeleid.
- DiMaggio, P. (1988). *Interest and agency in institutional theory*. In L. Zucker (Ed.), *Institutional patterns and organizations: Culture and Environment*. Cambridge: Ballinger.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.

- Eisenhardt, K. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14(4).
- Emirbayer, M., & Mische, A. (1998). What is Agency? *American Journal of Sociology*, 103(4), 962-1023.
- Feldman, M. (2003). A performative perspective on stability and change in organizational routines. *Industrial and Corporate Change*, 12(4), 727-752.
- Fligstein, N. (1997). Social Skill and Institutional Theory. *American Behavioral Scientist*, 397-405.
- Floyd, S., & Lane, P. (2000). Strategizing throughout the Organization: Managing Role Conflict in Strategic Renewal. *The Academy of Management Review*, Vol. 25, No. 1, 154-177.
- Garud, R., Hardy, C., & Maguire, S. (2007). *Institutional Entrepreneurship As Embedded Agency: An introduction to the special issue*. Organization Studies.
- Garud, R., Jain, S., & Kumaraswamy, A. (2002). Institutional Entrepreneurship in the sponsorship of common technological standards: the case of Sun Microsystems and Java. *Academy of Management*, 45(1), 196-214.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society*. Berkely, CA, USA: University of California Press.
- Goodrick, E., & Salancik, G. (1996). Organizational Discretion in Responding to Institutional Practices: Hospitals and Cesarean Births. *Administrative Science Quarterly*, 41(1), 1-28.
- Greenwood, R., & Suddaby, R. (2006). Institutional Entrepreneurship In Mature Fields: The Big Five Accounting Firms. *The Academy of Management Journal*, 49(1), 27-48.
- Greenwood, R., Suddaby, R., & Hinings, C. (2002). Theorizing Change: the role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. *The Academy of Management Journal*, 45(1), 58-80.
- Hannan, M., & Freeman, J. (1984). Structural Inertia and Organizational Change. *American Sociological Review*, 49(2), 149-164.
- Hansmann, H. (1980). The Role of Nonprofit Enterprise. *The Yale Law Journal*, 89(5), 835-901.
- Hiatt, S., Sine, W., & Tolbert, P. (2009). Pabst to Pepsi: Social movements, entrepreneurial opportunity, and the emergence of the American soft drink industry. *Administrative Science Quarterly*, 635-657.
- Holm, P. (1995). The dynamics of Institutionalization: Transformation Processes in Norwegian Fisheries. *Administrative Science Quarterly*, 40(3), 398-422.
- IPO. (2011). *IPO-reactie Rijksbegroting 2012*. Interprovinciaal Overleg. Den Haag: IPO.
- Jarzabkowski, P. (2004). Strategy as Practice: Recursiveness, Adaptation, and Practices-in-Use. *Organization Studies*, 25, 529-560.
- Kamerman, S. (2011, 03 25). Laten we weer eens samen gaan opvoeden. NRC.
- Klein, K. (2011, December 22). www.denhaag.nl. Opgehaald van www.denhaag.nl/home/bewoners/to/programmabureau-jeugd.htm
- Koene, B. (2006). Situated human agency, institutional entrepreneurship and institutional change. *Journal of Organizational Change Management*, 19(3), 365-382.
- Koroglu, V. (sd).
- Koroglu, V. (2011, Januari 13). www.gemeenteleiden.nl.
- Lawrence, T., & Suddaby, R. (2005). Institutions and Institutional Work. In *Handbook of Organization Studies*, 2nd edition (Draft ed., pp. 1-99). Sage.

- Lounsbury, M., & Crumley, E. (2007). New Practice Creation: An Institutional Perspective on Innovation. *Organization Studies*, 993-1012.
- Lounsbury, M., & Glynn, M. (2001). Cultural Entrepreneurship: Stories, legitimacy and the acquisition of resources. *Strategic Management Journal*, 545-564.
- MacIntyre, A. (2007). *After Virtue* (Third Edition ed.). Notre Dame, Indiana, USA: University of Notre Dame Press.
- Maguire, S. (2007). Institutional Entrepreneurship. *International Encyclopedia of Organization Studies*, 674-678.
- Maguire, S., Hardy, C., & Lawrence, T. (2004). Institutional Entrepreneurship in emerging fields: HIV/AIDS treatment advocacy in Canada. *The Academy of Management Journal*, 47(5), 657-679.
- Mair, J., & Marti, I. (2009). Entrepreneurship in and around institutional voids: A case study from Bangladesh. *Elsevier*, 419-435.
- Meyer, J., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Meyer, J., & Rowan, B. (1983). The structure of educational organizations. In J. Meyer, & W. Scott, *Organizational environments: ritual and rationality* (pp. 71-97). Beverly Hills, CA, USA: Sage.
- Miles, M., & Huberman, A. (1994). *Qualitative Data Analysis*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Munir, K., & Phillips, N. (2005). The Birth of the 'Kodak Moment': Institutional Entrepreneurship and the Adoption of New Technologies. *Organization Studies*(26), 1665-1687.
- Mutch, A. (2007). Reflexivity and the Institutional Entrepreneur: A Historical Exploration. *Organization Studies*, 1123-1140.
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses To Institutional Processes. *The Academy of Management Review*, 16(1), 145-179.
- Oliver, C. (1992). The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organization Studies*, 563-588.
- Palmer, D., & Woolsey Biggart, N. (2002). *Organizational Institutions. The blackwell companion to organizations*.
- Perkmann, M., & Spicer, A. (2007). 'Healing the Scars of History': Projects, Skills and Field Strategies in Institutional Entrepreneurship. *Organization Studies*, 1101-1122.
- Perry, J., & Rainey, H. (1988). The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy. *The Academy Of Management Review*, 13(2), 182-201.
- Powell, W., & Colyvas, J. (2008). Microfoundations of Institutional Theory. In R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin, & R. Suddaby, *Handbook of organizational institutionalism* (pp. 276-298). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Powell, W., & DiMaggio, P. (1991). *The New Institutionalism and Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Rao, H. (1998). The Construction of Nonprofit Consumer Watchdog Organizations. *Chicago Journals*, 103(4), 912-961.
- RMO. (2011). *Bevrijdend kader voor de jeugdzorg*. Den Haag: Textcetera.
- Rothenberg, S. (2007). Environmental managers as institutional entrepreneurs: The influence of institutional and technical pressures on waste management. *Journal of Business Research*(60), 749-757.
- Schein, E. (1990). Organizational culture. *American Psychologist*, 45(2), 109-119.

- Schneiberg, M., & Lounsbury, M. (2008). Social movements and institutional analysis. In R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby, & K. Sahlin, *Handbook of organizational institutionalism* (pp. 648-670). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Schumpeter, J. (1934). *The Theory of Economic Development* (3rd ed.). New York, NY: Oxford University Press.
- Scott, W. (2001). *Institutions and Organizations*. (3rd edition).
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration*. New York, NJ: Harper & Row.
- Seo, M., & Creed, W. (2002). Institutional Contradictions, Praxis and Institutional Change: A Dialectical Perspective. *Academy of Management Review*, 27(2), 222-247.
- Shane, S., & Venkataraman, S. (2000). The promise of entrepreneurship as a field of research. *Academy of Management Review*(25), 217-226.
- Stam, P., & Doodkorte, P. (2011). *Van denken naar doen*. Amersfoort: BMC Advies & Management.
- Stinchcombe, A. (1997). On the Virtues of the Old Institutionalism. *Annual Review of Sociology*, 23, 1+2-18.
- Strang, D., & S.A., S. (1998). Diffusion in organizations and social movements: From Hybrid Corn to Poison Pills. *Annual Review of Sociology*, 24, 265-290.
- Suchman, M. (1995). Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *The Academy of Management Review*, 20(3), 571-610.
- Sztompka, P. (1991). *Society in action: The theory of social becoming*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Veldheer, V., & Burger, A. (1999). History of the Nonprofit Sector in the Netherlands. In L. Salamon, & H. Anheier (Red.), *Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy.
- Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, M., & Teeven, F. (2011 йил 30-09). From www.rijksoverheid.nl.
- Voss, C., Tsikriktsis, N., & Frohlich, M. (2002). Case research in Operations Management. *International Journal of Operations & Production Management*, 22(2), 195-219.
- Wesselink, M. (2011, Oktober). www.utrecht.nl.
- Winter, M. d., Manshanden, J., San, M. v., Graas, T., & Ruiter, D. d. (2012). *Ontzorgen en normaliseren*. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Den Haag: Textcetera.
- www.binnenlandsbestuur.nl. (2011). www.binnenlandsbestuur.nl. From www.binnenlandsbestuur.nl.
- www.jeugdzorgnederland.nl. (n.d.).
- www.maartenfaas.com. (2011). www.maartenfaas.com. From www.maartenfaas.com.
- www.rijksoverheid.nl. (2010). www.rijksoverheid.nl.
- www.wetten.overheid.nl. (n.d.).
- Yin, R. (2009). *Case Study Research*. Sage Inc.
- Yperen, T. v., & Woudenberg, A. v. (2011). *Werken in uitvoering*. Nederlands Jeugd Instituut. Utrecht: Nederlands Jeugd Instituut.

Bijlagen

Bijlage 1 Vragenlijst

1. Hoe werkt de jeugdzorg op dit moment? Waarom werken ze zo?
2. Zijn er veranderingen noodzakelijk?
3. Wat gaat er veranderen?
4. Hoe ziet de jeugdzorg er na de transitie idealiter uit?
5. Welke ruimte biedt deze transitie om dingen anders te doen (innoveren) of andere dingen te doen?
6. Waarom kon dit vóór de transitie niet?
7. Als u een strategische keuze maakt, in hoeverre wordt dit besluit nu bepaald/gestuurd door de wet- en regelgeving?
8. In hoeverre zal dit na de transitie anders zijn?
9. Welke kansen ziet u met deze transitie?
10. Welke bedreigingen ziet u met deze transitie?
11. Wat heeft u nodig om uw doelen te bereiken?
12. Ziet u kansen voor nieuwe toetreders om de jeugdzorg markt te gaan bedienen?
13. Vindt u marktwerking in de jeugdzorg een goede ontwikkeling?

Bijlage 2 Citaten uit interviews

Interpretatie tabel
Propositie bevestigd
Propositie verworpen
Geen/Neutrale uitspraak

Regulatieve elementen	Nr.	Wetten / Regels	(Financieel) Beleid
Gemeente 1	1	Je wilt natuurlijk het kind helpen, maar als je zo aan regels gebonden bent, ben je als hulpverlener heel veel tijd kwijt om eerst die regeltjes te kennen en dan het daar naartoe te schrijven.	daar zitten kansen doordat al die financiële prikkels eruit gaan. Voorheen was het: uit welk potje kan het, waar kunnen we het naar toe schrijven?
Gemeente 2	2	Ik denk dat het goed is dat die indicatiebesluiten die nu door bureau jeugdzorg worden gedaan, dat dat eraf gaat. Wat in het verleden is gebeurd, al die vinkjes, eigenlijk is dat de politisering van de jeugdzorg geweest.	Je gaat straks naar professioneel diagnosticeren en nu is het meer bureaucratische diagnose. Het nu gaat meer over geld en recht hebben op.
Gemeente 3	3	Die wet maakt het bureaucratisch en log. Ik heb nu niet het gevoel dat ik er nu invulling aan kan geven. Dat komt door die wet, dat gaat nu allemaal via de provincie... En ik ben officieel wethouder Jeugd & Gezin, maar ik heb nog geen enkele beleidsmaatregel genomen op het gebied van Jeugd.	Ik heb nu niet het gevoel dat ik er nu invulling aan kan geven. Dat komt door die wet, dat gaat nu allemaal via de provincie, dat geld gaat allemaal rechtstreeks naar allerlei organisaties.
Gemeente 4	4	Ik snap dat er wettelijke kaders ... nodig zijn. We moeten voorkomen dat er teveel wordt dichtgeregeld. Dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte voor een integrale aanpak en een goed perspectief voor kinderen.	hoe je het moet lezen, is dat je wel financieel verantwoordelijk bent, maar eigenlijk niets te vertellen hebt.
Gemeente 5	5	We krijgen meer verantwoordelijkheden om te organiseren, maar of we nu ook meer vrijheden krijgen, dat denk ik niet. Er is ook een gedeelte wat bovenlokaal gewoon geregeld zal zijn en waar je niet zelf invloed kan uitoefenen op de programma's die worden gegeven.	Als er straks sprake is van niet geormerkte gelden dan vraag ik mij af of elke gemeente ze wel aan jeugdzorg zal besteden.
Gemeente 6	6	Je hebt te maken met veel verschillende lagen. De provinciën doen nu heel veel en dan heb je er toch weinig zicht op. Je bent dan toch altijd in lagen aan het denken en het zou toch zo moeten zijn dat die bruggen sneller geslagen worden...Dat je een beetje onconventioneel kan denken en handelen. Dat zou de kracht moeten zijn.	De provinciën doen nu heel veel en dan heb je er toch weinig zicht op. Je bent dan toch altijd in lagen aan het denken en het zou toch zo moeten zijn dat die bruggen sneller geslagen worden. Zodat je geld snel kan inzetten
Gemeente 7	7	Het risico dat daarbij ontstaat is dat alles zo vastgeregeld wordt, dat het nog verder af komt te staan, dat het in de praktijk betekent dat eigenlijk het ministerie het gaat regelen. Dan betekent dat je dan bij dat soort gezinnen geen Eigen Kracht meer kan inzetten. Dat moet eigenlijk toch wel mogelijk blijven.	Je ziet dat er nu een aantal dingen niet goed gaan als het gaat over zorg voor jeugd. Dat heeft met allerlei zaken te maken, maar dat heeft ook te maken met versnipperde financiering.

Regulatieve elementen	Nr.	Wetten / Regels	(Financieel) Beleid
Bureau Jeugdzorg 1	8	en dat het een strakke uitvoeringsorganisatie is met een aantal wettelijke taken en inspectiekader waarbij je je ook niet als ondernemer kunt opstellen en... dat wij ook tot op dit moment in de vigerende wet- en regelgeving waterscheiding hebben tussen het indicerende stuk en het uitvoerende hulpverleningsstuk.	Je ziet nu al dat het lastig is om jeugdigen buiten de provincies op te nemen, omdat er geen financieringsafspraken zijn...Dat wordt straks nog een stuk complexer.
Bureau Jeugdzorg 2	9	De Wet...zegt dat gezinnen die het moeilijk hebben, daar moeten wij naar toe. Dat doen we. En die mogen we gezinsgericht aanpakken. Er staat nergens dat het niet mag. Als je een indicatie als een soort dam ziet, wat in de oude manier van denken zit, maar dat is de bedoeling van de wet niet, dan ben je geen muziek aan het maken.	Dat zijn wel financieringskaders, maar dan maak je daar maar andere afspraken over met je financiers.
Bureau Jeugdzorg 3	10	In wezen denk ik dat de wet redelijk ruim is. En ook de veranderingen die daarin komen, blijven redelijk ruim. Wat je ziet dat de wet wordt vervolgens uitgewerkt in allerlei uitvoeringsregels, 1 van de dingen die je ziet is dat binnen de wet enorme bureaucratie is ontstaan.	Het is noodzakelijk dat op ministerieel niveau flexibel wordt omgegaan met geldstromen zodat de praktijk in staat is de kwaliteit te verbeteren zonder gehinderd te worden door de schotten tussen de ministeries.
Aanbieder 1	11	Die wet is een hindernis geworden...Een nieuwe wet leidt niet tot betere zorg.	Een ding wat geleerd is, is dat die verkokering dus iedereen met zijn eigen financiering, eigen toeleiding, eigen indicatiestelling dat bevordert niet de samenwerking tot integrale zorg. Die financiering nu is wel hinderend.
Aanbieder 2	12	Dan krijg je de bizarre situatie dat vervolgens iedereen gaat roepen: ja maar die indicatiebesluiten daar moeten we vanaf, bij wijze van spreken degenen die het bedacht hebben, gaan roepen we moeten er vanaf...je bent te bureaucratisch... maar dat is de opdracht geweest..En dan krijg je nu die transitie en dan krijg je het grote risico dat met hen denken in het CJG eigenlijk hetzelfde weer opnieuw gebeurt.	Als je dan vervolgens ziet wat ervan terecht komt ... om beheersmatige, financieel technische redenen om de boel in de hand te kunnen houden qua uitgaven dat ze doorgeslagen zijn. Toen hebben we een uit de hand gelopen situatie gekregen dat soms het aanbod van de zorg waar naar toe geleid werd goedkoper was dan het traject ernaar toe!
Aanbieder 3	13	Het hele idee van onafhankelijke indicatiestelling is een farce. En dat moet je ook helemaal niet willen, want dan ontstaat allerlei bureaucratie en schotten en tijdverlies en wachttijden.	Die financiering levert wel een schot op, vind ik. Dat verschil in financiering...ja Jeugdformaat heeft daar geen probleem die heeft een andere financiering en op dat moment heb je dus een probleem in de samenwerking. Als we geen DBC kunnen openen op een klant dan krijgen we niet betaald.
Aanbieder 4	14	De wet is richtinggevend, maar we denken ook met zijn allen dat er bepaalde zaken in staan die er mogelijk helemaal niet in staan, waar we interpretaties over gedaan hebben, want wie kent die wet nu eigenlijk helemaal.	Dan moet je wel samenwerken dan kun je niet anders en als die verschillende financieringsstromen er vanaf gaan met jeugd-ggz die nu ook op een totaal andere manier gefinancierd wordt, maar ook jeugd-LVG. Dat heeft ook veroorzaakt dat er schotten tussen zaten. Het geeft een perverse prikkel. Je moet zorg leveren, je moet je productie halen dus je moet zoveel mogelijk en zo lang mogelijk in een gezin zitten, omdat je anders je productiviteit niet haalt dus daar zit een hele perverse prikkel die er echt uit moet.

