

‘Betere jeugdhulp door gemeenten’; een onderzoek naar de optimalisatie van sturingsmogelijkheden bij de transformatie van de jeugdzorg.

Auteur:

José van Heiningen
Studentnummer: 419912

Erasmus Universiteit:

Faculteit der Sociale Wetenschappen
Avondprogramma Master Bestuurskunde

Begeleider:

Prof. dr. H. Geerlings

Eerste en tweede lezer:

Prof. dr. H. Geerlings
Prof. dr. A.J. Steijn

Datum: 6 november 2016

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting.....	7
1 Aanleiding.....	12
1.1 Probleemstelling	12
1.2 Relevantie onderzoek	14
1.3 Onderzoekmodel	14
1.4 Leeswijzer.....	15
2 Theoretisch kader	16
2.1 Inleiding	16
2.2 Korte historie sturing overheid ten aanzien van ‘Betere jeugdhulp’.	16
2.3 Transformatiedoelen om te komen tot ‘Betere jeugdhulp’.....	17
2.4 Veronderstellingen ten aanzien van sturing; klassiek, nieuw en transitie	19
2.5 Conceptueel model.....	31
2.6 Verwachting; causale redenering.....	31
3 Methodologische verantwoording.....	33
3.1 Inleiding	33
3.2 Empirisch kwalitatief en exploratief onderzoek	33
3.3 Informatieverzameling	34
3.4 Operationalisering van centrale begrippen	35
3.5 Validiteit	36
3.6 Betrouwbaarheid.....	36
3.7 Kanttekeningen en beperkingen ten aanzien van het onderzoek	36
4 De wijze van sturing en de mate van tevredenheid over de jeugdhulp.	38
4.1 Inleiding	38
4.2 Context	38
4.3 Overeenkomsten ten aanzien van de wijze van sturing.....	41
4.4 De mate van tevredenheid over de jeugdhulp	47
4.5 Overeenkomsten ten aanzien van de mate van tevredenheid.....	47
4.6 De relatie sturing en de tevredenheid over de jeugdhulp.....	53
5 Conclusies, beantwoording vragen en aanbevelingen	56
5.1 Conclusies	56
5.2 Beantwoording van de deelvragen en de centrale vraag.....	57
5.3 Aanbevelingen	60
5.4 Nader onderzoek	61
6 Literatuurlijst.....	63

Bijlage A De analyse wijze van sturing door acht gemeenten	66
Bijlage B Indicatoren en codering 'Betere jeugdhulp' (afhankelijke variabele).....	77
Bijlage C Indicatoren en codering wijze van sturing (onafhankelijke variabele)	78
Bijlage D Onderzoeksvragen wijze van sturing en mate tevredenheid jeugdhulp.....	83
Bijlage E Cijfers wijze(n) van sturing en mate van tevredenheid jeugdhulp.....	93
Bijlage F Schematische weergave voorkeuren in wijze van sturing per gemeente...	94

Voorwoord

Reeds in het eerste studiejaar van de tweejarige avondopleiding Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit heb ik de keuze gemaakt om mijn scriptie te schrijven over het onderwerp decentralisaties in de zorg. De presentatie van dr. Marco de Witte over verandermanagement in de publieke sector heeft mij geïnspireerd om mij te verdiepen in de theorie over transitie management van prof. dr. Jan Rotmans. Deze theorie heeft mijn kennis en inzicht over de mogelijkheden van sturing en handelen binnen de publieke sector en in het bijzonder het sociale domein vergroot. Inmiddels ben ik ruim dertig jaar werkzaam binnen het zogenoemde sociale domein en de laatste tien jaar binnen de ouderenzorg. De specifieke keuze voor het onderwerp 'Betere jeugdhulp' hangt samen met het gegeven dat ik mijn onderzoek wilde uitvoeren in een andere 'tak van sport', dan waar ik zelf werkzaam in ben.

Dit onderzoek is mogelijk gemaakt door de openheid van de betrokken ambtelijke professionals en wethouders over hun visie op de te hanteren sturing ten aanzien van de jeugdhulp en de tot nu toe bereikte resultaten in hun gemeente. De nieuwe Jeugdwet is nog maar kort van kracht en de jeugdhulp betreft een 'gevoelig' dossier.

Met behulp van de studiekering is het mogelijk geworden om de gewenste richting en focus in mijn onderzoek te kunnen bepalen. Het luisterende oor en de constructieve feedback hebben daar in belangrijke mate aan bijgedragen. Mijn scriptiebegeleider prof. dr. Harry Geerlings bedank ik voor zijn bijdrage om op adequate wijze de theorie over sturing te kunnen beschrijven. De tweede lezer Prof. dr. Bram Steijn bedank ik voor zijn feedback, waardoor ik op een samenhangende en gestructureerde wijze de resultaten van deze multiple casestudie kan presenteren. Door de samenwerking met mijn medestudente Hermine van Rij is mijn studie Bestuurskunde uitdagender en succesvoller verlopen. Mijn speciale dank gaat uit voor het begrip en de liefde van mijn man Ger en mijn zoon Léon tijdens mijn studieperiode.

José van Heiningen
Zoetermeer, 6 november 2016

Samenvatting

Als uitvloeisel van de nieuwe gemeentelijke Jeugdwet zijn met ingang van 1 januari 2015 ruim vierhonderd gemeenten verantwoordelijk voor het bieden van alle hulp en zorg aan jongeren tot 18 jaar. Deze 'jeugdhulpplicht' lijkt op de compensatieplicht in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), vandaar dat de nieuwe term jeugdhulp wordt gehanteerd in plaats van jeugdzorg. Door de invoering van de Jeugdwet is niet alleen sprake van decentralisatie, dat wil zeggen een bestuurlijke overgang van taken en verantwoordelijkheden van de centrale overheid naar gemeenten, maar ook van een transformatie. De transformatie heeft het realiseren van een samenhangende jeugdhulp dichtbij de kinderen, jeugd en de ouders of opvoeders tot doel. Met met meer inzet van eigen kracht en de inzet van het eigen netwerk, waarbij de focus ligt op preventie en verlaging van de kosten. De decentralisatie en de transformatie van de jeugdhulp gaat dan ook vergezeld met een korting van ca. tien procent op het budget.

Tot voorheen hebben de hybride financiering (verschillende financieringsbronnen), het institutionalisme (het traag reageren op veranderingen in de omgeving) en de daarmee samenhangende padafhankelijkheid (de moeilijkheid om veranderingen te realiseren door in het verleden gemaakte keuzes) de totstandkoming van goede jeugdhulp bemoeilijkt. Inmiddels staat de jeugdhulpverlening voor een belangrijke transformatie die zich richt op het voorkomen van de vraag naar jeugdhulp en het dichtbij en goedkoper realiseren van betere jeugdhulp.

Onderzoeksvraag

Het doel van het onderzoek is te beschrijven en te verklaren welke vorm van sturing door gemeenten kan leiden tot 'Betere jeugdhulp'. Om deze doelstelling te bereiken is bij acht gemeenten van verschillende omvang in vier provincies een vergelijkend onderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek bestond uit een meervoudige casestudie naar de gekozen wijze van sturing om 'Betere jeugdhulp' vorm te geven en de tot nu toe gerealiseerde resultaten.

De centrale vraag van het onderzoek luidt dan ook: *Hoe hangen de wijze van sturing door de gemeenten en de kwaliteit van de jeugdhulp samen?*

Specifiek is de aandacht uitgegaan naar:

- a- de mate van tevredenheid over de kwaliteit van de jeugdhulp
- b- de wijze van sturing die door de betrokken gemeenten wordt gehanteerd om betere jeugdhulp tot stand te brengen.

I. De mate van tevredenheid over de kwaliteit van de jeugdhulp

De mate van tevredenheid over de kwaliteit van de jeugdhulp is inzichtelijk gemaakt met behulp van zes factoren (transformatiedoelen). Dit zijn de transformatiedoelen die door de overheid zijn meegegeven bij de decentralisatie.

De drie factoren 'Preventie', 'Participeren en normaliseren' en 'Eigen kracht' zijn vooral gericht op het voorkomen van de vraag naar jeugdhulp.

Op basis van dit onderzoek blijken de gemeenten het meest tevreden over deze drie factoren. Deze factoren zijn reeds langer onderdeel van het eerder ingezette jeugdbeleid van de gemeenten.

De factoren 'Ruimte voor de professionals', 'Ontschotting' en 'Zorg dichtbij' hebben meer betrekking op de uitvoering van de jeugdhulp. De gemeenten zijn minder tevreden over deze factoren.

Ze zijn in ieder geval wel tevreden over de volgende aspecten van deze factoren. De ruimte voor het eigen inzicht van de professionals, zorg op maat volgens de wens van jeugdigen en hun opvoeders, de bereikbaarheid van de jeugdhulp door middel van veelal meerdere laagdrempelige wijkgerichte teams en/of jeugdteams in de gemeenten.

Echter, administratieve lasten zijn in meerdere mate nog een struikelblok. Ook verloopt de afname van het aantal hulpverleners nog niet naar wens. Tevens is het verminderen van de kosten ten aanzien van gespecialiseerde zorg of hulp gedeeltelijk of nog niet bereikt. Aan deze taakverdeling zijn budgetten, afspraken en regelgeving verbonden die van invloed zijn op de directe uitvoering van de jeugdhulp. Het bereiken van een hogere mate van tevredenheid ten aanzien van de bovengenoemde aspecten vereist het doorbreken van de genoemde padafhankelijkheid en ander gedrag van de gemeenten, de betrokken organisaties en de maatschappelijke actoren en hun professionals.

II. Wijze(n) van sturing

In het onderzoek is de wijze van sturing onderzocht met behulp van theorie over de klassieke sturing, nieuwe sturing en transitiesturing.

Uit het onderzoek blijkt dat de nieuwe sturing het meest wordt toegepast, daaropvolgend de transitiesturing en de klassieke sturing wordt aanzienlijk minder toegepast. Vijf gemeenten hebben een hogere mate van tevredenheid over de kwaliteit van de jeugdhulp daarvan passen drie gemeenten de nieuwe sturing als meest dominante stijl toe en twee de transitiesturing.

De onderdelen van de drie wijzen van sturing zijn door middel van zeven kenmerken (veronderstellingen) onderzocht. Voor wat betreft de kenmerken van sturing is geconstateerd dat gemeenten afwisselend verschillende wijzen van sturing toepassen:

De nieuwe stijl van sturing is het meest dominant ten aanzien van de rol van de gemeenten (politiek ideologische legitimatie) en de sturingsinstrumenten.

Voor wat betreft de politiek ideologische legitimatie wordt het overlaten van sturing aan betrokken maatschappelijke organisaties en actoren op basis van wederzijds overeengekomen plannen belangrijker ervaren, dan de noodzaak tot het aanpassen van het eigen handelen van de gemeenten (reflexiviteit) ten aanzien van de diverse fasen, niveaus en de aard van het transformatieproces. De reden dat de nieuwe sturing dominant is voor wat betreft de sturingsinstrumenten hangt samen met de voorkeur voor de zogenaamde coproductie van gemeenten waarbij door middel van samenwerking met organisaties en het vaststellen van de gewenste uitkomsten het bereiken van goede jeugdhulp wordt nagestreefd. Het is minder gericht op samenwerking op de diverse betrokken niveaus waarbij gemeenten en samenwerkende organisaties zich voortdurend aanpassen om de gewenste jeugdhulp te bereiken.

De transitiestijl is dominant er dan de nieuwe stijl als het gaat om het sturend en zelfsturend vermogen van gemeenten en betrokken organisaties.

In samenhang met de decentralisatie is het sturend vermogen van gemeenten meer gericht op de diverse landelijke, gemeentelijke en plaatselijke invloeden en initiatieven. Voor wat betreft het zelfsturend vermogen achten gemeenten het aanpassen van hun eigen rol binnen het netwerk urgent om de gewenste verandering te kunnen bereiken. Ten aanzien van dit punt ligt de urgentie voor het aanpassen van de rol van de betrokken organisaties die de jeugdhulp uitvoeren aanzienlijk lager.

De transitiestijl is ten aanzien van de focus in de aanpak bijna gelijk aan de nieuwe sturing.

In de transitiesturing ligt meer de focus op de gewenste transformatie en bij de nieuwe sturing op de samenwerking. Deze worden beiden even belangrijk geacht. Voor alle gemeenten geldt dat het aanpassen van de gemeentelijke organisatie een sterke tot zeer sterke aandacht heeft en ze zien dat dan ook als een belangrijke voorwaarde om de transformatie te kunnen bereiken. Het eventueel selecteren van maatschappelijke organisaties die de cultuuromslag van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat' wensen te bereiken in de jeugdhulp ligt minder eenduidig (er is sprake van een fiftyfifty verdeling).

De klassieke stijl is het meest belangrijk als het gaat om kennis, informatie en oordeelsvorming. Kennis en informatie worden vooral aangewend ten behoeve van het afspreken en vaststellen van resultaten en in mindere mate om te bepalen of het lerend vermogen van de betrokken gemeenten en organisaties voldoende is (de transitiestijl) om de gewenste transformatie te bereiken.

III. De relatie kwaliteit van de jeugdhulp en de wijze van sturing

De kwaliteit van de jeugdhulp wordt anno 2016 gedomineerd door de gestelde transformatiedoelen van de overheid. Deze doelen zijn niet zo zeer gericht op het verbeteren of veranderen van de jeugdhulp. "Met de Jeugdwet wordt het stelsel ingrijpend gewijzigd. De wijziging van het stelsel is geen doel, maar een middel om een concrete transformatie in de zorg voor jeugd te realiseren [VWS]". Op basis van dit onderzoek is aangetoond dat de betrokken acht gemeenten dit trachten te bereiken door nieuwe sturing en in belangrijke mate door transitiesturing en in mindere mate door klassieke sturing. Echter zoals omschreven bij de theorie transitiesturing kan het opbouwen en veranderen van de structuur van de jeugdhulp relatief snel plaats vinden, maar het afbreken van oude gewoonten en het bereiken van innovatie vereist tijd, een lange termijnvisie en sturing ten aanzien van diverse fasen van de gewenste verandering, op de diverse betrokken niveaus, de beïnvloeding van het gedrag van betrokken actoren en het voortdurend in ogenschouw nemen van de gewenste aard van de verandering.

Aanbevelingen

De transformatie van de jeugdhulp betekent een ingrijpende verandering ten aanzien van de betrokken organisaties (ambtelijk) en gemeenten, welke een langere periode van beïnvloeding c.q. sturing vereist.

- 1 *Stel dan ook een lange termijnvisie op ten aanzien van het (jeugd)beleid als bindende factor bij het bereiken van de verandering van de jeugdhulp en organiseer hiervoor breed draagvlak.*
 - a. Een visie als richtinggevend voor de aanpak van de diverse doelen en problematieken op de korte termijn maar vooral ook op de (middel)

-
- lange termijn. Een visie die ruimte geeft aan politieke invloeden en wisselingen, maar niet (te) afhankelijk is van politieke wisselingen.
- b. Draag zorg voor een breed draagvlak van actoren zoals burgers, bedrijven en kennisinstellingen (toename inzet andere actoren en oplossingen) om het succesvol opgroeien zoveel als mogelijk te kunnen bevorderen. Het budget is, of wordt tenslotte minder.
- 2 *Ontwikkel een meer reflexieve(re) rol en meer vormen van sturing om de geconstateerde padafhankelijkheden in de jeugdhulp te doorbreken. Zoals het nog te snel doorschuiven naar gespecialiseerde zorg en het nog onvoldoende benutten van de eigen inzet en kracht van jeugdigen, opvoeders en professionals.*
- Het is daarbij van belang om:*
- a. Af te wegen welke taken gemeenten door andere organisaties laat uitvoeren en welke zij zelf ter hand neemt. Bij te veel uitbesteden van jeugdhulptaken aan (te veel) organisaties ontstaat de mogelijkheid dat ambtelijke professionals onvoldoende inzicht hebben in hoe de jeugdhulp er daadwerkelijk uit ziet. Van belang is dat checks and balances aanwezig zijn en zowel met het hoofd als met het hart plaats vinden.
- b. Integrale sturing toe te passen binnen het sociaal domein bij de uitvoering van de Wmo, de Participatiewet, de jeugdhulp, langdurige zorg, onderwijs, sport, werk en inkomen. Welke oorzaak- en gevolgrelaties kunnen in beeld worden gebracht en welke belemmeren het succesvol opgroeien van jeugd? De vraag daarbij is welke vormen van sturing gewenst zijn om de juiste interventies met behulp van deze wetten tot stand te kunnen brengen?
- c. Experimenten te organiseren gericht op het bereiken van innovatie, naast de bestaande organisaties, maar niet los van belangrijke actoren namens die organisaties en invloedrijke actoren, die daadwerkelijk innovatie kunnen en willen bereiken (strategen, kantelaars en verbinders). Veranderen binnen bestaande organisaties en structuren is niet eenvoudig ('in het eigen vlees snijden' en 'over de grenzen heen kijken'). Zoals in de transitietheorie omschreven kan tijdens het bereiken van een verandering een lock-in of backlash ontstaan waarbij de bestaande organisaties de verandering incorporeren en verdergaande gewenste vernieuwing stagneert.
- d. Zich vooral te richten op waarneembaar gedrag en de werkwijze(n) die worden gehanteerd om de jeugdhulp op de gewenste wijze uit te voeren c.q. uit te vinden en dus niet alleen op het wat de organisaties en de professionals leveren. Belangrijke vragen zijn: Wat betekent de gewenste transformatie concreet voor de diverse betrokkenen in de dagelijkse praktijk? Een vorm van verwachtingenmanagement toepassen welke bijdraagt aan het kunnen beoordelen of de gewenste transformatie (doelen) wordt bereikt.
- e. De klassieke wijze van meten en evalueren te benutten waar het voor is bedoeld en voorkomen dat het elkaar om informatie vragen en het leveren daarvan de belangrijkste cultuur is (regelgeving en administratieve lasten).
- f. Zowel de gewenste transformatie als de aanpak daarvan te evalueren.

-
- g. Vooral oog hebben voor wat nodig is om goede jeugdhulp te bereiken (wat is de bedoeling) en doorzettingsmacht organiseren.
 - h. En op alle mogelijke manieren te weten zien te komen of de kinderen, de jeugdigen, de ouders en opvoeders echt tevreden zijn met de hulp die ze krijgen en daar in de aanpak de focus op leggen. De meerwaarde voor hen bepaald de kwaliteit van de jeugdhulp.

Nader onderzoek

Gelet op het kunnen bereiken van de beoogde transformatie van de jeugdhulp is navolgend onderzoek relevant:

1. In het onderzoek is beschreven dat de meeste gemeenten sociale c.q. jeugdteams hebben ingericht om dichtbij en zo eenvoudig mogelijk en zo specialistisch als nodig jeugdhulp aan te kunnen bieden. Zoals omschreven bij de beantwoording van de centrale vraag hebben gemeenten in hun sturing niet alleen te maken met de transformatiedoelen, maar ook met (ambtelijke) organisaties op gemeentelijk, landelijk en regionaal niveau. Waarbij het uitgangspunt is dat zij verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp.

Het is van belang om te onderzoeken of deze teams daadwerkelijk in staat zijn en of worden gesteld om de gewenste vernieuwing te realiseren?

En, in welke mate krijgen professionals in de jeugdhulp de vrijheid om zich te richten op de uitdaging dat kinderen, jeugdigen en ouders meer voor zichzelf (kunnen) gaan zorgen? En welke oorzaken belemmeren dat?

2. In dit onderzoek is tevens de mate van aanwezigheid van transitiesturing onderzocht. Voor wat betreft de transitiesturing is nader onderzoek gewenst ten aanzien van de vraag of de veronderstelde samenhang in diversiteit van beïnvloeding ten aanzien van de fasen, de niveaus, de oorzaak- en gevolgrelaties - rekening houdend met de aard van de verandering en de betrokken actoren -, daadwerkelijk tot de gewenste systeemverandering van de jeugdhulp kan leiden? En wat zijn dan geschikte omstandigheden en goede meetmomenten om dat te onderzoeken in verband met het gegeven dat een dergelijke ingrijpende verandering onder andere een lange periode vergt?

1 Aanleiding

Met de introductie van de nieuwe gemeentelijke Jeugdwet zijn met ingang van 1 januari 2015 ruim vierhonderd gemeenten verantwoordelijk voor het bieden van alle hulp en zorg aan jongeren tot 18 jaar. Door de invoering van de Jeugdwet is er zowel sprake van een proces van decentralisatie (transitie), dat wil zeggen een bestuurlijke overgang van taken en verantwoordelijkheden van de centrale overheid naar gemeenten, als wel van een proces van transformatie. Deze transformatie heeft tot doel om jeugdhulp dichtbij kinderen, jeugd en ouders of opvoeders te brengen, daarbij meer gebruik makend van de eigen kracht en de inzet van het eigen netwerk. De focus ligt primair op preventie en een verlaging van de kosten. De decentralisatie van de jeugdzorg gaat dan ook gepaard met een korting van ca. tien procent op het budget voor de jeugdzorg.

1.1 Probleemstelling

Het Nederlandse jeugd(zorg)beleid krijgt de laatste jaren veel aandacht van politiek en media. De ene keer is dat een gevolg van excessen die zich voordoen in de sector, de andere keer is er bestuurlijke aandacht voor de ongelukkige organisatievorm die zich, vanuit een ver verleden, heeft gevormd (Clarijs, 2013:101). De enorme bestuurlijke inzet en de vele commissies die zich na de Tweede Wereldoorlog hebben gewijd aan een verbetering van het Nederlandse jeugd(zorg)beleid hebben tot op heden nog niet geleid tot een ideale jeugdzorg (Clarijs, 2013:135).

Clarijs selecteert en beschrijft in zijn proefschrift drie bestuurskundige begrippen om de bestuurlijke impasse van het jeugdbeleid te kunnen begrijpen. Een van die drie begrippen is hybriditeit van bestuur; door de diverse financieringsgrondslagen sturen altijd meerdere partijen. In samenhang met de poldercultuur leidt dit volgens hem eerder tot schikken en plooiën dan het kiezen voor deelbelangen. In de jeugdzorg zijn diverse publieke en maatschappelijke organisaties actief, daarbij kan het draagvlak en onderling vertrouwen groot zijn, maar de doorzettingsmacht is laag. De twee andere bestuurlijke begrippen zijn institutionalisme en padafhankelijkheid. Instituten verwijzen naar stabiele, terugkerende gedragspatronen; ze zijn *the rules of the game*, waarmee er aandacht is voor allerlei gewoontes, gebruiken, procedures, normen en cultuur. Instituten dragen een samenleving; hoewel deze voortdurend verandert, hebben instituten een beperkt vermogen om snel te reageren. Een dergelijk traag reagerend, naar binnen gekeerd systeem toont weinig veranderingsbereidheid. Padafhankelijkheid houdt in dat in het verleden gemaakte keuzes andere keuzemogelijkheden in het heden in de weg staan. Clarijs stelt dat uit onderzoek blijkt dat er geen land ter wereld is waar deze twee begrippen zo tot één brok zijn versmolten als in Nederland. Deze fnuikende combinatie wordt aangeduid als ‘institutionele padafhankelijkheid’ (Clarijs, 2014:18). De hybriditeit en de institutionele padafhankelijkheid maken de zozeer gewenste veranderingen in en van de jeugdzorg er niet gemakkelijker op (Clarijs, 2014:18).

In het geciteerde proefschrift van Clarijs is een overzicht opgenomen van in totaal tien door de regering ingestelde commissies en werkgroepen (actief gedurende de periode 1951-2010). De conclusies van deze werkgroepen hebben niet geleid tot een structurele verandering. Volgens Clarijs “lijkt de jeugdzorg gevangen te zitten in haar eigen web, al vele jaren” (Clarijs, 2013:178) en “er is weinig positiefs te melden over

de effectiviteit van de jeugdzorg. Uit veel onderzoeken lijkt zij bescheiden te zijn. De nagenoeg gelijkluidende voorstellen die smeken om eenduidige financiering en aansturing zijn tot op heden niet uitgekomen” (Clarijs, 2014:20). Zijn devies is: *“Verbeter de jeugdzorg door beter jeugdbeleid”* (Clarijs, 2014:1).

De motie Soutendijk, welke in 2004 met algemene stemmen door de Eerste Kamer is aanvaard, vroeg om eenduidige financiering en aansturing van de jeugdzorg. Volgens de indieners zou de Wet op de jeugdzorg per 1 januari 2005 hierin onvoldoende voorzien (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport [VWS], 2014:2). In 2009 volgde de evaluatie van deze wet door de parlementaire Werkgroep Toekomstverkenningen. Deze werkgroep is de tiende commissie – van de vele commissies en heeft twintig rapporten in de periode 2009 – 2010 uitgebracht. De werkgroep constateert dat de afgelopen jaren sprake is van een gestage toename van de vraag naar jeugdhulp. Bovendien constateert zij: “het huidige jeugdzorgstelsel is te versnipperd, de samenwerking rond gezinnen schiet tekort, de druk op de gespecialiseerde zorg is te groot, afwijkend gedrag wordt te snel gemedicaliseerd, de uitgaven blijven stijgen, er is sprake van overbehandeling én onderbehandeling”. De parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010) pleitte voor één financieel kader, preventie en lichte jeugdhulp in de buurt, één-gezin, één-plan, één-regisseur en decentralisatie (inclusief de jeugd-Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ). Alle adviezen van de parlementaire werkgroep zijn in de nieuwe Jeugdwet van 1 januari 2015 overgenomen (VWS, 2014:2).

Samengevat kan worden gesteld dat de hybride financiering, het institutionalisme en de daarmee samenhangende afhankelijkheid de totstandkoming van goede en betaalbare jeugdzorg bemoeilijken. Door middel van decentralisatie (transitie) met bezuiniging en een transformatie (anders vorm geven van de Jeugdzorg) wenst de centrale overheid dat gemeenten ‘Betere jeugdhulp’ tot stand brengen.

In het vervolg wordt in deze scriptie gesproken over jeugdhulp in plaats van jeugdzorg. Dit is de nieuwe benaming volgens de Jeugdwet die met ingang van 1 januari 2015 van kracht is. Het jeugdbeleid betreft alle inspanningen van de gemeenten om jeugdhulp tot stand te kunnen brengen.

Doelstelling

Het doel van het onderzoek is te beschrijven en te verklaren welke vorm van sturing door gemeenten kan leiden tot ‘Betere jeugdhulp’. Om deze doelstelling te bereiken is door middel van een meervoudige casestudie bij acht gemeenten een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar de gekozen wijze van sturing om ‘Betere jeugdhulp’ vorm te geven en de tot nu toe gerealiseerde resultaten

Centrale vraag

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

Hoe hangen de wijze van sturing door de gemeenten en de kwaliteit van de jeugdhulp samen?

Deelvragen

Op basis van de hoofdvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke factoren bepalen de kwaliteit van de jeugdhulp?
2. Welke vormen van sturing kunnen worden toegepast?
3. Wat is de relatie tussen de wijze van sturing en de kwaliteit van de jeugdhulp?

1.2 Relevantie onderzoek

Hieronder een uiteenzetting van de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek.

Maatschappelijke relevantie

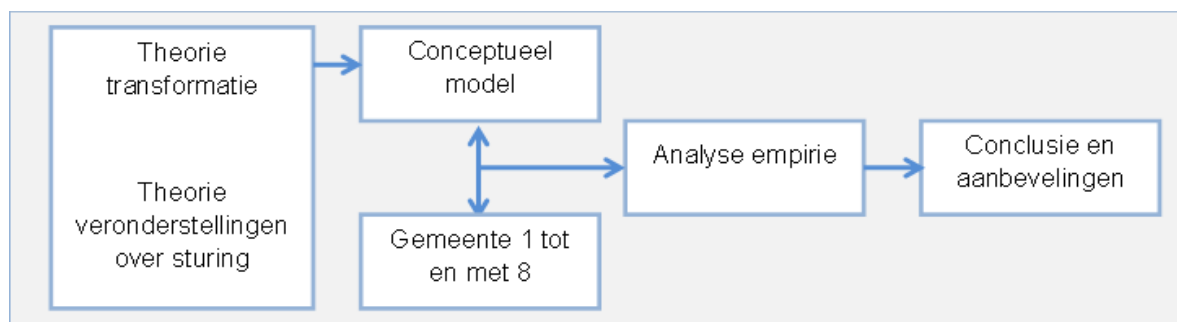
Het bereiken van de gewenste transformatie vereist andere rollen van burgers, professionals en gemeenten. Voor burgers betekent dit een toename van eigen verantwoordelijkheden en inzet van het eigen netwerk. Voor organisaties op het gebied van zorg, hulp en ondersteuning houdt dit in dat de zorg voor burgers aan deze gewenste verandering moet worden aangepast. Verder zal de bestaande werkwijze moeten worden vernieuwd zodat een betere inzet en het efficiënt en betaalbaar kunnen organiseren van expertise mogelijk is. Tot slot wordt de maatschappelijk relevantie onderstreept door de noodzaak bij gemeenten om de genoemde transformatie mogelijk te maken welke leidt tot een verlaging van het budget voor de jeugdhulp middels goedkopere oplossingen. Dit vereist van gemeenten dat ze de onzekerheden die met verandering gepaard gaan in goede banen leiden door middel van het initiëren van een veranderstrategie.

Wetenschappelijke relevantie

Bestuurskundige aandacht naar toekomstige alternatieven voor de jeugdsector is gerechtvaardigd, omdat deze zowel een privaat als publiek belang betreft. Door wetenschappelijk onderzoek te verrichten naar het jeugdbeleid van gemeenten ten aanzien van de gewenste transformatie kunnen goed werkende praktijken worden verklaard. Bovendien kan het onderzoek kennis en inzichten opleveren voor de verdere verbetering van de transformatie van de jeugdhulp voor de samenleving. Onderzoek op het terrein van de jeugdhulpverlening biedt verder de gelegenheid vast te stellen welke governance-praktijken tot succesvolle samenwerking leiden, onder welke omstandigheden de sturende rol van gemeenten daaraan bijdraagt, en in hoeverre een balans tussen kwaliteit en efficiency kan worden bereikt (Koppenjan, 2012:36).

1.3 Onderzoekmodel

Figuur 1 toont het onderzoeksmodel. Het model biedt een raamwerk om op een gestructureerde wijze te komen tot causale verbanden tussen verschillende kennis- en ervaringselementen (Verschuuren & Doorwaard, 2010).



Figuur 1. Onderzoekmodel

1.4 Leeswijzer

De scriptie is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 bevat het theoretisch kader. Hierin wordt een korte historie gepresenteerd van de ontwikkeling van het jeugdbeleid in Nederland, om zodoende de aanleiding tot de totstandkoming van de gewenste kwaliteit van de jeugdhulp en decentralisatie anno 2015 gefundeerder te kunnen begrijpen. Aansluitend worden de veronderstellingen over de klassieke, de nieuwe en de transitiesturing verwoord. In hoofdstuk 3 is de methodologische verantwoording uiteengezet. Hoofdstuk 4 bevat een omschrijving van de empirie waarbinnen de relatie tussen de wijze van sturing door de betrokken gemeenten en de mate van de tevredenheid over de jeugdhulp van deze gemeenten centraal staat. In hoofdstuk 5 worden de deelvragen beantwoord en zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen. De scriptie wordt afgesloten met de literatuurlijst en bijlagen.

2 Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Het leerstuk in deze scriptie betreft de bestuurskundige inzichten ten aanzien van de wijze(n) van sturing door de overheid, in dit geval de sturing door de gemeenten ten aanzien van de jeugdhulp. Als eerste wordt in paragraaf 2.2 een korte historie geschetst over de rol van de overheid vanaf het moment dat de (moderne) jeugdhulp is ontstaan. Anno 2015 acht de overheid transformatiedoelen ten aanzien van de jeugdhulp gewenst, deze zijn beschreven bij 2.3. Bij paragraaf 2.4 worden de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de klassieke, nieuwe en transitiesturing beschreven. Alle paragrafen worden afgerond met een samenvatting of een conclusie. De samenvatting van de klassieke, nieuwe en transitiesturing is schematisch weergegeven. In paragraaf 2.5 is het conceptueel model opgenomen en bij 2.6 een verwachting; causale redenering.

2.2 Korte historie sturing overheid ten aanzien van 'Betere jeugdhulp'.

De eerste sturing vanuit de centrale overheid vindt plaats rond 1848. De overheid tracht in deze periode de collectieve goederen te reguleren; de overheid staat niet langer naast de samenleving, maar erboven (Iedema & Wiebinga, 2010:26). De modernisering van Nederland (en van Europa) aan het eind van de 19de eeuw is een voorbeeld van een kantelperiode, dit zijn periodes waarin zowel op macro-, meso- als microschaal, vrijwel alle wegwijzers dezelfde richting aangeven. Het moderniseringsproces van toen had radicale gevolgen voor het onderwijs, het kiesrecht, de gezondheidszorg en de sociale opbouw van Nederland. 'Het fundament werd gelegd voor een nieuw type samenleving (Schot, 1989)', (Rotmans, 2015:20). Zij wordt aangeduid met de term welvaartsstaat (Clarijs, 2013:39). De centrale rol van de overheid werd belangrijk geacht bij het vergroten van de welvaart van alle burgers. Door middel van subsidies, wetten en regelgeving zou de welvaart zowel haalbaar als maakbaar zijn.

Clarijs (2013) citeert Ringeling en Kickert als hij stelt dat 'de enorme tekorten op de overheidsbegrotingen van de westerse landen in de jaren tachtig de aandacht stimuleren voor efficiëntie en effectiviteit in de vorm van New Public Management' (p. 45). Onder het adagium 'meer markt, minder overheid' gooien drie kabinetten-Lubbers (1982-1994) het roer om, aldus Clarijs. Geïnspireerd door het New Public Management wordt er bezuinigd en de rol van de overheid moet afnemen. Bij deze rol van de overheid, die ondernemend en resultaatgericht werkt, staan efficiëntie en effectiviteit voorop. De zogenaamde managementstaat maakt een einde aan de beleidsvrijheid van professionals en de relatieve autonomie van uitvoerende ambtenaren, en is – vanuit het effectiviteits- en efficiëntie denken – gepreoccupeerd door problemen. Door de Managerial State zijn de checks and balances in de samenleving verstoord (Clarijs, 2013:48). In deze periode ontstaat ook het inzicht dat door de veelheid aan (mondiale) invloeden, het oplossen van maatschappelijke ontwikkelingen door de overheid niet maakbaar is. Redenen zijn gebrek aan financiële middelen, het gegeven dat de oplossingen niet eenzijdig door de overheid kunnen worden gevonden. De samenleving wordt een ingewikkelde netwerksamenleving (Castells, 1996). Sociale actoren creëren formele en informele netwerken, omdat ze gezamenlijke belangen hebben en dezelfde doelen nastreven, die ze beter gezamenlijk dan individueel kunnen bereiken (Rotmans1A, 2005:36). De

nieuwe sturing in de vorm van netwerksturing doet binnen publieke organisaties zijn intrede, als antwoord op het besef dat de overheid niet als enige en of over onvoldoende middelen beschikt om maatschappelijke problemen op te lossen. De overheid wordt in veel gevallen een medestuurder.

In Nederland is in de bovengenoemde periode een discussie ontstaan of Nederland nog een verzorgingsstaat is of wil zijn (Tilanus, 1997: 42). De kritiek is drieledig: zij is onbetaalbaar, onbestuurbaar en onleefbaar. Met onbetaalbaarheid wordt vooral bedoeld op het niet in de hand kunnen houden van de kosten in de gezondheidszorg en de sociale zekerheid. Het centralisme als mechanisme voor gelijke behandeling kapselt tevens de ontplooiing van de burgers in. Onleefbaar betreft de creatie van afhankelijke burgers. Er is ook nog een basale kritiek, de verzorgingsstaat zou zich met haar (financiële) compensaties traditioneel meer op de gevolgen en te weinig op de oorzaken richten. De Thesaurus Zorg en Welzijn (uitgebreid trefwoordensysteem met ruim 35.000 termen uit de sector zorg en welzijn) omschrijft de participatiestaat als volgt: 'staatsvorm, opvolger van de verzorgingsstaat, waarin de overheid niet meer de burgers van de wieg tot het graf verzorgt, maar ze stimuleert en ruimte geeft om te participeren op de arbeidsmarkt en een vangnet garandeert als het misgaat; van de burgers wordt eigen verantwoordelijkheid en participatie aan de samenleving verwacht' (Clarijs, 2013:43). Volgens Rotmans is er sprake van een verandering van een tijdperk. Het kunnen bereiken van betere jeugdhulp vraagt volgens hem om een andere benadering. In het boek "Transitiemanagement sleutel voor een duurzame samenleving" is de onzekerheid die is ontstaan over de mogelijkheden om problemen op te lossen het uitgangspunt en wordt een pleidooi gehouden voor transitiesturing (2003).

Samengevat

Ten aanzien van het jeugdbeleid is gedurende de afgelopen jaren sprake geweest van een verschuiving van een centrale top-down sturing (klassiek) naar een meer laissez faire sturing, in eerste instantie gedreven door marktwerking (in latere instantie al dan niet gecombineerd met netwerksturing) wat heeft geleid tot de zogenaamde nieuwe sturing. Inmiddels is de focus verlegd naar een beleid gericht op de "participatiesamenleving als vangnet voor de sociale problematiek". Burgers, organisaties en gemeenten moeten daarbij nieuwe taken en verantwoordelijkheden definiëren, door te investeren in nieuwe oplossingsrichtingen voor sociale problemen. Volgens Rotmans is er sprake van verandering van een tijdperk welke om een andere benadering van sturing vraagt; te weten de transitiesturing.

2.3 Transformatiedoelen om te komen tot 'Betere jeugdhulp'

Zoals omschreven in de probleemverkenning is het dossier van de jeugdhulp (de nieuwe benaming voor de jeugdzorg) sinds 1951 met regelmaat onderwerp van politieke en maatschappelijke discussie. Ondanks de ingezette sturing door de overheid ontstaat er geen tevredenheid en lopen de kosten op. De wet op de jeugdzorg is reeds in 2005 aangepast met als doel meer samenhang in sturing en beperking van kosten te bereiken. Echter de opnieuw oplopende kosten en de kritiek die is ontstaan op de jeugdhulp (welvaartsmaatschappij) is aanleiding om wederom de aanpak van de jeugdhulp te beïnvloeden. De invoering van de Jeugdwet met ingang van 2015 wordt als volgt omschreven: "Met de Jeugdwet wordt het stelsel ingrijpend gewijzigd. De wijziging van het stelsel is geen doel, maar een middel om

een concrete omslag (transformatie) in de zorg voor jeugd te realiseren. Door de uitvoering door gemeenten te laten plaats vinden, kan de Jeugdzorg dichtbij de burger en goedkoper worden georganiseerd” (VWS, 2014:3).

De gewenste concrete omslag gaat vergezeld met een aantal transformatiedoelen. Door de invoering van de wet Jeugdhulp tracht de overheid de aanpak van de jeugdhulp te beïnvloeden door de navolgende prioriteiten ten aanzien van de gewenste transformatie aan te geven [VWS]:

1. het toepassen van meer preventie, door het zorg dragen voor activiteiten gericht op het voorkomen van een beroep op zorg- en hulpverlening;
2. het nemen van meer eigen verantwoordelijkheid door de ‘eigen kracht’ en het sociale netwerk van kinderen, jeugd en hun ouders of opvoeders als uitgangspunt te nemen;
3. het naar vermogen laten meedoen, laten participeren van kinderen en jongeren, met het accent op normaliseren, ontzorgen en niet onnodig medicaliseren (dus minder op specialistische maatregelen in de jeugdhulp);
4. het sneller organiseren van jeugdhulp op maat, dicht bij huis, om zo het beroep op de gespecialiseerde zorg te verminderen;
5. het organiseren van betere samenwerking rond gezinnen: één-gezin, één-plan, één-regisseur, onder andere door ontschotting van budgetten;
6. het geven van ruimte aan professionals, door de regeldruk serieus terug te dringen.

Conclusie

- 1) *De eerste drie transformatiedoelen hebben vooral betrekking op het voorkomen van een beroep op de jeugdhulp.*
Deze ontwikkeling hangt samen met de kritiek op de verzorgingsstaat en het ontstaan van de participatiestaat. Het betreft de verantwoordelijkheid van burgers (opvoeders en jeugdigen) zelf en de actoren die betrokken zijn of kunnen worden bij succesvol opgroeien. De gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om dit door middel van beleid tot stand te brengen.
- 2) *De transformatiedoelen vier tot en met zes hebben vooral betrekking op de directe uitvoering van de jeugdhulp.*
Eigen inzet en kracht van burgers is daarbij het uitgangspunt. De jeugdhulp zelf moet zo eenvoudig mogelijk en zo gespecialiseerd als nodig (dus minder dan voorheen) worden aangeboden. De gewenste oplossing en de samenhang van de hulp zijn daarin leidend en niet het reeds ontwikkelde aanbod.
- 3) *De transformatiedoelen hangen samen met de veranderingen in een tijdperk (van verzorgingsstaat naar participatiestaat).*
De bovengenoemde transformatiedoelen veronderstellen de navolgende causale redeneringen. Meer preventie, het benutten van de eigen inzet van burgers en het participeren van burgers leidt tot minder aanspraak op de jeugdhulp en aanspraak op duurdere specialistische voorzieningen. Door de jeugdhulp dichtbij te organiseren met meer ruimte voor het handelen van de professionals en minder schotten en regeldruk zou goedkopere jeugdhulp moeten ontstaan.

2.4 Veronderstellingen ten aanzien van sturing; klassiek, nieuw en transitie

Dit onderzoek richt zich op de vraag: *Hoe hangen de wijze van sturing door de gemeenten en de kwaliteit van de jeugdhulp samen?*

Allereerst wordt uiteengezet wat onder sturingsconcepties wordt verstaan. En vervolgens ten aanzien van de nieuwe, klassieke en transitiesturingsconcepties.

Sturing en sturingsconcepties

Onder 'sturing' wordt verstaan een 'vorm van gerichte beïnvloeding in een bepaalde context (Kickert e.a., 1985:46: In 't Veld, 1989:18) (Bekkers, 2012:88). Daarbij geeft Bekkers aan dat deze definitie voor sommigen wellicht een minimalistisch karakter heeft, maar dat binnen uitgebreidere definities veelal veronderstellingen zijn geslopen die de kern van sturing vertroebelen. Het gaat namelijk om beïnvloeding. In het denken over sturing – zowel in de bestuurskunde als in de bestuurspraktijk – wordt het sturingsbegrip – soms impliciet soms expliciet – doorgaans gerelateerd aan een bepaalde sturingsconceptie, waarin een aantal veronderstellingen, ideeën en visies over sturing is verwoord. Een sturingsconceptie bestaat uit een stelsel van veronderstellingen die verwijzen naar de vermeende effectiviteit, efficiency en legitimatie van het optreden van overheden (Bekkers, 1994) (Bekkers, 2012:88). In dit onderzoek worden de veronderstellingen volgens de theorie van Bekkers gehanteerd ten aanzien van de klassieke sturingsconceptie en de nieuwe sturingsconceptie (Bekkers, 2012:88). Bekkers schrijft dat een overheid door middel van beleid sturing tracht te geven aan bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen en vraagstukken (Bekkers, 2012:87).

Het klassieke sturings-concept

Volgens Bekkers vertoont de klassieke sturingsbenadering een sterke verwantschap met de rationele benadering van beleid. De idee die ten grondslag ligt aan deze vorm van sturing is dat ontwikkelingen in een samenleving beheersbaar en oplosbaar zijn van een centraal punt en in dit geval de overheid (Bekkers, 2012:91). De wijze van sturing van een overheid is verbonden met beleidsbenaderingen en in dit geval de rationele benadering van beleid. 'In de rationele benadering worden beleid en in samenhang daarmee de sturing gedefinieerd als het realiseren van doelstellingen door de inzet van bepaalde middelen volgens bepaalde tijdskeuzes (Hoogerwerf, 1989:20)', (Bekkers, 2012:53). 'Aanhangers van dit model benadrukken het belang van finaal denken: doelen en middelen vormen de grondstructuur van elk beleid (Hoogerwerf, 1989:21)', (Bekkers, 2012:53). Het accent ligt op het bereiken van de doelstellingen op grond van kennis en informatie.

Het nieuwe sturings-concept

De nieuwe vormen van sturing zijn gebaseerd op het principe van een terugtrekkende overheid – onder andere door marktwerking-, waarbij de overheid slechts een van de vele actoren is die richting geeft aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Volgens Bekkers zijn uitwerkingen binnen de nieuwe sturing geïnspireerd door de politieke, culturele en institutionele benadering van beleid; dit in tegenstelling tot de klassieke benadering van sturing, die veel meer geworteld is in de rationele benadering van beleid (Bekkers, 2012:98). In deze vorm van sturing wordt onderkend dat er meer sturingscentra zijn, dan in dit geval de overheid, die over zelfsturende vermogens en hulpbronnen beschikken die kunnen worden gemobiliseerd bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken (kennis, geld, betrokkenheid, expertise), (Bekkers, 2012:89). De nieuwe vormen van sturing zijn

ontstaan in de periode dat werd onderkend dat een aantal belangrijke problemen te complex zijn om alleen door de overheid op te kunnen lossen. Zoals omschreven in de korte historie heeft het NPM (New Public Management) zich gemanifesteerd door het meer bedrijfskundig handelen binnen de overheid. In de gebruikte managementsystemen, kwam niet de input maar vooral de resultaten (output en outcomes) centraal te staan. En het in samenhang daarmee kwantificeren en meten van deze prestaties, met name door gebruik te maken van prestatie-indicatoren en benchmarksystemen. Ook andere benaderingen van beleid manifesteren zich binnen de nieuwe vormen van sturing, zoals de politieke benadering waarbij het accent ligt op machtsstrijd tussen allerlei belanghebbende partijen in verband met het belang om medestanders te winnen die over machtsbronnen beschikken die nodig zijn om (gezamenlijk) maatschappelijk vraagstukken op te lossen. Steun en draagvlak vinden voor het succes van het beleid is dan ook essentieel. In de culturele benadering is de sturing gericht op de betekenis van het beleid. In de institutionele benadering is het beleid en de sturing gevormd door bepaalde gestolde regels, praktijken en instituties. Succesvolle praktijken van sturing sluiten aan bij deze gegroeide praktijken of weten deze juist te doorbreken.

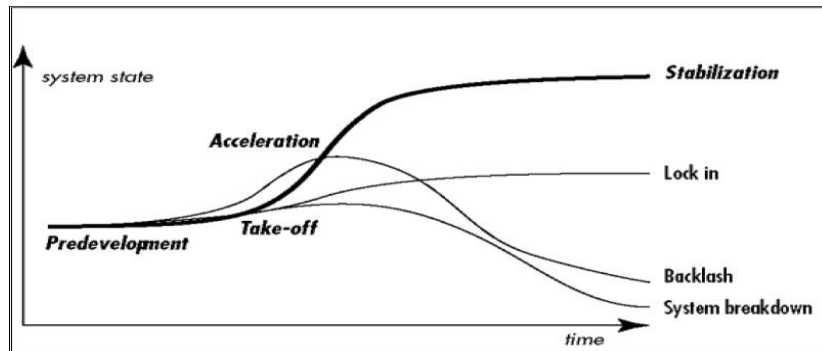
Het transitiesturing-concept

De beoogde transformatie van de jeugdhulp is volgens de theorie van Rotmans een transitie. Transitie vergen vooral lange tijd omdat bestaande grenzen, barrières, instituties en verhoudingen moeten worden doorbroken, tenminste één generatie te weten 25-50 jaar (Rotmans, 2003:14). Een voorwaarde voor transitie is dus dat innovatie op het niveau van systemen plaatsvindt. Systeeminnovaties richten zich op het bestrijden van zowel marktfouten als systeemfouten, waarbij opgemerkt dat deze innovaties zelf eveneens gevoelig zijn voor markt- en systeemfouten (VROM-Raad, 2002). Marktfouten hebben betrekking op een niet goed functionerend mechanisme van vraag en aanbod ten aanzien van producten en diensten. Systeemfouten slaan op weeffouten in maatschappelijke systemen: in het economisch systeem (zoals een zwakke economische infrastructuur en het onvoldoende beschikbaar zijn van investeringskapitaal), het politiek-bestuurlijk systeem (zoals institutionele belemmeringen, gebrek aan innovatieve arrangementen en sterke netwerken), of op het innovatiesysteem (zoals padafhankelijkheden, technologische fixatie en gebrek aan aanpassingsvermogen van het innovatiesysteem) (Rotmans, 2015:14).