Regulatieve elementen	Nr.	Wetten / Regels	(Financieel) Beleid
Aanbieder 5	15	Vraag: Dat is toch in de Wet op de jeugdzorg vastgelegd, dat bijvoorbeeld BJz niet en de indicatie mag afgeven en de zorg zelf mag leveren? Ja dat klopt en vanuit de geschiedenis is ook meerdere keren geprobeerd om ... de LWI's te decentraliseren naar de provincies, maar dat is niet gelukt of niet gebeurd. En dat maakt dat we hier te maken hebben met een unieke situatie en in de nieuwe wet zie je ook dat de bepaling van scheiding wel weer terugkomt.	Je mag verwachten dat die financiële schotten verdwijnen... zodat ze makkelijker met die AWBZ instellingen kunnen schakelen, kinderen kunnen doorplaatsen of verwijzen of noem maar op. Dat die schotten die er nu nog zijn tussen een BJz en een CIZ verdwijnen. Het kan een voordeel zijn. V&J bepaalt en betaalt JB en JR. Zelf is dat een hele betrouwbare en consistente partner die ook goed betaalt. Men was dus tevreden als aanbieder, ik zeg niet dat dit uit het belang van de cliënt is.
Ministerie 1	16	Dat is wel iets wat we echt wel hebben geleerd, wat ik ook wel heb geleerd met de Wet op de jeugdzorg: je moet niet alles willen regelen voor de meest ingewikkelde gevallen. Het toch een soort 80-20 regel...Zoals we toen met de Wet op de jeugdzorg toen met Bureau Jeugdzorg hebben geformaliseerd, eigenlijk de puntjes hebben uitgeschreven wat dat bureau moet doen, zover zullen we dus nu niet gaan. Dus op een bepaalde manier leg je het wel vast natuurlijk, maar je wil ook ruimte laten aan gemeente zelf om ... te kunnen bepalen hoe je dat organiseert. Dus daarin wil je vrijheid geven, maar je wilt wel een soort maatschappelijke opdracht bij de gemeente neerleggen.	Wij willen zo min mogelijk vastleggen in ons financieringsverhaal, omdat je al zoveel mogelijk ruimte wilt bieden en gemeenten kunnen dan in de manier waarop zij het geld ter beschikking stellen ook... weer aparte afspraken maken over dat je zoveel budgetruimte hebt voor innovatie of zo.
Ministerie 2	17	Als je dan zo'n wet hebt...dat mensen zoiets hebben van : je gaat toch altijd uit van de hoogste pieken en excessen en daar maak je dan beleid op. Je maakt in 't algemeen geen beleid op het gemiddelde. Politici willen ook beschermd zijn tegen de grootste incidenten. Die willen dat afdichten, want dat zijn de dingen waar je op valt.	Dus als beleidsadviseur...zit je ..tussen enerzijds die beweging om snel te handelen en anderzijds je gezond verstand dat zegt: ja maar zo snel kan het allemaal niet. Je hebt niet vandaag op morgen de hele boel veranderd. En voordat je het weer veranderd hebt, komt er weer een nieuwe wind en ga je weer daarheen.
Provincie	18	En dan komt dus rechtsbescherming in beeld en bij rechtsbescherming hoort rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dat is nu geregeld in de wet en als je beleidsvrijheid geeft dan wordt dat niet of onvoldoende geregeld. Beleidsvrijheid en zorg op maat is nooit 1 op 1 te rijmen met rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtmatigheid in een rechtstaat.	Maar het is de vraag of je met een experimenteerartikel uit de wet de financiering, die ook met een AMVB is geregeld, aan de kant kan zetten.
Brancheorganisatie	19	Je moet aan een aantal meldcodes voldoen, aan wettelijke regelingen, dat wordt nu al door het ministerie keurig netjes uitgewerkt dus daar zijn we heel erg blij mee. Gemeenten waren daar minder blij mee, die willen graag het geld en de volledige, maximale beleidsvrijheid om het helemaal naar eigen wil in te kunnen richten en daar past dit natuurlijk gewoon niet bij.	Ik denk dat de wet op de Jeugdzorg het heel erg ingewikkeld heeft gemaakt. En deze weet heeft ook alles zo vastgelegd en alles vast heeft omschreven dat er een enorm bureaucratisch apparaat is ontstaan.

Regulatieve elementen	Nr.	Wetten / Regels	(Financieel) Beleid
Nieuwe Toetreders	20	Je moet je sowieso niet laten leiden door wetten, maar als je kijkt naar de AWBZ zoals die nu is ingericht, ja dat is een ramp. Je hebt die producten en daar krijg je voor betaald als je ze ook levert. Het is dus heel uitnodigend om ze ook te leveren. Wij zeggen: nee je moet voorkomen dat je zorg levert.	Maar heel veel van die situaties krijgen we dus ook niet uitbetaald. Bij elkaar hebben we afgelopen jaar 7 of 8 miljoen niet vergoed gekregen. Omdat je bijvoorbeeld geen afspraken hebt met ClZ voor dat eenmalige bezoek. Je hebt die producten en daar krijg je voor betaald als je ze ook levert. Het is dus heel uitnodigend om ze ook te leveren.

Normatieve elementen	Nr.	Fouten	Verantwoording	Marktwerking / Winst maken
Gemeente 1	1	Maar door de Savannah's en zo is er toch een bepaald angst ontstaan om buiten je boekje te treden en als je dan ook nog managers hebt die daar heel strikt in zijn en gewoon dingen verbieden.	Wat nu voor die voogd geldt, geldt straks ook voor de burgemeester, want die wordt eindverantwoordelijk voor het kwetsbare kind dus ik ben er niet zo bang voor dat dat financiële gat gaat vallen, want er is zoveel maatschappelijk druk en die verantwoordelijkheid ligt wel bij de gemeenten.	
Gemeente 2	2	Het is enorm wat we gaan doen en dan ga ik liever langs wegen van geleidelijkheid en groeiemodel dan dat ik ga zeggen: "ik ga het rigoureuus anders doen en ik ga het wiel uitvinden." Vanwege de risico's dat als het misgaat... dan ben je eigenlijk de Sjaak.	Iemand is verantwoordelijk, die wordt ter verantwoording geroepen en de samenleving wil grip hebben. Die wil die veiligheid garanderen. We accepteren niet dat het niet mogelijk is om in deze tijd en in deze samenleving de veiligheid van kinderen voor 100% te garanderen.	
Gemeente 3	3	De vrees is dat er een incident is, en vroeg of laat krijg je dat, en dan is de lokale wethouder verantwoordelijk. De vrees is dan dat daardoor alles weer dicht geregeld wordt. Dat is nu ook de reden dat al die regels er zijn en dat die steeds worden aangepast.	Je moet rekening houden met de omgeving van zo'n kind. Als het uit een streng gelovig milieu komt, zou je daar anders over moeten denken... tja daar kan je – denk ik – niet 1 beleidslijn op loslaten. Maar dat wordt straks wel even lastig. Dat gaat eigenlijk ook niet. Maar toch ligt dat bij de gemeente, die verantwoording moet je als gemeente oppakken. Zo voel ik dat.	Soms gaat marktwerking heel erg goed, maar als het om zorg gaat, geloof ik er niet zo in, omdat die kwaliteitseis heel erg hoog ligt. In de zorg moet gewoon de kwaliteit en de oplossing voor een probleem voorop staan. Marktwerking zou ten koste van de kwaliteit gaan, zeker hoe zwaarder en moeilijker de problematiek is.
Gemeente 4	4	Het is nu gewoon een bureaucratische rim-ram...En dat moeten we ons ...realiseren: je leeft nu eenmaal in een wereld waarin niet alles goed kan gaan en waar fouten gemaakt worden. Je moet accepteren dat het gebeurt en niet in een reflex schieten...dat als er iets fout gaat, je nieuwe regels moet creëren.	Want je zal in de toekomst zeker zien dat als er iets mis gaat de betreffende wethouder ter verantwoording wordt geroepen. Ik vind daar ook niets mis mee, want daarmee is het democratisch gehalte groter, want nu is het vooral de media die erop duikt, maar straks is er ook de gemeenteraad die jou als verantwoordelijk wethouder erop aanspreekt: hoe heb je dit geregeld?	Concurrentie, marktwerking: ik weet niet of dat zo goed is in dit veld. Marktwerking voor een opvoedcursus is prima, maar als het gaat om echte gespecialiseerde zorg of residentiële zorg, volgens mij moet je dat niet willen.
Gemeente 5	5	We hebben te maken met een kwetsbare groep waar je ook geen experimenten mee moet gaan uithalen natuurlijk. Als het slecht gaat met zo'n organisatie en ze kunnen niet meer de kwaliteit zorg leveren die er is afgesproken dan zitten mensen zonder hulp en dat is zeer ongewenst.	Vraag: is de gemeente straks inhoudelijk ook verantwoordelijk of alleen procesverantwoordelijk? Meneer: Geen idee. Heb jij daar een idee over (meneer kijkt naar mevrouw).Mevrouw: nee, ik denk dat de gemeente de kaders moet vaststellen en dat het inhoudelijke advies vanuit betrokken organisaties moet komen. Is dat niet gewoon via de wet 'Publieke Gezondheid' geregeld dat zij met een inhoudelijk advies komen?...Ik denk dat je daar als gemeente ook niet inhoudelijk een visie op moet willen hebben. Als er een deskundige is die zegt dat iets zo en zo moet, dan volg je dat op.	In principe moet je daarvoor open staan, maar wat je ervan verwacht, tja...We hebben te maken met een kwetsbare groep waar je ook geen experimenten mee moet gaan uithalen natuurlijk.

Normatieve elementen	Nr.	Fouten	Verantwoording	Marktwerking / Winst maken
Gemeente 6	6	ja dat soort dingen zijn erg, maar die zijn niet te voorkomen ook niet als je 10 CJG's in een dorp hebt.	je hebt het dan eigenlijk ook over de ogen en oren van de samenleving he. Dingen die je met elkaar ziet of niet ziet of niet wilt zien. Kijk je moet je voorstellen dat er iemand bij je komt met hele grote problemen en dat probeer je op te pakken en dan hoor je er ineens een hele lange tijd niets meer van. Dan ga je daar toch achteraan? Dan denk je toch: "goh het zit mij toch niet lekker."	
Gemeente 7	7	Hoe willen wij ermee omgaan als het mis gaat? Hoe reageer je? Maar ook politiek, maar ook de instelling: hoe kunnen we dat nu op een goede manier tackelen. En wij proberen dat zoveel mogelijk te doen zonder in protocollen te vervallen, wantmaar ja dat is ook nog iets wat uitgezocht moet worden.	Je weet dat als het misgaat in de jeugdzorg, wat een gedoe dat is. Jeugdzorg is politiek ongeveer altijd het belangrijkste onderwerp wat er is en dan hebben wij gemeenteraden die daar dan echt van op tilt gaan. Het college van wethouders durft zich dat niet te veroorloven. Er zit een controlemechanisme op en het democratisch gehalte van de gemeente is denk ik toch nog wel ietsje hoger dan dat van de provincie, het wordt toch wat directer gekozen. Ik kan me niet voorstellen dat er een wethouder is die zich dat durft te veroorloven, want op het moment dat er iets misgaat, is hij ook echt wel de klos.	
Bureau Jeugdzorg 1	8	Of dat inzicht en die solidariteit - en wat dat betreft keert het tij wel op het moment dat het een keer misgaat – maar het is toch de vraag in hoeverre het een duurzaam samenwerkingsverband blijft dat een collectieve verantwoordelijkheid accepteert en die verder gaat dan de gemeentelijke opdracht.	maar dat wel de vraag is wat doe je nu met de kinderen van de wethouder of de kinderen van de gemeenteraadsleden? Het kan best zo zijn dat je als SGP wethouder in een bepaalde gemeente je principiële bezwaren hebt tegen het aborteren van een voogdijpupil waar je dan als wethouder verantwoordelijk voor bent. En de vraag is natuurlijk... waar formele verantwoordelijkheden liggen en waar formele besluitvorming ligt. Het zou toch raar zijn dat je als burgers van een bepaalde gemeente overgeleverd bent aan politieke willekeur. Met name waar het gaat over ingrijpen in het gezinsleven.	Maar ik zie ook firma's die in mijn termen list en bedrog zijn of waar de incompetentie of mishandeling in de institutie ingebakken zit. Dat je als meldpunt kindermishandeling daar onderzoek aan het doen bent om te kijken van he wat gebeurt daar nu?
Bureau Jeugdzorg 2	9	Als je jeugdbescherming op de klassieke manier uitvoert, dan voel je niet al te veel ruimte om onbevangen naar die gezinnen te gaan om daar al je tijd en energie in te steken, omdat je bang bent dat je je voortdurend moet verantwoorden door die ene Savannah die jij een keer meemaakt.	Het gaat erom dat ieder kind waar jij verantwoordelijk voor bent, veilig is. Je bent pas een goede casemanager als je bij machte bent om papa, mama, kindje, broertje, zusje en de oudere broer die al uit huis is om dezelfde tafel te krijgen en een gesprek aan te gaan.	Wat betreft je vragen geloven wij voor de complexe doelgroep waar wij voor werken niet in marktwerking, dat kan allerlei perverse prikkels opleveren.
Bureau Jeugdzorg 3	10	Professionals hebben aan de ene kant de neiging om te zeggen: geef ons ruimte. Aan de andere kant: als je ze loslaat, regelen ze zelf alles dicht. Omdat ze veilig willen zijn. Ze willen zeker weten dat als ze de procedures hebben gevolgd en er is een probleem, er gaat iemand dood of wat dan ook, dat zij niet aansprakelijk zijn.	Als je professional bent dan moet je verantwoordelijkheid nemen. Dat is de andere kant. Als je alles dicht regelt, zeg je op een gegeven moment: ik heb alle regels gevolgd. Dan neem je geen verantwoordelijkheid. Waar je naar toe moet is dat de professional verantwoordelijkheid neemt voor zijn vak. En dat is steeds de kern waar je het over moet hebben.	Ik denk dat we een maatschappelijke verantwoordelijkheid hebben om te zorgen dat die groep kinderen die ernstige veiligheids- en ontwikkelproblemen hebben dat je dat niet als marktprincipe kunt benaderen. Maar ik vind dat de politiek van hoog tot laag verantwoordelijkheid moet nemen voor deze doelgroep en daar zitten dus grenzen in dat opzicht aan de marktwerking.
Aanbieder 1	11	Want als je zegt: iedereen mag het doen en daarna krijg je een paar meldingen van seksueel misbruiken, ja er zitten ook wel risico's aan hoor. Er zijn ook hele kwetsbare gezinnen. En dat begint men ook wel te beseffen hoor, dat we niet zomaar de bestaande structuren kunnen weggooiden.	Straks als het misgaat staat de wethouder van de gemeente voor de camera en mag de vraag beantwoorden: u had dat opvanghuis... gesloten, er was geen geld meer voor en nu? ...En dat mag de samenleving ook weten wat het rendement is. En dan zit het niet zozeer in het feit dat je 100 jongeren hebt geholpen, maar als jij kan aantonen die jongeren met die problemen straks wel een baantje hebben dan moet je dat aan de samenleving laten zien. Dat is dan het rendement.	Marktwerking, ja ik denk dat dit goed is. Ik denk dat het een blessing in disguise is dat er straks minder geld is. Dat beweegt partijen om samen te werken, het beweegt partijen om na te denken wat belangrijk is

Normatieve elementen	Nr.	Fouten	Verantwoording	Marktwerking / Winst maken
Aanbieder 2	12	Maar die verkramping zit in de sfeer van: dat professionals zich in grote mate bekeken voelen en wat betreft de veiligheid van kinderen in een soort kramp schieten en dat heeft er de afgelopen jaren in geresulteerd dat er meer uithuisplaatsingen waren, meer onderzoeken, meer OTS.	Jeugdzorg is een thema en dat het goed gaat met de jeugd en dat het goed gaat met de jeugd ... En geen politicus zal het vandaag aan de dag in zijn bol halen van: ja maar ik vond dat andere belangrijker. Dat zie je wel bij de kunst vandaag de dag he..dan zie je: ja we doen toch een theatertje minder of een orkestje minder. Dat is bij het thema als jeugd, opgroeien jeugd, veiligheid jeugd, dat ligt bij iedereen gevoelig en als we daarin niet investeren, dan kun je je zorgen maken over hoe in de toekomst je land zich moet ontwikkelen.	Die marktwerking, het idee van : dan krijgen we het beste van het goedkoopste dat geloof ik absoluut niet. Maar dat je partijen wat meer bewust laat zijn van de kosten, bewust laat zijn van de kwaliteit, wat ga je nu leveren voor dat geld, dat bewust zijn, vind ik een goede. Maar die marktwerking in de zorg, zoals dat ook in het OV, de thuiszorg, daar geloof ik niet in.
Aanbieder 3	13	We leven in een land dat geregeerd wordt door incidentenpolitiek...En dat is echt heel erg en met de Savannah's en dat soort tragedies is dat alleen maar aangedikt. En we hebben dan in Nederland de neiging dat als daar problemen in zijn – en die zijn er natuurlijk ook – om dat met grote stelselherzieningen structureel op te lossen.	Kijk de gemeentelijke financiering moet concurreren met een hele hoop andere financieringen, ze doen ook de schuldsanering, de huizen, de riolen, de zandbakken en de lantaarnpalen, je kent dat voorbeeld wel en de vraag is een beetje of je niet een of andere gek straks krijgt als wethouder die zegt: nou ik vind de lantaarnpalen een stuk belangrijker dan de jeugdzorg dus trek de stekker er maar uit.	In tegenstelling tot hoe ik net misschien klonk, geloof ik niet in een volledige vrije marktwerking in de zorg, daar geloof ik niet in. Zorg moet ook gebaseerd blijven op de solidariteitsgedachte: dat de sterken voor de zwakken meebetalen. Je krijgt dan toch een situatie dat de krenten uit de pap worden gevist door een paar spelers en dat de ellende overblijft voor de mensen of instellingen die te weinig geld hebben om die middelen ook te verdelen.
Aanbieder 4	14	Wat ook voor die bureaucratie heeft gezorgd, is toch die Savannah-casus waar die hulpverleners toch angst hebben...Het is een kind en dat is de reden dat de jeugdzorg lang in de luwte is geweest en ik denk dat het daarom bedrijfsmatig ook achterloopt, want niemand vindt dat je bedrijfsmatig om moet gaan met kinderen.		Je moet oppassen met marktwerking dat het ervoor zorgt dat je een verkeerde concurrentiestrijd gaat voeren, waardoor dat een cliënt alleen maar er slechter van af is.
Aanbieder 5	15			
Ministerie 1	16	Maar je bent bang, terughoudend om dat te doen dus iemand zal jou moeten bewegen om dat te doen. Je zult wel een beetje gepusht moeten worden en als dat niet gebeurt, gebeurt er niets.	Net als nu de gedeputeerde kan worden aangesproken als het misgaat, maar je dat gebeurt minder, omdat het meer op afstand staat. Ik vind dat iedereen die een rol heeft daarop aangesproken kan worden. Dus de directeur van de organisatie die verantwoordelijk is voor het kind, maar ook degene die bestuurlijk verantwoordelijk is voor die partij, maar die moet aangesproken worden op de rol die hij heeft	Op 5 juli is een motie ...ingediend en daarna aangenomen die als volgt luidt: "overwegende dat het geld dat voor jeugdzorg is bedoeld, ten goede moet komen aan de hulp en zorg voor kinderen; verzoekt de regering, ervoor te zorgen dat jeugdzorginstellingen, die gefinancierd zullen worden door de gemeente, geen winstoogmerk hanteren.
Ministerie 2	17	En voor een deel heeft het te maken met ook toch weer dat maatschappelijk beeld van die incidenten waar het dan misgaat, zo'n Savannah of de andere zaken en dat hebben mensen in hun hoofd en die zien dan iemand die jouw kind uit het huis komt halen of die hulpverlening moet leveren, maar die niet levert. En dat zijn natuurlijk de ergste dingen dat wil iedereen voorkomen. En gek genoeg zijn dat juist de dingen die je niet kunt voorkomen. Je kunt wel 10 hulpverleners inzetten, maar dan gebeurt het nog.	Als ik ...kijk betekent het dat een wethouder Jeugd straks aangesproken kan worden op alle incidenten, op alle geldstromen, op alles wat mis kan gaan in dat systeem. Dus je hebt een andere verantwoordelijkheidsstructuur: een horizontale verantwoordelijkheid tussen een college en een gemeenteraad. Dat is in essentie echt heel anders en alles wat daar achter zit, is gevolg daarvan.	Ik zou dat heel raar vinden, omdat het subsidierelaties zijn, het is overheidsgeld dus dan ga je winst maken met overheidsmiddelen.