In het sturingsconcept is het achterliggend paradigma dat van de complexe systeemtheorie, gebaseerd op co-evolutie en meervoudige causaliteit: er is geen sprake van één oorzaak of één gevolg, maar van meerdere oorzaken en gevolgen die voortdurend en wederkerig op elkaar inwerken (Rotmans, 2003:16). Rotmans onderscheidt daarbij drie dimensies van transitie, tijd, schaal en aard en beschouwt deze aan de hand van een drietal transitie concepten: a- multi-fase, b- multi-schaal en c- de aard van verandering.

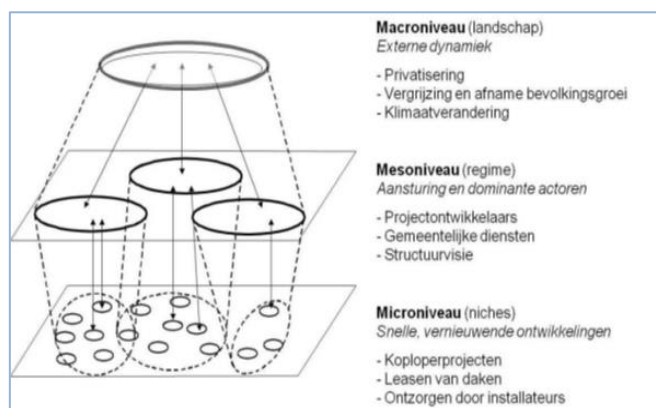
Het multifase concept houdt rekening met het gegeven dat een maatschappelijke verandering een lange periode in beslag neemt en onderscheid vier fasen van ontwikkeling: een fase van langzame voorontwikkeling waarin de status-quo niet zichtbaar verandert, een take-off fase waarin de maatschappelijke verandering op gang komt. Er kan ook een verandering ten negatieve optreden. Dat wil zeggen een lock-in, een backlash of een system break down (zie figuur 2, van der Brugge, 2009). Bijvoorbeeld door incorporeren van de vernieuwing in de bestaande organisatie,

waardoor er geen verbinding kan ontstaan met andere vernieuwingen en ontwikkelingen op diverse niveaus. Vervolgens een versnellingsfase waarin structurele veranderingen zichtbaar worden. Een stabilisatiefase waarin een nieuw dynamisch evenwicht wordt bereikt. Door onzekerheid en complexiteit is de mate van voorspelbaarheid van het verloop van een transitie in de tijd betrekkelijk gering.



Figuur 2. Mogelijke ontwikkelingen in een transitietraject overgenomen uit van der Brugge, 2009, figuur 1.5, p. 28.

Bij het bereiken van een transitie moet niet alleen rekening worden gehouden met de diverse fasen, maar ook met de diverse schaalniveaus die van invloed zijn. Geels en Kemp onderscheiden een drietal schaalniveaus: het macro-, meso- en microniveau, zie figuur 3. Op het macroniveau vormen trends en ontwikkelingen een onderstroom en verlopen relatief traag. Op macroniveau vinden landschapsveranderingen plaats, bijvoorbeeld op het gebied van de politiek, cultuur, wereldbeelden en paradigma's. En in dit geval voor wat betreft de jeugdhulp de decentralisatie, welke samenhangt met de hervormingen binnen de langdurige zorg. Per definitie is op mesoniveau veel weerstand tegen vernieuwing, omdat bestaande organisaties, instituties en netwerken de bestaande regels, werkwijzen en belangen in stand willen houden. Op microniveau ontwikkelen zich niches waarbinnen afwijkingen van het bestaande kunnen ontstaan, zoals nieuwe technologieën, nieuwe initiatieven en nieuwe vormen van cultuur en bestuur. Het multi-level perspectief op transitie betekent dat structurele omwentelingen slechts worden gerealiseerd als trends en ontwikkelingen op de drie verschillende niveaus bij elkaar aanhaken en elkaar versterken in één en dezelfde richting, zodat een spiraalwerking ontstaat.



Figuur 3. De drie systeemniveau's met voorbeelden. Overgenomen uit Transitie vanuit een sociotechnisch perspectief (figuur 10, p.17) van F.W. Geels en R. Kemp, 2000, Maastricht.

Als derde vraagt Rotmans aandacht voor de aard van de verandering. Dit is gebaseerd op onderzoek naar dynamisch gedrag van ecosystemen op tal van plaatsen (Gunderson & Holling, 2002). 'In eerste instantie heeft Holling deze cyclus toegepast op ecosystemen en ten dele empirisch kunnen valideren. Holling poneert en onderbouwt dat deze cyclus ook van toepassing is op maatschappelijke (sociaaleconomische) systemen' (Rotmans, 2003:21). Aan de hand van de adaptieve cyclus, kan de aard van de verandering in elke fase van een transitie worden beschreven "degradatie" en "afbraak" versus "opbouw" en "innovatie". In de exploitatiefase is er sprake van opbouw van kapitaal die in de ontwerpfasen wordt geëxploiteerd. In deze relatief langzame fase van exploitatie en conservering is er sprake van een stevige competitie tussen entrepreneurs, en een toenemende rigiditeit en verbondenheid tussen onderdelen van het systeem waardoor zich relatief stabiele patronen ontwikkelen. Door veelal een verstoring van buiten ontstaat ontregeling in het systeem, en het systeem gaat op zoek naar een nieuwe ordening en structuur. Er vindt een reorganisatie plaats. De relatief snelle fase van verstoring naar reorganisatie is een instabiele periode waarin destabilisatie optreedt door sterke terugkoppelingen tussen opstandige elementen en vertegenwoordigers van de gevestigde orde. Gedurende deze fase vindt innovatie en herstructurering plaats: eerst wordt bestaand kapitaal afgebroken en later wordt nieuw kapitaal opgebouwd. Rotmans stelt Holling beschrijft transities van complexe systemen in termen van snelle periodes van "opbouw" en "verandering" versus langzame periodes van "afbraak" en "innovaties" (Rotmans, 2003:20).

Transitiesturing is gericht op het bereiken van een doorbraak binnen de bestaande systemen ten einde een duurzame veranderingen tot stand te kunnen brengen. In de sturing moet dus naast actorsturing altijd rekening worden gehouden met de samenhang tussen de fase van ontwikkeling van de transformatie - die niet eenvoudig is te herkennen, omdat je er letterlijk en figuurlijk middenin zit, de betrokken niveaus waarop invloed wordt uitgeoefend (macro-, meso- en microniveau) en de aard verandering. Rotmans zet in zijn inaugurele rede uiteen dat deze vorm van sturing zich bovenal onderscheid (Rotmans1B, 2005:47) van andere vormen van nieuwe sturing door de combinatie van analytisch inzicht in systeemcomplexiteit en procesinzicht in sturingscomplexiteit en biedt daarvoor een specifiek sturingsraamwerk aan.

De beschrijving van de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de nieuwe, klassieke en transitiesturing

Volgens Bekkers gaat het bij sturing om beïnvloeding, welke tot uiting komt in een sturingsconceptie, waarin een aantal veronderstellingen, ideeën en visies over sturing is verwoord. Met behulp van de theorie van Bekkers over wat veronderstellingen ten aanzien van sturing inhouden, is per veronderstelling beschreven waarop de klassieke, de nieuwe en de transitiesturingsconceptie zich onderscheiden. In totaal worden zeven veronderstellingen gehanteerd.

1. De politiek-ideologische legitimatie van sturing.

Deze is gebaseerd op de legitimatie van politieke waarden. Het kan zowel het ingrijpen als het niet ingrijpen van de overheid betreffen.

In de klassieke opvatting vervult de overheid de rol van de probleemoplosser, vanuit veelal een bovengeschatte positie, maakbaarheid is het panacee voor het oplossen van problemen (Bekkers, 2012:91).

In de nieuwe opvatting is de politiek-ideologische legitimatie de terugtrekkende overheid die op afstand stuurt en die tracht het zelfsturend vermogen van organisaties en maatschappelijke sectoren te benutten, de legitimatie wordt gezocht in de onderkenning van de eerder in kaart gebrachte grenzen van sturing.

In het transitiedenken wordt onder sturing verstaan: 'De reflectieve overheid is een netwerkorganisatie die vooral zelfsturing faciliteert. Dit impliceert nieuwe spelregels en gedragsregels voor actoren, maar ook nieuwe arrangementen die zowel positieve als negatieve prikkels tot samenwerking verschaffen en bovenal nieuwe netwerken en instituties (Rotmans, 2003:71) om adequaat in te spelen op de verschillende belendende maatschappelijk transitieën' (Krosse, Loorbach & Rotmans, 2012:15).

2. Het sturend vermogen van de sturende organisatie.

Het sturend vermogen verwijst naar het vermogen van een actor om bepaalde hulpbronnen te mobiliseren en op grond daarvan bepaalde instrumenten in te zetten om bepaalde ontwikkelingen in een gewenste richting te beïnvloeden (Bekkers, 1994:25).

In de klassieke benadering wordt het sturende vermogen van de overheid vooral gezien als een orderingsvraagstuk van mensen en middelen; een ordening die in het teken staat van beheersing. De mate van sturing door de gemeente neemt toe naarmate de organisatie is vormgegeven als een perfect geoliede machine (Bekkers, 2012:92).

De nieuwe opvatting houdt in dat de overheid slechts een van de vele actoren is die richting geeft aan maatschappelijke vraagstukken; actoren die zich doorgaans niet gedragen als radertjes in een machine. 'In deze nieuwe vormen van sturing wordt onderkend dat er meer sturingscentra zijn; sturingscentra die over zelfsturende vermogens en hulpbronnen (kennis, geld, betrokkenheid) beschikken die ook kunnen worden gemobiliseerd. Er wordt gesproken over een verschuiving van monocentrische sturing naar vormen van polycentrische sturing (Teisman, 1992)' (Bekkers, 2012:98).

In de transitiebestuur is deze gericht op het creëren van voldoende ruimte voor het transitieproces op alle niveaus, zodat systeeminnovaties kunnen plaats vinden. Hierbij zijn aspecten als het ontwikkelen van leiderschapscapaciteiten, lange termijn oriëntatie en integrale strategieën, onderdeel van het proces. Er is eerder sprake van beïnvloeding en coördinatie dan van sturing. Sturing is afgestemd op de transitiefases voorontwikkeling (zoeken, experimenteren, medevormgever), take-off (selecteren, faciliteren), acceleratie (opschalen, faciliteren, monitoren) en stabilisatie (inbedden en verankeren). En het faciliteren van de benodigde ontwikkelingen op micro-, meso- en macroniveau, de diverse actoren en de diverse betrokken domeinen.

3. Het zelfsturend vermogen van organisaties en maatschappelijke actoren.

Sturing is altijd gericht op andere actoren; dit kunnen organisaties zijn, groepen van mensen of een bepaald individu. Ze beschikken over zelfsturende vermogens. Onder zelfsturing wordt verstaan de mogelijkheid en vrijheid van actoren om op flexibele wijze te kunnen reageren op veranderende omgevingsontwikkelingen en stuursignalen (Bekkers, 1994:25-26, Bekkers, 2012: 89-90).

In de klassieke traditie is er weinig tot geen aandacht voor het zelfsturende vermogen van organisaties en sectoren. Beleid en plannen zijn immers maakbaar.

Belangrijk voor de nieuwe, polycentrische vormen van sturing is de gedachte dat organisaties, groepen en individuen die in een bepaalde maatschappelijke sector kunnen worden onderscheiden, over zelforganiserende vermogens beschikken. Enerzijds is er sprake van relatieve autonomie en anderzijds is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Partijen zijn namelijk tot elkaar veroordeeld, omdat de ene partij kan beschikken over bepaalde hulpbronnen – zoals formele bevoegdheden, geld, professionele kennis en ervaring, informatie, relaties, imago, enzovoort – die voor het voortbestaan van andere organisaties van vitaal belang zijn, en vice versa (Bekkers, 2012:99). De overheid is slechts een actor in het netwerk – naast vele anderen – zij het met een bijzondere verantwoordelijkheid’ (Ringeling, 1990).

In transitiesturing is tevens een belangrijke, maar een andere rol weggelegd voor maatschappelijke sectoren en organisaties, het bedrijfsleven, intermediairs, kennisinstellingen en burgers. Dit in verband met de gewenste systeembenadering van complexe vraagstukken. Vanuit een breder perspectief zal men moeten kijken naar meerdere issues en investeren in de ontwikkeling van integrale kennis en samenhang op verschillende domeinen (Rotmans, 2003:90).

- Maatschappelijke sectoren en organisaties die jeugdhulp bieden: ‘Deze zullen een transitie moeten doormaken van ‘one-issue’ bewegingen, die uitsluitend hun belang verdedigen naar ‘multiple-issue’ bewegingen die hun issue ontwikkelen in alliantie met issues van andere organisaties’.
- Bedrijfsleven: ‘Maatschappelijk verantwoord ondernemen is een zekere balans tussen de economische, milieutechnische en maatschappelijke waarde die een bedrijf creëert, in consultatie met alle relevante stakeholders. Hierbij past nadrukkelijk ook het aangaan van nieuwe allianties met maatschappelijke organisaties’ (Rotmans, 2003; Sociaal-Economische Raad, 2000).
- Intermediairs: ‘Zij vervullen een schakelende functie tussen uiteenlopende partijen en culturen. Intermediairs zouden kunnen uitgroeien tot makelaar binnen het gehele spectrum aan maatschappelijke partijen dat deelneemt aan transities’ (Rotmans, 2003:91).
- Kennisinstellingen: ‘De hedendaagse maatschappelijke problemen laten zich niet inkaderen door disciplinaire afgrenzingen, maar lopen dwars door allerlei disciplines heen. Dit pleit voor interdisciplinair en transdisciplinair onderzoek. Kennisontwikkeling en innovatie zijn een complex, interactief proces en geen lineair proces. Producenten van kennis kunnen tegelijkertijd gebruikers zijn en omgekeerd’ (Rotmans, 2003:87).

-
- Burgers: ‘Het betrekken van burgers is bij transitieprocessen enorm belangrijk. Een brede betrokkenheid van burgers in transitieprocessen kan een enorm aanzuigende werking genereren, en een hefboom effect teweegbrengen. Vandaar dat het belangrijk is de burger reeds in een vroeg stadium te betrekken bij dit soort processen. Een eerste goede stap zou zijn om in transitie-arena’s ook vrijdenkende burgers een plaats te geven’ (Rotmans, 2003:83).

4. Het object en de context van de sturing.

Dit betreft het aangrijpingspunt, of het object waarop de interventies van de overheid zijn gericht. Het kan gaan om de aansturing van organisaties die in opdracht van of samen met gemeenten prestaties leveren. Wanneer een overheid intervenueert, heeft zij ook te maken met allerlei specifieke contextuele factoren die van invloed zijn op de mate waarin zij gerichte invloed kan uitoefenen (Bekkers, 2012:89-90).

Vanuit het klassieke paradigma is het aangrijpingspunt, of het object waarop de interventies van de overheid zijn gericht doorgaans de interne bedrijfs- en beleidsprocessen binnen bijvoorbeeld een welzijnsorganisatie, een school, een ziekenhuis, een politiekorps of een gemeente (Kastelein, 1990:216). Sturing komt van buiten, is een eenzijdig beheersingsvraagstuk en vindt plaats vanuit een centraal, bovengeschikt punt (Bekkers, 2012:93).

De nieuwe opvatting is dat de context vooral inzichtelijk kan worden gemaakt door oog te hebben voor wederzijdse afhankelijkheden tussen de organisaties in een sector, de machtsbronnen waarover ze beschikken en de strategieën die ze aanwenden om hun eigen positie en belangen te beschermen (Bekkers, 2012:101).

Transitiemanagement richt zich op radicale en structurele (onomkeerbare) verandering, omdat niet de elementen van een sociaal vraagstuk worden benaderd, maar de integrale samenhang van de diverse elementen. De overheid heeft een actieve rol in de bevordering van het bijeenbrengen van de juiste partijen en het creëren van de juiste omstandigheden om het vernieuwingsproces optimaal te laten gedijen. Tevens is de overheid een actieve deelnemer in dit vernieuwingsnetwerk. De overheid, dient net zoals de andere partijen duidelijk te kunnen formuleren welke inhoudelijke visie zij heeft en welke inhoudelijke agenda zij heeft (Krosse et al., 2012:15).

De veranderopdracht geldt ook voor de gemeente en de betrokken organisaties. De cultuuromslag van ‘zorgen voor’ naar ‘zorgen dat’ is geen project met doelstellingen en deadlines, maar vraagt om een omslag binnen de gemeenten. Zo’n cultuuromslag kun je noch afdwingen noch organiseren, dat is een organisch proces gedreven door intrinsieke motivatie, dat je als gemeente wel kunt stimuleren. De cultuuromslag gaat gepaard met een andere organisatie; niet meer de standaardafdelingen en hokjesgeest, maar een zo plat mogelijke organisatie (horizontaal in plaats van verticaal) met integratie van jeugdzorg, langdurige zorg, welzijn en arbeidsvoorziening (Rotmans1A, 2015:88).

5. De rol van kennis en informatie

Informatie en kennis zijn noodzakelijk om een adequaat beeld te kunnen krijgen van de aard en de oplossingen van het vraagstuk dat een gemeente, provincie of ministerie wil aanpakken. Daarnaast is inzicht in de feitelijke effecten van de

genomen maatregelen van belang voor het kunnen beoordelen en bijsturen van deze maatregelen (Bekkers, 2012: 91).

In de klassieke opvatting spelen kennis, informatie en wetenschappelijke analyse een vitale rol. Rationaliteit is namelijk het toverwoord, terwijl de beschikbaarheid van een beleidstheorie de mogelijkheid biedt om de te verrichten interventies te richten. Immers, een beleidstheorie laat zien waar de mogelijkheden tot interventie liggen, welke causale processen zich hiervoor meer of juist minder lenen (Hoogerwerf, 1987) (Bekkers, 2012:93)

In de nieuwe opvatting wordt onderkend dat de rede een veel minder grote rol speelt dan in de rationele benadering van beleid. Kennis en informatie zijn per definitie onvolledig en voor meer dan één uitleg vatbaar, terwijl problemen vaak 'stapje voor stapje' worden aangepakt. Ten tweede zien we dat informatie en kennis altijd gekleurd zijn, al naar gelang de positie en het perspectief van de belanghebbende partij. Ten derde wordt onderkend dat informatie en kennis belangrijke machtsbronnen zijn die partijen inzetten om hun positie in het netwerk te beschermen of te versterken (Bekkers, 2012:100).

De transitietheorie ziet kennisontwikkeling als non-lineair, complex en interactief. Er is sprake van een gezamenlijk zoek- en leerproces. Er worden drie vormen van leren onderscheiden die relevant zijn om een samenhangende aanpak te kunnen bereiken (Rotmans, 2003:105):

- het al-lerende-doen (theoretische kennis ontwikkelen vanuit de praktijk);
- het al-doende-leren (ervaringskennis ontwikkelen vanuit de theorie);
- het leren-leren (leerstrategieën ontwikkelen en toepassen).

6. Sturingsmodaliteiten en -instrumenten.

Sturingsconcepties krijgen vooral handen en voeten wanneer instrumenten worden ingezet. Het in samenhang inzetten van deze instrumenten – op grond van een visie op sturing – noemen we een sturingsmodaliteit (Bekkers, 2012:91).

'In de klassieke wijze van sturing wordt veel aandacht geschonken aan de rol van planning en van wet- en regelgeving (van Gunsteren, 1976)' (Bekkers, 2012:94). Planning is vooral gericht op het vormgeven van de toekomst; een toekomst die maakbaar is, terwijl diezelfde maakbaarheid wordt afgedwongen door te vertrouwen op (gedetailleerde) wet- en regelgeving die tracht te voorzien of te anticiperen op allerlei soorten situaties. Tevens bestaat er veel aandacht voor het volgen van de te verrichte handelingen en de bereikte resultaten, zodat niet alleen kan worden bijgestuurd indien dit nodig is omdat de beoogde doelstellingen niet worden gerealiseerd, maar ook over het afleggen van verantwoording (Bekkers, 2012:94).

Nieuwe vormen van sturing trachten op uiteenlopende manieren recht te doen aan de idee dat de overheid slechts een van de vele actoren is die door middel van coproductie vorm en inhoud geeft aan het te voeren beleid. De overheid wendt daarbij haar invloed aan tot sturing gericht op:

- de grenzen van een organisatie, de in- en output van de organisatie;
- de kosten-batenafwegingen van actoren, waarbij prikkels (zoals subsidies) worden gebruikt om deze afwegingen in een bepaalde richting te beïnvloeden;

-
- de structurering en procedurering van de relaties tussen de partijen in een beleidsveld, zoals een toezichthouder die tot taak heeft de kwaliteit van de marktwerking te bewaken;
 - de gemeenschappelijke beeldvorming, door middel van communicatie, ruil en onderhandeling wordt getracht een gezamenlijke beleidspraktijk te ontwikkelen (Bekkers, 2012:102).

Bij transitie management is sprake van een co-evolutie waarbij specifieke instrumenten en sturingsvormen worden gebruikt om de transitie zowel van bovenaf ('top-down') als van onderop ('bottom-up') en zowel faciliterend en participierend te beïnvloeden. In deze taken komen verschillende aspecten van netwerksturing en zelfsturing, draagvlakvorming en adaptief en anticiperend (ofwel multi-actor) management terug (Krosse et al., 2012:15). 'Transitie management onderscheidt verschillende dimensies waarlangs transities worden beïnvloed. De vier 'governance activiteiten' zijn:

- Het coördineren van een transitie arena en transitie agenda op strategisch niveau. Een transitie-arena op strategisch niveau betreft een multi-actor innovatie netwerk ten aanzien van een specifiek transitie onderwerp, het is een beschermde, maar geen gesloten innovatienetwerk. Zelforganisatie is vertaald in een focus op koplopers, die voor nieuwe structuren kunnen zorgen. Daarnaast zijn kantelaars en verbinders gewenst. Kantelaars; mensen die aan de randen werken van de omgeving waarin een bedrijf of organisatie opereren, ze zijn in staat om de gewenste veranderingen tot idee van de massa te maken. Dit zijn bij voorkeur mensen die een zekere invloed uit kunnen oefenen vanuit allerlei invloedsferen. Door verbinders worden nieuwe ontwikkelingen gevoed en behouden, door het betrekken van actoren op de diverse niveaus die mee willen denken.
- Op tactisch niveau de transitie-agenda en transitiepaden.
- Het hanteren van een visie als richtsnoer voor de te ontwikkelen transitieagenda. De transitieagenda vormt het kompas voor de geformuleerde activiteiten, projecten en instrumenten. Transitiepaden; De duurzaamheidsvisie wordt vertaald in transitie-eindbeelden dat zijn streefbeelden, die een aantal transitiedoelen omvatten. Een transitiedoel is per definitie meervoudig en geen vastomlijnd, kwantitatief doel maar veeleer een kwalitatief en flexibel doel. Bij de streefbeelden horen transitiepaden, waarbij meerdere transitiepaden naar hetzelfde transitie-eindbeeld kunnen leiden.
- Op operationeel niveau het opzetten van en uitvoeren van transitie-experimenten en -projecten en het mobiliseren van netwerken.
- Onzekerheden dienen als uitgangspunt voor het formuleren van transitie-experimenten. Experimenten hebben altijd een verbinding met actoren en ontwikkelingen buiten de arena als met actoren binnen de arena. De idee is om langs verschillende wegen subtiele druk uit te oefenen op het regime en deze druk geleidelijk op te voeren. Dat is een langdurig, lastig en grillig proces en kost veel tijd en energie (Rotmans, 2016:258).

7. Oordeelsvorming

De wijze van vaststelling van resultaten hangt samen met de gekozen benadering ten aanzien van sturing.

In de klassieke sturing is deze vooral gericht op op het vaststellen van: effectiviteit, efficiency en samenhang. 'Het accent ligt op evalueren als meten' (Bekkers, 2012:280-282).

In de nieuwe vormen van sturing ligt het accent meer op aspecten die hun oorsprong hebben in de politieke, culturele en institutionele benadering dan op de rationele benadering van beleid. Zoals draagvlakmeting (politiek), het bereiken van gezamenlijke beeldvorming onder de actoren (cultureel), regels voortvloeiend uit een stapeling van eerder beleid (institutioneel); Werkt het?; worden de beoogde doelstellingen gerealiseerd, dit spoor is de rationele beleidsevaluatie. Past het?; kan er op weerstand dan wel draagvlak worden gerekend, het politieke perspectief. Mag het?; de juridische rationaliteit. Hoort het?; de mate waarin burgers vertrouwen hebben in het beleid en de politieke en ambtelijke instituties die dit beleid uitdragen (Bekkers, 2012:283-289).

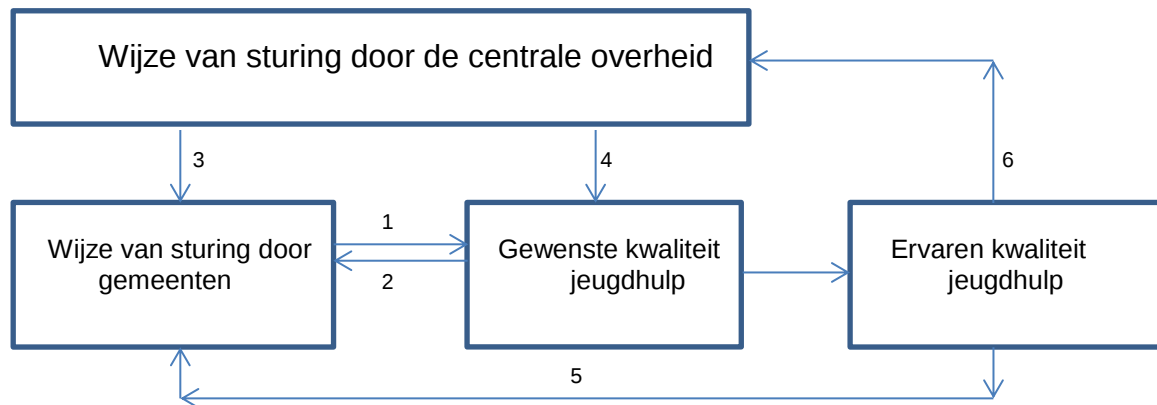
In het transitie denken over sturing wordt ervan uitgegaan dat sprake is van een continue monitoring in het gezamenlijk zoek- en leerproces. Het betreft twee verschillende processen: monitoring van het transitieproces zelf en van de cyclus van het transitie management. Monitoring van het transitieproces zelf moet op verschillende niveaus plaatsvinden, namelijk het monitoren van macro-ontwikkelingen, van niche-ontwikkelingen, en van de dynamiek op systeemniveau. Monitoring van de cyclus betreft het gedrag van de actoren in de arena, netwerkactiviteiten, sluiting van allianties, en verantwoordelijkheden ten aanzien van activiteiten, projecten en instrumenten (Rotmans, 2003:105).

Samenvatting sturingsconcepties; klassiek, nieuw en transitie

Begrip	Definitie	Klassiek	Nieuw	Transitie
<i>Politiek ideologische legitimatie</i>	Deze houdt in:	Probleem-oplosser zijn. Maakbaarheid en vooruitgang.	Terugtrekken van de gemeente als maatschappelijke probleemoplosser o.a. door marktwerking.	Reflectie op eigen en andermans handelen en is gericht op duurzaamheid.
Begrip	Definitie	Klassiek	Nieuw	Transitie
<i>Sturende vermogen van de sturende organisatie</i>	Wordt benut om:	Stuurt effectief als machine, piramide en doelboom.	Als onderdeel van het netwerk; wet van de vereiste variëteit om het probleem op te kunnen lossen.	Stuurt op basis van lange termijn duurzaamheidsvisie. Netwerksturing; het vervullen van verschillende rollen t.a.v. de verschillende fasen, niveaus en patronen in het transitieproces gericht op systeeminnovatie.
Begrip	Definitie	Klassiek	Nieuw	Transitie
<i>Zelfsturend vermogen van organisaties en maatschappelijke actoren</i>	Deze richt zich op:	De interne bedrijfsprocessen	Zelfsturend vermogen van organisaties en sectoren wordt onderkend en tot uitgangspunt van sturing genomen.	De grote mate van zelfsturing. Deelname en andere rol van nieuwe actoren: - kennisinstellingen - burgers - intermediairs en bedrijfsleven is voor systeeminnovatie vereist.
Begrip	Definitie	Klassiek	Nieuw	Transitie
<i>Object en context van sturing</i>	Het aangrijpingspunt is:	De te besturen organisatie en de samenleving worden beschouwd als machines die vanaf een centraal bovengeschild punt zijn te sturen door dwingende voorschriften en instructies.	Relatieve autonomie en wederzijdse afhankelijkheid van partijen in een netwerk. Verdelen van hulpbronnen	Faciliteren van een radicale en structurele (onomeerbare) verandering. Dit vereist een periode van ca 25 jaar. Een cultuuromslag van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'. Veranderstrategie is ook van invloed op interne organisatie.

Begrip	Definitie	Klassiek	Nieuw	Transitie
<i>Kennis en informatie</i>	Deze is:	Van belang voor rationele beleidsprocessen Meten is weten.	Als machtsbron ten aanzien van toegang tot het netwerk, de verdeling van middelen en de uitkomsten.	Als non-lineair, complex en interactief (inter- en multidisciplinair). Een gezamenlijk zoek- en leerproces.
Begrip	Definitie	Klassiek	Nieuw	Transitie
<i>Sturings-modaliteit, sturings-instrumenten</i>	Deze zijn:	Gedetailleerde wet- en regelgeving en planning.	Het tot stand brengen van een coproductie, d.m.v. structurering en procedurering van besluitvormingsarrangementen. Sturing op grond van: – incentives – structurering en procedurering van relaties in het netwerk – gemeenschappelijke beeldvorming – in- en outputparameters.	Het tot stand brengen van een co-evolutie, d.m.v.: – Ontwikkelen lange termijn duurzaamheidsvisie(s) – Transitie-arena met behulp van koplopers (strategie) – Transitie-agenda en transitiepaden (tactisch) met behulp van kantelaars – Het opzetten en uitvoeren van transitie-experimenten (micro) m.b.v. verbinders.
Begrip	Definitie	Klassiek	Nieuw	Transitie
<i>Oordeel</i>	Op basis van:	Reconstructie van de beleidstheorie. Het bereiken van doelstellingen. Meten van effectiviteit, efficiency en samenhang.	Draagvlakmeting. Gezamenlijke beeldvorming. Spelen met Multi-rationaliteit.	Monitoren en evalueren van het transitieproces Monitoren en evalueren van de transitiecyclus.

2.5 Conceptueel model



Figuur 4. Conceptueel model wijze van sturing en de kwaliteit van de jeugdhulp

In het conceptueel model worden relaties gelegd tussen de afhankelijke variabele de gewenste kwaliteit van de jeugdhulp en de onafhankelijke variabele(n) de wijze(n) van sturing door de gemeente(n). De gewenste kwaliteit van de jeugdhulp wordt beïnvloed door de wijze van sturing (pijl 1) door de gemeente. Tevens heeft de gewenste kwaliteit van de jeugdhulp als onafhankelijke variabele invloed op afhankelijke variabele de wijze van sturing (pijl 2) door de gemeente. Er vindt sturing door de overheid plaats - door wetgeving, regelgeving en financiële middelen tijdens en na de transitie (pijl 3) -, ten aanzien van de wijze(n) van sturing door de gemeente(n) hierdoor is de wijze van sturing door de gemeente(n) een afhankelijke variabele van de onafhankelijke variabele sturing door de overheid. Tevens vindt invloed plaats door de centrale overheid ten aanzien van de gewenste kwaliteit van de jeugdhulp waardoor de gewenste kwaliteit van de jeugdhulp de afhankelijke variabele is en de onafhankelijke variabele de wijze van sturing door de centrale overheid (pijl 4).

De ervaren kwaliteit van de jeugdhulp (onafhankelijke variabele) kan van invloed zijn (pijl 5) op de wijze van sturing door de gemeente (afhankelijke variabele). De ervaren kwaliteit van de jeugdhulp (onafhankelijke variabele) kan van invloed (pijl 6) zijn op de centrale sturing (afhankelijke variabele) door de overheid

2.6 Verwachting; causale redenering

In hoofdstuk 3 wordt bij de methodologische verantwoording omschreven dat dit een kwalitatief en exploratief onderzoek is. In een kwalitatief onderzoek kijkt men onder andere naar de argumenten die voor een bepaalde causale redenering worden aangedragen en de variëteit van omstandigheden waarin het causale verband zich voordoet (overeind blijft) (Verschuuren en Doorewaard, 2010:292). In een exploratief onderzoek gebruikt men de causale redenering niet om na te gaan of het conceptueel model juist of waar is. Door middel van een exploratief onderzoek is verfijning van de causale relaties mogelijk (Verschuuren en Doorewaard, 2010:294). Zoals het inzicht verkrijgen in de interveniërende variabelen op in dit geval de relatie tussen de afhankelijke variabele betere jeugdhulp en de onafhankelijke variabele wijze van sturing. Bij de analyse van de onderzoeksgegevens is tevens de navolgende causale redenering aangewend.

‘Gemeenten die de transformatie van de jeugdhulp vorm kunnen geven door (kenmerken van) een grotere mate van transitiesturing zullen betere jeugdhulp leveren aan hun burgers, dan gemeenten die dat door (kenmerken van) nieuwe of klassieke sturing doen’.

Deze causale redenering is gebaseerd op het uitgangspunt dat een transitie als die van de jeugdhulp het doorbreken van bestaande grenzen, barrières, instituties en verhoudingen vereist. De vraag naar en het aanbod van de jeugdhulp moeten opnieuw worden bepaald waarbij rekening moet worden gehouden met zogenaamde weeffouten. In dit geval de institutionele padafhankelijkheid; in het verleden gemaakte keuzes belemmeren andere keuzemogelijkheden in het heden. Zoals omschreven bij paragraaf 2.3 is transitie van de jeugdhulp gewenst en transitiesturing zou dan de meest voor de hand liggende wijze van sturing zijn en naar verwachting moeten leiden tot een hogere mate van tevredenheid. Echter bij deze redenering is de kanttekening te plaatsen, dat er in de theorie transitiesturing wordt uitgegaan van een langere tijdsperiode om dit te bereiken, te weten 25 – 50 jaar (Rotmans, 2003:14).

Interessant is echter om te onderzoeken welke elementen van transitie-, nieuwe en klassieke sturing worden toegepast en wat de relatie daarvan is met de mate van tevredenheid over de jeugdhulp.

3 Methodologische verantwoording

3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt de methodologische verantwoording uiteengezet. In paragraaf 3.2. de uiteenzetting over het soort onderzoek, in 3.3. de wijze van informatieverzameling, in 3.4 de operationalisering van de begrippen, in 3.5 en 3.6 , de validiteit en de betrouwbaarheid. Het hoofdstuk wordt afgesloten met de kanttekeningen en beperkingen van het onderzoek (paragraaf 3.7).

3.2 Empirisch kwalitatief en exploratief onderzoek

Dit onderzoek is primair een kwalitatief onderzoek. Voorstanders van kwalitatief onderzoek richten zich op het begrijpen en beschrijven van de empirische werkelijkheid, rekening houdend met de context waarin fenomenen zich voordoen en/of actoren zich bevinden (Thiel, 2010:164). In een kwalitatief onderzoek kijkt men naar de betrouwbaarheid van de bron, de argumenten die voor een bepaalde causale redenering worden aangedragen, de variëteit van omstandigheden waarin het causale verband zich voordoet (overeind blijft), het aantal verschillende auteurs die een bepaald causaal verband constateren, en dergelijke (Verschuuren en Doorewaard, 2010:292). Door middel van exploratief onderzoek is verfijning van de causale relaties mogelijk (Verschuuren en Doorewaard, 2010:294).

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een vergelijkende casestudie op basis van de hiërarchische methode. In de eerste fase worden de afzonderlijke homogene cases onderzocht als betrof het een serie van enkelvoudige casestudies. In de tweede fase vormen de resultaten de input voor een vergelijkende analyse over de onderzochte cases heen. Robert Yin (2014) beschrijft in zijn boek “casestudy research” dat verklarende cases de verschillende facetten van de causale argumentatie beoordelen en dat de verkennende cases bijdragen aan het debat of verdere onderzoeken, verschillende hypothesen of voorstellen gewenst zijn (p.189). Dit onderzoek wil aan beide een bijdrage leveren. Met een verhouding van driekwart en een kwart.

Most Different Systems Design

Om een hoger abstractieniveau te kunnen bereiken wordt In dit onderzoek de Most Different Systems Design (MDSD) toegepast. ‘Exceptional for the MDSD is the focus on variables below the system level. The task for the researcher is to test and to attempt to confirm one particular finding within a wide variety of systems (Ancker, 2006:390). De overeenkomst wordt verklaard door het element of de omstandigheid die in onderling verband staat met de afhankelijke variabele. De afhankelijke variabele de mate van de gewenste ‘Betere jeugdhulp’ heeft voor alle betrokken gemeenten dezelfde waarde (alle zes de factoren in een bepaalde mate van toepassing). De onafhankelijke variabelen te weten de kenmerken van de klassieke, nieuwe en transitiesturing worden naar verwachting verschillend toegepast.

Dit ontwerp gaat uit van de aanname dat er voldoende sprake is van verscheidenheid door het vergelijken van acht gemeenten, waarvan vijf gemeenten met een omvang tussen de 100.000 en 300.000, een gemeente tussen de 50.000 en 100.000 inwoners en twee gemeenten tussen de 25.000 en 40.000 inwoners in vier verschillende provincies. Daarbij is de verwachting dat middelgrote gemeenten met een grotere mate van complexiteit hebben te maken bij hun sturing dan de grootste

groep gemeenten in Nederland met een omvang van gemiddeld 40.000 inwoners. Behalve differentiatie in de omvang is de spreiding van de gemeenten een belangrijke reden geweest. Aangezien gemeenten voor wat betreft een aantal taken samenwerken in regionale verbanden, of gezamenlijk jeugdhulptaken in kopen bij aanbieders die in meerdere gemeenten of regio's zijn gevestigd. In dit onderzoek maken slechts twee gemeenten onderdeel uit van hetzelfde regionale samenwerkingsverband. Als laatste aspect heeft de mate van toegankelijkheid tot informatie over de visie ten aanzien de jeugdhulp en de aanpak de doorslag gegeven.

Er is een bewuste keuze gemaakt om geen onderzoek te doen bij de grootste gemeenten van Nederland in verband met de verwachting dat één interview en bronnenonderzoek in die gevallen onvoldoende inzicht zouden geven.

Op verzoek van een aantal participerende gemeenten is het onderzoek anoniem uitgevoerd.

3.3 Informatieverzameling

Bronnen

Behalve de theorie welke is te herleiden via de literatuurlijst zijn ten aanzien van dit onderzoek de beschikbare bronnen van de betrokken gemeenten gehanteerd. De titels van deze gehanteerde bronnen ten aanzien van dit onderzoek zijn vastgelegd en voorzien van een combinatie van een letter (van de betreffende gemeente) en twee cijfers welke corresponderen met de gehanteerde coderingen in dit onderzoek en deze zijn vastgelegd in Excel. In verband met de anonimiteit van het onderzoek is deze uitgebreide bronnenlijst ter beschikking gesteld van de beoordelaar van dit onderzoek en niet als bijlage in deze scriptie opgenomen. Ten aanzien van alle acht gemeenten zijn de navolgende overeenkomstige bronnen gehanteerd.

- 1) Documentenonderzoek, het betreft de documenten met betrekking tot:
 - a) algemeen beleid ten aanzien van de diverse beleidsterreinen (meerjaren); structuurvisie
 - b) beleidsakkoord van college van B en W;
 - c) beleidsdocumenten sociaal domein;
 - d) beleidsdocumenten invoering Jeugdwet en WMO;
 - e) inkoopdocumenten jeugdhulp;
 - f) evaluaties, overige bronnen.
- 2) Semigestructureerde interviews; er is per gemeente één interview gehouden; in totaal zijn er acht gehouden met de betrokken (beleids)ambtenaar en/of de wethouder. Bij de beschrijving van de betrokken gemeente wordt aangegeven wat de portefeuille van de wethouder is en de functie van de betrokken ambtelijke professional (bijlage A).

Triangulatie

Triangulatie betreft onafhankelijk van elkaar verkregen onderzoeksresultaten. Meer in het bijzonder gaat het hier om bronnentriangulatie. Een reden hiervoor is dat de diverse bronnen, gezien vanuit de doel- en vraagstelling, elk hun eigen mogelijkheden en onmogelijkheden, sterke en zwakke punten kunnen hebben. Om diezelfde reden is het van groot belang om niet voor de vraagstelling als geheel,

maar per (deel-)vraag te bepalen welke data- en kennisbronnen u zult gebruiken (Verschuuren en Doorewaard, 2010:292).

In verband met de noodzaak tot triangulatie, dit betreft het onafhankelijk van elkaar verkrijgen van onderzoeksresultaten is volgens een vast patroon onderzocht en geanalyseerd. Het vaste patroon van onderzoeken is het verzamelen van data en het houden van een semigestructureerd interview. In overleg met de geïnterviewde vaststellen of er nog meer data voor handen is. Alle facetten van de inhoud zijn afzonderlijk beoordeeld, aangezien de indicatoren zijn afgeleid van de theorie over kenmerken van sturing en informatie over de factoren welke 'betere jeugdhulp' bepalen, deze zijn op basis van de interviews en bronnenonderzoek afzonderlijk geanalyseerd en beoordeeld. Tevens heeft per gemeente een vergelijking plaats gevonden tussen de uitkomsten van het documentenonderzoek zoals opgenomen in de coderingslijsten en het semigestructureerde interview. Het verslag van de uitwerking van het semigestructureerde interview is ter vaststelling aan de interviewer toegezonden. In dit onderzoek zijn alle variabelen getoetst aan minimaal vijf verschillende schriftelijke bronnen.

3.4 Operationalisering van centrale begrippen

Aan de hand van de theorie over de klassieke, nieuwe en transitiesturing zijn op basis van de zeven veronderstellingen (kenmerken van sturing) centrale begrippen omschreven. Zie voor het overzicht van de centrale begrippen pagina 29 en 30. Om de indicatoren meetbaar te kunnen maken zijn vragen opgesteld welke zijn opgenomen in de vragenlijst voor het semigestructureerd interview (zie bijlage D). De vragen zijn voorzien van een code zie bijlage C beschrijving indicatoren wijze van sturing. Ten aanzien van het kunnen meten van de mate van tevredenheid over de jeugdhulp is de populaire versie van de wettekst jeugdhulp gehanteerd. Deze is met behulp van kennisinstellingen door het ministerie van VWS vertaald in zes factoren (transformatiedoelen) ten aanzien van de jeugdhulp. Deze informatie is voorgelegd aan een ervaringsdeskundige op het gebied van de jeugdhulp (echter deze persoon is niet geïnterviewd ten behoeve van dit onderzoek). De transformatiedoelen zijn gehanteerd als centrale begrippen en zijn de afhankelijke variabele(n) in dit onderzoek. De indicatoren vormen de basis voor de door de onderzoeker uitgewerkte vragenlijst en zijn voorzien van codes (zie bijlage B). Deze vragen zijn opgenomen in de vragenlijst (zie bijlage D).

Alle vragen van het onderzoek zijn voorzien van de optie niet van toepassing of anders en de keuze van een vierpunt schaal te weten: 1 zeer zwak 2 zwak 3 sterk en 4 zeer sterk. Deze werkwijze biedt de mogelijkheid om aan te geven waarom het onderwerp niet van toepassing of relevant is, op basis waarvan ook verdiepende vragen kunnen worden gesteld. De onderzoeker heeft de vragenlijst vooraf toegezonden en tijdens het interview in overleg met de geïnterviewde ingevuld. De uitgewerkte vragenlijsten voorzien van achtergrondinformatie en voorbeelden zijn ter goedkeuring voorgelegd aan de geïnterviewden. De acht uitgewerkte vragenlijsten en de daarbij geselecteerde en gecodeerde bronnen dienen als zelfstandige homogene cases voor de analyse. In de analyse worden de acht cases geanonimiseerd verwerkt. Dit biedt optimaal de gelegenheid om te analyseren en conclusies te trekken. Dit betekent dat de namen van de acht betrokken gemeenten niet worden vermeld bij de empirie. Elke gemeente wordt aangeduid met een

hoofdletter. Aangezien de (twee kleinere) gemeenten toch nog te herleiden zijn is de bronnenlijst van de acht betrokken gemeenten geanonimiseerd.

Gebruik van software

Door middel van kwantificering van gegevens is in beeld gebracht waar de voorkeuren liggen ten aanzien van de (kenmerken van) de wijze van sturing en wat de mate van tevredenheid is ten aanzien van de diverse factoren. Tijdens het semigestructureerde interview zijn de indicatoren over de wijze van sturing en de mate van ervaren tevredenheid over de jeugdhulp gemeten met behulp van het softwareprogramma Excel en verwerkt in een kruistabel (zie bijlage E).

3.5 Validiteit

De beschrijving van de begrippen, indicatoren en vragen zijn beoordeeld door de twee medestudenten van de scriptiekring, een externe expert op het gebied van de jeugdhulp en het jeugdbeleid. Ze zijn geen maatstaf voor andere constructen. De externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van de conclusie. De conclusies in dit onderzoek zijn niet generaliseerbaar, omdat het aantal onderzochte gemeenten, te weten acht van de gemiddeld vier honderd te laag is. Ze kunnen wel als representatief worden aangewend omdat het middelgrote gemeenten zijn in vier van de zeven provincies. De opgestelde indicatoren ten aanzien van de drie wijze van sturing kunnen worden aangewend voor kwalitatief en kwantitatief onderzoek, aangezien deze zijn samengesteld op basis van wetenschappelijke bronnen.

3.6 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van onderzoek wordt bepaald door de nauwkeurigheid (1) en consistentie (2) waarmee variabelen worden gemeten. Nauwkeurigheid heeft vooral betrekking op de meetinstrumenten die onderzoekers gebruiken, zoals vragenlijsten. Deze moeten zo nauwkeurig mogelijk de boogde variabele 'meten' en onderscheid kunnen maken tussen de verschillende waarden. Om de mate van sturing ten aanzien van de verschillende vormen van sturing nog beter vast te kunnen stellen zijn er meer indicatoren (en dus vragen) opgenomen ten aanzien van de laatste twee vormen van sturing. De klassieke sturing kent een lange historie en de nieuwe sturing is sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw gemeengoed. Transitiesturing is het minst bekend c.q. gangbaar. Bovendien zullen vormen van sturing elkaar niet geheel vervangen en in de praktijk zal er geen sprake zijn van één vorm van sturing. Er zal eerder sprake zijn van een mengvorm.

Consistentie gaat om het principe van herhaalbaarheid; onder dezelfde omstandigheden zal dezelfde meting leiden tot dezelfde bevinding. Herhaalbaarheid maakt onderzoek betrouwbaarder omdat je als onderzoeker dan zekerder bent van de juistheid van je bevindingen. De set onderzoeksvragen voorzien van informatie en instructie is in alle acht de situaties het meetinstrument geweest tijdens het semigestructureerde interview (herhaald). De indicatoren in dit meetinstrument zijn voorzien van codes en ten aanzien van alle brononderzoek toegepast (herhaald en getoetst).

3.7 Kanttekeningen en beperkingen ten aanzien van het onderzoek

Bij het onderzoek kunnen de volgende kanttekeningen worden geplaatst zoals de invloed van de tekortkomingen op de bevindingen, economische status, betrokken

actoren, kwantificering van gegevens en beperkingen. Deze worden hieronder toegelicht.

Invloed van de tekortkomingen op de bevindingen

Het onderzoek is in een relatief korte periode na de invoering van de wet gehouden. En zoals aangegeven bij de causale verwachting is dit een beperkte periode om de effecten van (transitie) sturing vast te kunnen stellen.

Echter de wijze van sturing door gemeenten ten aanzien van de ontwikkeling van de Jeugdgezondheidszorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning (2007) evenals het ontstaan van het Centrum voor Jeugd en Gezin zegt impliciet iets over hun visie c.q. eerder aangenomen rol ten aanzien van de inhoudelijke opdracht van de decentralisatie(s).

Economische status

De betrokken gemeenten hebben een verschillende economische status. Zoals het aantal inwoners dat te maken heeft met armoede, werkeloosheid en een gemiddeld lager jaarinkomen. De mogelijke invloeden daarvan zijn niet meegewogen in de bevindingen.

Betrokken actoren

De interviews zijn gehouden met vertegenwoordigers van gemeenten en de geanalyseerde documenten zijn van diezelfde gemeenten. Overige relevante actoren zoals jeugdigen en hun opvoeders, organisaties voor zorg, welzijn en hulp en maatschappelijke organisaties zijn niet betrokken in dit onderzoek. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de nieuwe Jeugdwet en de wijze van sturing die zij hanteren en is derhalve een gerechtvaardigde invalshoek.