Normatieve elementen	Nr.	Fouten	Verantwoording	Marktwerving / Winst maken
Provincie	18	Het is niet zozeer dat wij zeggen: het gaat weg bij ons, o wat erg. Nee, we zeggen: regel het anders, maar waar blijft dat kind? Die rechtsbescherming is dus niet voor niets bij wet allemaal netjes geregeld. Dat kind, zijnde de klant, wordt anders de dupe.	En wat nog veel riskanter is: de uitkeringen van de gelden in het gemeentefonds! Niet geormerkte gelden. Dat betekent dat als je wilt, je er ook asfalt van kunt kopen. Een doeluitkering betekent dat het geld gekoppeld is aan het doel waar je het voor doet, in het gemeentefonds betekent het dat de gemeente vrij is om het te besteden. Ze kunnen zelf invullen hoe ze het willen besteden, ze hoeven het niet aan de kinderen te besteden. Ze kunnen er platgezegd een lantaarnpaal voor neerzetten.	
Brancheorganisatie	19	Het gaat natuurlijk hier over kinderen en het is een hele kwetsbare groep en iedereen voelt zich daar verwant mee en als daar iets mee misgaat dan is iedereen verantwoordigd en krijg je een enorme publieke ophef...en ik zeg ook: als jullie het nu niet goed regelen in de wet, als er straks kinderen dood gaan, wordt het debat weer wel gewoon in de Tweede Kamer gevoerd!	Het idee van de jeugdzorg over de schutting gooien, wil niet zeggen dat de verantwoordelijkheid in Den Haag ophoudt... Het Ministerie blijft stelsel verantwoordelijk en ik zeg ook: als jullie het nu niet goed regelen in de wet, als er straks kinderen dood gaan, wordt het debat weer wel gewoon in de Tweede Kamer gevoerd! Ook in de gemeenteraad, maar ook in Den Haag. Dat blijf je houden en dat is ook heel terecht. Het blijft een landelijke betrokkenheid en een landelijk apparaat dat zich met de jeugdzorg bezig blijft houden.	Kijk, marktwerving in de JB en JR dat is natuurlijk klinkklare onzin. Je hebt het over een materie die gewoon heel gevoelig ligt dus daar moet je als overheid gewoon heel zorgvuldig mee omgaan. Dat ga je toch niet onderbrengen in een systeem van elkaar concurrerende organisaties. Dat is toch echt complete kolder!
Nieuwe Toetreders	20	Schuif het niet door omwille van een regel, een angst of een protocol. Wat we gaan doen, is bedenken hoe we ons in kunnen dekken door allerlei protocollen en procedures te bedenken waardoor we er later niet op aangesproken kunnen worden of je iets verkeerd doet. In plaats van te handelen...Residentieel kun je volgens mij voor 50% voorkomen. Al die kinderen die nu in residentiële oplossingen zitten, dat had niet hoeven.	Het is beschamend om te zien dat ze proberen continu de schijn op te houden alsof het allemaal wel meevalt, dat de dingen die ze doen allemaal zo slecht nog niet zijn terwijl wat zij doen, is te droevig.	Dat is een zoektocht hoe je daar mee omgaat, maar in feite zeggen wij: het maakt ons niet zoveel uit, we zijn een stichting, we zijn geen commercieel bedrijf dus als we voldoende binnen krijgen om dat te doen wat we zouden willen doen, dat is het goed.

Cultureel cognitief	Nr.	Kansen	Bedreigingen	Overtuigingen/Aannames
Gemeente 1	1	Waar wij vooral de kansen zien...het hele civil society principe dus op de vindplaats, naar het kind toe, Eigen Kracht, 1 gezin – 1 plan. De grote kans die wij zien, de financiële prikkel...al het budget komt bij gemeenten dus de financiële prikkel haal je weg.	Ja het ingewikkelde nu van deze periode is dat de 2e lijns partijen zich nu op een heel nieuw veld gaan richten, qua acquisitie, dus dat je als gemeente toch met een kennisachterstand zit van inhoud, ze komen natuurlijk allemaal met een mooi verhaal dus hoe ga je daar op een goede manier mee om. Dat laagdrempelige is iets waar tot nu toe makkelijk overheen gestapt wordt, want dat is ongeveer valkuil nummer 1. Als we die niet goed tackelen dan hebben we heel veel inzet gepleegd in CJG en dan kan je vanaf 2015 het zo zien afglijden, zal ik maar zeggen..... En nu is de grote kunst om al die expertise die overal zit zo bij elkaar te brengen dat je niet in nieuwe hokjes gaat vervallen. En daar hebben we uiteraard nog geen antwoord op	Het is voor gemeenten nog veel belangrijker dan voorheen om het eerstelijns preventieve jeugdbeleid op orde te hebben, want als je dat op orde hebt, gaat het toch schelen bij wat je straks bij de tweede lijn kwijt bent. We hebben nu een laagdrempelig inlooppunt met het CJG. Daar kom je binnen met een vraag en dan gaan ze je verder helpen. Dat staat voor mij bij die transitie vooral voorop dat dat bordje daar kan blijven hangen. Dus niet van: heeft u een probleem, loopt u binnen, maar : heeft u een vraag, loop dan binnen.
Gemeente 2	2	Ik zie het als een positieve ontwikkeling, omdat het goed is dat die knip tussen preventief en curatief verdwijnt. En ik vind het ook goed dat de knip verdwijnt tussen zorg voor kinderen sec en de zorg voor het gezin. Want heel vaak zijn jeugdzorgproblemen geen kindproblemen, maar gezinsproblemen...De koers die je nu inzet is dat je wel sterk in de regie wilt zijn, maar het wel wilt laten liggen bij de samenleving. Dus in de eerste plaats bij de ouders zelf, bij hun netwerk en dan steeds in kringen eromheen..wat we nu gaan doen, is de zorg weer teruggeven aan de samenleving.	Je hebt het perspectief van het individu..., maar je hebt natuurlijk ook het perspectief dat je mensen helpt in het belang van de samenleving. Onafhankelijke instellingen die richten zich met name op het belang van het individu. Als de jeugdzorg meer in handen komt van de gemeente, dus meer van de overheid wordt, dan kan die balans tussen het belang van de samenleving en het belang van het individu kan in het geding komen... Dus die politieke invloed komt nog dichterbij. In principe heb je nu de ingrediënten om het nog erger te maken dan het was. Dat was toen op rijksniveau en we gaan het nu naar gemeenteniveau terugbrengen en loop je dan niet het risico dat gemeenten precies hetzelfde gaan doen als het rijk heeft gedaan.	Het heeft heel veel te maken met niet alleen maar sturen op de jeugdzorg, maar vooral ook sturen op het brede jeugddomein, dus als je gewoon goed zorgt voor je jeugd, goede scholen hebt, goede schoolpleinen dan krijg je minder zorgen om jeugd in de zin van kopzorgen. Dus kopzorgen voorkomen door goede zorgen.
Gemeente 3	3	1 plan 1 gezin is een verantwoordelijkheid van het CJG. Nu is alles verkokerd en nu hebben de gelegenheid omdat allemaal te ontschotten en dat moeten we dan ook doen. Het is meer gebruik maken van de samenleving, van de buurman, de oom of tante.	De vrees is dan dat daardoor alles weer dicht geregeld wordt, voorwaarden scheppen en alles proberen dicht te regelen. Dat is nu ook de reden dat al die regels er zijn en dat die steeds worden aangepast. Wat moet er nu anders gaan waardoor je niet over een paar jaar weer een grootschalige verandering krijgt?	Er gaat minder geld naar die dure zorg, dat stoppen we in die preventie en dan hoop ik dat ik daar gelijk in heb en dat er minder mensen doorstromen naar die dure hulpverlening. Wat mij heel erg bezighoudt, is die toegankelijkheid en laagdrempeligheid. Het moet gewoon logisch zijn dat je daar naar toe gaat.
Gemeente 4	4	Hoe kan je de gedachte 1 gezin 1 plan goed handen en voeten geven, hoe kan je gespecialiseerde zorg anders inzetten, meer naar de voorkant. Meer rondom het gezin in de wijk, eigen kracht, samenhang in het zorgaanbod ...dat zijn elementen waar we op in willen zetten.	We moeten voorkomen dat er een nieuwe knip ontstaat. Jeugdbescherming: daar zit het risico dat er teveel wordt dicht geregeld. Ik ben bang dat als het te dicht geregeld wordt, je hetzelfde krijgt als wat er nu gebeurt met de (goedbedoelde) wet op de jeugdzorg.	Alle professionals roepen dat er echt mogelijkheden zijn om beroepen op die zwaardere zorg te voorkomen als je meer naar die voorkant gaat en in die gezinssituatie thuis eerder die zorg en ondersteuning kan regelen. Ik geloof wel in het concept dat je met elkaar verantwoordelijk bent en dat je mensen in hun kracht moet zetten en mensen niet alleen maar moet vertellen wat goed is, laat ze vooral hun eigen verantwoordelijkheden pakken.
Gemeente 5	5	Daarnaast hebben we een inhoudelijk argument dat wij de klant duidelijkheid willen bieden en bij één loket willen helpen, ook als er sprake is van multiproblematiek, 1 gezin 1 plan.	Als er straks sprake is van niet geoordeelde gelden dan vraag ik mij af of elke gemeente ze wel aan de jeugdzorg zal besteden. Ik denk dat dit, naast de rechtsongelijkheid die kan ontstaan doordat de functie van het CJG niet wettelijk wordt vastgelegd...	Bovendien is het ook zo dat je moet proberen zoveel mogelijk lichtere zorg en zo min mogelijk zwaardere zorg te gaan leveren of zo vroeg mogelijk proberen te voorkomen dat het escaleert.
Gemeente 6	6	Die decentralisaties zijn bedoeld om het dichterbij de hulpvraag of bij de cliënt te krijgen. Dus ja, daar zijn wij hier gewoon goed in. En dan is het gewoon een kwestie van : hoe organiseer je dat? De kracht van het CJG is dat je op een gegeven moment doordat je met alle hulpverleners om één tafel zit je een bepaald gezin kan bespreken en dat iedereen kan aangeven wat zijn zorgen zijn. We proberen nu al zoveel mogelijk volgens het 1 gezin 1 plan concept te werken. En we proberen die omgeving er ook bij te betrekken.		En dat geldt ook voor de toegankelijkheid van een CJG. Ik heb zelf ook een dochter. Als je iets hebt, wil je niet wachten tot de volgende week. Je wilt je vraag kunnen stellen. Als je dan een mail krijgt dat iemand de week erop gaat reageren dan denk je ook: nou ja, laat maar zitten. Dan is je moment voorbij.

Cultureel cognitief	Nr.	Kansen	Bedreigingen	Overtuigingen/Aannames
Gemeente 7	7	Het doel wat gemeenten hebben, maar ook het doel van andere partijen dat je zo dichtbij als mogelijk, zoveel mogelijk 1 gezin 1 plan, 1 hulpverlener, die doelen wil je heel graag realiseren voor de gezinnen... Hoe doe je dat nu die Eigen Kracht en de eigen omgeving inzetten...	Waar we heel bang voor zijn dat er naar die gezinnen gekeken wordt alleen vanuit zo'n maatregel terwijl je als gemeente heel goed weet dat daar een heel breed palet aan hulpvraag is dus als je hele zware kwaliteitsnormen gaat leggen op die maatregel dan betekent dat je dan bij dat soort gezinnen geen Eigen Kracht meer kan inzetten. Het risico dat daarbij ontstaat is dat alles zo vastgesteld wordt, dat het nog verder af komt te staan, dat het in de praktijk betekent dat eigenlijk het ministerie het gaat regelen.	Het idee is vooral dat je of bij de mensen thuis bent of dat je op de plekken bent waar ouders toch al komen. Dus laagdrempelig, toegankelijk zijn. want hoe zwaarder de zorg hoe duurder het wordt...als jij investeert in de voorkant en ook het voordeel hebt en aan de andere kant het nadeel voelt als je het niet doet dan geeft dat wel een prikkel.
Bureau Jeugdzorg 1	8	Ik denk zeker dat er kansen liggen om echt met de kwaliteit van zorg bezig te zijn. Om minder gezichten in een gezin en meer gebruik te maken van lokale zorgstructuren om meer effectief jeugd dicht bij huis te helpen dus de school, sportclub, de wijk, de familie. Er liggen kansen om de professionaliteit die er is niet door bureaucratische regels te laten beperken, maar door je af te vragen wat gewoon praktisch goed zou zijn voor een gezin/jeugdige.	Nou waar ik me vooral zorgen om maak is in hoeverre ze straks normatief kunnen beoordelen hoe het met een gezin gaat. Is het bijvoorbeeld een 6 of een 4, zijn we tevreden over hoe een gezin draait of is het onvoldoende? De maakbare samenleving is heel lastig te creëren namelijk. Dat moeten ze zich goed realiseren. Ik vind het zorgwekkend als ik krantenartikelen lees met de berichten van wethouders die zeggen: laten we de bureaucratische zorg van BJz afschaffen, laten we de mensen naar het gemeentehuis komen en dan lossen we het op.	Dat daarin wat op de schop gaat en dat je daarin alles op alles zet om de instroom in de zware zorg te voorkomen en dat je zoveel mogelijk organiseert in de nabijheid van de jeugdige zelf dat is een open deur en wel goed dat daarin wat gebeurt. Ik denk wel dat er soms wat naïviteit is van wat je denkt dat je daarmee als maximaal haalbaar uithaalt en dat er overspannen verwachtingen zijn over hoe je daarmee alles oplost.
Bureau Jeugdzorg 2	9	In onze methodes zit 1 gezin, 1 plan, 1 gezinmanager, 1 basisteam, dat zijn onze uitgangspunten...Eén van de belangrijkste uitgangspunten bij deze verandering is dat we het gezin helemaal centraal gaan stellen...Ja in die zin is de hele transitie van de gemeente een kans om dit daar precies zo in te brengen. En zij willen eigenlijk ook allemaal gezinsgericht en dichtbij de klant en wij zijn daar eigenlijk een soort sluitstukje van. En dat past allemaal perfect bij elkaar.	Het belangrijkste is om het goed te borgen en ervoor te zorgen dat we niet weer verzanden in nieuwe bureaucratie...Je moet niet alleen het programma ontwikkelen, je moet ook programma-trouw ontwikkelen. Dat is nu de grootste uitdaging...Het risico zit er hier in dat als wij er zelf in slagen om systeemdenken post te doen vatten en als het bij onze netwerkpartners niet ook post vat dan blijven wij een beetje heen en weer zwemmen en dan zal heel veel van onze energie verloren gaan.	En de wezenlijke bedoeling van deze organisatie is: 'ieder kind blijvend veilig' Dat betekent dat gezinnen moet veranderen. Dat is de primaire taak van de gezinsmanager. Er is maar 1 plek waar je dat kunt doen: bij de gezinnen thuis. En wat je vooral moet doen als directie is dat je niet moet doen alsof je het weet. Je moet naar je organisatie luisteren en door het model van onderaf vorm te geven.
Bureau Jeugdzorg 3	10	Wat zou die transitie kunnen opleveren...dat is dat je de methodiek van het werk met dwang en drang centraal moet stellen en dat je moet zorgen dat die transitie niet verwordt tot structuurdiscussies. Dat we logische lijnen proberen te leggen van wat je in een laagdrempelig CJG kan doen en welke reikwijdte dat heeft en waar je op een gegeven moment overgangen gaat realiseren naar vormen van begeleiding, hulpverlening, dwang en drang die niet meer tot de competentie kunnen behoren van een laagdrempelige functie. Dat is de kern van waar we hier naartoe willen.	De risico's zitten erin dat je onvoldoende mensen meekrijgt, dat het je niet lukt om met de verschillende organisaties die je nodig hebt, om het zo te doen. Je bent afhankelijk van elkaar. Dat het je niet lukt om voldoende medewerking te krijgen.	Wat ik heel erg belangrijk vind is dat je van begin af aan ook medewerkers meekrijgt, want ik kan wel iets proberen te bedenken, maar dat is helemaal mijn vak niet zou ik bijna zeggen, die professionals (en dat is iets waar ik iedere keer op hamer) die moeten de ruimte krijgen om binnen kaders ook daadwerkelijk aan de slag te gaan.
Aanbieder 1	11	Wij zien de transitie dus als een kans om de jeugdzorg meer lokaal verankerd te krijgen. Je moet veel meer geloven in de eigen kracht van mensen. Je moet gaan van: "ik zal het voor u oplossen, de helpersmentaliteit" naar: "je hebt een probleem, wat ga je eraan doen en misschien kan ik je daarbij helpen." Daar zit de innovatie. We proberen eerst gewoon ambulante zorg bij mensen thuis te bieden en als dat niet lukt hebben we pleegzorg en gezinshuizen die in die wijken zijn gesitueerd.	Ik denk dat de gemeente niet in de valkuil moeten vallen dat ze hun CJG's niet voldoende ruimte geven Ze moeten de uitvoering daar laten waar die hoort. Dat de gemeente zelf niet op de uitvoeringsstoel gaan zitten en ze ook ondernemingsvrijheid laten bij de zorgaanbieders...Als die gemeenten op de uitvoeringsstoel gaan zitten, dan wordt het bureaucratische zorg.	Omdat wij vinden (al heel lang) dat het ook gaat over de toegankelijkheid van de zorg en de aansluiting bij wat er op het lokale veld gebeurt. Men heeft nu het idee van: alles wat oud is, is fout en nu gaan wij het doen. De gemeenten... hebben zoiets dat ze denken dat er geen overlast veroorzakende jongeren meer zijn, geen comazuipers meer, geen jeugdcriminelen meer, kom nou joh dat is gewoon de maakbaarheid van de samenleving. Er moet meer maatschappelijk verantwoord worden, omdat... opvoeden ... kan je niet los zien van de economische situatie van de ouders, of ouders werk hebben of niet, of kinderen naar het onderwijs gaan of niet, dat is dus de complexiteit.