Kwantificering van gegevens binnen een kwalitatief onderzoek

In verband met de omvang van het aantal kenmerken van sturing en de mate van de tevredenheid over de factoren ten aanzien van de jeugdhulp is er voor gekozen om de waarderingen van de respondenten te verwerken in een kruistabel in Excel waardoor percentages en cijfers zichtbaar worden. Ze dienen als kapstok in de ordening van de voorkeuren ten aanzien van de wijze van sturing en de mate van tevredenheid van de respondenten. Het is een indicatie om nader vast te stellen welke oorzaken er aan ten grondslag liggen. Bovendien zijn de cijfers een momentopname op basis van de antwoorden van één respondent en documenten onderzoek. Er heeft binnen de gemeenten geen tweede meting of toetsing plaats gevonden. De percentages hebben niet de functie om te beoordelen, echter percentages en cijfers wekken de schijn op dat dit solide is en het gevaar bestaat dat dit als finaal punt wordt gehanteerd in plaats van een aanleiding om te onderzoeken wat daar de oorzaak daarvan is. Door het zoveel mogelijk presenteren van kwalitatieve gegevens in de empirie wordt getracht om dit te voorkomen.

Interpretatie

Het begrip transitiesturing is (nog) minder doorgedrongen in de samenleving dan de nieuwe sturing die reeds rond de jaren tachtig van de vorige eeuw haar intrede deed. Er kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij het feit of correspondenten in alle gevallen de volledige impact van de beantwoording van de vragen over transitiesturing op de merites hebben kunnen beschouwen.

4 De wijze van sturing en de mate van tevredenheid over de jeugdhulp.

4.1 Inleiding

Als eerste wordt in paragraaf 4.2 de context van het onderzoek uiteengezet. In paragraaf 4.3 is de analyse ten aanzien van de wijze van sturing door de acht gemeenten opgenomen. In paragraaf 4.4 wordt de mate van tevredenheid over de jeugdhulp in beschreven. Op basis van de onderzoeksgegevens wordt in paragraaf 4.5 de relatie tussen de wijze van sturing en de mate van tevredenheid over de kwaliteit van de jeugdhulp van de acht gemeenten in beeld gebracht.

4.2 Context

Door de invoering van de Jeugdwet met ingang van 1 januari 2015 hebben gemeenten de verantwoordelijkheid om jeugdigen en hun opvoeders die hulp en zorg nodig hebben bij het opgroeien en opvoeden de juiste voorzieningen aan te bieden. Deze 'jeugdhulpplicht' lijkt op de compensatieplicht in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), vandaar dat de nieuwe term jeugdhulp wordt gehanteerd in plaats van jeugdzorg. Jeugdhulp is in de nieuwe wet breed gedefinieerd. Deze omvat ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun opvoeders bij alle denkbare opgroei-, opvoedings-, en psychische problemen en kan variëren van een simpel advies of een opvoedcursus tot een verblijf bij pleegouders of psychiatrische zorg. De gemeente moet voorzien in een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van de verschillende vormen van jeugdhulp. Daarbij dient ook een aanbod beschikbaar te zijn van gecertificeerde instellingen die de kinderschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering uitvoeren. De gemeenten laten een belangrijk deel van de hulp en zorg uitvoeren door aanbieders op het gebied van hulp- en zorgverlening. In dit onderzoek wordt de term organisaties in plaats van aanbieders gehanteerd. Behalve de nieuwe Jeugdwet is ook de nieuwe Wmo van kracht, deze wet heeft taken op het gebied van ondersteuning, begeleiding en (extramurale) dagbesteding en vervoer aan burgers van 18 jaar en ouder. Door de Participatiewet zijn gemeenten verantwoordelijk voor burgers die wel kunnen werken, maar daarbij wel ondersteuning nodig hebben.

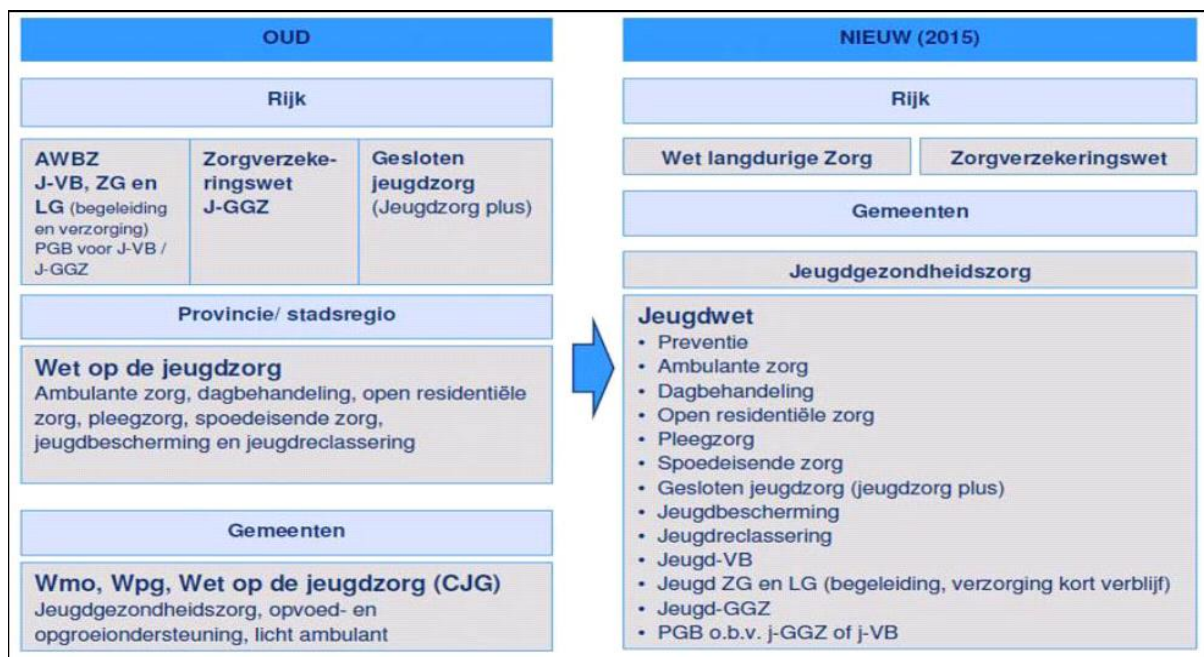
Van sturing centraal naar sturing decentraal

In figuur 5 wordt de overgang van de taken van het Rijk en de provincie (stadsregio) naar de gemeenten weergegeven. Linksonder zijn de taken verwoord die reeds eerder door de gemeenten werden uitgevoerd zoals de Jeugdgezondheidszorg (via de Wet preventieve gezondheidszorg). De vorige wet op de Jeugdzorg was sinds 2005 van kracht en sinds 2007 zijn successievelijk de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) ontstaan. De gemeenten voeren de regie in deze centra, of spreken de gewenste regie met de betrokken organisaties af binnen het CJG. Door de invoering van de nieuwe Jeugdwet vervult het CJG (en of meerdere toegangsteams in gemeenten) de toegang tot zwaardere zorg, daarvoor verliep dat via bureau Jeugdzorg.

De Wmo is reeds sinds 1 januari 2007 van kracht met als doel de zelfredzaamheid en de participatiemogelijkheden van burgers (waaronder ook de doelgroep jeugd) te bevorderen en de sociale samenhang en leefbaarheid op lokaal niveau te versterken. Gemeenten kregen hierbij een regierol (Sociaal en Cultureel planbureau [SCP],

2010). In die periode zijn binnen gemeenten plannen voor integraal jeugdbeleid ontstaan. Door de decentralisatie met ingang van 1 januari 2015 zijn gemeenten nu tevens verantwoordelijk voor alle vormen van hulp en zorg aan jeugdigen en hun ouders of opvoeders.

Hieronder wordt in figuur 5 de situatie voor en met ingang van 1 januari 2015 weergegeven. De uitvoering van de jeugdhulptaken vindt plaats door organisaties op het gebied van welzijn, zorg en hulpverlening. Deze organisaties hadden voor 2015 veelal te maken met landelijke regelgeving. Mede als gevolg van eerder gevoerd beleid is er dan ook sprake van een veelheid van organisaties en diverse specialisaties.



Figuur 5. Verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg gaat van verschillende partijen over naar de gemeente (Rekenkamer Den Haag, 2014, figuur 1, p. 9).

Sturing landelijk, regionaal, subregionaal en lokaal.

Kort samengevat zijn gemeenten door de decentralisatie verantwoordelijk voor alle jeugdhulp, kinderscherming en jeugdreclassering. Echter verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van alle taken impliceert niet dat deze ook eenzijdig door de gemeente (kunnen) worden uitgevoerd. Om de transitie (overheveling van taken van centraal naar decentraal) in goede banen te kunnen leiden waren er met ingang van 1 januari 2015 landelijke en regionale transitiearrangementen van kracht. Het landelijke transitiearrangement beschrijft de afspraken tussen alle gemeenten en de organisaties die (mogelijk) in aanmerking komen voor het uitvoeren van specialistische functies op het gebied van jeugdhulp. De Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) heeft namens gemeenten deze afspraken gemaakt. In de Jeugdwet (artikel 2.8, lid 1) is vermeld 'De colleges werken met elkaar samen, indien dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van deze wet aangewezen is' (Minister van Veiligheid en Justitie, 2014:8). Het gaat hierbij om specialistische voorzieningen en taken die wettelijk bovenregionaal of regionaal uitgevoerd moeten worden. Het betreft hier alle taken van de jeugdbescherming en jeugdreclassering, de regionale crisisdienst, het meldpunt Veilig Thuis en voorzieningen voor 24-

uurszorg. Door middel van het Regionaal Transitie Arrangement (RTA) moesten regio's aangeven hoe de zorgcontinuïteit en de benodigde zorginfrastructuur werd gewaarborgd voor cliënten die voor de decentralisatie al hulp of zorg ontvingen en hoe de frictiekosten werden beperkt in het transitiejaar 2015. Sommige gemeenten hebben een langere transitieperiode afgesproken. In totaal zijn er 42 regio's ontstaan. In de praktijk werken gemeenten naast de noodzakelijke regionale samenwerking in mindere of meerdere mate samen met andere gemeenten bij de uitvoering van de taken (subregionaal). Dat wil zeggen dat ze gezamenlijk beleid ontwikkelen en afspraken maken over het contracteren van organisaties die (delen van) de jeugdhulp uitvoeren.

Samengevat

1. De jeugdhulptaken werden voor 2015 uitgevoerd door organisaties die zich toen op basis van landelijke regelgeving hadden gespecialiseerd op (onderdelen van) de jeugdhulp. Ofschoon er bezuinigingen waren ingezet was de financiering gebaseerd op productie en specialisatie.
2. De uitvoering van het reeds eerder ingezette lokale jeugdbeleid vond plaats op basis van gemeentelijke regelgeving.
3. Gemeenten werken vaak regionaal samen met andere gemeenten om elkaars kennis en mogelijkheden tot uitvoering van de lokale jeugdhulp te benutten en te vergroten. In samenhang hiermee worden organisaties voor jeugdhulp door meerdere gemeenten gecontracteerd om de jeugdhulp uit te voeren.
4. Ofschoon het aantal wetten is verlaagd is er nog steeds sprake van een hybridestructuur, aangezien gemeenten (gedeeltelijk) verplicht zijn om een aantal taken regionaal en bovenregionaal te laten uitvoeren.

4.3 Overeenkomsten ten aanzien van de wijze van sturing

In eerste instantie is onderzocht welke wijze van sturing de gemeenten individueel hanteren om de gewenste transformatie van de jeugdhulp te kunnen bereiken. Dit is gedaan met behulp van de zeven kenmerken van sturing die aan de theorie van de klassieke, nieuwe en transitiesturing zijn ontleend. Tijdens het semigestructureerde interview is met behulp van een vragenlijst (bijlage D) besproken wat de ambtelijke professional en/of wethouder in mindere of meerdere mate belangrijk vinden bij de sturing door de gemeente ten aanzien van de gewenste transformatie van de jeugdhulp en welke inzichten, motivatie en dilemma's daaraan ten grondslag liggen. In deze beschrijving behoren de eerste vijf gemeenten tot de groep gemeenten met tussen de 100.000 en 300.000 inwoners. De zesde gemeente heeft een inwonertal tussen de 75.000 en 100.000 inwoners, de gemeenten zeven en acht hebben een inwonertal tussen de 25.000 en 40.000 inwoners.

In bijlage A is een analytische beschrijving over de wijze van sturing per gemeente opgenomen. Deze beschrijvingen zijn de input voor de navolgende vergelijkende analyse ten aanzien van de acht onderzochte gemeenten.

In de onderstaande tabel is zowel de voorkeur ten aanzien van de wijze van sturing per gemeente in beeld gebracht als de te onderscheiden kenmerken (veronderstellingen) binnen die sturing. Tevens is de gemiddelde voorkeur van alle gemeenten gezamenlijk in beeld gebracht en de daarbij te onderscheiden kenmerken (veronderstellingen). Er is daarbij van boven naar beneden aangegeven welke stijl het meest, welke minder en het minst dominant is. In bijlage F is deze dominantie zowel woordelijk als cijfermatig weergegeven. De drie wijzen van sturing vertegenwoordigen in gelijke mate een waarde van 100 procent. Een hogere mate van voorkeur voor een van de wijzen van sturing vertegenwoordigt een hoger percentage binnen de honderd procent.

Tabel 1. Overeenkomsten ten aanzien van de wijze van sturing.

	A	B	C	D	E	F	G	H	Gemiddeld	%
Politiek	transitie	nieuw	nieuw	nieuw	nieuw	nieuw	nieuw	nieu/trans	nieuw	48,24
ideologische	nieuw	transitie	klassiek	transitie	transitie	transitie	transitie	klassiek	transitie	38,03
legitimatie	klassiek	klassiek	transitie	klassiek	klassiek	klassiek	klassiek	klassiek	klassiek	13,74
Sturend vermogen van de	nieuw	transitie	transitie	transitie	nieuw	transitie	nieuw	transitie	nieuw	41,13
sturende organisatie	transitie	nieuw	nieuw	nieuw	transitie	nieuw	transitie	nieuw	transitie	40,28
	klassiek	klassiek	klassiek	klassiek	klassiek	klassiek	klassiek	klassiek	klassiek	18,59
Zelfsturend vermogen	transitie	transitie	nieu/trans	klassiek	klassiek	transitie	transitie	nieuw	transitie	36,78
van organisaties en maat-	nieuw	nieu/klas	klassiek	transitie	nieu/trans	klas/nieu	nieuw	transitie	nieuw	32,15
schappelijke actoren	klassiek	klassiek	klassiek	transitie	klassiek	klassiek	klassiek	klassiek	klassiek	31,07
Object	nieu/trans	transitie	transitie	nieuw	transitie	nieuw	transitie	nieuw	transitie	39,10
en	klassiek	nieuw	klas/nieu	klas/trans	nieuw	transitie	nieuw	transitie	nieuw	38,73
context van sturing		klassiek		klassiek	klassiek	klassiek	klassiek	klassiek	klassiek	22,17
Kennis en informatie	nieu/trans	nieu/tra/klas	nieu/tra/klas	klas/nieu	nieu/tra/klas	nieuw	klassiek	nieu/tra/klas	nieuw	37,86
	klassiek			transitie		klassiek	nieu/trans		klassiek	36,19
									transitie	25,95
Sturingsmodaliteit	klas/nieu/tra	transitie	transitie	nieuw	nieuw	transitie	transitie	nieuw	nieuw	37,88
en		klas/nieu	klas/nieu	transitie	transitie	nieu/klas	nieuw	transitie	transitie	37,66
sturingsinstrumenten				klassiek	klassiek		klassiek	klassiek	klassiek	24,46
Oordeelsvorming	klassiek	klas/trans	klassiek	klassiek	klassiek	klas/nieu	klassiek	klas/nieu/tra	klassiek	39,80
	nieu/trans	nieuw	transitie	transitie	transitie	transitie	transitie		transitie	34,00
			nieuw	nieuw	nieuw		nieuw		nieuw	26,21
Totaal									Totaal	
nieuw	34,3	36,2	29,9	37,9	43,3	42,6	37,3	38,21	nieuw	37,46
transitie	38,6	38,9	37,9	32,8	35,6	31,2	38,5	34,40	transitie	35,97
klassiek	27,1	24,9	32,3	29,4	21,2	26,3	24,2	27,93	klassiek	26,57

Toelichting tabel 1

De gemiddelde dominante wijze van sturing van alle acht gemeenten is de nieuwe sturing met 37,46 procent, vervolgens de transitiesturing met 35,97 procent en de klassieke sturing scoort gemiddeld 26,57 procent. Gemeenten passen dus vooral nieuwe sturing toe en vervolgens transitiesturing met een klein verschil van minder dan twee procent. De klassieke sturing wordt ruim tien procent minder toegepast dan de nieuwe sturing.

De nieuwe sturing wordt het meest door de vier gemeenten D, E, F en H toegepast, waarvan gemeente H tot de twee kleinere gemeenten behoort.

De transitiesturing wordt het meest door de vier gemeenten A, B, C en G toegepast, waarvan gemeente G tot de twee kleinere gemeenten behoort.

De klassieke sturing staat bij zeven gemeenten op de derde plaats, echter bij gemeente C op de tweede plaats. De gemeente C past dus de meeste klassieke sturing toe van alle gemeenten gevolgd door de gemeenten A en H. Van alle acht gemeenten past gemeente C het minste de nieuwe sturing toe.

Beschrijving van de overeenkomsten per kenmerk

Per kenmerk is een kwalitatieve beschrijving gemaakt op basis van de beschrijving van de acht afzonderlijke gemeenten (zie bijlage A).

Politiek ideologische legitimatie

De nieuwe stijl is het meest dominant want zes gemeenten geven aan te sturen op basis van overeengekomen plannen met organisaties. Deze werkwijze past bij de nieuwe sturing en is bij de betrokken gemeenten reeds langer onderdeel van het beleid. Het daarbij ook aanpassen van de eigen rol ten aanzien van de verschillende fasen van het transformatieproces en actoren wordt slechts bij twee gemeenten belangrijk geacht (transitie). En bij een gemeente is het overlaten van sturing even belangrijk als het aanpassen van de eigen rol. Bij alle gemeenten wordt het zichzelf en de betrokken organisaties de spiegel voorhouden belangrijk geacht in verband met de gewenste transformatie. De klassieke rol van de gemeente als probleemoplosser wordt bij zeven gemeenten als niet meer van deze tijd geacht, slechts voor een gemeente is deze rol mede belangrijk in de sturing.

Het sturend vermogen van de gemeenten

De nieuwe stijl is met een kleine voorsprong het meest dominant, maar de nieuwe stijl en de transitiestijl zijn tevens nagenoeg gelijk bij alle acht de gemeenten. Voor wat betreft de netwerkvorming met de betrokken organisaties ligt het accent van de gemeenten veelal op het behalen van resultaten en de effecten en veelal niet op de inhoud van de aanpak. Dit is kenmerkend voor de nieuwe stijl van sturing. De reden dat de transitiestijl tevens dominant is, heeft te maken met de vragen over het invloed uitoefenen op macro- (landelijk) en meso- (gemeentelijk) en microniveau. Dit handelen is min of meer onlosmakelijk verbonden met de decentralisatie en een handelwijze die ontstaat als gevolg van een macrowijziging. Het is dus niet (altijd) op basis van de visie transitiesturing dat zij de landelijke ontwikkelingen en de ontwikkelingen binnen hun gemeenten trachten te beïnvloeden.

De rol van de gemeente als probleemoplosser en het eenzijdig bepalen van de inhoud van de jeugdhulp zoals dominant binnen de klassieke stijl is bijna niet aan de orde, behalve bij één gemeente en dan in de voorwaardenscheppende sfeer. Slechts drie gemeenten achten het uitvoeren van experimenten op microniveau van belang. Bij alle acht de gemeenten is een lange termijn duurzaamheidsvisie van 25 jaar niet of in zeer geringe mate aan de orde.

Het zelfsturend vermogen van (gemeentelijke) organisaties en maatschappelijke actoren

Ten aanzien van het zelfsturend vermogen van organisaties en maatschappelijke actoren is de transitiesturing bij alle gemeenten het meest dominant. Zeven van de acht gemeenten vinden de noodzaak tot verandering van de eigen rol belangrijk. Zes gemeenten achten dit ook belangrijk ten aanzien van de verandering van de rol van organisaties en maatschappelijke actoren. De nieuwe sturing staat op de tweede plaats in verband met het accent op het zelfsturend vermogen van de gemeenten.

Ten aanzien van de opvatting over de noodzaak van de aanwezigheid van het gewenste zelfsturend vermogen van de betrokken organisaties en actoren is er sprake van een fiftyfifty verdeling. Een deel van de gemeenten acht dit geen onderwerp in de dialoog met de betrokken organisaties en een ander deel wel. In het eerste geval gaat men er vanuit dat de afspraken over de gewenste resultaten ten aanzien van de jeugdhulp impliciet van invloed zullen zijn op het handelen ten aanzien van het gewenste zelfsturend vermogen van de organisaties. Een ander deel van de gemeenten acht dit wel belangrijk en laat weten dit in de komende jaren vorm te gaan geven.

De klassieke sturing heeft bij dit kenmerk gemiddeld een hogere score dan bij de eerder genoemde kenmerken in verband met in afwisselende mate van aanwezigheid van facturatie, registratie en het bewaken van de aanwezige contracteerruimte, dat wil de bewaking of er minder of meer dan de geplande jeugdhulp wordt ingezet.

Het object en de context

Ten aanzien van het object en de context is de nieuwe sturing gemiddeld het hoogst bij alle gemeenten. De daaropvolgende transitiestijl is bij vijf gemeenten hoog of het hoogst. Echter het verschil tussen beide stijlen is klein. Voor alle gemeenten geldt dat het aanpassen van de eigen organisatie om de cultuuromslag van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat' te kunnen bereiken een sterke tot zeer sterke aandacht heeft. Het selecteren van maatschappelijke organisaties die de cultuuromslag van 'zorgen dat' in plaats van 'zorgen voor' wensen te bereiken ligt minder eenvoudig (verdeling fiftyfifty). Een aantal gemeenten geven aan dat dit door de 'opdrachtverstrekking' en door 'high trust high penalty' impliciet en desnoods op reactieve wijze aan de orde komt. Een aantal gemeenten geven aan dat dit in de komende jaren een belangrijker onderdeel wordt van het beleid. De klassieke sturing is het laagst omdat gemeenten niet meer (eenzijdig) bepalen op welke wijze de jeugdhulp wordt uitgevoerd, eerder het wat maar niet het hoe.

Kennis en informatie

Van betekenis zijn verder kennis en informatie. De nieuwe stijl is het meest dominant en vervolgens met een klein verschil de klassieke sturing. Het benutten van kennis en informatie om te bepalen of doelen en effecten worden bereikt in samenwerking met de betrokken organisaties is het meest dominant. Kennis en informatie wordt

minder aangewend om te bepalen of het lerend vermogen van gemeenten, (maatschappelijke) organisaties en actoren voldoende is.

Sturingsmodaliteit en -instrumenten

Sturingsmodaliteit en -instrumenten spelen eveneens een belangrijke rol bij het maken van afspraken met organisaties. De nieuwe sturing is het meest dominant en aansluitend de transitiesturing. De reden dat de nieuwe sturing dominant is hangt samen met het instrument coproductie van gemeenten en samenwerkende organisaties en actoren gericht op verwachtingen, doelen en uitkomsten van goede jeugdhulp (zes gemeenten geven de mate sterk of zeer sterk aan). Als gevolg van de decentralisatie en de gewenste transformatie zijn gemeenten genoodzaakt een strategie uit te zetten, ontwikkelingen op tactisch niveau te bevorderen (bij zeven gemeenten wordt dit belangrijk geacht). Echter het bevorderen van experimenten is slechts bij vier gemeenten belangrijk. Het beïnvloeden van succesvol opgroeien is bij drie gemeenten zwak. Dit is niet in lijn met het reeds eerder ingezette beleid om gemeenten de preventieve taken ten aanzien van jeugd en hun opvoeders te laten uitvoeren. Co-evolutie is geen gemeengoed bij gemeenten. De noodzaak daartoe is tot nu toe niet groot geweest, want de intensievere hulp- en zorgverlening werd voorheen vooral door landelijke en provinciale sturing vorm gegeven.

Oordeelsvorming

De theorie geeft aan dat de rol van oordeelsvorming eveneens van groot belang is. Oordeelsvorming heeft invloed op het handelen van actoren. Het meten van efficiency, effectiviteit en samenhang van de aanpak is sinds de invoering van de klassieke en voor een deel ook binnen de nieuwe sturing de meest toegepaste wijze van oordeelsvorming. Vervolgens de transitiestijl in verband met het gegeven dat ze afwisselend de evaluatie van de beoogde transformatie en/of de transitieaanpak belangrijk vinden. Er wordt het minst geoordeeld volgens de nieuwe stijl. Dat wil zeggen in dit geval het evalueren of er sprake is van draagvlak voor de aanpak en evalueren wat de beeldvorming is ten aanzien van de aanpak wordt het minst belangrijk geacht.

Conclusie

De kenmerken van de klassieke, nieuwe en transitiesturing zijn in wisselende mate te herkennen en in mindere of meerdere mate belangrijk. Het beeld is dus erg divers. Toch kunnen een aantal observaties worden gedaan ten aanzien van de kenmerken. Per wijze van sturing is aangegeven welk kenmerk bij alle gemeenten gemiddeld het meest dominant is. Dit levert een clustering van kenmerken ten aanzien van de drie stijlen van sturing.

- 1) *De nieuwe stijl van sturing*
Is aanzienlijk dominanter ten aanzien van de rol van de gemeente (politiek ideologische legitimatie) dan de andere wijzen van sturing. Dat wil zeggen de gemeenten in de rol van medestuurder op basis van overeengekomen plannen met betrokken organisaties.
- 2) *De nieuwe stijl in combinatie met (in iets mindere mate) de transitiestijl*
Dit is van toepassing ten aanzien van het sturend vermogen van de gemeenten. Het accent ligt op netwerkvorming met de betrokken

organisaties en op het behalen van resultaten en de effecten en minder op de inhoud van de aanpak. De reden dat de transitiestijl tevens dominant is, heeft te maken met de vragen over het invloed uitoefenen op macro- (landelijk) en meso- (gemeentelijk) en microniveau.

Ook ten aanzien van de sturingsmodaliteit en -instrumenten is de nieuwe stijl iets meer dominant dan de transitiestijl, omdat gemeenten in belangrijke mate door netwerksturing de transformatie willen bereiken. Door regelgeving en landelijk beleid zijn zij onderdeel van netwerken. Daarnaast achten de meeste gemeenten samenwerking met andere gemeenten van belang bij het uitvoering geven aan de jeugdhulp. Voor wat betreft de transitiestijl zijn gemeenten als gevolg van de decentralisatie en de gewenste transformatie genoodzaakt een strategie uit te zetten, ontwikkelingen op tactisch niveau te bevorderen (bij zeven gemeenten wordt dit belangrijk geacht). Het beïnvloeden van succesvol opgroeien is bij vijf gemeenten belangrijk.

- 3) *De nieuwe stijl in combinatie met (in iets mate) de klassieke stijl*
Is aan de orde bij kennis en informatie. Deze wordt vooral benut om te bepalen of de gewenste gezamenlijke organisaties en actoren de gewenste doelen en effecten bereiken ten aanzien van de transformatie.
- 4) *De transitiestijl in combinatie met (in iets mindere mate) de nieuwe stijl*
De transitiestijl is ten aanzien van het zelfsturend vermogen van organisaties net iets dominanter dan de nieuwe stijl, omdat de mate van zelfsturing op zich niet afdoende wordt geacht om de gewenste transformatie te kunnen bereiken maar ook de aanpassing van eigen rol van de gemeenten.
De transitiestijl is bij het object en de context van sturing net iets belangrijker dan de nieuwe sturing, omdat gemeenten de aanpassing van de eigen organisatie en de cultuur binnen hun organisatie als een belangrijke voorwaarde zien om de transformatie te kunnen bereiken en met een klein verschil daarop volgend de samenwerking met andere organisaties. In hun sturing ligt de focus meer op de noodzaak tot verandering van de eigen organisatie en de cultuur dan bij de organisaties met wie ze samenwerken of die de jeugdhulp voor hen uitvoeren.
- 5) *De klassieke stijl*
De klassieke stijl is ten aanzien van de oordeelsvorming het meest dominant. Deze stijl vervult van oudsher een belangrijke rol bij het bepalen van resultaten en het meten van efficiëntie en effectiviteit.
- 6) *Algemeen*
De nieuwe sturing is het meest dominant, echter de transitiesturing is tevens in belangrijke mate aanwezig, omdat gemeenten nu verantwoordelijk zijn voor de algehele jeugdhulp. Deze verantwoordelijkheid gaat gepaard met transitieafspraken en transformatiedoelen. In de sturing van de gemeenten is dan ook het invloed uitoefenen ten aanzien van het macroniveau, het mesoniveau en het microniveau waarneembaar om de gewenste vernieuwing te verkrijgen. Het invloed uitoefenen ten aanzien van de landelijke commissies, regionaal samen sturen met andere gemeenten ten aanzien van de organisaties die de jeugdhulp uitvoeren en het bevorderen

van experimenten om de gewenste innovatie te bereiken. Opvallend is ook het invloed uitoefenen ten aanzien van de gewenste zelfsturing en de gedragsverandering (cultuur) binnen hun eigen gemeenten en ten aanzien van de organisaties die de jeugdhulp uitvoeren. In sommige gevallen wordt zowel gestuurd ten aanzien van de gewenste transformatie als ten aanzien van de aanpak zelf.

Deze kenmerken van transitiesturing waren tot de decentralisatie(s) minder urgent binnen het sociale domein. Het toepassen van alleen nieuwe of klassieke sturing blijkt niet meer afdoende te zijn om de gewenste transformatie te kunnen bereiken.

4.4 De mate van tevredenheid over de jeugdhulp

Tijdens het eerder vermelde semigestructureerde interview is tevens de tevredenheid van de betrokken gemeenten over de kwaliteit van de jeugdhulp onderzocht. De betrokken ambtelijke professional en of wethouder hebben hun tevredenheid ten aanzien van de eerder toegelichte zes transformatiedoelen aangegeven. De mate van tevredenheid is in percentages uitgedrukt waarbij honderd procent de hoogste mate van tevredenheid aangeeft per transformatiedoel en in totaal. Ten aanzien van twee gemeenten is een kanttekening te plaatsen bij deze uitkomst, te weten de gemeenten B en D. Gemeente B heeft bij het onderwerp 'Zorg dichtbij', 'Ontschotting' en 'Ruimte voor de professionals' aangegeven dat de gegevens nog niet uit de monitor zijn te halen. In totaal is er daardoor vier maal niet van toepassing of anders gescoord en is er ten aanzien van die onderwerpen geen waarde in percentages aangegeven. De gemeente D heeft bij het onderdeel A5 'Ontschotting' eenmaal niet van toepassing of anders aangegeven omdat dit nog in onderzoek is, daardoor is de werkelijke mate van tevredenheid niet volledig te meten.

Cijfermatige weergave van de mate van tevredenheid over de jeugdhulp

In onderstaande tabel is de mate van tevredenheid van de acht betrokken gemeenten weergegeven. Dit op basis van de gestelde vragen over de zes transformatiedoelen. De indeling is als volgt de gemeente met de hoogste mate van tevredenheid staat links en de gemeente met het laagste gemiddelde rechts (zie totaal). De volgorde van de zes transformatiedoelen is aan de linkerkzijde in de tabel van boven naar beneden gerangschikt op basis van de hoogste mate van tevredenheid.

Tabel 1. Schematische weergave van de mate van tevredenheid over de jeugdhulp

Gemeenten	G	H	E	F	A	C	D	B
<i>Totaal</i>	76,04	74,83	73,26	71,35	69,79	67,36	63,54	58,85
Factor								
A1 preventie	100,00	75,00	75,00	75,00	75,00	100,00	75,00	75,00
A3 participeren en normaliseren	75,00	75,00	75,00	100,00	75,00	50,00	75,00	75,00
A2 eigen kracht	62,50	81,25	75,00	68,75	87,50	50,00	62,50	75,00
<i>subtotaal</i>	79,17	77,08	75,00	81,25	79,17	66,67	70,83	75,00
A6 ruimte voor de professional	81,25	75,00	62,50	46,88	68,75	81,25	56,25	56,25
A5 ontschotting	75,00	71,88	68,75	75,00	62,50	56,25	50,00	46,88
A4 zorg dichtbij	62,50	70,83	83,33	62,50	50,00	66,67	62,50	25,00
<i>subtotaal</i>	72,92	72,57	71,53	61,46	60,42	68,06	56,25	42,71

4.5 Overeenkomsten ten aanzien van de mate van tevredenheid

'Preventie', 'Participeren en normaliseren' en 'Eigen kracht'

Uit het onderzoek blijkt dat al de acht gemeenten het meest tevreden zijn over hun aanpak van deze drie transformatiedoelen. Ten aanzien van het transformatiedoel het toepassen van preventie is deze het hoogst.

A1 'Preventie' betreft de mate waarin de gemeente activiteiten of interventies uitvoert gericht op het voorkomen van een beroep op zorg- en hulpverlening aan

ouders, opvoeders en jeugd. (Deze vraag gaat minder in op de daadwerkelijke resultaten van preventie). Volgens gemeente A is het beleid gericht op afbouw van specialistische hulp. “Bij laagdrempelige activiteiten kan ook lichte hulp worden geboden. In overleg met huisartsen wordt onderzocht hoe we niet te snel kunnen medicaliseren en wordt nagegaan of er andere oplossingen zijn”. “De rapporten van de transitie-autoriteit tonen aan dat onze gemeente vroegtijdig signaleert”, aldus de wethouder van gemeente C.

A3 ‘Participeren en normaliseren’ betreft activiteiten gericht op het kinderen en jeugdigen zoveel mogelijk laten meedoen op de voor hen belangrijke levensterreinen en het zo min mogelijk medicaliseren. “Het beleid met betrekking tot jongerenparticipatie is sterk ingezet; exponenten zijn de Kindergemeenteraad, de jeugdmonitor, de bijeenkomsten met de kinderen en jeugdigen om wensen en mogelijkheden in beeld te brengen”, aldus wethouder gemeente F. De wethouder van gemeente C geeft aan: “Dit is nog onvoldoende ontwikkeld, er is wel geïnvesteerd in het onderwijs, zoals klasse-assistenten en schooluitval”.

Naast de vraag of participeren en normaliseren wordt bevorderd is ook de vraag gesteld of inzet tevens is gericht op de daadwerkelijke slaagkans van de jeugd, dit scoort gemiddeld lager. De wethouder van gemeente F geeft aan dat daar in deze gemeente wel een sterke focus op is. “Het beleid, gericht op de sociale stijging van onze inwoners, richt zich op alle inwoners, dus ook op de jongeren”. De strateeg van gemeente A geeft aan: “De focus hierop is nog zwak. We willen ons meer gaan richten op de overgang van -18 naar 18+. We gaan in onze inkoop bij organisaties nog bewuster de focus leggen op de slaagkans van jong volwassenen. Van belang is dat aanbieders over de grenzen heen kunnen kijken”.

A2 ‘Eigen kracht’ betreft de mate waarin gemeenten de eigen inzet door opvoeders en jeugd en het sociale netwerk mogelijk maken en de mate waarin er daadwerkelijk sprake is van eigen inzet van opvoeders, jeugd en het sociale netwerk bij de oplossing van de eigen problemen. Voor wat betreft het mogelijk maken. De beleidsadviseur Jeugd van gemeente E zegt daar over: “Door familieberaad, oplossingsgericht werken en sociale netwerktraining. Coaches trainen de professionals om oplossingsgericht vanuit de eigen kracht te kunnen handelen. Welke hulpbronnen heb je tot je beschikking, hoe kun je die mobiliseren?” En de adviseur Maatschappelijke Ondersteuning van gemeente G “Dit gebeurt in zeer sterke mate door een samenwerkingsverband van organisaties op het gebied van zorg en welzijn. De rol van de coördinator van het Centrum Jeugd en Gezin is groot ten aanzien van kinderen, jeugd en hun ouders evenals de inzet van het jongerenwerk”.

De mate van tevredenheid is lager over de daadwerkelijke inzet van jeugdigen, opvoeders en het netwerk. De wethouder van gemeente F geeft aan dat dit nog niet voldoende gebeurt: “Het gebeurt wel in toenemende mate, maar nog niet op substantiële schaal”. Volgens de projectleider transitie jeugdhulp van gemeente H hangt dit van het probleem af en het vermogen van de hulpvrager: “De Raad voor de kinderbescherming zal in sommige situaties ook vragen om een soort van ‘Eigen kracht conferentie’ tijdens een onderzoek”.

‘Ruimte voor de professionals’, ‘Ontschotting’ en ‘Zorg dichtbij’

Ten aanzien van deze transformatiedoelen is de gemiddelde tevredenheid lager en zijn er ook grotere verschillen waar te nemen tussen de acht gemeenten.

A6 ‘Ruimte voor de professional’ betreft het meer vertrouwen op het eigen handelen van de professional en minder op regels en voorschriften. De mate of er sprake is van ruimte voor het eigen inzicht van de professionals en de continuering van dat inzicht wordt bij alle gemeenten zeer belangrijk geacht. De strateeg van gemeente A vertelt: “Dit vindt onder andere plaats met behulp van pilots. Met behulp van het Instituut voor Publieke Waarden onderzoeken we waar de bureaucratie ons in de weg zit”. De projectmanager van gemeente C vertelt dat dit erg wordt gestimuleerd, maar: “Soms nemen burgers de lijn naar de politiek en wordt de aanpak doorkruist”.

De mate van tevredenheid over minder regels en voorschriften laat een wisselender beeld zien. Bij drie gemeenten is dat een struikelblok. De beleidsadviseur van gemeente E: “Er is een samenwerkingsverband van zeven gemeenten, met diverse kaders en beleid ten aanzien van deze samenwerking leidt dat niet tot vermindering van regels”. De wethouder van gemeente F: “Er wordt gewerkt aan vermindering van regels en soms worden ze ook opzij gezet, maar ze zijn er nog wel”.

Slechts bij twee gemeenten is het verminderen van formulieren c.q. administratieve lasten geen struikelblok meer, te weten gemeenten G en H. De adviseur van gemeente G geeft aan: “Dat lukt op basis van het vasthouden aan de visie”. En is dus bij de overige zes gemeenten wel een struikelblok. De strateeg van gemeente A vertelt: “Er is geen afname van administratieve lasten, omdat er tussen de domeinen marktwerking is ingezet”. De wethouder van gemeente F: “Helaas, dat blijft nog een stevig aandachtspunt, dat om een oplossing vraagt”.

A5 ‘Ontschotting’ betreft de mate waarin de burger integrale zorg ervaart ondanks dat er verschillende financieringsgrondslagen of beroepskrachten nodig zijn. De hoogste mate van tevredenheid betreft de mate van afname van loketten voor ouders en jeugd. Voor vijf gemeenten is er een hoge mate van tevredenheid, bij drie gemeenten is dat aanzienlijk lager. De projectleider van gemeente B vertelt: “Er is een communicatiestrategie ingezet gericht op de stroomlijning van communicatie via de wijkteams, zodat de burger bij elk loket terecht kan”. De wethouder van gemeente C geeft aan: “Afname van loketten is nog niet altijd te realiseren”. De wethouder van gemeente D: “Er zijn nog wel twee loketten, maar er is meer samenhang”.

De daaropvolgende mate van tevredenheid betreft zorg op maat volgens de wens van opvoeders en kind. Bij vijf gemeenten is dat sterk. Echter bij drie gemeenten is dat minder. De wethouder van gemeente F vindt dit nog minder sterk, maar het is wel mogelijk: “Ja bijvoorbeeld via een Persoons Gebonden Budget, en sowieso dient het belang van de klant(en) te allen tijde voorop te staan. Dit vraagt wel een mindshift en afstand nemen van het old school denken. Waar nodig wordt niet ingekocht, maar wel gewenste en passende- hulp ingezet”. De adviseur van gemeente G: “Onbewust is de zorg aan ouders, opvoeders en kind aanbodgericht en te weinig gericht op samenhang”. Volgens gemeente H “Dit hangt sterk van de vraag af”

De mate van tevredenheid over samenhangende zorg is voor vier gemeenten groot en voor vier gemeenten is dat minder of aanzienlijk minder. Volgens de adviseur van gemeente G is daar wel sprake van maar: “Het kan nog beter”. De wethouder van gemeente C: “Dit is nog onvoldoende”.

De mate van tevredenheid over het gegeven of er sprake is van afname van hulpverleners per gezin/zorgvrager is voor drie gemeente gematigd en bij vijf gemeenten is er onvoldoende tevredenheid. De wethouder van gemeente C zegt daar over: “Het is voor organisaties die de jeugdhulp uitvoeren nog lastig om het aantal hulpverleners per zorgvrager te verlagen. Er is op dat punt een doorontwikkeling gewenst”.

A4 ‘Zorg dichtbij’ voor jeugdigen en hun opvoeders waardoor minder beroep wordt gedaan op gespecialiseerde zorg. Over dit transformatiedoel zijn zeven gemeenten minder tevreden behalve gemeente E. Voor wat betreft de aspecten bij deze factor: Over de mate waarin snel zorg of hulp in de buurt kan worden verkregen geldt bij alle acht dat ze tevreden of zeer tevreden zijn. Alle gemeenten hebben de toegang tot de jeugdhulp door middel van veelal meerdere laagdrempelige wijkgerichte teams en/of jeugdteams georganiseerd (zie ook bij het onderwerp ‘Zorg dichtbij’). De wethouder van gemeente D: “Dat kan via kan via de lokale jeugdteams. De teams zitten wel vol. De vraag is of door dichtbij hulp te bieden de vraag wordt opgeroepen”. Volgens de adviseur van gemeente G: “Er zijn twee bekende punten in de gemeente waar ieder terecht kan. Het kan nog duidelijker”.

De mate waarin het mogelijk is om snelle toe- en of afname van gespecialiseerde Zorg of hulp te bewerkstelligen laat een minder positief beeld zien. Bij het meer of minder inzetten van gespecialiseerde zorg zijn meerdere actoren betrokken dan alleen de gemeente of een wijkteam zoals de huisarts, de jeugdarts en de kinderrechter. Bovendien hebben professionals in de betrokken teams (nog) aanvullende specialismen nodig om samenhangende hulp te kunnen bieden. De adviseur van gemeente G zegt daarover: “Het kan beter, in de nieuwe aanbesteding is dit opgenomen. Organisaties die de gunning krijgen moeten er voor zorgen dat dit beter gaat. Er wordt nog te veel naar de specialistische hulp toegeschoven”. De wethouder van gemeente F: “Dit is een kwestie van lange adem, het hangt ook nauw samen met het succes van preventie en het meer naar de voorkant halen van specialistische zorg, bijvoorbeeld door deelname van Jeugd-GGZ- en Verstandelijk Beperkten- professionals in de wijkteams. De projectleidster transitie van gemeente H: “Het gaat steeds beter, in een kleine gemeente kun je ook wat sneller acteren”. Alleen bij gemeente E is men daar echt tevreden over.

Alle gemeenten zijn in mindere of meerdere mate ontevreden over de afname van kosten van gespecialiseerde zorg of hulp. De wethouder van gemeente C zegt daar over: “Dat is nog niet zo en daar is bewust voor gekozen om te zorgen dat er geen jeugdigen en ouders tussen de wal en het schip vallen. De gemeente is met aanbieders in gesprek. Door middel van kwalitatieve gesprekken met organisaties en het beoordelen van de declaraties van de organisaties. Bijvoorbeeld het verzoek om dagactiviteiten te organiseren voor een jeugdige in plaats van residentiële opvang. Dit is een wens voor 2017”. De wethouder van gemeente D: “Dit laat een afname zien. Jaarlijks moet een afname van 15% worden bereikt. Het lokale transitie-arrangement kost op dit moment nog te veel geld”. De projectleidster van gemeente

H: “Het budget daalt, maar er liggen nog nieuwe bezuinigingen van de overheid te wachten”.

Conclusie

- 1) *De gemeenten zijn het meest tevreden over de transformatiedoelen ‘Preventie’, ‘Participeren en normaliseren’ en ‘Eigen kracht’.* Deze hebben vooral betrekking op de leefsituatie van de jeugd en hun opvoeders
- 2) *De gemeenten zijn het minst tevreden over de transformatiedoelen ‘Ruimte voor de professionals’, ‘Ontschotting’ en ‘Zorg dichtbij’.* Deze hebben vooral betrekking op het eigen handelen van de betrokken (ambtelijke) organisaties. De hoogste mate van tevredenheid betreft de ruimte voor het eigen inzicht van de professionals en de mate waarin snel zorg of hulp in de buurt kan worden verkregen. Vervolgens de afname van loketten. De daaropvolgende mate van tevredenheid betreft zorg op maat volgens de wens van opvoeders en kind. De mate van tevredenheid over samenhangende zorg is voor vier gemeenten groot en voor vier gemeenten is dat minder of aanzienlijk minder. De mate van tevredenheid over minder regels en voorschriften laat een wisselender beeld zien. Bij zes gemeenten is het verminderen van formulieren c.q. administratieve lasten een struikelblok. De mate van tevredenheid over het gegeven of er sprake is van afname van hulpverleners per gezin/zorgvrager is voor drie gemeente gematigd en bij vijf gemeenten is er sprake van onvoldoende tevredenheid. De mate waarin het mogelijk is om snelle toe- en of afname van gespecialiseerde zorg of hulp te bewerkstelligen laat een minder positief beeld zien, slechts twee gemeenten zijn tevreden. Alle gemeenten zijn in mindere of meerdere mate ontevreden over de afname van kosten van gespecialiseerde zorg of hulp.
- 3) *De factoren ‘Preventie’, ‘Participeren en normaliseren’ en ‘Eigen kracht’ maken reeds langer onderdeel uit van het reeds eerder ingezette (preventieve) jeugdbeleid en de invoering van het beleid ten aanzien van de zogenaamde ‘Kanteling’.* Dit kan de tevredenheid verklaren. Het beleid ten aanzien van de ‘Kanteling’ hangt samen met de invoering van de eerste wet Wmo en was gericht op het bevorderen op de eigen kracht van burgers en de daarmee samenhangende gewenste verandering van professionals en organisaties. En dus ook gericht op de mogelijkheden van de zorgvrager en niet het aanbod (zoals nu gewenst is in de nieuwe Jeugdwet).
- 4) *De transformatiedoelen ‘Ruimte voor de professionals’, ‘Ontschotting’ en ‘Zorg dichtbij’ zijn in verband met de decentralisatie van de jeugdhulptaken actueel.* Deze factoren vereisen van de jeugd en hun opvoeders, de gemeenten, de betrokken organisaties en de maatschappelijke actoren en hun professionals ander gedrag en handelen. Ondanks de decentralisatie is er nog steeds sprake van hybriditeit. Dat wil zeggen onderdelen van de jeugdhulp worden met en door anderen uitgevoerd. Aan deze taakverdeling zijn budgetten, afspraken en regelgeving verbonden. Het bereiken van de gewenste

transformatie ten aanzien van deze factoren vergt een andere wijze van sturing gericht op het doorbreken van institutionalisme en padafhankelijkheid.

- 5) *De causale redeneringen dat meer preventie, het benutten van de eigen inzet en participeren leidt tot minder aanspraak op duurdere en specialistische voorzieningen en dat het dichtbij organiseren van de jeugdhulp met meer ruimte voor het handelen van de professionals en minder schotten en regeldruk leidt tot betere en meer betaalbare jeugdhulp is nog geen realiteit.*

Alleen de gemeenten G, H en E laten een waardering hoger dan 70 procent zien ten aanzien van de transformatiedoelen. Echter ook zij zijn nog niet geheel content over de kwaliteit van de jeugdhulp in hun gemeente. Het gegeven dat de Jeugdwet met ingang van 1 januari 2015 is ingevoerd is hiervoor als een van de oorzaken aan te merken.

4.6 De relatie sturing en de tevredenheid over de jeugdhulp

Bij paragraaf 4.3 zijn de overeenkomsten ten aanzien van de wijze van sturing beschreven en bij paragraaf 4.4 de mate van tevredenheid van gemeenten over de kwaliteit van de jeugdhulp. In onderstaande tabel is de dominantie in de sturing en de mate van tevredenheid over de jeugdhulp ten aanzien van de acht gemeenten in beeld gebracht.

De gemiddelde tevredenheid alle acht de gemeenten over de jeugdhulp bedraagt 69,38 procent. Vijf van de acht gemeenten hebben een hogere tevredenheid dan het gemiddelde. Drie van de vijf gemeenten passen nieuwe sturing als meest dominante sturing toe, te weten de gemeenten H, E en F. Twee van de vijf gemeenten passen transitiesturing als meest dominante sturing toe, te weten gemeente A en G.