Cultureel cognitief	Nr.	Kansen	Bedreigingen	Overtuigingen/Aannames
Aanbieder 2	12	<p>Die professional moet meer gaan kijken naar of er mensen zijn in de directe omgeving van zo'n kind die iets met dat kind kunnen in plaats van wij als professionele organisaties...dat vind ik het goede van de nieuwe benaderingswijze. Dan denk ik dat het zo nog wel eens kan zijn dat we in een ander stadium terecht gaan komen en dat jeugdzorgorganisaties, maar ook de LVB-organisaties, maar ook de GGZ-organisaties en misschien ook wel de welzijnsorganisatie de komende jaren naar elkaar toe groeien... We doen voorlopig qua aanbesteding: begeleiding in het kader van de AWBZ en ook nog in het kader van welzijn. En wij doen het omdat het zo nog wel eens zou kunnen zijn dat de hele jeugdzorg als gemeenten het voor het zeggen hebben, het daar ook in wordt meegenomen... En als we ze winnen, die aanbestedingen, dan is het ook een soort uitbreiden van ons pakket in de vorm van straatcoaches, dus de verbinding met sociaal cultureel werk, het jongerenwerk, dat vind ik ook een goeie.</p>	<p>En dan krijg je nu die hele decentralisatie, die transitie en dan krijg je eigenlijk het grote risico dat met hen denken in het CJG eigenlijk hetzelfde weer opnieuw gebeurt. Zo van: het CJG gaan we optuigen en die gaan we veel meer die verbinding laten maken met lokale en we moeten veel minder indicaties doen, dus we moeten vooral op een goede manier toe leiden, maar als er dan indicaties moeten komen, misschien zal het CJG dat dan moeten doen.</p>	<p>Als stevig ingrijpen iets is waarmee het kind of dat gezin geholpen is, dan moeten we dat doen. Maar de afgelopen jaren hebben we ook nog wel eens keuzes gemaakt van: doe dan maar residentieel / pleegzorg waarbij we nog veel te weinig hebben gekeken naar wat de mogelijkheden in de directe omgeving van het kind zijn. Ik denk soms dat kinderen nog wel eens meer geholpen zijn met een goede voetbalvereniging in de buurt en met een betrokken trainer/coach van de voetbalvereniging in de sfeer van een vrijwilliger dan een professional</p>
Aanbieder 3	13	<p>Maar goed, die financiering kan een groot voordeel zijn als het gaat om kostenbeheersing. Het is natuurlijk toch een stok achter de deur voor instellingen om meer samen te werken...het is natuurlijk wel zo dat sinds dit boven de markt hangt dat partijen als Jeugd-GGZ en Jeugdhulpverlening...veel meer gaan samenwerken. Bijvoorbeeld op het gebied van E-mental-health: digitale hulpverlening. Daar liggen prachtige kansen als je het toch met minder moet gaan doen, want vergis je niet, de transitie is ook een bezuinigingsoperatie, er moet 10% vanaf.</p>	<p>Kijk de gemeentelijke financiering moet concurreren met een hele hoop andere financieringen, ze doen ook de schuldsanering, de huizen, de riolen, de zandbakken en de lantaarnpalen, je kent dat voorbeeld wel en de vraag is een beetje of je niet een of andere gek straks krijgt als wethouder die zegt: nou ik vind de lantaarnpalen een stuk belangrijker dan de jeugdzorg dus trek de stekker er maar uit...En ik heb de gemeente als financier gehad, toen ik bij het welzijnswerk werkte in Rotterdam en het Haagse en ik heb ze leren kennen toen destijds als een tamelijk wispelturige partner als het ging om financiering. Over Civil Society: Het is een makkelijke manier om het af te schuiven op de burger, waarbij je ook iets te makkelijk ervan uitgaat dat die burgers daar met elkaar toe in staat zijn. Ik zie problemen ontstaan tussen volwassen-GGZ en Jeugd-GGZ en somatiek en een rare rechtsongelijkheid dat je tot je 18e blijkaar geen verzekerde zorg hebt op het gebied van psychiatrie en na je 18e wel.</p>	<p>De gedachtegang van 1 loket is flauwekul. Daar moeten ze gewoon mee ophouden. Natuurlijk moet het voor mensen duidelijk zijn: waar moet ik zijn. Je moet een loket hebben, maar je moet ook toestaan dat mensen ook via een ander loket binnen kunnen komen...We moeten ophouden met het denken in termen van: alles moet in 1 gaatje vallen. Want daar vang je niet iedereen mee. En wat ook zo'n rare neiging is van: je begint met een hele lichte vorm van zorg en als het nodig is, zet je een zware vorm in (stepped care). Dat klinkt logisch en soms is dat ook een hele goede manier om verstandig met geld om te gaan...Maar soms is het heel erg stom als je die methode volgt dus je moet het verschil weten tussen wanneer het stom is en wanneer niet. Dat vind ik ook met civil society: ja een goed idee. Het roept een ambivalent gevoel bij me op. Aan de ene kant denk ik: heel goed, je moet niet alles van de staat verwachten. Mensen moeten hun eigen leven vorm geven, daar worden ze meest gelukkig van. Dat is ook zo. Aan de andere kant is het wel een hele goedkope manier om bezuinigingen van een ideologisch sausje te voorzien, laten we eerlijk wezen.</p>
Aanbieder 4	14	<p>Ik denk dat het kansen biedt om samen met LVG en GGZ en jeugdzorg er lokaal iets moois van te maken. Ik denk dat je meer moet naar de eigen verantwoordelijkheid van de individuele medewerker, van een cliënt, van een jeugd- en opvoedhulporganisatie en eigenlijk steeds vanuit centraal perspectief vanuit de cliënt gedacht. Maar ook zo snel mogelijk zonder hulpverlening.</p>	<p>Maar goed ik ben daar in die zin nogal sceptisch over in de zin van dat als het geld daadwerkelijk daar is en doorvertaald is, of het dan ook nog op die manier vormgegeven is. Dat die 19 gemeenten dan nog steeds zeggen: we doen het centraal, vanuit 1 punt. Want op het moment dat die gemeenten die gelden toebedeeld krijgen en er hangen geen labels aan dan kan ik me zomaar voorstellen dat een kleine gemeente denkt: nou ik kan dat geld ook wel ergens anders voor gebruiken. Je zult gemeenten duidelijk moeten maken dat als iedere gemeente dit gaat vragen dat dat 3 FTE kost. Drie FTE die we dan niet kunnen inzetten in de zorg. Daar verhoog je de bureaucratie weer mee.</p>	<p>Ik ben zelf Belg en ik zie dat die instituties hier groot zijn, die zijn landelijk, fors. Het veroorzaakt dat je die afstand creëert en dat je dingen gaat overnemen...Ik merk wel dat hier veel meer de nadruk op instituties komt te liggen en ook de verantwoordelijkheid heel snel overgenomen wordt door allerlei partijen.</p>
Aanbieder 5	15	<p>Het beleid is ...om de omgeving er omheen in hun kracht te zetten...men doet hier ook wel pilots met Eigen Kracht...ik geloof daar nog steeds heilig in. Ook als je het in de praktijk ziet, zie je wel dat je de omgeving moet appelleren om mee te doen. In bijna alle gevallen willen die dat ook wel.</p>	<p>Waar de bedreiging na de decentralisatie kan ontstaan, is dat de markt die soms 20% is van een bepaalde populatie dus 20% van de gevallen gaat door naar ons dat Bjjz zegt: nou dat kunnen we zelf ook wel, het verschil is niet heel groot en we werken al op zo'n manier...En een andere bedreiging is dat we niet gekend worden door de gemeenten. Zij weten in principe niet wat WSG is en doet, terwijl we vaak in hun gemeenten zitten</p>	<p>Wat we gaan bereiken is minder schotten, minder verkokering, daarom alles naar gemeenten brengen, meer kinderen in preventie en minder kinderen in de zwaardere zorg, snellere zorg, goedkopere zorg. En ik ben begonnen met Eigen Kracht omdat ik zag, althans dat was mijn beeld, dat de jeugdbeschermers ontzettend aanbod gericht werken. Neeff van 14 heeft een probleem, ik ben HBO professioneel opgeleid en ik neem dat probleem over en ik los het op. Dat is niet de manier waarop het volgens mij moet.</p>

Cultureel cognitief	Nr.	Kansen	Bedreigingen	Overtuigingen/Aannames
Ministerie 1	16	<p>Wat we al jaren willen, is: vraaggericht werken. Dat wil je echt gaan bereiken. En vraaggericht werken betekent dan ook dat je veel meer samenwerkt om wat ...de cliënt is niet in hokjes opgedeeld dus dat is één cliënt of één gezin met een aantal problemen...Je wilt ook echt die andere domeinen erbij betrekken, dus de AWBZ, de GGZ, de LVG.</p> <p>En daarbij is nieuw de gedachte dat opvoeden soms lastig is, dat je met veel vragen zit, dat dat ook geen schande is dat je daar hulp bij vraagt. Dat het niet zo moet zijn dat er een etiketje op jouw voorhoofd moet worden geplakt dat je dan pas hulp krijgt. En dat je een aantal dingen wat normaler worden in de maatschappij en dat je elkaar dan ook op aanspreekt en gezamenlijk verantwoordelijkheid neemt om dingen op te lossen.</p>	<p>Maar het is een lokaal besluit dus de lokale politiek heeft wel invloed op wat je doet. Dus dat houd je denk ik. En hoe dat uitpakt in de concrete situatie, weet ik niet, maar wij zeggen altijd: je mag wel regie voeren, maar niet op de stoel van professionals gaan zitten als politieke bestuurders. Dat vind ik niet gezond.</p> <p>We zien natuurlijk risico's voor een cliënt: op het moment dat de wet op je jeugdzorg vervalt, ja wat is dan mijn recht en als ik nu recht heb op zorg hoe wordt dat dan op 1 januari 2015.</p> <p>Dat is het moeilijke, want een maatschappij veranderen is niet zomaar.</p>	<p>We nemen toch vaak het probleem over van de ouders om het op te lossen en als professional zal je het steeds meer moeten terugleggen bij de ouders zelf.</p>
Ministerie 2	17	<p>Het is de essentie van deze stelselherziening dat er marktwerking inkomt. En dat gemeenten meer keuzes krijgen om zelf aanbieders te kiezen en zelf te bepalen hoe kun je ontschotten.</p> <p>Ik vind het wel goed dat het in het gemeentefonds komt, omdat het de gemeente de ruimte geeft om integraal te werken en het niet vastzit aan het budget, want anders krijg je de verkokering, maar dan op gemeente niveau.</p>	<p>Als je gemeente X hebt en die denkt: nou die bestuurder heeft goede contacten, die komt voort uit een Bzj en die is wethouder geworden en die denkt: nou dat Bzj 2.0 die gaan we maar inkopen. En dan komt er een nieuwe wethouder, 3 of 4 jaar later en die denkt: nou daar zijn we wel klaar mee. Ik wil een hele andere partij: Buurtzorg-Jong... die zetten we erin. En 3 of 4 jaar later zeggen ze dan: we gaan nu JB en JR uit elkaar halen. Dat kan en dat is een risico...Dat kan je niet afdichten met een wetsdingetje, omdat dit de essentie van de wet is, dat dit mogelijk wordt gemaakt.</p>	<p>Gemeenten en instellingen zelf gaven aan dat er teveel mensen vanuit verschillende schotten/disciplines bezig zijn met 1 gezin. Ze wilden meer die beweging naar 1 gezin, 1 plan, 1 hulpverlener</p>
Provincie	18	<p>Je kan best wel wat met gezinsinterventies doen, vroegtijdig en preventief. Het voordeel daarbij is dat je het met de sociale context erbij kunt doen... Vanuit die gedachte zijn ook de gezinsinterventies op gang gekomen...Eigen Kracht.. etc. Is niets mis mee, maar het feit is dat het gezin of iets van een gezin er moet zijn. En er zijn zeker ook zware klanten die niet binnen dat netwerk opgevangen willen worden, die in onmin leven met het thuisfront.</p>	<p>En dan komt dus rechtsbescherming in beeld bij rechtsbescherming hoort rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Dat is nu geregeld in de wet en als je beleidsvrijheid geeft dan wordt dat niet of onvoldoende geregeld. Niet op kwaliteitsniveau van de zorg en niet op rechtspositioneel niveau voor de cliënten en niet op toezichhoudend niveau op kwaliteit. Dus je gaat een enorm probleem krijgen.</p> <p>En wat nog veel riskanter is: de uitkeringen van de gelden in het gemeentefonds! Niet geoormerkte gelden. Dat betekent dat als je wilt, je er ook asfalt van kunt kopen.</p> <p>Wat wij zeggen is dat ze van veronderstelde situaties uitgaan in Nederland die er niet zijn. Je moet het over een realiteit hebben die er is. Kan de society dat en willen ze dat? Het is een verandering die heel veel tijd vraagt.</p>	<p>maar je hoort steeds in elk verhaal doorklinken: veiligheid en kwaliteit dat moet gewaarborgd zijn, want het gaat niet om een kind uit de populatie 'de gelukkigste kinderen ter wereld.' En als je dat uit het oog verliest - en dat zie je heel veel terug in het preventieve verhaal - dan zie je dat de koppels bang worden dat er te weinig aandacht van de gemeenten naar te zware zorg gaat, want het moet toch vooral met preventie kunnen. Nou die mensen snappen het gewoon niet.</p> <p>Ja je bedoelt Civil Society en zo...vreselijk... Welke bureaus heb jij, bij mij zijn ze nooit thuis? ...Papier is geduldig. Wat wij zeggen is dat ze van veronderstelde situaties uitgaan in Nederland die er niet zijn. Je moet het over een realiteit hebben die er is. Kan de society dat en willen ze dat? Het is een verandering die heel veel tijd vraagt.</p>
Brancheorganisatie	19	<p>Ik denk dat er een kans komt om nu echt eens te gaan samenwerken met de jeugd-GGZ en de zorg voor LVB...Dat maakte de samenwerking ingewikkeld. Door dit nu allemaal te decentraliseren naar gemeentelijk niveau zie ik wel dat er meer kansen komen om nu goede integrale zorg te gaan leveren. En deze decentralisatie geeft ook onze leden kansen. Je kan je nu in principe echt als ondernemer gaan gedragen. Je hoeft niet in je eigen gebiedje te blijven met je eigen gemeente, je kan ook zeggen tegen een gemeente: oh jij doet met die aanbieder zaken, nou dat kan je ook met mij doen en ik heb dit en dit en dit pakket en dit en dit en dit programma.</p> <p>En om dat dan deel uit te laten maken van die Eigen Kracht Conferentie, ik vind het allemaal prachtig hoor, maar daar zie je dan die Christenunie-SGP-remsporen in het stelsel zitten... ik denk dan: succes ermee. In een aantal gevallen zal het best wel werken hoor, maar dat hele idee dat we als samenleving straks met zijn allen maar weer op elkaar moeten gaan passen...je moet eens gaan kijken...loop eens over straat...de helft van de mensen loopt in zijn l-phone te loeren, je mag al blij zijn dat die niet onder een bus lopen.</p>	<p>wij hebben erop aangedrongen om het budget wat nu beschikbaar en wat er straks ook overgaat van de provincies naar de gemeente, dat het geoormerkt is. Dat gemeente dus dat geld ook moeten gebruiken om jeugdzorg in te kopen...Daarmee voorkom je al een heleboel problemen...Ze kunnen er dus ook Johan Cruyff trapveldjes van gaan aanleggen, wat ook een vorm van jeugdzorg is, maar misschien niet helemaal de bedoeling ervan is.</p> <p>Daarnaast hebben we erop aangedrongen dat in de nieuwe wet Zorg voor Jeugd die er komt dat daar ook kwaliteitseisen voor het zorgaanbod in op zijn genomen. Dat niet elke malloot die een bordje 'jeugdzorgaanbieder' op zijn voordeur timmert met de gemeente in zee kan gaan.</p> <p>Ik ben bang dat er een juist weer heel veel bureaucratie de kop op gaat steken door deze move. Gemeenten hebben allemaal hun eigen verantwoordings- en financieringssysteem dus als je straks als grote zorgaanbieder met vijf of zes gemeentelijke regio's krijgt, dan krijg je te maken met vijf of zes afdelingen jeugdzorg.</p> <p>En om dat dan deel uit te laten maken van die Eigen Kracht Conferentie, ik vind het allemaal prachtig hoor, maar daar zie je dan die Christenunie-SGP-remsporen in het stelsel zitten... ik denk dan: succes ermee. In een aantal gevallen zal het best wel werken hoor, maar dat hele idee dat we als samenleving straks met zijn allen maar weer op elkaar moeten gaan passen...je moet eens gaan kijken...loop eens over straat...de helft van de mensen loopt in zijn l-phone te loeren, je mag al blij zijn dat die niet onder een bus lopen.</p>	<p>mijn angst is dat gemeenten er te lichtzinnig mee omgaan. En die zitten heel in het idee van: als ik maar heel veel aan preventie doe en vroeg ambulant, en licht ambulant en vroeg interventies en noem het maar op dan heb ik die duurder, zwaardere, specialistische zorg niet nodig, want het probleem begint altijd klein en eindigt altijd groot. Dat is een denkfout. Problemen zijn soms in eens heel groot...Soms kunnen kinderen in een hele korte tijd enorm ontspreken en als je als gemeente daar alleen een licht ambulant programmaatje tegen aanzet, ja dan gaat het escaleren, dan gaan we echt van kwaad naar erger. Het is het onderschatten van wat eraan komt.</p> <p>De civil society dat is ook gewoon kul! De civil society grijpt terug op een maatschappelijk beeld dat al lang niet meer bestaat. Dat hele beeld van die maakbare samenleving dat is zo achterhaald, zo passé. En om dat dan deel uit te laten maken van die Eigen Kracht Conferentie, ik vind het allemaal prachtig hoor, maar daar zie je dan die Christenunie-SGP-remsporen in het stelsel zitten... ik denk dan: succes ermee. In een aantal gevallen zal het best wel werken hoor, maar dat hele idee dat we als samenleving straks met zijn allen maar weer op elkaar moeten gaan passen...je moet eens gaan kijken...loop eens over straat...de helft van de mensen loopt in zijn l-phone te loeren, je mag al blij zijn dat die niet onder een bus lopen.</p>