Tabel 2. Relatie dominantie in sturing en de mate van tevredenheid jeugdhulp

	nieuw	transitie
Hogere tevredenheid	3	2
Lagere tevredenheid	1	2

In paragraaf 2.5.3 is als verwachting de volgende causale redenering opgenomen:

‘Gemeenten die de transformatie van de jeugdhulp vorm kunnen geven door (kenmerken van) een grotere mate van transitiesturing zullen betere jeugdhulp leveren aan hun burgers, dan gemeenten die dat door (kenmerken van) nieuwe of klassieke sturing doen’.

Deze causale redenering is opgenomen om door middel van dit onderzoek een bijdrage te kunnen leveren aan de ontwikkeling van kennis, gewenst beleid en nader onderzoek. Op basis van het reeds uitgevoerde onderzoek kan worden vastgesteld dat bovenvermelde verwachting niet een op een kan worden overgenomen. In dit onderzoek passen de gemeenten met een hogere mate van tevredenheid over de kwaliteit van de jeugdhulp namelijk in afwisselende mate nieuwe sturing en transitiesturing toe. Bij drie van de vijf gemeenten met de hoogste mate van tevredenheid is de nieuwe sturing het meest dominant. Bij twee van de vijf gemeenten met de hoogste mate van transitiesturing is de transitiesturing het meest dominant.

Verder is waar te nemen dat de hoogste mate van tevredenheid aanwezig is bij de twee kleinste gemeenten. Een van deze twee gemeenten past transitiesturing toe en de ander nieuwe sturing. Als aanvullende verklaring voor de hogere mate tevredenheid, is de omvang van de gemeenten aan te wijzen, waardoor de betrokken actoren en ontwikkelingen meer direct zouden zijn te beïnvloeden.

Tevens hebben zij in het interview aangegeven dat zij in sterke mate netwerksturing toe passen op gemeentelijk niveau op basis van reeds eerder ingezet beleid en ingezette incentives, door middel van een gemeentelijke agenda en subsidiecriteria ten aanzien van (maatschappelijke organisaties) en actoren. Bij de andere gemeenten kan dit ook in mindere of meerdere mate aanwezig zijn maar dat is niet aan de orde geweest in het interview.

Zoals omschreven bij de causale verwachting gebruikt men exploratief onderzoek om door middel van verfijning inzicht te verkrijgen in de interveniërende variabelen op in dit geval de relatie tussen de afhankelijke variabele betere jeugdhulp en de onafhankelijke variabele wijze van sturing. In onderstaande tabel is de relatie

(kenmerken) van transitiesturing en de hogere mate van tevredenheid van gemeenten weergegeven. De onderwerpen kennis en informatie en oordeelsvorming zijn buiten beschouwing gelaten omdat deze meer betrekking hebben op het aspect indirecte sturing.

In onderstaande tabel is gemarkeerd welke aspecten van de kenmerken van transitiesturing door de betrokken gemeenten in sterke of zeer sterke mate belangrijk worden geacht. De gemeente met de hoogste mate van tevredenheid is links genoteerd en de gemeente met de laagste mate van tevredenheid rechts.

Tabel 3. Relatie kenmerken van transitiesturing en de hogere mate van tevredenheid

Relatie (kenmerken van) transitiesturing en de hogere mate van tevredenheid								
Gemeenten	G	H	E	F	A	C	D	B
politiek ideologische legitimatie								
<i>reflexieve rol gemeenten sterk zeer sterk</i>		x	x	x	x			
sturingsmodaliteit en -instrumenten								
<i>succesvol opgroeien sterk zeer sterk</i>	x	x	x	x	x			
<i>co-evolutie sterk</i>		x		x				
sturend en zelfsturend vermogen.								
<i>experimenten micro sterk zeer sterk</i>					x	x	x	x
<i>macro, meso, micro; sterk zeer sterk</i>	x				x	x	x	x
<i>verandering eigen rol sterk zeer sterk</i>	x	x	x	x	x	x		x
<i>verand.rol maatsch.org. sterk zeer sterk</i>	x	x	x		x		x	x
object en context van sturing								
<i>selectie van organisaties sterk zeer sterk</i>					x			
<i>eigen cultuuromslag sterk zeer sterk</i>	x	x	x		x	x	x	x
<i>aanpassen eigen org. sterk zeer sterk</i>	x	x	x	x	x	x		x
Mate van tevredenheid in percentages	76,04	74,83	73,26	71,35	69,79	67,36	63,54	58,85
A1 preventie	100,00	75,00	75,00	75,00	75,00	100,00	75,00	75,00
A3 participeren en normaliseren	75,00	75,00	75,00	100,00	75,00	50,00	75,00	75,00
A2 eigen kracht	62,50	81,25	75,00	68,75	87,50	50,00	62,50	75,00
A6 ruimte voor de professional	81,25	75,00	62,50	46,88	68,75	81,25	56,25	56,25
A5 ontschotting	75,00	71,88	68,75	75,00	62,50	56,25	50,00	46,88
A4 zorg dichtbij	62,50	70,83	83,33	62,50	50,00	66,67	62,50	25,00

Op basis van de bovenstaande informatie is waar te nemen dat gemeenten met een hogere mate van tevredenheid over de jeugdhulp meer aspecten van de kenmerken van transitiesturing belangrijk vinden dan de gemeenten met een lagere mate van tevredenheid (de gemeenten C, D en B), ongeacht de meest dominante stijl van sturing. Zo passen gemeenten G en A het meest transitiesturing toe en de gemeenten H, E en F het meest nieuwe sturing toe.

Verder is waar te nemen dat drie aspecten door alle vijf de betrokken gemeenten in sterke of zeer sterke mate belangrijk worden geacht. Deze betreffen het beïnvloeden van het succesvol opgroeien van jeugd. Zoals omschreven bij de tevredenheid over de gestelde transformatiedoelen maakt het preventief jeugdbeleid al langer deel uit van het gemeentelijk beleid.

Daarnaast ervaren zij in belangrijke mate de noodzaak tot de verandering van hun eigen rol bij het bevorderen van het zelfsturend vermogen binnen de eigen gemeentelijke organisatie en het aanpassen van de eigen organisatie als belangrijke voorwaarde om de gewenste transformatie te kunnen bereiken.

De gemeenten A, C, D en B achten sturing ten aanzien van het micro, macro en mesoniveau als meer belangrijk. Zoals omschreven bij de kenmerken van sturing hangt dit samen met de interventies op landelijk en regionaal niveau ten aanzien van het jeugdbeleid.

Voor wat betreft de mate van tevredenheid over de jeugdhulp kan worden geconcludeerd dat alle gemeenten in mindere of meerdere mate het minst tevreden zijn over de navolgende transformatiedoelen:

- de afname van kosten van gespecialiseerde zorg of hulp
- de mogelijkheid tot snelle toe- en of afname van gespecialiseerde zorg
- de afname van hulpverleners per gezin/zorgvrager
- de afname van regels voorschriften, administratieve lasten
- de mate van samenhang in de zorg
- de zorg op maat volgens opvoeder en kind
- de onvoldoende afname van loketten
- de focus op slaagkans van jeugd.

Bovenstaande wensen hangen samen met de gestelde transformatiedoelen die de overheid heeft geformuleerd in samenhang met de invoering van de Jeugdwet met ingang van 1 januari 2015. Deze doelen zijn niet zo zeer gericht op het verbeteren of veranderen van de jeugdhulp. “Met de Jeugdwet wordt het stelsel ingrijpend gewijzigd. De wijziging van het stelsel is geen doel, maar een middel om een concrete omslag (transformatie) in de zorg voor jeugd te realiseren. Door de uitvoering door gemeenten te laten plaats vinden, kan de Jeugdzorg dichtbij de burger en goedkoper worden georganiseerd” [VWS]. In deze doelen wordt verondersteld dat meer preventie en eigen inzet leidt tot minder aanspraak op duurdere en specialistische voorzieningen en dat het dichtbij organiseren van de jeugdhulp met meer ruimte voor het handelen van de professionals en minder schotten en regeldruk leidt tot betere en betaalbare jeugdhulp. Er wordt een maakbaarheid verondersteld welke vooral binnen de klassieke sturing aan de orde is. Het stellen van doelen is van belang om richting te geven en om te bepalen of voorgenomen resultaten werkelijkheid kunnen worden. Echter in het sturingsconcept van de transitietheorie is het achterliggend paradigma dat van de complexe systeemtheorie, gebaseerd op co-evolutie en meervoudige causaliteit: er is geen sprake van één oorzaak of één gevolg, maar van meerdere oorzaken en gevolgen die voortdurend en wederkerig op elkaar inwerken (Rotmans, 2003:16). De bovengenoemde transformatiedoelen vergen dan ook een langere periode van sturing, ten aanzien van de diverse fasen van de transformatie, de niveaus, de betrokken actoren en de aard van de verandering om de ontstane marktfouten en weeffouten(padafhankelijkheden) te doorbreken. Het is dus min of meer logisch dat de eerder omschreven causale redenering niet op korte termijn kan worden aangetoond.

5 Conclusies, beantwoording vragen en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Zoals beschreven bij de probleemstelling tracht de overheid door middel van decentralisatie met bezuiniging en een transformatie (anders vorm geven van de jeugdzorg) te bereiken dat gemeenten 'Betere jeugdhulp' tot stand brengen. Dit kan worden opgevat als een majeure transitie met de kenmerken van een systeemverandering.

In dit onderzoek is in beeld gebracht dat de rol van de overheid in de jeugdhulp zich de afgelopen jaren een aantal malen heeft gewijzigd van die van probleemoplosser, via de rol van medestuurder tot het meer stimuleren van de eigen inzet van betrokken kinderen, jeugdigen en ouders, organisaties en de betrokken gemeenten. De aandacht van de overheid is nu meer gericht op regievoering en het organiseren van een vangnet. Uit het onderzoek blijkt dat de acht betrokken gemeenten nog niet (geheel) tevreden zijn over de kwaliteit van de jeugdhulp. Dat is logisch in verband met het feit dat de nieuwe wet pas sinds anderhalf jaar van kracht is en dat de eisen die worden gesteld aan de kwaliteit van de jeugdhulp, niet zozeer gaan om een incrementele verbetering, maar om een systeemvernieuwing in de jeugdhulp. Er kan daarom worden gesproken van een transitie (theorie Rotmans).

Bovendien zijn bij de sturing ten aanzien van de jeugdhulp ondanks de decentralisatie nog een groot aantal gevestigde actoren en (ambtelijke) organisaties betrokken. Dit leidt tot een zekere padafhankelijkheid; in het verleden gemaakte keuzes kunnen keuzemogelijkheden in het heden in de weg staan.

Voor wat betreft de wijze van sturing laten de acht gemeenten die bij dit onderzoek zijn betrokken, zien dat zij de 'nieuwe sturing' het meest toepassen, maar dat zij tevens in toenemende mate (kenmerken van) transitiesturing toepassen. Tevens laat het onderzoek zien dat gemeenten met de hoogste mate van tevredenheid meerdere kenmerken van transitiesturing toepassen dan gemeenten met een minder hoge mate van tevredenheid, afgezien van het feit of dit ook de meest dominante stijl is. Dit wordt mede veroorzaakt door de gewenste vernieuwing van de jeugdhulp, de hoeveelheid aan betrokken actoren en de invloeden van de diverse actoren op landelijk, regionaal en gemeentelijk niveau. In verband met het gegeven dat de gewenste verandering een lange(re) periode vergt en niet alleen de complexiteit van het vraagstuk het issue is, maar vooral het kunnen bereiken van een gedragsverandering bij burgers, (ambtelijke) organisaties en de gemeenten zelf, worden kenmerken van transitiesturing meer belangrijk geacht.

Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de voorkeuren van sturing en de mate van tevredenheid van gemeenten ten aanzien van de jeugdhulp zijn in dit onderzoek acht gemeenten uit vier verschillende provincies met een diversiteit in omvang gehanteerd. In het onderzoek is geen rekening gehouden met economische en sociale factoren van opvoeders, kinderen en jeugd en dus de diversiteit aan problematieken die ten aanzien van het succesvol kunnen opgroeien van kinderen, jeugd in de diverse gemeenten spelen. Ook zijn zij niet geraadpleegd ten aanzien van de ervaren kwaliteit van de jeugdhulp. Dit zijn dan ook de belangrijkste beperkingen ten aanzien van dit onderzoek.

5.2 Beantwoording van de deelvragen en de centrale vraag

De centrale vraag van het onderzoek luidt: Hoe hangen de wijze van sturing door de gemeenten en de kwaliteit van de jeugdhulp samen?

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden zijn de drie deelvragen leidend geweest bij de uitvoering van het onderzoek.

Deelvragen

1. Welke factoren bepalen de kwaliteit van de jeugdhulp?
2. Welke vormen van sturing kunnen worden toegepast?
3. Wat is de relatie tussen de wijze van sturing en de kwaliteit van de jeugdhulp?

1. Welke factoren bepalen de kwaliteit van de jeugdhulp?

De literatuurstudie laat zien dat de kwaliteit van de jeugdhulp vooral wordt bepaald door de belangrijkste maatschappelijke en politieke waarden. Belangrijke ingrijpende wijzigingen ten aanzien van de heersende maatschappelijke en politieke waarden zijn van invloed op de rol die overheid uitoefent en de eisen die diezelfde overheid aan de kwaliteit van de jeugdhulp stelt. In de periode van professionalisering en regelgeving gebaseerd op de mogelijkheden binnen de welvaartstaat werd de kwaliteit van de jeugdhulp geformuleerd als een 'eigenschap' van goed opgeleide professionals en specialisten. De jeugdhulp werd aan de hulpvrager aangeboden en moest tot oplossingen leiden. Ingegeven door de bezuinigingen in de jaren tachtig is een vorm van verzakelijking ontstaan waarin op basis van contracten en afspraken de resultaten van de ingezette jeugdhulp zichtbaar moest worden gemaakt. Professionals moesten zich meer richten op professionele standaarden en procedures en minder op hun eigen inzichten. De transformatiedoelen die de overheid door middel van de nieuwe jeugdwet met ingang van 1 januari 2015 wenst te bereiken, zijn ontstaan op grond van kritiek op de jeugdzorg. Deze kritiek hangt mede samen met de wijziging in politieke en maatschappelijke waarden welke is ontstaan tijdens de overgang van de verzorgingsstaat naar de participatiestaat. De verzorgingsstaat brengt volgens de critici te hoge kosten met zich mee en de focus is meer gericht op de gevolgen van maatschappelijke problemen dan op de oorzaken. Inmiddels is de focus verlegd naar de participatiesamenleving. De rol van de overheid is daarin die van het organiseren van een vangnet voor de sociale problematiek. Burgers, organisaties en gemeenten moeten daarbij nieuwe taken en verantwoordelijkheden definiëren, mede door te investeren in nieuwe oplossingsrichtingen voor sociale problemen. Volgens Rotmans is er daarom sprake van verandering van een tijdperk. De nieuwe Jeugdwet met ingang van 1 januari 2015 impliceert dan ook het bereiken van transformatiedoelen. De zes factoren welke zijn gehanteerd om de mate van tevredenheid over de jeugdhulp vast te kunnen stellen betreffen de transformatiedoelen welke door het ministerie van VWS zijn opgesteld. De drie factoren 'Preventie', 'Participeren en normaliseren' en 'Eigen kracht' hebben vooral betrekking op het voorkomen van een beroep op de jeugdhulp. De gemeenten in dit onderzoek zijn het meest tevreden over deze transformatiedoelen. Deze transformatiedoelen maken onderdeel uit van reeds eerder ingezet beleid zoals de Wet maatschappelijke ondersteuning, Wet preventie gezondheidszorg en de invoering van de zogenaamde 'Kanteling' (gericht op eigen mogelijkheden en verantwoordelijkheden van burgers en een andere rol voor professionals; niet 'zorgen voor', maar 'zorgen dat' de burger zijn verantwoordelijkheid kan nemen). De factoren 'Ruimte voor de professionals', 'Ontschotting' en 'Zorg dichtbij' hebben vooral betrekking op de directe uitvoering van

de jeugdhulp. Door middel van het ruimte geven aan professionals, het dichtbij organiseren van de jeugdhulp en het wegnemen van regels voorschriften en administratieve lasten tracht men de kwaliteit van de jeugdhulp te verbeteren en de vraag naar duurdere (residentiële) vormen van jeugdhulp te voorkomen. De gemeenten zijn minder tevreden over de resultaten ten aanzien van deze laatstgenoemde transformatiedoelen. De gestelde kwaliteit aan de jeugdhulp anno 2016 veronderstelt namelijk andere en minder duurdere jeugdhulp en dit vereist andere oplossingen en een langere periode om dit te bereiken.

2. Welke vormen van sturing kunnen worden toegepast?

Ten aanzien van de transformatie van de jeugdhulp kunnen diverse vormen van sturing worden toegepast. In dit onderzoek is de mate van klassieke, nieuwe en transitiesturing onderzocht. In samenhang met maatschappelijke en politieke waarden ontstaat beleid welke is gebaseerd op veronderstellingen over de rol en de sturing van de overheid en betrokken organisaties en actoren. De klassieke sturing veronderstelt een grote(re) rol voor de overheid welke op basis van doelen, kennis en informatie stuurt ten aanzien van economische en maatschappelijke verbeteringen. Deze sturing veronderstelt tevens de mogelijkheid van het oplossen van problemen. De nieuwe sturing veronderstelt een minder grote rol voor de overheid en een rol als medestuurder. Door de toenemende complexiteit in de samenleving is de overheid onvoldoende in staat om alleen te sturen, bovendien beschikken organisaties en actoren in de samenleving over zelfsturende vermogens en bronnen (kennis, geld, materialen) die een bijdrage kunnen leveren aan de gewenste doelen. In de nieuwe sturing kan de focus liggen op marktwerking, maar ook op resultaten of gezamenlijke doelstellingen. Het wordt ook wel multi-actorsturing genoemd in verband met de hoeveelheid aan actoren welke een bijdrage leveren aan het oplossen van een vraagstuk.

Transitiesturing wenst niet de elementen van het vraagstuk van de jeugdhulp te benaderen maar de integrale samenhang. Transitiesturing grijpt dan ook dieper in op de factoren die leiden tot de vraag naar jeugdhulp en het aanbod van die jeugdhulp. Door het in beeld brengen van de causale verbanden kan dan bewust worden beïnvloed ten aanzien van de diverse fasen van het transformatieproces, de schaalniveaus, de aard van de verandering en de betrokken actoren. Het trachten te bereiken van een dergelijke systeeminnovatie is ingrijpend. Systeeminnovaties zijn organisatie-overstijgende vernieuwingen die verbanden tussen de betrokken bedrijven, organisaties en individuen ingrijpend veranderen (Rotmans, 2015:14). Indien je de jeugdhulp duurzaam wenst te vernieuwen en meer invloed wenst uit te oefenen op de meerdere causale verbanden dan zou transitiesturing (op de langere termijn) leiden of beter gezegd bijdragen aan het tot stand brengen van 'Betere jeugdhulp'. De theorie transitiesturing gaat er tevens vanuit dat klassieke en nieuwe sturing van belang zijn.

3. Wat is de relatie tussen de wijze van sturing en de kwaliteit van de jeugdhulp?

Uit het onderzoek blijkt dat de nieuwe stijl van sturing gemiddeld het meest dominant is, gevolgd door transitiesturing. En de mate van klassieke sturing is aanzienlijk lager. Er zijn vijf gemeenten die een hogere mate van tevredenheid hebben dan het gemiddelde (69,38 procent). Van die vijf gemeenten passen drie gemeenten in meerdere mate nieuwe sturing toe en twee gemeenten in meerdere mate transitiesturing. Daarbij is waar te nemen dat deze vijf gemeenten met een hogere

mate van tevredenheid meerdere aspecten van de kenmerken van transitiesturing toepassen, ongeacht of dit de meest dominante stijl van sturing is.

Bij de twee kleinste gemeenten van de vijf is de hoogste mate van tevredenheid aanwezig, waarvan de gemeente met de hoogste mate van tevredenheid de transitiesturing meer als dominante stijl van sturing heeft en de gemeente met de daaropvolgende mate van tevredenheid de nieuwe sturing. De omvang van de gemeente is daarvoor als aanvullende verklaring aan te wijzen, waardoor gemeenten naar verwachting beter in staat zijn om de betrokken actoren en ontwikkelingen ten aanzien van de gewenste jeugdhulp te beïnvloeden.

De centrale vraag van het onderzoek:

Hoe hangen de wijze van sturing door de gemeenten en de kwaliteit van de jeugdhulp samen?

De wijze van sturing door de gemeenten hangt nauw samen met de kwaliteit die wordt gesteld aan de jeugdhulp. Echter zoals gebleken in dit onderzoek zijn de gemeenten niet de enige die de kwaliteit van de jeugdhulp bepalen. Op basis van wetgeving en financiële middelen hebben gemeenten van de centrale overheid de opdracht ontvangen om de jeugdhulp te transformeren. Deze transformatiedoelen ten aanzien van de jeugdhulp beïnvloeden de wijze van sturing door de gemeenten. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de algehele jeugdhulp dus van laagdrempelige opvang in hun eigen gemeenten tot en met de specialistische jeugdhulp, residentiële jeugdhulp en forensische jeugdhulp. Ten aanzien van de diverse vormen van jeugdhulp zijn regionale en landelijke afspraken van kracht inclusief wet- en regelgeving. Gemeenten hebben in hun sturing dan ook niet alleen te maken met de transformatiedoelen en organisaties die de jeugdhulp uitvoeren, maar ook met (ambtelijke) organisaties op gemeentelijk, landelijk en regionaal niveau. Waarbij het uitgangspunt is dat zij verantwoordelijk zijn voor de algehele jeugdhulp. Er is dan ook waar te nemen dat gemeenten afwisselend diverse vormen van sturing toepassen. De nieuwe sturing is het meest dominant voor wat betreft het samen met gemeenten en organisaties uitvoering geven aan de jeugdhulp op basis van overeengekomen doelen en resultaten. De klassieke sturing ten aanzien van de gewenste bedrijfsvoering en het bepalen van de resultaten, maar als minst belangrijke sturing. Bovendien is waargenomen dat transitiesturing in belangrijke mate aanwezig is gericht op de veranderende rol van de gemeenten om sturing te kunnen geven aan de diversiteit van de verandering (de diverse fasen, de niveaus en aard van de verandering).

Clarijs vroeg in zijn proefschrift om beter jeugdbeleid door gemeenten (paragraaf 1.1). Op basis van dit onderzoek is aangetoond dat de betrokken acht gemeenten dit trachten te bereiken door een combinatie van kenmerken van nieuwe sturing, transitiesturing en in mindere mate door klassieke sturing. Echter zoals omschreven bij de theorie transitiesturing kan het opbouwen en veranderen van de structuur van de jeugdhulp relatief snel plaats vinden, maar het afbreken van oude gewoonten en het bereiken van innovatie vereist tijd, een lange termijnvisie en sturing ten aanzien van de diverse fasen, de diverse niveaus van de transformatie, de beïnvloeding van gedrag en het permanent in ogenschouw nemen van de aard van de verandering en het daarbij aanpassen van de eigen rol.

5.3 Aanbevelingen

Door middel van het onderzoek is waar te nemen dat diverse vormen (kenmerken) van sturing door de gemeenten worden toegepast welke onder andere op basis van historie en maatschappelijke en politieke invloeden zijn ontstaan. Tevens is waar te nemen dat er vooral kenmerken van nieuwe sturing en vervolgens transitiesturing worden toegepast en in mindere mate kenmerken van klassieke sturing. Helder is dat de transformatie van de jeugdhulp een ingrijpende verandering is ten aanzien van de structuren en grenzen van betrokken organisaties (ambtelijk) en gemeenten en het gedrag van professionals kinderen, jeugdigen en hun ouders. Deze verandering vereist diverse vormen van sturing ten aanzien van meerdere oorzaak- en gevolgrelaties over een langere periode en heeft veel onzekerheden in zich. Een ding is zeker het vergt een lange(re) tijdsinvestering om de gewenste veranderingen te kunnen bereiken.