Cultureel cognitief	Nr.	Kansen	Bedreigingen	Overtuigingen/Aannames
Nieuwe Toetreders	20	<p>We hebben de netwerken kapot gemaakt. Als je een netwerk niet voedt of ondersteunt, het is net een levend organisme, dan bloedt het dood. Het is gewoon heel simpel! Als je mensen vraagt: zou je dit en dat willen doen? Dan zal een groot gedeelte zeggen: ja waarom niet... Voor mij gaat het gewoon om het normale leven zo lang mogelijk te laten leven. Dus als jij in deze wijk geboren bent, dan is het in het algemeen zo dat al jouw contacten hier ook een beetje in de buurt zijn, dat je familie hier in de buurt woont dat je hier je kennissen en vrienden hebt. En dat betekent dat als je hier uitgehaald wordt of naar een verpleegtehuis moet dan kun je ervan op aan dat maar een heel beperkt gedeelte van het netwerk overeind blijft. Dus je moet het juist andersom doen.</p>	<p>Ik vind dat het veel te weinig over de inhoud gaat. En teveel over bezuinigingen. Ik denk dat gemeenten voor een groot deel geen idee hebben waar ze moeten gaan beginnen. Organisaties helpen daar ook niet echt bij, die zitten nog vast in hun eigen wereld terwijl ze veel sneller naar iets nieuws zouden moeten. Ik denk dat ze het niet willen en dat ze het niet kunnen. Ze weten niet waar ze aan beginnen. Je moet een punt zien van waar je naartoe gaat. Als je dat niet ziet dat is behoorlijk eng. Daarnaast zitten veel mensen op plekken die helemaal niet in staat zijn om dat soort veranderingen door te voeren. Die durven nog geen normaal gesprek met een medewerker te voeren.</p>	<p>Ik denk dat heel veel dingen in die gezinnen die misgaan, dat begint ergens klein en dat wordt steeds groter en daar bij moet je gewoon bij zijn. Residentieel kun je volgens mij voor 50% voorkomen. Al die kinderen die nu in residentiële oplossingen zitten, dat had niet hoeven. Dat zelfde geldt voor verpleeghuizen hoor, van mij mogen alle verpleeghuizen afgeschaft worden. Je moet een beeld hebben van: we gaan het normale leven en de mogelijkheid die mensen daarin hebben om met die dingen om te gaan en te gaan versterken. In plaats van de nadruk te gaan leggen op al die dingen die mensen niet meer kunnen.</p>

Nieuwe Praktijken	Nr.	behoeften	Kern 1	Kern 2	Kern 3
Gemeente 1	1	<p>maar voor de rest moeten die partijen gewoon samenwerken en als je ziet hoeveel moeite dat kost en hoe langzaam dat proces gaat. ...Het team CJG is 80% GGD personeel. Dan zijn ze nog steeds niet in staat om als CJG...te opereren. Ze blijven zich nog presenteren als GGD-medewerkers... Ze blijven maar die eigen organisatie dus dan denk ik... als we nu als CJG blijven navelstaren hoe dat met die samenwerking moet, dan word je dus gewoon ingehaald door een Opvoedpoli...die hebben niet dat organisatiebelang wat er steeds maar doorheen blijft wapperen.</p>		samenwerking	
Gemeente 2	2	<p>Micha de Winter (hoogleraar pedagogiek, red.) zegt daarover: we moeten ook dingen afbreken en dat heeft hij het over het meldpunt leefomgeving, dus dat mensen anoniem kunnen bellen met de mededeling dat er jongeren voor hun deur staan te hangen en daar heb ik last van. Want door zo'n anonieme kliklijn stap je niet naar buiten...wat we nu gaan doen, is de zorg weer teruggeven aan de samenleving. Vroeger had je de charitatieve instellingen, deden kerken het...Alleen die kerk die het vroeger deed, die gaat het niet meer oppakken, want die heeft niet meer zoveel draagkracht in de samenleving. En er zijn geen structuren waar je het als vanzelf aan kan gaan geven. Dus er zullen nieuwe structuren moeten gaan ontstaan.</p>	deïnstitu- onaliseren	samenwerking	structuren om zorg aan samen- leving terug te geven.
Gemeente 3	3	<p>Eigenlijk moet je het lef hebben om te zeggen: er gaat minder geld naar die dure zorg, dat stoppen we in die preventie...Als er iets mis gaat, wil niet zeggen dat het systeem fout is, er worden niet meteen koppen gesneld. Dat biedt ook een stuk zekerheid om die lef te hebben. Daar moet je naartoe en dat moet je met elkaar afspreken.</p>	ruimte	samenwerking	
Gemeente 4	4	<p>Volgens mij zou je de ruimte moeten laten om ontschot, lokaal...de ruimte krijgt om echt vanuit de vraag en behoefte die er is vanuit de situatie van de jongere/gezin kijkt wat er nodig is en daarop kan inzetten. We zijn geen uitvoeringsloket. Dus dan vind ik dat het er ook bij hoort dat je de vrijheid krijgt om dit soort dingen te regelen.</p>	ruimte	samenwerking	

Nieuwe Praktijken	Nr.	behoeften	Kern 1	Kern 2	Kern 3
Gemeente 5	5			samenwerking	
Gemeente 6	6	flexibiliteit is voor ons een belangrijke eis als het om kwaliteit gaat.	ruimte	samenwerking	
Gemeente 7	7	We willen in ieder geval ruimte op het gebied van JB en JR. Niet dat het zo vast geregeld wordt, dat het nog verder af komt te staan, dat het in de praktijk betekent dat eigenlijk het ministerie het gaat regelen. Dat is wel belangrijk.	ruimte	samenwerking	
Bureau Jeugdzorg 1	8	En daar zal je als politiek ook over na moeten denken. Dat mensen niet langer als ze bij de burens een kind horen gillen of mishandeld horen worden, de gordijnen niet langer dicht doen en de radio wat harder zetten en de politie bellen, zoals dat nu gaat, maar dat ze er toch op afstappen en vragen of het wel goed gaat en kom eens even koffie drinken en kunnen we dat met elkaar oplossen...Dat is nu de grootste uitdaging.			structuren om zorg aan samenleving terug te geven.

Nieuwe Praktijken	Nr.	behoeften	Kern 1	Kern 2	Kern 3
Bureau Jeugdzorg 2	9	Leren is eigenlijk de hele essentie van het verhaal...We hebben geleerd hoe het niet werkt... De 15 randgemeente, de gemeente Amsterdam en de zes stadsdelen moeten het op dezelfde manier doen, maar ook de ministeries meekrijgen, anders mag het niet eens. Die hebben we allemaal meegekregen...We hebben natuurlijk een bestuurder die ook nogal zichtbaar is dat helpt natuurlijk wel...En heel veel samenwerkingsvraagstukken, zoals een nieuw IJ, dan merk je aan de ICT mensen dat er een dik dicht geteerd plafond boven ze is. Dat is een hele lastige uitgangspositie.	zichtbare bestuurder	samenwerking	
Bureau Jeugdzorg 3	10	Het is noodzakelijk dat ook op ministerieel niveau flexibel wordt omgegaan met geldstromen zodat de praktijk in staat is de kwaliteit te verbeteren zonder gehinderd te worden door de schotten tussen de ministeries...de praktijk is uitermate weerbarstig. Want ik kan het met de directeur van de Raad goed vinden, maar de medewerkers en de managers, dat wordt al een stuk ingewikkelder en je ziet in de uitvoering dat er heel veel zij/wij is. Dat is een punt. De risico's zitten erin dat je onvoldoende mensen meekrijgt, dat het je niet lukt om met de verschillende organisaties die je nodig hebt, om het zo te doen. Je bent afhankelijk van elkaar.	ruimte	samenwerking	
Aanbieder 1	11	Wij geloven ... heel erg in innovatie en soms ook wel in f*** the rules, maar dat is maar ten dele waar. Geef die hulpverleners vrijheid om te acteren, maar ze moeten wel even rapporteren hoeveel klanten ze helpen en hoeveel tijd ze daaraan spenderen. Je kan wel een ondernemersgeest hebben, maar er is ook nog een onderscheid tussen denken en doen. Dat speelt ook de vraag: is je eigen organisatie wel voldoende toegerust. Dat de gemeente zelf niet op de uitvoeringsstoel gaan zitten en ze ook ondernemingsvrijheid laten bij de zorgaanbieders...En een andere voorwaarde is dat je meerjaren-afspraken kunt maken. Als je elk jaar opnieuw moet vechten voor een subsidie... je moet perspectief hebben. Kort cyclisch denken is wel een probleem. Ik weet niet of ik dit in de Telegraaf zou roepen hoor, maar ik denk dat het een blessing in disguise is dat er straks minder geld is. Dat beweegt partijen om samen te werken, het beweegt partijen om na te denken wat belangrijk is	ruimte	samenwerking	

Nieuwe Praktijken	Nr.	behoeften	Kern 1	Kern 2	Kern 3
Aanbieder 2	12	<p>En dat is vandaag ook wel het politiek bestuurlijke: het krijgt ook geen ruimte om tot wasdom te komen, want we mogen geen fouten maken, we mogen er niet van leren, we mogen niet in de volgende fase terecht komen, want dan wordt het ineens afgeschaft en dan gaan we weer wat nieuws doen.</p> <p>En hoe ben je op die visie gekomen? Door je vanuit de inhoud zoveel mogelijk proberen je te presenteren op plekken waar kinderen en gezinnen zijn dus in een zo vroeg mogelijk stadium dus in die scholen, op die politiebureaus, in die wijken, dus dat doen we al vele jaren. En op het moment dat je dat doet, word je steeds meer geconfronteerd met die samenwerkingspartners in die deelgemeenten dus dan word je ook eerder op de gedachte gebracht dat wij weliswaar heel veel kunnen doordat we een hele brede organisatie zijn, maar ook heel veel niet.</p>	ruimte	samenwerking	
Aanbieder 3	13	<p>We willen dat mensen het zelf gaan regelen, empowerment, dat gezinnen het zelf gaan regelen. Dan moet je mensen ook een keuze geven en niet allemaal gaan voorschrijven dat je daar en daar naar toe moet, omdat de indicatiecommissie dat heeft aangegeven: pure bureaucratie, daar moet je vanaf.</p> <p>Dat is nu in principe geen schot, dat is meer van: wil je samenwerken. Als die wil, intentie er is, kan je nu ook al heel veel samenwerken.</p> <p>Dan zal de gemeente het lef moeten hebben om de inhoudelijke resultaten en de vormgeving daarvan aan de professionals over te laten en ons af te rekenen op een aantal prestatie-indicatoren...Natuurlijk mag je er als gemeente ook nog iets van vinden en zeggen, maar vraag nou ook de mening van de professional daarover net zo goed als wij dat van onze uitvoerende professionals zouden moeten goedvinden dat zij weten wanneer ze iets zelf kunnen behappen met een klant of wanneer ze er iemand bij moeten halen. Dat moeten wij niet gaan lopen voorschrijven als managers. Daar moet je vanaf. En daarmee creëer je ook veel meer weer – als we het toch over civil society hebben – de verantwoordelijk in dit geval op het laatste niveau tot en met de klant toe, van: neem nou verantwoordelijkheid voor jezelf en we gaan uit van jouw deskundigheid in eerste instantie in plaats van bij voorbaat het al met wantrouwen te gaan organiseren. Dat zou een oplossing kunnen zijn</p>	ruimte	samenwerking	

Nieuwe Praktijken	Nr.	behoeften	Kern 1	Kern 2	Kern 3
Aanbieder 4	14	<p>En dan echt vanuit die gedachte: cliënt centraal, want eigenlijk zou je moeten zegen: alle organisatiebelangen worden opgeheven, want dat is de enigste manier om het te bereiken om te zeggen van: we gooien al onze middelen in het midden en we gaan kijken hoe je die middelen zo efficiënt en daadkrachtig mogelijk in kan zetten...En ik denk dat we meer naar locale netwerkorganisaties toemoeten die ook afgerekend worden op doelstellingen binnen dat netwerk. Dus overstijgend op organisaties met netwerkdoelstellingen. Dan moet je wel samenwerken dan kun je niet anders.</p> <p>Ik denk dat men te weinig besef heeft dat het op die manier uitgevoerd moet worden, want je ziet in de geschiedenis dat transities, bestuurlijke wijzigingen, ongeveer om de 10 jaar plaats vinden en dan denk ik bij mezelf: Goh dan heb je het net eindelijk een keertje...ben je net op het punt gekomen dat je de verandering wilde doorzetten en dan gaan we weer om. En ik denk een groot mankement binnen de Jeugdzorg is het ICT. We zijn gewoon niet in staat – en dat heeft waarschijnlijk ook met onze bedrijfsmatige aanpak te maken – om ICT voldoende ondersteunend te laten zijn. Als die verschillende partijen als je daar een goed werkend uitwisselingspakket in had zitten dus een rapportage die ook inzichtelijk is voor anderen, etc. ja dan gaat het al een heel stuk makkelijker.</p>	ICT	samenwerking	
Aanbieder 5	15	<p>Jeugdzorg is niet echt transparant..hoe zal ik dat zeggen..is niet echt een markt zoals een markt van televisies dat wel is. Als je toetreedt als zorgaanbieder met een breed palet aan zorgaanbod dan moet je eerst nogal investeren. Dan moet je wel geld hebben en contracten hebben. Je moet investeren in gebouwen, mensen, kennis.</p>		samenwerking	
Ministerie 1	16	<p>En wat de inzet is, is dat de gemeente ook weer ruimte laat aan professionele organisaties dus dat is denk ik wel de insteek, maar of dat ook echt zo gaat werken, dat weet ik niet. De gemeente heeft een bepaalde vrijheid om te zeggen: ik ga bovenop die uitvoering zitten of ik houd wat afstand.</p> <p>Dat is het moeilijke, want een maatschappij verander je niet zomaar. Dus je zult dat voor een deel moeten prikkelen vanuit de professionele hulpverlening, maar dat vraagt eerst iets van de professionals, want daarbij is toch steeds het idee van.. we nemen toch vaak het probleem over van de ouders om het op te lossen en als professional zal je het steeds meer moeten terugleggen bij de ouders zelf. En steeds moeten zeggen: okay wie kan u verder daarbij helpen. En op het moment dat je dat misschien wel in eerste instantie organiseert, je ziet dat nu in veel buurten en wijken, er zal eerst iets moeten gebeuren voordat je ziet dat het helemaal niet erg is om bij mijn burens aan te kloppen, misschien zijn ze er wel heel blij mee.</p>	ruimte		structuren om zorg aan samenleving terug te geven.

Nieuwe Praktijken	Nr.	behoeften	Kern 1	Kern 2	Kern 3
Ministerie 2	17	<p>Je ziet een versnelling in de politiek en eigenlijk ook in de samenleving. Een bepaald ongenoegen en een bepaald ongeduld om dingen te regelen vertaalt zich in de politiek...Dus als beleidsadviseur, of beleidsmaker zit je daar soms ook tussen. Tussen enerzijds die beweging om snel te handelen en anderzijds je gezond verstand dat zegt: ja maar zo snel kan het allemaal niet. Je hebt niet vandaag op morgen de hele boel veranderd. En voordat je het weer veranderd hebt, komt er weer een nieuwe wind en ga je weer daarheen.</p> <p>Ik hoop dat er een systeem staat, los van hoe dat georganiseerd is, waarin met name professionals – echt beroepskrachten die het werk moeten doen – genoeg vertrouwen krijgen om te doen wat ze moeten doen. En niet teveel in de weg gezeten worden door allerlei dingen van bovenaf of onderaf. Dat zou ik mooi vinden.</p> <p>En voor de rest moet je gewoon ook vertrouwen geven in de professionals. Dat die het gewoon gaan doen. Je kan alles wel vastleggen in een protocol, maar eigenlijk moeten die mensen het gewoon doen.</p>	ruimte		
Provincie	18	<p>Wat wij zeggen is dat ze van veronderstelde situaties uitgaan in Nederland die er niet zijn. Je moet het over een realiteit hebben die er is. Kan de society dat en willen ze dat? Het is een verandering die heel veel tijd vraagt.</p>			structuren om zorg aan samenleving terug te geven.
Brancheorganisatie	19	<p>Verandering is onvermijdbaar. En ik denk een keer wat opschudden en een keer wat zakelijker naar dingen kijken misschien helemaal niet zoveel kwaad kan hoor. Dat klinkt wat onaardig om dat over mijn branche te zeggen, maar er is ook wel een soort.....gemakzucht wil ik het niet noemen....., maar als je altijd aan de subsidiehand hebt gelopen, dan mag je na x-aantal jaren ook wel eens een keer op eigen benen gaan staan. Je gaat scherper kijken, je gaat kijken naar wat je core business is dus je gaat zakelijker naar je eigen organisatie kijken en inderdaad concurrentie maakt het ook spannender. Dat hele gelaten gedoe van ach die subsidie komt wel, een procentje erbij een procentje eraf.... Dat is voor geen enkele organisatie goed. Want nu doen organisaties zaken met hun opdrachtgever / financier en dat is DE provincie. En dat is een keurig langlopende subsidierelatie en als dat straks verandert, dan kunnen ze zelf echt gaan ondernemen. Als ze die vrijheid maximaal benutten dan kunnen ze in allerlei samenwerkingsvormen participeren en kunnen ze nieuwe organisaties gaan optuigen, in andere gebieden zich ontplooiën, op andere terreinen.... Hun autonomie neemt toe en dat is ook gewoon de vrije markt. We moeten er voor waken dat we continu stelsels gaan omgooien op basis van incidenten en op basis van onderbuikgevoel van mensen van: ja het loopt niet zo lekker. Dit zijn hele kostbare en ingewikkelde operaties die allemaal afleiden van waar het allemaal daadwerkelijk om gaat. Ik verwacht dat dit niet de laatste stelselherziening zal zijn. Onze generatie en zeker de generatie na ons, wij zijn allemaal opgevoed dat we individuen zijn en dat we voor onze eigen mening moeten opkomen dus we zijn ook allemaal solisten geworden. Zo zijn we ook opgevoed en zo zijn we gemaakt en dat kan je niet zomaar vanuit een partij ideologie die naastenliefde aanhangt, kan je dat niet zomaar gaan veranderen.</p>	ruimte	samenwerking	structuren om zorg aan samenleving terug te geven.

Nieuwe Praktijken	Nr. behoeften	Kern 1	Kern 2	Kern 3
Nieuwe Toetreders	<p>20</p> <p>Ik vind dat de boodschap moet zijn: neem je verantwoordelijkheid, ga kijken wat je eraan kunt gaan doen, maak het niet ingewikkelder dan nodig is en handel als je vindt dat er gehandeld moet worden. Schuif het niet door omwille van een regel, een angst of een protocol.</p> <p>Wat gewoon steeds gebeurt, is dat de kracht en motivatie, de creativiteit dat mensen dingen voor elkaar krijgen, dat zie je op al die plekken. Dat is gewoon geweldig. Het zijn hele netwerken, ze bestoken wethouders, politici, iedereen die ze maar te pakken kunnen krijgen...En weet je: die houding, dat is de basishouding van mensen in ons vak. Die hebben geen last van hiërarchie, die laten zich niet intimideren door welke positie dan ook.</p> <p>Ons systeem is gericht op het stil houden en het rustig houden van mensen en niet op het versterken van waar ze goed in zijn. Onderwijs, de zorg, de politie, alles heeft zich op die manier gemanifesteerd. Op alles zit een soort idee van dat je het moet managen en dat je de uitwassen moet voorkomen, dat leidt tot een soort repressief gedrag. Dat zie je terug bij managers, dat zie je terug bij de status van managers, dat zie je terug in het gedrag. Dat is onnatuurlijk. Je kan het heel makkelijk omdraaien en dan zie je dat mensen opbloeien, dat ze gelukkiger worden, dat ze meer uitgedaagd worden om creatieve oplossingen te bedenken. En dat ze zich buitengewoon verantwoordelijk voelen voor wat ze doen.</p> <p>Met Eric Hisgen heb ik wel 10 keren rond de tafel gezeten dan zeg ik: man waarom zet je niet gewoon door. De belangrijkste oorzaak van zijn verlies is dat hij niet durfde te kiezen. Wat hij wilde is het oude bij hem houden en een beetje dat sausje van dat buurtgerichte er overheen. Maar de hele managementstructuur is overeind gebleven en hij heeft niet echt een keuze durven maken van een andere manier van organiseren. Ik denk dat je het lief moet hebben als bestuurder om dat te doen.</p>	ruimte		

Bijlage 3 Thick descriptions

Interview 1

Interview met : de heer drs. Arthur Schellekens, bestuurssecretaris Jeugdzorg Nederland
Interview datum : 7 juni 2012

Voorafgaand aan het interview wordt aan de heer Schellekens (hierna te noemen AS) gevraagd of hij er bezwaar tegen heeft dat het interview opgenomen wordt. Hij geeft aan dat dit geen probleem is.

AS: ik ben bestuurssecretaris van Jeugdzorg Nederland en daarnaast houd ik mij bezig met de lobby, de belangenbehartiging, de public affairs en de strategische communicatie. Ik hou mij met name met alles bezig (qua beleidsdossiers) wat met visie en strategie te maken heeft. Ik zit hier in mijn 8^e jaar dus ik weet hoe de sector in elkaar zit.

Jeugdzorg Nederland is de brancheorganisatie van de jeugdzorginstellingen. Aan de ene kant zit het jeugdzorgaanbod bij ons, de bureaus Jeugdzorg, de LWI's, de instellingen voor gesloten jeugdzorg en nog een handje vol particuliere justitiële jeugdinstellingen dat zijn de particuliere jeugdgevangenissen. En wij zijn een typische brancheorganisatie, wij doen aan belangenbehartiging en lobby en aan de andere kant doen we aan werkgeverszaken (CAO), we doen veel aan beleidsontwikkeling. We zijn nu bezig met de professionalisering van de medewerkers dus het stimuleren van beroepsorganisaties, het opzetten van tuchtrecht; dat soort zaken.

Vraag: wat gaat er voor Jeugdzorg Nederland veranderen als je naar de transitie kijkt?

AS: als de wereld van onze leden verandert, dan verandert onze wereld mee. Zij komen in een ander speelveld terecht en zij zullen dan ook andere dingen aan ons gaan vragen. Dingen als marktwerking en bekostiging en prestatie-indicatoren en het transparanter maken van je bedrijfsvoering en je organisatie dat zie je wel als slagen waar op dit moment een heleboel organisaties inzitten. Dat krijg je als je van een situatie van jarenlange subsidiestroom overgaat naar marktwerking en aanbesteding is dat best even tricky.

Vraag: die marktwerking, wat is jullie visie daarop?

AS: Wij zijn niet tegen marktwerking. We vinden wel dat de transitie van de jeugdzorg van het gesubsidieerde, provinciale bestel naar een bestel van gemeenten met aanbesteding en marktwerking dat het heel zorgvuldig moet gebeuren. Dan met name met als oogpunt dat ouders en kinderen daar niet de dupe van mogen worden bijvoorbeeld doordat gemeenten onvoldoende inkoopdeskundigheid hebben en daardoor of te weinig of de verkeerde jeugdzorg inkopen en dat ouders binnen die gemeente daar last van gaan krijgen. Dat is het laatste wat we willen. Het zo mooi een bestuurlijke operatie, maar dan moet je ook de waarborgen inbouwen dat de klanten daar geen last van hebben.

Vraag: en hoe kunnen we dat doen?

AS: wij hebben erop aangedrongen om het budget wat nu beschikbaar en wat er straks ook overgaat van de provincies naar de gemeente, dat het geormerkt is. Dat gemeente dus dat geld ook moeten gebruiken om jeugdzorg in te kopen. Daarmee voorkom je dat ze in eerste instantie denken: we gaan eens lekker bezuiniging en we krijgen een heleboel geld en we hebben veel minder nodig... En dan kan je dat in ieder geval voorkomen en heb je in ieder geval kwantitatief voldoende aanbod. Daarmee voorkom je al een heleboel problemen. Het is nu al een provinciale doeluitkering, hij komt in de gemeentelijke middelen terecht als een decentralisatie uitkering alleen is hij niet geormerkt. Ze kunnen er dus ook Johan Cruijff trapveldjes van gaan aanleggen, wat ook een vorm van jeugdzorg is, maar misschien niet helemaal de bedoeling ervan is. Het zou een geormerkte decentralisatie uitkering moeten zijn. Daarnaast hebben we erop aangedrongen dat in de nieuwe wet Zorg voor Jeugd die er komt dat daar ook kwaliteitseisen voor het zorgaanbod in op zijn genomen. Dat niet elke malloot die een bordje 'jeugdzorgaanbieder' op zijn voordeur timmert met de gemeente in zee kan gaan, maar dat je dus echt aan eisen moet voldoen die aantonen dat jij een goede jeugdzorgaanbieder bent. Je moet aan een aantal meldcodes voldoen, aan wettelijke regelingen, dat wordt nu al door het ministerie keurig netjes uitgewerkt dus daar zijn we heel erg blij mee. Gemeenten waren daar minder blij mee, die willen graag het geld en de volledige, maximale beleidsvrijheid om het helemaal naar eigen wil in te kunnen richten en daar past dit natuurlijk gewoon niet bij. Maar dat is natuurlijk ook het spel wat zich nu afspeelt: zij willen dit, wij willen dat en dat is de grote lobby dans rond de Tweede Kamer om te kijken wie uiteindelijk zijn krijgt. Wij zitten met alle partijen om tafel. We zitten in zoveel groepjes dat je op een gegeven moment de tel kwijt raakt. Lobbyen en belangenbehartiging doe je op een heleboel manieren. Wij hebben rechtstreeks contact met Kamerleden die we input geven voor debatten en onze standpunten en hen overtuigen dat onze visie de beste is. Daarnaast zitten we in allerlei werkgroepen, stuurgroepen, klankbordgroepen, discussiegroepen, brainstormsessie, noem het maar op. In dat hele samenspel moet je consistent hetzelfde geluid laten horen. Dat gaat ons aardig af.

Vraag: Weet je of jullie input in die wet verwerkt wordt?

AS: ja dat gaat erin komen. Het eerste stelseldebat van 19 december 2011, daar hebben wij al heel zwaar ingezet op kwaliteitseisen in de wet en toen heeft Tofik Dibi (Groen Links, Red.) een motie ingediend om kwaliteitseisen ook voor het vrijwillig aanbod in de wet op te nemen en die motie is kamerbreed aangenomen.

Vraag: En jullie verzoek voor die geormerkte gelden?

AS: dat ligt wat moeilijker. Dat is destijds van tafel geveegd, maar we zitten nu in een politiek compleet nieuwe constellatie, we hebben een demissionair kabinet wat geen meerderheid meer heeft. Het zou nog zomaar kunnen dat daar weer ruimte voor komt. Je krijgt eerst een kabinetsvisie op een bepaald onderwerp, dan heb je debatten, aan de hand van die debatten wordt door het ministerie een wetsvoorstel geschreven, dat gaat in verschillende consultatierondes naar veldpartijen naar betrokkenen en belanghebbenden. Dat wordt wel of niet verwerkt, dan ligt er een gedragen voorstel (min of meer), dat gaat dan naar de Raad van State en zij gaan dat bekijken, onderzoeken, toetsen en gaat er commentaar op leveren. Meestal worden er dan nog wel dingen gewijzigd. Dan gaat het naar de Tweede Kamer, die gaan het inhoudelijk bediscussiëren en dan wordt het aangenomen of niet al dan niet met wijzigingen daarin, de beroemde wetamendementen. Daarna gaat het naar de Eerste Kamer, die toetsen het

alleen maar op technische uitvoerbaarheid. Die kijken of het praktisch haalbaar is. Dan wordt het gepubliceerd in de Staatscourant en dan is het klaar.

Vraag: gaan we dat qua tijdspad halen, denk je?

AS: De huidige weg, de wet op de Jeugdzorg, het traject van kabinetsvisie naar invoering heeft 11 jaar geduurd. Dat is begonnen in 1994 en heeft geleid tot invoering van de wet op 1 januari 2005. Dus de ambitie van mevrouw Marlies Veldhuijzen van Zanten-Hyllner (staatssecretaris VWS; red.) om zo'n trajectje er in 1 jaar doorheen te rossen is heel ambitieus. Maar als je een simpele wet maakt, dan zou dat in principe kunnen, maar het is natuurlijk een heel beladen en heikel onderwerp. En dat maakt het wel...ze sturen een beetje aan op een soort WMO-achtige wet, een soort kaderwet, maar ja allebei partijen willen allerlei dingen in die wet opgenomen hebben, allerlei waarborgen en eisen en garanties en dat zie je zo'n wet ingewikkelder en ingewikkelder worden en hoe ingewikkelder het wordt, hoe langer het debat. Je kunt iets als Jeugdzorg niet zomaar over de schutting flikkeren richting de gemeenten en zeggen: nou hier is een zak met geld en succes ermee. Dat is een gewoon een grote schande! De kinderombudsman roept dat overigens ook hoor dus daar zijn we heel erg blij mee. We zijn niet de enige die er zo in staan. Het is een heel ingewikkeld onderwerp en als je dat niet goed regelt dan gaan er gewoon kinderen dood, dat klinkt wat cru, maar zo is het natuurlijk wel. Dat gebeurt nu ook, maar we zitten nu in een redelijk overzichtelijk systeem en hoe dat straks moet gaan met 430 gemeentes en er zijn nu geloof ik 40 bovenlokale samenwerkingsvormen, nou ja, ik houd mijn hart vast.

Vraag: want wat is je angst?

AS: mijn angst is dat gemeenten er te lichtzinnig mee omgaan. En die zitten heel in het idee van: als ik maar heel veel aan preventie doe en vroeg ambulant, en licht ambulant en vroeg interventies en noem het maar op dan heb ik die duurdere, zwaardere, specialistische zorg niet nodig, want het probleem begint altijd klein en eindigt altijd groot. Dat is een denkfout. Problemen zijn soms in eens heel groot. Je kunt naar de huisarts gaan en zomaar ineens een hersentumor hebben en dat begint dan niet eerst met een hoestje en als je dan maar een aspirientje had genomen, had je nooit een hersentumor gekregen, zo werkt het gewoon niet. Soms kunnen kinderen in een hele korte tijd enorm ontsporen en als je als gemeente daar alleen een licht ambulant programmaatje tegen aanzet, ja dan gaat het escaleren, dan gaan we echt van kwaad naar erger. Het is het onderschatten van wat eraan komt. Soms hoor je een wethouder zeggen: opvoeden, is dat een vak dan, dat doet mijn vrouw toch ook thuis? Daar word ik een beetje iebelig van. Dan hebben we nog een lange weg te gaan.

Vraag: vind je überhaupt dat er verandering nodig is in de sector op dit moment?

AS: ik denk dat het wel vereenvoudigd kan worden. Ik denk dat de wet op de Jeugdzorg het heel erg ingewikkeld heeft gemaakt. En deze weet heeft ook alles zo vastgelegd en alles vast heeft omschreven dat er een enorm bureaucratisch apparaat is ontstaan. Ik kan mij nog herinneren dat indicatietrajecten bij BJz soms langer dan 200 werkdagen duurde (zijn wel de uitzonderingen). Dat is niet uit te leggen. Je kan toch niet jaren op je indicatie wachten. Dan heb je nog geen hulp gehad he. Dat die indicatiestelling eruit geschraapt is...ik denk dat als je professionals het vertrouwen geeft dat ze goed gaan samenwerken dat je dan een heel eind komt, ook in het huidige stelsel om alle problemen op te lossen. Dat de move naar gemeenten wordt gezien als een middel tegen alle kwalen daar geloof ik niet zo in. Ik ben bang dat er een juist weer heel veel

bureaucratie de kop op gaat steken door deze move. Gemeenten hebben allemaal hun eigen verantwoordings- en financieringssystematiek dus als je straks als grote zorgaanbieder met vijf of zes gemeentelijke regio's krijgt, dan krijg je te maken met vijf of zes afdelingen jeugdzorg die allemaal hun eigen vragen gaan stellen, die allemaal gaan inkopen op hun eigen manier, hun eigen verantwoording vragen, hun eigen financieringssystematiek gaan hanteren. Dan moet je als zorgaanbieder straks ook een afdeling op gaan tuigen om dat allemaal te kunnen verhapstukken. Dan gaat er allemaal geld in dat soort dingen zitten terwijl je dat beter aan kinderen kan besteden. Dan krijg een enorm bureaucratisch circus.

Ik snap het hele concept wel van alles dichtbij de burger organiseren. Ik denk dat het ook goed is. Ik sta dus ook achter de move, maar het is niet zo dat het nu allemaal heel slecht is en straks allemaal heel erg beter gaat worden. Dat denken gemeenten nu allemaal wel heel erg van: de jeugdzorg is een bende dus geef het maar aan ons dan knappen wij het allemaal wel even op. Dat is gewoon niet waar en dat beeld is niet correct, klopt gewoon niet.

Vraag: maar kunnen we dat beleid van zo dicht mogelijk bij de jeugdige, bij het gezin, zo laagdrempelig mogelijk, zo snel mogelijk etc niet gewoon binnen de huidige wet regelen?

AS: dat hebben ze wel geprobeerd, maar dat is toen niet gelukt. Dat moet ik dan ook eerlijkheidshalve toegeven. Toen op een gegeven moment de jeugdzorg ging decentraliseren van het Rijk naar de Provincies, want dit is al de tweede decentralisatie, toen moest door de Provincies en Gemeenten worden ingezet op het zo-zo-zo-beleid (zo snel mogelijk, zo licht mogelijk, zo dicht mogelijk bij huis) en door daar zwaar op in te zetten, had je minder specialistische zorg nodig. Dat is precies dezelfde gedachte, die werd toen gehanteerd en die wordt nu weer gehanteerd. Toen heeft het niet gewerkt. Ik denk dan: van de geschiedenis moet je leren, maar iedereen denkt dat het nu wel gaat werken.

Vraag: waarom heeft het toen niet gewerkt dan?

AS: Volgens mij...het heersende idee erachter was dat.... gemeenten moesten in lokaal jeugdbeleid gaan investeren, maar zagen niet de opbrengsten terug, want de opbrengsten zouden dan bij de provincie terecht komen doordat die minder zware zorg hoefden in te zetten. Er zat voor de gemeenten onvoldoende stimulans in om veel op jeugdbeleid in te gaan zetten, want de vruchten daarvan die vielen in het mandje bij de provincie.

Het heeft alleen ook nooit vruchten opgeleverd, want de vraag naar jeugdzorg is ook elk jaar met 7% à 8% gestegen. Maar gemeenten hebben overigens ook niet op lokaal jeugdbeleid ingezet, want die hadden zoiets van: ja dat kunnen we wel gaan doen, maar dan heeft de provincie daar profijt van en het kost ons alleen maar geld. Het is natuurlijk wel een hele technische benadering van je rol als gemeente, maar dat schijnt dan het grote argument te zijn geweest. Ik weet niet of dat zo is, het is ook niet echt ooit onderzocht. Ik weet wel dat er in die tijd een enorme kaalslag in de jeugdzorg is opgetreden, want als je geld aan de voorkant gaat inzetten, moet je het aan de achterkant weghalen. Dus er zijn toen heel veel residentiële voorzieningen afgebroken en gesloten, ook soms mooie voorzieningen zoals vakinternaten en die zie je niet meer terug en dat voor een gedachte die toen niet gewerkt heeft is het nog maar de vraag of het nu wel gaat werken, want alles aan de voorkant inzetten, leidt niet automatisch tot een afname van de zwaardere zorg. Het is een beetje de geschiedenis herhaalt zich.

Vraag: hoe zorgen we dat het nu wel gaat werken?

AS: het grote idee is dat het nu wel gaat werken, omdat gemeenten nu alles in 1 hand hebben. Ze zijn financieel en bestuurlijk verantwoordelijk voor het hele zorgpalet en dat betekent dat als ze veel inzetten op preventie en ambulant ze dan minder vormen van duurdere zorg nodig hebben dus dat ze letterlijk daarop kunnen sturen. Daarom zou het nu wel moeten gaan werken. Je kunt daar allerlei vraagtekens bij zetten, zeker omdat daar de aanname onderligt dat problemen altijd klein beginnen en dat is een foute aanname. Als je maar vroeg genoeg begint, komt je nooit bij die zwaardere zorg terecht, dat is gewoon niet waar, dat is een foute aanname in de stelselgedachte.

Vraag: hoe zie jij de kansen voor nieuwe toetreders?

AS: ik denk niet dat het een markt is waar veel nieuwe toetreders zich op gaan begeven. Je moet aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen, je moet personeel hebben die de goede opleiding hebben gevolgd, het is geen markt waar enorme financiële marges in zitten. Het is niet zo van: ik ga een jeugdzorginstelling beginnen en over 10 jaar ben ik multimiljonair. Zo werkt het gewoon niet, zoveel geld gaat er gewoon niet in om. En het is ook een ingewikkeld vak. Het is een vak waar je enorm jouw handjes aan kan branden als het niet goed gaat en waar je gewoon te maken krijgt met hele vervelende toestanden, met kinderen waar het heel erg niet goed mee gaat of kinderen die in jouw zorg zijn en weglopen, verongelukken, doodgaan, zelfmoord plegen, noem het allemaal maar op. Het is bijna een beetje een roeping...jeugdzorg...en het is niet zo dat je daar eens gaat instappen als ondernemer om daar eens grof geld aan te gaan verdienen. Dat zie ik zo 123 niet gebeuren, maar je weet het nooit. Ik kan me nog herinneren dat er op een gegeven moment schoonmaakbedrijven zich op de thuiszorgmarkt gingen begeven, want thuiszorg is toch een beetje ramen lappen en een keer stofzuigen bij zo'n bejaarde? Dan snap je het concept thuiszorg überhaupt niet natuurlijk, het is veel meer dan dat. Die organisaties dachten: daar is nog wel wat te halen. Nou dat heeft dus ook gewoon niet gewerkt. Als je zorg op die manier wegzet, dan neem je het ook gewoon niet serieus. Het gaat natuurlijk hier over kinderen en het is een hele kwetsbare groep en iedereen voelt zich daar verwant mee en als daar iets mee misgaat dan is iedereen verontwaardigd en krijg je een enorme publieke ophef. Als je kijkt hoeveel mensen er door fouten in het ziekenhuis jaarlijks overlijden....dat is een enorm aantal. Er staat nooit op de voorpagina van de krant: Nederlandse gezondheidszorg faalt opnieuw! Terwijl als er met 1 kind iets misgaat dan zijn de krantenkop meteen van: jeugdzorg faalt opnieuw en jeugdzorg is een rot systeem. Ja dat is dan natuurlijk schering en inslag. Het idee van de jeugdzorg over de schutting gooien, wil niet zeggen dat de verantwoordelijkheid in Den Haag ophoudt, dat blijf ik ze ook steeds voorhouden. Het Ministerie blijft stelsel verantwoordelijk en ik zeg ook: als jullie het nu niet goed regelen in de wet, als er straks kinderen dood gaan, wordt het debat weer wel gewoon in de Tweede Kamer gevoerd! Ook in de gemeenteraad, maar ook in Den Haag. Dat blijf je houden en dat is ook heel terecht. Het blijft een landelijke betrokkenheid en een landelijk apparaat dat zich met de jeugdzorg bezig blijft houden.

Vraag: zie je ook kansen die we voorheen niet hadden om dingen anders te doen?

AS: Ik denk dat er een kans komt om nu echt eens te gaan samenwerken met de jeugd-GGZ en de zorg voor LVB (licht verstandelijke beperking). Dat is altijd heel sectoraal apart geregeld. Wij zaten in de provinciale doeluitkering, jeugd-GGZ zit in de zorgverzekeringswet en een groot gedeelte van de zorg voor licht verstandelijk

beperkten zit in de AWBZ dus dat waren qua financiering en sturing echt aparte kokers. Dat maakte de samenwerking ingewikkeld. Door dit nu allemaal te decentraliseren naar gemeentelijk niveau zie ik wel dat er meer kansen komen om nu goede integrale zorg te gaan leveren. En deze decentralisatie geeft ook onze leden kansen. Je kan je nu in principe echt als ondernemer gaan gedragen. Je hoeft niet in je eigen gebiedje te blijven met je eigen gemeente, je kan ook zeggen tegen een gemeente: oh jij doet met die aanbieder zaken, nou dat kan je ook met mij doen en ik heb dit en dit en dit pakket en dit en dit en dit programma. Dus je zal zien dat er een proces komt van schaalvergroting, leden zullen gaan fuseren, dat zie je nu al gebeuren. Je zult ook zien dat er organisaties gaan verdwijnen, die het gewoon niet redden, die gewoon omvallen en die worden overgenomen door anderen dus het speelveld of de organisaties daarop dat wordt wel een hele veranderende wereld.

Vraag: Vind je dat een goede ontwikkeling?

AS: verandering is onvermijdbaar. En ik denk een keer wat opschudden en een keer wat zakelijker naar dingen kijken misschien helemaal niet zoveel kwaad kan hoor. Dat klinkt wat onaardig om dat over mijn branche te zeggen, maar er is ook wel een soort.....gemakzucht wil ik het niet noemen...., maar als je altijd aan de subsidiehand hebt gelopen, dan mag je na x-aantal jaren ook wel eens een keer op eigen benen gaan staan. Je gaat scherper kijken, je gaat kijken naar wat je core business is dus je gaat zakelijker naar je eigen organisatie kijken en inderdaad concurrentie maakt het ook spannender. Dat hele gelaten gedoe van ach die subsidie komt wel, een procentje erbij een procentje eraf.... Dat is voor geen enkele organisatie goed.

Vraag: de autonomie van gemeenten, verandert die? En die van organisaties?

AS: De gemeenten krijgen natuurlijk de regie over het nieuwe stelsel en voor een gedeelte ook weer niet. Voor een gedeelte moeten ze met een heleboel andere gemeentes gaan samenwerken om bepaalde vormen van specialistische zorg in te komen zoals JB, JR, Pleegzorg en Gesloten Jeugdzorg dus langdurige en kostbare trajecten. Die kan een gemiddelde gemeente niet zelf gaan inkopen. En als je kijkt naar intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en bovenlokale samenwerking van gemeenten dat is altijd een soort van drama. Dat zijn niet de meest transparante, heldere, efficiënte werkvormen.

Dat komt voor een gedeelte door een heel oud adagium: als we alles samen doen, is niemand echt meer verantwoordelijk. Als je kijkt naar de gemeente, het college heeft de gemeenteraad, de gedeputeerden hebben de provinciale staten en als je daar iets tussenhant dat heeft een democratisch tekort! De gemeenteraad van gemeente A moet dan gaan kijken naar wat er in de bovenlokale samenwerking gebeurt van gemeente A waar ook B,C,D,E,F,G,H,J,I en K inzitten en die heeft daar nauwelijks invloed op. Dus je komt ook in een soort schemergebied terecht van verantwoordelijkheden en bevoegdheden en democratische verantwoording. En al die wethouders (van CDA, PvdA, SGP, etc) en die moeten dan uiteindelijk allemaal terug naar hun gemeenteraad en zeggen : we hebben dit en dit en dit afgesproken en daar moet die gemeenteraad dan maar mee akkoord gaan, want die kunnen die wethouder dan wel weer terugsturen met de boodschap: dit willen we niet, maar als die andere 19 wethouders zeggen dit willen we wel dan staat die ene wethouder ook gewoon...Die heeft dan ook geen invloed. Dus het is een ingewikkeld gebied. En dat moet dus allemaal wel heel goed georganiseerd worden. Dus de invloed van gemeenten gaat wel op het gebied van hun eigen Locale welzijnsorganisaties en hun eigen CJG etc dat hebben ze natuurlijk wel zelf in de hand,

maar als je praat over specialistische zorg dan wordt het een ingewikkelder plaatje. En ze hebben tot 1 januari 2014 van het ministerie gekregen om dat te gaan organiseren.

Vraag: Ook als de wet er nog niet is?

AS: nou ja het hangt allemaal aan elkaar! De staatssecretaris van VWS die heeft een soort tijdspad gemaakt en dan gaat ze er vanuit van op 1 januari 2015 de boel overgaat. Als de wet niet klaar is, kan er niets over, want dan blijft gewoon de huidige wet gelden. En dan loopt het gewoon via de provincies. Ik denk dat het erg ambitieus is die 1 januari 2015, maar ik kan me vergissen.

Vraag: zie je nog iets veranderen in de autonomie van de organisaties?

AS: Je zou denken dat die eigenlijk groter wordt. Want nu doen organisaties zaken met hun opdrachtgever/financier en dat is DE provincie. En dat is een keurig langlopende subsidierelatie en als dat straks verandert, dan kunnen ze zelf echt gaan ondernemen. Als ze die vrijheid maximaal benutten dan kunnen in allerlei samenwerkingsvormen participeren en kunnen ze nieuwe organisaties gaan optuigen, in andere gebieden zich ontplooiën, op andere terreinen.... Hun autonomie neemt toe en dat is ook gewoon de vrije markt.

Vraag: mag zo'n organisatie winst maken?

AS: dan kom je in heel ethische vraagstukken terecht. Mag je van collectief geld winst gaan maken en wat doe je er dan mee? Ja daar gaan wij niet over. Ik denk dat als zorgaanbieders grof winst gaan draaien de gemeenten dan gaan zeggen: wij betalen jullie teveel. En dan gaan ze op de prijs duwen en dan zakt de winstmarge. Je hebt winstmarges aan de andere kant ook wel weer nodig als je wilt innoveren, als je wilt blijven investeren in je personeel, je kunt niet op kostprijsniveau gaan werken, want je hebt ook andere dingen nodig.

Maar er komen heus niet ineens 100 nieuwe zorgaanbieders op de markt. Waar iedereen zo bang voor is, gaat heus niet gebeuren. Jeugdzorg is niet ineens niet meer nodig. Gemeentes kunnen niet zeggen: we gaan met een andere zorgaanbieder in zee, want er is nog steeds een schaarste. Je kan wel een Limburger in een Amsterdams gezin neerzetten, maar dat gaat natuurlijk never nooit niet gaan (lacht). Als jij een goed product levert, je kent je markt, je kent je prijs dan is er geen reden om aan te nemen dat Amsterdam in Limburg gaat inkopen? Daar binnen ze niks mee. Het is alleen maar een hoop gedoe en niemand zit te wachten op gedoe. Ook ambtenaren niet.

Gemeenteambtenaren willen ook geen gezeik, die willen ook gewoon om 5 uur het licht uitdoen en naar huis gaan en klaar. Dat hele idee dat er een soort wildwest taferelen gaan ontstaan dat is gewoon niet zo.

We leven natuurlijk een beetje in een cultuur van: oh er gaat iets niet goed dan gaan we het helemaal anders doen. Dat laat ook politieke daadkracht zien als je in de Kamer zit: dit willen we niet meer, dit nooit meer. We moeten er voor waken dat we continu stelsels gaan omgooien op basis van incidenten en op basis van onderbuikgevoel van mensen van: ja het loopt niet zo lekker.

Dit zijn hele kostbare en ingewikkelde operaties die allemaal afleiden van waar het allemaal daadwerkelijk om gaat. Ik verwacht dat dit niet de laatste stelselherziening zal zijn.

Vraag: wanneer verwacht je de volgende?

AS: Als deze is ingevoerd dan een jaartje of 4 of 5 daarna dan zitten we in de opmaak naar de nieuwe.

Vraag: en hoe ziet die er dan uit?

AS: Haha, ja dat is een goede. Ik denk dat je dan een splitsing gaat krijgen tussen de taken die gemeenten lokaal doen en die ze boven lokaal doen en ik denk dat de specialistische zorg dan weer meer gecentraliseerd gaat worden en centraler aangestuurd gaat worden. Ik denk dat het bijna onontkoombaar is.

Vraag: zie je andere gedragingen bij de dominante spelers t.o.v. de perifere spelers als het gaat over het inspelen op de komende veranderingen?

AS: Ja dat is ook een interessante vraag. Je ziet dat VWS dat de jeugdzorg altijd direct heeft aangestuurd daar altijd beleidsmatig altijd heel sterk bij aanwezig is geweest, nu een beetje achterover gaan zitten en zo'n houding hebben van: ja we hebben er met de gemeenten afgesproken dat zij het gaan doen, onderdeel van de deal is maximale beleidsvrijheid voor de gemeentes dus wij gaan eigenlijk niets nieuws meer ontwikkelen wat straks in de transitie meegaat. Dus je ziet een beleidsintensieve houding veranderen in een onderuit gezakt gaan hangen van : ja als wij het gaan overdragen, is het natuurlijk ook niet eerlijk om de gemeenten een heleboel mee te geven, dat is gewoon part of the deal geweest. De VNG en het Rijk hebben een afspraak gemaakt waarbij de VNG heeft gezegd: nou we willen de jeugdzorg wel hebben, dan voeren we ook we de bezuinigingsdoelstelling wel uit, maar we willen dan geen gezeik hebben. We willen maximaal de vrijheid hebben en maximale beleidsruimte hebben om het in te richten zoals wij het willen. Dat is de deal die gemaakt is en nu zie je VWS zo van....nou ja die hebben wel eens harder gelopen, laat ik het zo maar noemen.

Vraag: zie je ook verschillen tussen grote en kleine jeugdzorg-spelers?

AS: Nee de grote spelers hebben zich altijd wel goed geprofileerd, die hebben allemaal hun eigen relaties met staatssecretarissen en Kamerleden. Je ziet dat kleinere spelers....iedereen is zich nu wel meer op de gemeenten aan het richten, waar ze vroeger natuurlijk heel veel met provincies te maken hadden zie je nu dat gemeentelijke netwerken versterkt worden. Maar de groten beseffen ook heel goed dat Den Haag eigenlijk altijd eindverantwoordelijk blijft. Dus je ziet verder eigenlijk weinig verandering hoor. Het is ook nog wel een 'ver van mijn bed show' he... de wet is er nog niet, er wordt wel veel over gesproken, maar uiteindelijk is het pas in 2015 en we zitten nu medio 2012 en dan is de vraag nog maar of ze het gaan halen met die wet dus dan zit je al in 2016!!! Er lopen bestuurders rond, die zijn begin jaren zestig en die denken....nou tot aan mijn pensioen red ik het nog wel!!

Vraag: hoe zie je marktwerking eigenlijk in de jeugdzorg.

AS: gemeenten mogen aanbestedingen doen, maar een gewone subsidierelatie mag ook. Dus als ze moeten bezuinigen, zullen ze misschien wel een aanbesteding doen, maar er zullen ook gemeenten hebben die zeggen: ik heb geen zin in gezeik, ik ga een langdurige samenwerking aan met die en die aanbieder zodat ik straks zeker weten dat ik altijd bedjes krijg als ik ze nodig heb. Kijk, marktwerking in de JB en JR dat is natuurlijk klinkklare onzin. Je hebt het over een materie die gewoon heel gevoelig ligt dus daar moet je als overheid gewoon heel zorgvuldig mee omgaan. Dat ga je toch niet onderbrengen in een systeem van elkaar beconcurrerende organisaties. Dat is toch echt complete kolder! Dat is echt systeem denken geweest. Zo van: we gaan een systeem

bedenken van marktwerking en dan gaan we net zo lang wrikken tot dat alles erin zit. En dan krijg je dit soort onzin.

Vraag: hoe zijn ze er überhaupt op gekomen?

AS: nou ja we hebben natuurlijk een rechts kabinet gehad met CDA, VVD met de gedoogsteun van Wilders en rechtse kabinetten komen hierop uit. Het is natuurlijk ook gewoon partijideologie. Marktwerking wordt door een heleboel liberalen gezien als het middel tegen alle kwalen terwijl het niet zo is. Als je kijkt naar ProRail of eigen ProFail zoals het in de volksmond genoemd wordt, dat is gewoon mislukt. Alleen bij de Telecom markt is het gelukt. Maar noem nog eens een goed voorbeeld waarbij het gewerkt heeft? Dat is er gewoon niet. En het laatste wat we willen, is dat we in een thuiszorg-achtig bloedbad-situatie terechtkomen waar gemeenten niet weten wat ze aan het doen zijn. En dat organisaties omvallen en dat bejaarden thuis zaten die al 3 weken in dezelfde steunkousen rondliepen, omdat er niemand meer kwam, dat moeten we gewoon niet willen!!

Er is wel van geleerd, de WMO is ook uitvoering geëvalueerd. Het is nu nog een kwestie van de goede waarborgen erin bouwen in die hele transitie dat je gemeenten ook de gelegenheid en kans niet geeft om te gaan rommelen. Daar is ons veel aan gelegen. Dan zegt iedereen: ja dat is protectionisme, het enige wat jullie doen is institutiebelangen verdedigen. Ja gedeeltelijk is dat waar, maar het institutiebelang is ook meteen het belang van ouders en kinderen en dat vergeten mensen nog wel eens. Wij zijn geen machinerie die meer omzet wil draaien. Hoe meer jeugdzorg een land nodig heeft, des te beter het is, maar als het er is, moet het wel goed zijn. En het in stand houden van de jeugdzorgorganisaties zoals die er nu zijn, is ook in het belang van kinderen dat er straks kwalitatief en kwantitatief voldoende jeugdzorg is. En natuurlijk zijn er ook zwakke broeders en organisaties waarvan je denkt: joh als jij straks omvalt dan wordt de wereld daar niet heel veel slechter van, maar er zijn ook organisaties waarvan ik denk van: daar moeten we heel erg zuinig op zijn.

Vraag: hoe zie je de vorming van de maatschappij die omgevormd moet worden tot een sociaal netwerk rondom het gezin heen?

AS: De civil society dat is ook gewoon kull! De civil society grijpt terug op een maatschappelijk beeld dat al lang niet meer bestaat. Dat was misschien ten tijde van de verzuiling zo, net na de oorlog, iedereen let op elkaar, sociale cohesie, eigen sportclubs, eigen scholen, dat beeld is gewoon weg. Ook in dorpjes bestaat dat gewoon niet meer. Mensen kunnen gewoon drie maanden dood achter hun televisie hangen voordat er überhaupt eens iemand komt kijken van wat er aan de hand is. Dat hele beeld van die maakbare samenleving dat is zo achterhaald, zo passé. En om dat dan deel uit te laten maken van die Eigen Kracht Conferentie, ik vind het allemaal prachtig hoor, maar daar zie je dan die Christenunie-SGP-remsporen in het stelsel zitten... ik denk dan: succes ermee. In een aantal gevallen zal het best wel werken hoor, maar dat hele idee dat we als samenleving straks met zijn allen maar weer op elkaar moeten gaan passen....je moet eens gaan kijken...loop eens over straat...de helft van de mensen loopt in zijn I-phone te loeren, je mag al blij zijn dat die niet onder een bus lopen.

Twee jaar geleden viel er een bejaarde vrouw in het winkelcentrum in Utrecht waar ik toevallig was en ik wilde haar omhoog helpen en ze schrok meer van mij dat ik naar haar toekwam en mij – waarschijnlijk slechte bedoelingen – dan van het feit dat ze zelf gevallen was. Onze generatie en zeker de generatie na ons, wij zijn allemaal opgevoed dat we individuen zijn en dat we voor onze eigen mening moeten opkomen dus we zijn

ook allemaal solisten geworden. Zo zijn we ook opgevoed en zo zijn we gemaakt en dat kan je niet zomaar vanuit een partij ideologie die naastenliefde aanhangt, kan je dat niet zomaar gaan veranderen. Dat is complete onzin.

Interview 2

Interview datum : 11 mei 15:15 – 16.30
Gesproken met : de heer M. van der Vlies
Functie : wethouder CDA Gemeente Hendrik Ido Ambacht. Portefeuilles:
welzijn, zorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, sport, recreatie en toerisme,
wonen (specifieke doelgroepen), cultuur Regionaal portefeuillehouder jeugd
Drechtsteden Lid DB regio Zuid-Holland Zuid Voorzitter stuurgroep jeugdzorg Zuid-
Holland Zuid

Vooraf wordt aan de heer Van Der Vlies, hierna te noemen MvdV, toestemming gevraagd het gesprek op te nemen. MvdV geeft aan hier geen bezwaar tegen te hebben.

MvdV introductie:

Ik ben in deze regio voorzitter van de stuurgroep Zuid-Holland Zuid dus ik zit volop in die transitie. Het is een boeiend onderwerp. We zijn ruim een jaar geleden begonnen om de 19 gemeenten te committeren. Dat heb ik opgepakt en nu werken we ongeveer een half jaar als stuurgroep en die zorgen weer voor afstemming, terugkoppeling met collega's uit hun regio. Plan van aanpak moet na de zomervakantie klaar zijn en we hebben veel tijd genomen om de bestuursopdracht goed voor te bespreken en de structuur neer te zetten. Daarnaast hebben we de kennisateliers, dat doen we al een tijdje. Die helpen ons om tot een goede visie te komen. Deze worden door de jeugdzorgorganisaties georganiseerd (Flexus, Mee, etc). Daar denken we na over verschillende thema's. Daarnaast hebben we een denktank, die bestaat uit de bestuurders van jeugdzorg. Je moet dan denken aan Bureau Jeugdzorg (Bjz), Trivium Lindehof wat voor ons de aanbieder van jeugd- en opvoedhulp is, GGZ, Mee, etc, waarmee we dan op bestuurlijk niveau nadenken. We willen ook iets gaan doen met de professionals, een soort 'Gideonsbende' om mee te denken en mee te helpen over de vraag hoe we dat stelsel moeten gaan ontwerpen, waar we op moeten letten, hoe kan je verbindingen organiseren tussen partijen. En het laatste is dat we pilots gaan doen in onze regio met zorgaanbieders en het voorliggende veld (dus de eerste lijn) op verzoek en in samenwerking met de provincie. Die gaan er ook in meedoen zolang ze er nog verantwoordelijk voor zijn door de ruimte te bieden aan de organisaties als bijvoorbeeld Bjz om wat af te wijken van de vaste protocollen als het om indicatiestelling gaat. Die pilot voorstellen liggen er en bespreken we eind mei in het bestuurlijk platform van de provincie. Er lopen dus best veel acties. Vanuit die pilots kan je gaan kijken hoe je kunt komen tot integrale indicatiestelling, hoe kan je de gedachte 1 gezin 1 plan goed handen en voeten geven, hoe kan je gespecialiseerde zorg anders inzetten, meer naar de voorkant, etc. Dat moet allemaal in die pilots terugkomen.

Vraag: wat zou idealiter het eindplaatje zijn, hoe ziet dat eruit?

MvdV: meer rondom het gezin in de wijk, eigen kracht, samenhang in het zorgaanbod, niet te veel medicaliseren of in problemen denken dat zijn elementen waar we op in willen zetten. Dat je veel meer toegaat naar: je hebt een jongere of gezin met probleem, wat is er nodig en zorg dan dat die zorg en snel laagdrempelig voor handen is zonder allerlei ingewikkelde indicatiemodules. Dat er ook een integraal budget op ingezet wordt en dat je iemand hebt die vanuit een generalistische benadering zorgt dat daar coördinatie plaatsvindt en doorzettingsmacht tot zijn beschikking heeft wanneer dat aan de orde is. Dat zou je via de CJG's kunnen organiseren. Vervolgens zul je toch een verbinding moeten maken met de jeugdbescherming, want daar worden toch wel

aanvullende eisen aan gesteld. Je moet een onderscheid maken tot enerzijds de toegang tot zorg, laagdrempelig en jeugdbescherming en de wijze waarop je dat gaat organiseren. Hoe je dat gaat doen, daar wordt door de staatssecretaris wel wat over gezegd, maar daar zijn we als gemeente nog niet zo gelukkig mee en dat zal nog wel een onderwerp van discussie blijven.

Vraag: waarom zijn jullie daar nog niet zo gelukkig mee?

MvdV: Omdat – heel platweg gezegd – hoe je het moet lezen is dat je wel financieel verantwoordelijk bent, maar eigenlijk niets te vertellen hebt. Er staat wel zo'n zinnetje in: er moet wel afgestemd worden met de gemeente, maar eigenlijk is de lijn gewoon via het AMK, Raad, Rechter, BJz nieuwe stijl (al zal dat misschien anders gaan heten) en de voogd die zich met die maatregel gaat bezig houden. Die krijgt ook de mogelijkheid om zelf zorg te regelen. Nou ja wat als er dan ook al zorg vanuit het vrijwillige kader is, wanneer zou je dan een hele andere zorgaanbieder in zo'n gezin zetten? We moeten voorkomen dat er een nieuwe knip ontstaat, nou ja dat zijn dingen waar je, nog even los van het feit dat je grip wilt houden op het budget, want hoe hou je grip op de financiën als je verschillende zorgpakketten kunt inzetten. Wat je wilt, is dat je veel minder in het gedwongen veld en veel meer in het voorliggende veld rondom het gezin met inzet van het sociale netwerk wilt gaan doen.

Ik snap dat er wettelijke kaders en kwaliteitseisen zeker voor gedwongen kader nodig zijn. We moeten voorkomen dat er teveel wordt dichtgeregeld. Dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte voor een integrale aanpak en een goed perspectief voor kinderen.

Vraag: Wet op de Jeugdzorg is er straks niet meer. Hoe zal dat zijn als die wet er niet meer (in deze vorm) is? Is er meer vrijheid van handelen?

MvdV: Dat is afwachten hoe het wetgevingsproces er uit gaan zien. Jeugdbescherming: daar zit het risico dat er teveel wordt dicht geregeld. Volgens mij zou je de ruimte moeten laten om ontschot, lokaal (je moet wel aan bepaalde eisen voldoen, want je heb in een aantal gevallen wel te maken met een hele heftige problematiek), maar wel dat je de ruimte krijgt om echt vanuit de vraag en behoefte die er is vanuit de situatie van de jongere/gezin kijkt wat er nodig is en daarop kan inzetten. En dat je dat vooral in samenwerking en samenhang doet. Gisteren hoorde ik dat een samenwerking in een andere regio tussen CJG en een BJz heel, heel beperkt is, dat is raar. Waarom is die er niet, waarom zit er zo'n knip tussen het geïndiceerde en het niet-geïndiceerde zorg? Het gaat er uiteindelijk om dat je hulp wilt bieden, pak dat dan ook lokaal op en als het nodig is, haal er dan specialistische zorg bij en in het uiterste geval vind ik dat ouders het huis uit moeten (als je het over uithuisplaatsing hebt) en niet de kinderen. Er zijn situaties waarbij je residentiële opvang nodig hebt voor kinderen of dat je pleegzorg nodig hebt, maar probeer dat te beperken. Dat hoor je ook alle professionals roepen dat er echt mogelijkheden zijn om beroepen op die zwaardere zorg te voorkomen als je meer naar die voorkant gaat en in die gezinssituatie thuis eerder die zorg en ondersteuning kan regelen.

Ik ben bang dat als het te dicht geregeld wordt, je hetzelfde krijgt als wat er nu gebeurt met de (goedbedoelde) wet op de jeugdzorg. Dan moet je die transitie helemaal niet willen hebben. Wet op de jeugdzorg: BJz is een soort logistieke fabriek geworden die naast het uitvoeren van de jeugdbeschermingsmaatregel verder vooral toegang is tot allerlei vormen van zorg. Die hele manier van indicatiestelling hoor je veel kritiek op, dat je teveel problematiseert, medicaliseert, wat je nu aan indicatie stelt, kan over 2 maanden weer anders zijn en dan moet je die hele cyclus opnieuw door, daar moet je

vanaf. Er werken bij BJz heel veel professionals. Die mensen zouden bezig moeten zijn met waar ze voor opgeleid zijn: het zorgen, het helpen dat gezinnen/kinderen op een adequate manier geholpen worden.

Het is nu gewoon een bureaucratische rim-ram. De andere kant en dat moeten we ons als gemeente realiseren: je leeft nu eenmaal in een wereld waarin niet alles goed kan gaan en waar fouten gemaakt worden, zeker als het gaat om opvoeden en opgroeien. Je moet accepteren dat het gebeurt en niet in een reflex schieten dat als het gebeurt, dat als er iets fout gaat, je nieuwe regels moet creëren. Het is niet zo dat er dan geef fouten meer worden gemaakt. Dat is een soort droom die mensen soms hebben, dat we in een maakbare samenleving wonen. Je moet aan de voorkant duidelijk zijn, dan is het gewoon een kwestie van 'high trust, high penalty' dus je moet veel vertrouwen hebben en als mensen daar misbruik van maken, moet je hard ingrijpen. Maar verder moet je je realiseren dat in deze wereld van (jeugd)zorg je soms te maken hebt met hele dramatische gezinssituaties dat je niet alles van te voren kan voorspellen. Je hebt met gedrag van mensen te maken. Vandaag kan iemand normaal ogen en overkomen en morgen kan dat ineens anders zijn. Dat kan je niet altijd voorzien.

Vraag: is er straks (na de transitie) meer ruimte om te innoveren dan er nu is?

MvdV: nu is er ook ruimte om te innoveren hoor, want nu kan je ook binnen de bestaande kaders kijken van wat is er anders. Maar straks zal er wel meer ruimte zijn om snel de goede hulp te bieden die er nodig is. Het mooie is dan ook dat al die partners die nu in dat veld werkzaam zijn en dat zijn er heel veel, want wat dat betreft, hebben we een heel ingewikkeld systeem in dit land gemaakt door alles in aparte domeinen met aparte financieringsstromen geregeld is; dat je veel meer toegaat naar dat dingen samen opgepakt worden. Nu is het niet vanzelfsprekend dat Jeugd-ggz en Jeugd-zorg samen optrekken en het zou juist goed zijn als die twee expertises gaan samenwerken om ondersteuning te bieden. Dat je ook kijkt naar: hoe kan het sociaal netwerk van de mensen daarop ingezet worden? Er wordt wel heel makkelijk gezegd: die hele kwetsbare gezinnen hebben geen sociaal netwerk en dat is in bepaalde situaties ook wel zo, maar MEE in Brabant tonen met hun sociale netwerk strategie heel mooi aan dat ook voor hele kwetsbare gezinnen soms verrassend genoeg een sociaal netwerk te creëren is en dat is volgens mij de uitdaging. Het gaat echt om een hele andere kijk en een hele andere manier van werken. Dat heeft ook wel met de landelijke visie te maken van de terugtrekkende overheid en de visie op de samenleving. Je kan het ook negatief opvatten door het te zien als een manier om te bezuinigen, maar ik geloof wel in het concept dat je met elkaar verantwoordelijk bent en dat je mensen in hun kracht moet zetten en mensen niet alleen maar moet vertellen wat goed is, laat ze vooral hun eigen verantwoordelijkheden pakken. En je moet daarin reëel zijn dat er altijd mensen zijn die daarin begeleiding nodig hebben. Dan nog: ga uit van wat mensen wel kunnen in plaats van te vertellen wat goed voor hen is. Die verandering ben ik wel voor en dat zie je ook landelijk wel terugkomen en dat zie je ook in de hele stelselwijziging terug. Dat is de basis voor waar we straks naartoe moeten.

Vraag: eigenlijk heeft dat te maken met de hele samenleving die haar verantwoordelijkheid moet nemen, het gaat niet alleen om de jeugdzorg, ik moet dus ook voor mijn buurvrouw van 80 zorgen?

MVDV: zeker en dat is ook veel makkelijker gezegd dan gedaan. Het zit niet echt in ons denkpatroon. We zijn teveel gewend om als er iets is dat anderen ons vertellen hoe het moet, of dat anderen het voor ons regelen. Tegelijkertijd denk ik dat als het om zorg gaat (en zeker voor kinderen): de eersten die daar verantwoordelijk voor zijn, zijn hun

ouders. In het uiterste geval moet je die ouders hun verantwoordelijkheid ontnemen voor hun eigen kinderen. Vanuit die lijn is het niet meer dan gewenst dat je die ouders hun verantwoordelijkheid geeft en als het even niet lukt, help ze daar dan in. Je moet ook niet alleen naar het kind kijken, maar ook naar zijn omgeving. Je kan een kind met ADHD wel volproppen met medicijnen, maar je kunt ook kijken naar welke variabelen in de omgeving je kunt veranderen die ertoe leiden dat het gedrag van kinderen verandert. Dat laatste is iets waar we met elkaar aan moeten gaan werken. Die mensen in de uitvoering professionals moeten ook in staat gesteld worden om op een andere manier te kunnen werken, dat ze daarin geschoold en begeleid worden, de ruimte krijgen om te innoveren en fouten kunnen maken, want dat hoort er natuurlijk allemaal bij. Al is dat natuurlijk weer gevoelig als je het hebt over kwetsbare kinderen. Professionalisering van de medewerkers die de uitvoering doen, is heel cruciaal. Ik ga het sociale netwerk om het gezin heen niet regelen, een bestuurder of een directeur van een instelling voor jeugdzorgorganisatie ook niet. Het zijn echt de medewerkers waarmee we de transformatie moeten zien te bereiken. Die scholing gebeurt gedeeltelijk ook al. Dat medewerkers geschoold worden via trainingen 'Eigen Kracht' en dat is al lastig zat. Ik deed zelf een tijdje geleden ook mee aan de rollenspel. Je weet zelf altijd heel goed wat goed is voor de ander, maar het is de kunst om op de handen te zitten en te vragen aan iemand wat hij zelf nodig heeft in plaats van hem vertellen wat hij nodig heeft. Dat is verdraaid lastig. Dat is ook cultuur he. In de opleiding die mensen krijgen moet hier ook aandacht aan besteed worden, dat mensen er op geëquipeerd worden. Overheidsbemoeienis zal nodig zijn als het gaat om die 5% die het echt heel moeilijk hebben. Zeker in het kader van een gezonde en veilige situatie voor kinderen om op te groeien.

Je zult een taakverschuiving gaan zien tussen organisaties, er zullen ook organisaties gaan verdwijnen, je weet niet wat er met de BJz' gebeurt, ze worden nergens meer genoemd. Maar laten we vooral proberen om wel met al die partijen samen op te trekken. Laat die partijen nu al allianties aangaan.

Concurrentie, marktwerking: ik weet niet of dat zo goed is in dit veld.

Marktwerking voor een opvoedcursus is prima, maar als het gaat om echte gespecialiseerde zorg of residentiële zorg, volgens mij moet je dat niet willen.

Vraag: ziet u kansen voor nieuwe toetreders?

MvdV: ik sluit niet uit dat er nieuwe toetreders komen. Alleen ik vind wel dat je heel goed moet kijken naar: je hebt nu al veel mensen die hele goede dingen doen, die heel ervaren zijn. Probeer dat kapitaal dat er nu is, te behouden. Bij nieuwe toetreders moet je ook weer kritisch zijn: wat is de toegevoegde waarde van dat soort nieuwe organisaties?

Vraag: gaat de autonomie van de gemeente na de transitie veranderen ten opzichte van de huidige situatie?

MvdV: De autonomie blijft volgens mij gewoon hetzelfde. De autonomie in het gedwongen kader is veel beperkter omdat je te maken hebt met een rechter, die een beslissing neemt. De mogelijkheid om een keuze te maken in het gedwongen kader is gewoon vrij beperkt. Nu is autonomie van de gemeente alleen maar in het preventieve domein. Alles wat geïndiceerd is (vrijwillig of gedwongen) zit bij de provincie. Je bent nu niet financieel verantwoordelijk dus het maakt het wel ingewikkelder om er dan op te sturen en daar zie je verschillen. Een provincie als Overijssel bijvoorbeeld is al veel verder, maar dat heeft ook met de opvatting van de provincie te maken, hoe ver wil de

provincie binnen de wettelijke kaders gaan om met de gemeenten samen te pionieren? Straks zijn de mogelijkheden, zeker voor het preventieve veld dus veel groter. Je kan nu al vanuit bijvoorbeeld het jongerenwerk (als het gaat om overlast veroorzakende jongeren) preventief te werk gaan. Het ligt ook aan de ambitie van de gemeente zelf. Er kan inhoudelijk zeggen: ja we zijn er niet van, het is de verantwoordelijkheid van een ander dus we doen er niets aan. Je kan ook uitgaan van het feit dat je het als gemeente als maatschappelijk probleem ziet en dan zet je er nu al energie en geld op in samen met partners (politie, justitie, zorg) om te kijken van : wat kan er wel. En ik kies liever voor die laatste benadering. Een goede preventie levert ook maatschappelijk rendement op. De maatschappelijke effecten moet je veel breder zien dan alleen vanuit het perspectief 'zorg' of 'maatschappelijk werk' of 'huisvesting'.

Vraag: is de gemeente straks inhoudelijk ook verantwoordelijk of alleen procesverantwoordelijk?

MvdV: ik hoop echt er een duidelijk onderscheid is tussen wat je verantwoordelijkheid is vanuit je publieke rol, vanuit de wet, en wat je vervolgens binnen kaders die je stelt, opdraagt aan organisaties. Ik zou alles wat met zorginhoud te maken heeft, vooral bij de professionals laten. Die instellingen hebben daar wel verantwoording over af te leggen naar degenen die eindverantwoordelijk zijn dus de gemeenten. Want je zal in de toekomst zeker zien dat als er iets mis gaat de betreffende wethouder ter verantwoording wordt geroepen. Ik vind daar ook niets mis mee, want daarmee is het democratisch gehalte groter, want nu is het vooral de media die erop duikt, maar straks is er ook de gemeenteraad die jou als verantwoordelijk wethouder erop aanspreekt: hoe heb je dit geregeld? Ze moeten je dan als wethouder ondervragen op jouw systeemverantwoordelijkheid en niet op inhoud. Je moet die inhoudelijke verantwoordelijkheid bij de zorgaanbieder leggen. Dat bedoel ik ook met high trust high penalty. Je moet veel vertrouwen hebben in die professional en daar de ruimte aan geven, maar je moet wel controleren of het waar gemaakt wordt.

Vraag: wat is er echt nodig om straks de zorg voor de jeugd te waarborgen?

MvdV: minder regels. Volgens mij moet je veel meer op resultaat gaan sturen, dus bepaalde kwaliteit van zorg en ondersteuning tegen zo laag mogelijke kosten. Het resultaat is niet dat je een bepaalde hoeveelheid ambulante trajecten of zoveel residentiële plekken hebt, maar dat gezinnen geholpen worden die dat nodig hebben. En daar moet je op focussen. Hoe je dat gaat doen, dat wordt de komende jaren duidelijker. Je moet voorkomen dat alles weer in aparte trajecten wordt afgerekend. Je moet afgerekend worden op het feit dat de zorg effect heeft gehad tegen de afgesproken kostprijs of wat we er over afgesproken hebben.

Vraag: hoe gaat de financieringsstructuur eruit zien?

MvdV: nou ik heb nog niet gezien dat het van bovenaf geregeld wordt, dus dat zou ook een stukje vrijheid betekenen. De wet is er nog niet dus misschien wordt het straks alsnog van bovenaf geregeld. Ik zou het meest prettig vinden als we met de aanbieders in onze regio tot een bepaald financieringsmodel kunnen komen waarvan we beiden zeggen: dat voldoet aan de verwachtingen van beide partijen. Als het van bovenaf allemaal geregeld wordt, is het maar de vraag of het dan een model is waar je helemaal gelukkig van wordt. Wij krijgen een budget, dus we worden verantwoordelijk voor de zorg en ook financieel verantwoordelijk en als we geld tekort komen dan moeten we dat als gemeente bijleggen. We zijn geen uitvoeringsloket. Dus dan vind ik dat het er ook bij

hoort dat je de vrijheid krijgt om dit soort dingen te regelen. Het wordt een decentralisatie uitkering en geen doeluitkering dus dat betekent dat als we geld over houden, we dan kunnen houden en als we geld tekort komen, is dat ons probleem.

Vraag: ziet u een verschil tussen hoe de perifere en dominante spelers bewegen op dit moment?

MvdV: Ik zie nu dat grote spelers, o.a. BJz, best wel aan het bewegen zijn, als is het alleen maar onder de druk van de nieuwe wet die eraan komt. BJz die moeten zich sowieso oriënteren op de vraag wat die hele stelselwijziging voor hen betekent, maar zijn daarin weer wel afhankelijk van wat de gemeente ervan vindt. De grote bewegingsbewegingen echt wel, we zitten ook samen in die denktank en denken gezamenlijk na over de vraag waar we heen willen. De perifere spelers daar heb ik niet zo veel zicht op. Er is in ieder geval geen enkele organisatie die in de leunstoelstand zit. Wat wel mooi is, is dat de spelers elkaar ook op zoeken op dit moment. Dat hebben ze in het verleden nooit zo gedaan dat is best bijzonder om te zien. Ik vind dat een mooie ontwikkeling.