- 1 *Stel dan ook een lange termijnvisie op ten aanzien van het (jeugd)beleid als bindende factor bij het bereiken van de verandering van de jeugdhulp en organiseer hiervoor breed draagvlak.*
 - a. Een visie als richtinggevend voor de aanpak van de diverse doelen en problematieken op de korte termijn maar vooral ook op de (middel) lange termijn. Een visie die ruimte geeft aan politieke invloeden en wisselingen, maar niet (te) afhankelijk is van politieke wisselingen.
 - b. Draag zorg voor een breed draagvlak van actoren zoals burgers, bedrijven en kennisinstellingen (toename inzet andere actoren en oplossingen) om het succesvol opgroeien zoveel als mogelijk te kunnen bevorderen. Het budget is, of wordt tenslotte minder
- 2 *Ontwikkel een meer reflexieve(re) rol en meer vormen van sturing om de geconstateerde padafhankelijkheden in de jeugdhulp te doorbreken. Zoals het nog te snel doorschuiven naar gespecialiseerde zorg en het nog onvoldoende benutten van de eigen inzet en kracht van jeugdigen, opvoeders en professionals.*

Het is daarbij van belang om:

 - a. Af te wegen welke taken gemeenten door andere organisaties laat uitvoeren en welke zij zelf ter hand neemt. Bij te veel uitbesteden van jeugdhulptaken aan (te veel) organisaties ontstaat de mogelijkheid dat ambtelijke professionals onvoldoende inzicht hebben in hoe de jeugdhulp er daadwerkelijk uit ziet. Van belang is dat checks and balances aanwezig zijn en zowel met het hoofd als met het hart plaats vinden.
 - b. Integrale sturing toe te passen binnen het sociaal domein bij de uitvoering van de Wmo, de Participatiewet, de jeugdhulp, langdurige zorg, onderwijs, sport, werk en inkomen. Welke oorzaak- en gevolgrelaties kunnen in beeld worden gebracht en welke belemmeren het succesvol opgroeien van jeugd? De vraag daarbij is welke vormen van sturing gewenst zijn om de juiste interventies met behulp van deze wetten tot stand te kunnen brengen?
 - c. Experimenten te organiseren gericht op het bereiken van innovatie, naast de bestaande organisaties, maar niet los van belangrijke actoren namens die organisaties en invloedrijke actoren, die daadwerkelijk innovatie kunnen en willen bereiken (strategen, kantelaars en verbinders). Veranderen binnen bestaande organisaties en structuren is niet eenvoudig ('in het eigen vlees snijden' en 'over de grenzen heen

-
- kijken'). Zoals in de transitietheorie omschreven kan tijdens het bereiken van een verandering een lock-in of backlash ontstaan waarbij de bestaande organisaties de verandering incorporeren en verdergaande gewenste vernieuwing stagneert.
- d. Zich vooral te richten op waarneembaar gedrag en de werkwijze(n) die worden gehanteerd om de jeugdhulp op de gewenste wijze uit te voeren c.q. uit te vinden en dus niet alleen op het wat de organisaties en de professionals leveren. Belangrijke vragen zijn: Wat betekent de gewenste transformatie concreet voor de diverse betrokkenen in de dagelijkse praktijk? Een vorm van verwachtingenmanagement toepassen welke bijdraagt aan het kunnen beoordelen of de gewenste transformatie (doelen) wordt bereikt.
 - e. De klassieke wijze van meten en evalueren te benutten waar het voor is bedoeld en voorkomen dat het elkaar om informatie vragen en het leveren daarvan de belangrijkste cultuur is (regelgeving en administratieve lasten).
 - f. Zowel de gewenste transformatie als de aanpak daarvan te evalueren.
 - g. Vooral oog hebben voor wat nodig is om goede jeugdhulp te bereiken (wat is de bedoeling) en doorzettingsmacht organiseren.
 - h. En op alle mogelijke manieren te weten zien te komen of de kinderen, de jeugdigen, de ouders en opvoeders echt tevreden zijn met de hulp die ze krijgen en daar in de aanpak de focus op leggen. De meerwaarde voor hen bepaald de kwaliteit van de jeugdhulp.

5.4 Nader onderzoek

Gelet op het kunnen bereiken van de beoogde transformatie van de jeugdhulp is navolgend onderzoek relevant:

1. Bij de probleemstelling is beschreven: 'Onderzoek op het terrein van de jeugdhulpverlening biedt de gelegenheid om vast te stellen welke governance-praktijken tot succesvolle samenwerking leiden. En onder welke omstandigheden de sturende rol van gemeenten daaraan bijdraagt en in hoeverre een balans tussen kwaliteit en efficiency kan worden bereikt' (Koppenjan, 2012:36).

In het onderzoek is beschreven dat de meeste gemeenten sociale c.q. jeugdteams hebben ingericht om dichtbij en zo eenvoudig mogelijk en zo specialistisch als nodig jeugdhulp aan te kunnen bieden. Zoals omschreven bij de beantwoording van de centrale vraag hebben gemeenten in hun sturing niet alleen te maken met de transformatiedoelen, maar ook met (ambtelijke) organisaties op gemeentelijk, landelijk en regionaal niveau. Waarbij het uitgangspunt is dat zij verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp.

Het is van belang om te onderzoeken of deze teams daadwerkelijk in staat zijn en of worden gesteld om de gewenste vernieuwing te realiseren?

En, in welke mate krijgen professionals in de jeugdhulp de vrijheid om zich te richten op de uitdaging dat kinderen, jeugdigen en ouders meer voor zichzelf (kunnen) gaan zorgen? En welke oorzaken belemmeren dat?

2. In dit onderzoek is tevens de mate van aanwezigheid van transitiesturing onderzocht. Voor wat betreft de transitiesturing is nader onderzoek gewenst ten aanzien van de vraag of de veronderstelde samenhang in diversiteit van

beïnvloeding ten aanzien van de fasen, de niveaus, de oorzaak- en gevolgrelaties - rekening houdend met de aard van de verandering en de betrokken actoren -, daadwerkelijk tot de gewenste systeemverandering van de jeugdhulp kan leiden? En wat zijn dan geschikte omstandigheden en goede meetmomenten om dat te onderzoeken in verband met het gegeven dat een dergelijke ingrijpende verandering een lange periode vergt?

6 Literatuurlijst

- Ancker, C. (2006). *On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research*. Int. J. Social Research Methodology. Vol. 11, No. 5, December 2008, 389-401. DOI: 10.1080/136455701401552.
- Bekkers, V.J.J.M. (1994). *Nieuwe vormen van sturing en informatisering*. Delft: Eburon.
- Bekkers, V.J.J.M. (2012). *Beleid in beweging. Achtergronden, benadering, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*, Tweede herziene druk Boom Lemma uitgevers Den Haag 2012.
- Castells, M. (1996), *'The Information Age: Economy, Society and Culture', Vol. I, The rise of the Network Society*. Malden, Massachusetts, Blackwell Publishers.
- Clarijs, M. A. J. (2013). *Tirannie in de jeugdzorg: Een onderzoek naar de mogelijkheid van beleidsveranderingen*. Amsterdam: SWP.
- Clarijs, M. A. J. (2014). *Wel of niet decentraliseren is de verkeerde vraag: Verbeter de jeugdzorg door beter jeugdbeleid*. Artikel uit Tijdschrift Jeugdbeleid, nr 1, 2014 <https://mijn.bsl.nl/jeugdbeleid-1-2014/603486>.
- Geels, F.W. & Kemp, R. (2000). *'Transities vanuit een sociotechnisch perspectief'*, Rapport voor het ministerie van VROM, Universiteit van Twente en MERIT, Universiteit Maastricht.
- Gunsteren, H. van (1976). *The quest for control*. London: Wiley.
- Gunderson, L.H. & Holling, C.S. (eds. 2002). *'Panarchy: understanding transformations in human and natural systems'* Island Press, Washington, D.C., USA.
- Hoogerwerf, A. (1987). *Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie*, in Lehning, P.e.a. (red.), *Handboek Beleidswetenschap*. Meppel/Amsterdam: Boom, pp. 23-40.
- Hoogerwerf, A (1989). *Beleid, processen en effecten*, in: Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid*. Den Haag: Samsom (4^{de} dr.) pp.17-34).
- Iedema, R. & Wiebenga P. (2010). *Profiel van de Nederlandse overheid. Organisatie, beleid en besluitvorming*. Bussum: Coutinho.
- Kastelein, J. (1990), *Modulair organiseren*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Kickert, W.,H. Aquina & A.F.A. Korsten (1985), *Planning binnen perken*. Zeist: Kerkebosch.
- Klerk, de M., Gilsing R. en Timmermans J., *Op weg met de Wmo*. Evaluatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2007-2009, Sociaal en Cultureel Plan Bureau, Den Haag, maart 2010, https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2010/Op_weg_met_de_Wmo
- Koppenjan, J.F.M. (2012). *Het verknipte bestuur Over efficiency, samenhang en toewijding bij publieke dienstverlening*. Eleven International Publishing.
- Krosse, P., Loorbach, D. & Rotmans, J. (2012). *Rol van de overheid bij lange termijn maatschappelijke opgave*. EOS LT: TRANSEP-DGO (Transitie in energie en proces voor duurzame gebiedsontwikkeling) Bijlagerapport 10 (Dutch Research Institute for Transitions (DRIFT), Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Rapport *Jeugdzorg dichterbij*. Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, 18 mei 2010, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/05/18/jeugdzorg-dichterbij>.

-
- Rekenkamer Den Haag (2014). *Decentralisatie Jeugdzorg, feitenrapport RIS 275360B*, Den Haag, www.rekenkamerdenhaag.nl.
- Ringeling, A.B. (1990). *De overheid naast andere actoren*, in: Hufen, A.J.M. & A.B. Ringeling (red.), *Beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA, pp.55-70
- Ringeling, A. & Kickert, W. (2010). Een hiërarchisch openbaar bestuur. In: Harrie Aardema, Wim Derksen, Michiel Herweijer & Pieter de Jong (red.). *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber Amicorum voor prof.dr. Arno F.A. Korsten*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers. Pag. 79-89.
- Rotmans, J. (2003). *Transitiemanagement: Sleutel voor een duurzame samenleving*. Assen, Nederland, Koninklijke van Gorcum.
- Rotmans, J. (2005). *1ATools for integrated sustainability assessment: a two-track approach*. Paper read at GBFP Conference on interactive sustainability, at Vancouver.
- Rotmans, J. (2005). *1B Maatschappelijke innovatie: Tussen droom en werkelijkheid staat complexiteit, oratie EUR (Societal Innovation: Between dream and reality stands complexity, inaugural speech Erasmus University Rotterdam)*.
- Rotmans, J. (2015). *Verandering van een tijdperk*. Nederland kantelt. Aeneas Media.
- Rotmans, J. (2016). *In het oog van de orkaan. Nederland in transitie*. Aeneas Media.
- Sociaal-Economische Raad (2000). *'Winst van Waarden' Advies over maatschappelijk ondernemen*, SER-publicaties, Adviesnr. 00/11, Den Haag. ISBN 90-6587-771-1 / CIP.
- Minister van Veiligheid en Justitie, (2014). *Wet van 1 maart 2014 inzake regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)*, Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, stb-2014-105, ISSN 0920 - 2064, Den Haag.
- Schot, J. (1998), *'Innoveren in Nederland'*. In *Geschiedenis van de techniek in Nederland. De wording van een moderne samenleving 1800-1890*, editor H. Lintsen. Volume VI, Zutphen.
- Stimulansz, *Thesaurus zorg en welzijn*,
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:mNP2OLwGvuEJ:www.thesauruszorgenwelzijn.nl/+&cd=1&hl=nl&ct=clnk&gl=nl>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2014). *Stelselwijziging Jeugd*. Factsheet Jeugdwet. *Naar goede jeugdhulp die bij ons past*,
<https://www.voordejeugd.nl/ondersteuning/downloads/factsheets>
- Teisman, G. (1992), *Complexe besluitvorming*. Den Haag: VUGA.
- Thiel, van S, (2010). *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*, derde, herziene druk, Uitgeverij Coutinho, Bussum.
- Tilanus, C.P.G. (1997). *Jeugdbeleid*. Utrecht: SWP.
- Veld, R.J. in 't (1989), *De verguisde staat*. Den Haag: VUGA.
- Verschuren, P. & Doorewaard H. (2010). *Het ontwerp van het onderzoek*, 4^{de} druk, Boom Lemma uitgevers.
- VROM-Raad (2002), *'Milieu en Economie: Ontkoppeling door Innovatie'*, Advies 036, Den Haag, december 2012.
- Yin, R.K. (2014). *Case study research: design and methods*, fifth edition.

Geraadpleegde wetgeving:

- Jeugdwet, <http://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/>

Bijlage A De analyse wijze van sturing door acht gemeenten

Gemeente A

Gemeente A is de grootste van de vijf gemeenten met tussen de 100.000 en 300.000 inwoners. Tijdens het interview met de ambtelijk medewerker - die de functie van strateeg vervult bij deze gemeente en een coördinerende rol heeft ten aanzien van het jeugdbeleid namens de gemeenten in de regio -, zijn de veronderstellingen met behulp van de zeven kenmerken besproken.

De gemeente acht het zichzelf en de betrokken organisaties een spiegel voor houden urgent, evenals het aanpassen van de eigen rol ten aanzien van de verschillende fasen van het transformatieproces en het handelen van betrokken actoren (politiek ideologische legitimatie) (transitie).

In verband met de focus op resultaten en effecten is ten aanzien van het sturend vermogen is de nieuwe stijl het meest dominant. Aansluitend de transitiestijl in verband met het invloed uitoefenen op de landelijke ontwikkelingen (macro), de organisaties en actoren die mede bepalend zijn voor goede jeugdzorg (meso) en de focus op experimenten (micro). "In regioverband is een innovatienetwerk Jeugd opgericht. Dit netwerk is dé plek om ideeën voor betere jeugdhulp samen met anderen werkelijkheid te maken. We nodigen jongeren, onderwijs, ondernemers en bedrijven uit om te investeren in vernieuwing".

De noodzaak tot het aanpassen van de eigen rol en die van de betrokken actoren wordt bij het zelfsturend vermogen van organisaties en actoren als het meest belangrijk geacht (transitie).

Ze geeft aan dat zowel het selecteren van organisaties die de cultuuromslag van "zorgen voor" naar "zorgen dat" maken van belang is, als de urgentie om wederzijds samen te werken (transitie en nieuw) (object en context van sturing). "In 2017 gaat resultaatgerichte inkoop plaats vinden. Daarbij wordt ingekocht op doelrealisatie. Welke doelen willen wij in een gezin opgelost zien? De organisatie die het uitvoert maakt een arrangement op maat. Het vindt plaats door middel van een pilot gericht op de harmonisatie op de outcome".

De rol van kennis en informatie is vooral gericht op het bepalen van de doelen (klassiek) door de gemeente, vervolgens op het kunnen bepalen van de te bereiken effecten bij samenwerking (nieuw) en om vast te stellen of het lerend vermogen van alle relevante betrokken voldoende is (transitie). Op de vraag of ze weet of de ontwikkelingen de gewenste richting op gaan vertelt ze: "Je ziet dat organisaties zich of meer als specialist gaan ontwikkelen of meer ten aanzien van de eerste opvang in de wijken. Voor wat betreft het lerend vermogen houden we ook dialoog gesprekken met betrokken organisaties".

Opvallend is ook dat de klassieke, nieuwe en transitiestijl even dominant zijn bij de sturingsinstrumenten. In dit geval zowel wet- en regelgeving (klassiek), coproductie van samenwerkende organisaties (nieuw) en het beïnvloeden op de diverse niveaus en het beïnvloeden van de factoren die succesvol opgroeien bepalen (transitie).

Bij oordeelsvorming is de klassieke stijl het belangrijkste omdat er een grote waarde wordt gehecht aan het meten van de efficiency, effectiviteit en de samenhang van de aanpak. Vervolgens zowel het gezamenlijk draagvlak en gezamenlijke beeldvorming (nieuw) als het evalueren van zowel het transformatieproces zelf, als de aanpak daarvan (transitie).

De transitiestijl is het meest dominant bij gemeente A en het hoogst van alle gemeenten; daaraan ligt de reflexieve rol; het invloed uitoefenen op diverse niveaus, het uitzetten van strategie, tactiek en experimenten ten grondslag. De nieuwe stijl op de tweede plaats; door focus op effect en coproductie. Klassiek op de derde plaats: de bedrijfsprocessen, het bepalen van doelen en het meten van doelen en effecten.

Gemeente B

Tijdens het interview met de programmamanager transformatie welke tevens de regionale samenwerking tussen de gemeenten in portefeuille heeft, zijn de veronderstellingen ten aanzien van sturing ten aanzien van de jeugdhulp besproken.

De rol van de gemeente beschrijft ze als volgt: “De gemeente is regisseur, het overlaten van sturing aan organisaties vindt plaats door opdrachten die in de wijken worden uitbesteed aan een samenwerkende groep. De gemeente focust daarbij op de gewenste doelstellingen” (nieuw). Vervolgens is het onszelf en anderen een spiegel voorhouden (transitie) van belang. “Dit vindt plaats door middel van gaming, intervisie en monitoring”.

Voor wat betreft het sturend vermogen is de transitiestijl het meest dominant in verband met het invloed uitoefenen op de landelijke ontwikkelingen (macro), de organisaties en actoren die mede bepalend zijn voor goede jeugdzorg (meso) en de focus op experimenten (micro). “Experimenten worden gestimuleerd door het koppelen van subsidies aan de transformatieagenda. Ook wel sociaal lab genoemd. Echter van die middelen is nog niet zo heel veel gebruik gemaakt. Wat je wel ziet is dat op individueel niveau instellingen op een andere wijze met hun omgeving communiceren en dat er meer wordt gedigitaliseerd. De gemeente stimuleert preventie, inclusie en zelfredzaamheid, maar de aandacht gaat nog gauw naar de cultuur binnen de 2^e lijn en de samenwerking (specialistische zorg). Er zijn nog te weinig collectieve voorzieningen, waardoor de druk op de specialistische zorg hoog blijft”. De nieuwe stijl staat op de tweede plaats met daarbij de focus op de gewenste effecten (outcome) en minder op de resultaten.

Het aanpassen van de eigen rol en die van de betrokken actoren wordt bij het zelfsturend vermogen van organisaties en actoren als het meest belangrijk geacht (transitie). “Binnen de gemeente zijn makelaars aangesteld. Het is hun taak om de vernieuwing aan te wakkeren en te helpen faciliteren. Inzake de gewenste verandering van organisaties houden ze intensief overleg. Wat is de veranderopdracht? Waar lopen ze tegenaan in het veranderproces?”

Bij het object en de context van de sturing is de transitiestijl dominant. Dat betreft vooral het bereiken van een structurele cultuuromslag bij de gemeente zelf en het bij de organisaties aandringen op de cultuuromslag van ‘zorgen voor’ naar ‘zorgen dat’. “Dit vindt plaats in de wijkteams, maar ook intern ten aanzien van medewerkers en betrokkenen, door middel van programma’s en intervisie. En verder doordat we de

uitvoering van de Wmo en de Jeugdwet samen hebben ondergebracht in het sociaal domein, zowel op beleidsniveau als op de uitvoering. Er zijn drie directieleden. Een directeur geeft leiding aan het sociaal domein, maar heeft ook nog andere opdrachten buiten het sociaal domein. Op deze wijze wordt het afdelingsgericht werken overstegen”.

De rol van kennis en informatie is het bijdragen aan het bepalen van de doelen (klassiek), de te bereiken effecten bij samenwerking (nieuw) en het vast stellen van het lerend vermogen (transitie).

De transitiestijl is het meest dominant bij de sturingsinstrumenten. Een co-evolutie waarbij invloed uitoefenen op de diverse niveaus en aanpassing van de rol een voortdurende vereiste is en het uitzetten van zowel strategie, tactiek en experimenten is daar de oorzaak van. De coproductie (nieuw) wordt minder relevant geacht.

Bij oordeelsvorming is zowel het meten van de efficiency, effectiviteit en de samenhang van de aanpak (klassiek) als het zowel evalueren van het transformatieproces zelf en de aanpak daarvan (transitie) het belangrijkste, vervolgens draagvlak (nieuw).

De transitiestijl is het meest dominant; in verband met de sturing op alle niveaus en experimenten, de eigen rol en cultuuromslag van ‘zorgen voor’ naar ‘zorgen dat’ er goede jeugdhulp is binnen de gemeente en in de wijk.

Vervolgens de nieuwe stijl; de rol van regisseur, gericht op outcome en coproductie. Als laatste de klassieke; in verband met de interne bedrijfsprocessen, doelen, efficiency, effectiviteit en samenhang.

Gemeente C

Bij gemeente C heeft het interview plaats gevonden met de wethouder Economische zaken, Sportzaken, Wijkwethouder en de projectmanager jeugd.

De rol van de gemeente is gericht op het overlaten van sturing aan betrokken organisaties en actoren (nieuw), op de tweede plaats door de rol van de gemeente als probleemoplosser (klassiek). Het elkaar een spiegel voorhouden wordt belangrijk geacht maar het aanpassen van de rol ten aanzien van fasen en actoren niet (transitie). De wethouder zegt: “Het betreft niet de verschillende fasen in het transformatieproces, maar het zijn de ontwikkelingen in de praktijk die aanleiding geven tot overleg met de betrokken organisaties, omdat aanpassing van beleid of handelen gewenst is”.

Bij het sturend vermogen is de transitiestijl het meest dominant: “Ik (de wethouder) oefen invloed uit op de landelijke ontwikkelingen door middel van de functie van voorzitter van een van de commissies van de Vereniging van de Nederlandse Gemeenten. Op mesoniveau wordt overlegd met de organisaties over het gewenste beleid, tevens wordt een relatie gelegd tussen de uitvoering van het jeugdbeleid en de Wmo. De gemeente stelt jaarlijks budget ter beschikking voor de innovatie van het jeugdbeleid ter hoogte van € 500.000. De innovatieprojecten richten zich bijvoorbeeld op het verbeteren van de geboortezorg, de verbinding tussen de sportverenigingen en de jeugdhulp, aandacht voor jonge mantelzorgers met schulden”.

Bij het zelfsturend vermogen van organisaties en actoren wordt het zelfsturend vermogen van de gemeente zelf en de verandering van de eigen rol als zeer belangrijk geacht, echter niet ten aanzien van de organisaties. De nieuwe stijl is dan ook dan dominant dan de transitiestijl. “Ten aanzien van organisaties is dat zwak. Dit hangt samen met de hoeveelheid aan gecontracteerde aanbieders. Er wordt door de gemeente wel redelijk intensief overleg gevoerd met de aanbieders. Op termijn is afname van het aantal aanbieders gewenst, maar daardoor komt de continuïteit van de zorg en of de organisaties in gevaar. Op den duur wil de gemeente nog meer naar strategisch partnerschap met organisaties die aansluiten bij de gewenste visie en het beleid, maar het is niet eenvoudig om daar indicatoren voor te ontwikkelen. Op basis waarvan doe je dat en beslis je dat?”

Bij het object en de context van de sturing is de transitiestijl dominant. Het bereiken van een structurele cultuuromslag bij de gemeente zelf van ‘zorgen voor’ naar ‘zorgen dat’ ligt daaraan ten grondslag. De wederzijdse samenwerking met organisaties wordt als minder belangrijk geacht (nieuw) evenals een cultuuromslag bij de betrokken organisaties (transitie). “Maatschappelijke organisaties worden niet geselecteerd voor wat betreft de gewenste cultuuromslag. Er is sprake van high trust en high penalty. Bovendien worden maatschappelijke organisaties uitgedaagd om buiten de kaders te treden”.

Bij gemeente C is de rol van kennis en informatie gericht op het bepalen van de doelen (klassiek), de te bereiken effecten bij samenwerking (nieuw) en het vast stellen van het lerend vermogen (transitie).

De transitiestijl is het meest dominant bij de sturingsinstrumenten. Dit betreft het uitzetten van zowel strategie, tactiek en experimenten. “Dit betreft met name het accent op integraal werken. Echter, er is beperkte capaciteit om dit voor elkaar te krijgen”. De co-evolutie (transitie) en de coproductie (nieuw) worden minder relevant geacht. Evenals het beïnvloeden van factoren die succesvol opvoeden bepalen (transitie). Voor wat betreft dat laatste: “Het gebeurt wel, er is echter een begrensde capaciteit om hier aan te werken en dit kost ook geld wat niet zomaar voor handen is”.

Bij oordeelsvorming is het meten van de efficiency, effectiviteit en de samenhang van de aanpak (klassiek) en het zowel evalueren van het transformatieproces zelf als het gedrag van de actoren dominant (transitie). Het bereiken van draagvlak en gezamenlijke beeldvorming wordt het minst urgent geacht (nieuw).

De transitiestijl staat op de eerste plaats; sturing op alle niveaus en experimenten, eigen rol en cultuuromslag, evaluatie van gedrag en de aanpak van het transformatieproces.

De klassieke stijl op de tweede; ook de rol van probleemoplosser willen vervullen, meer eenzijdig bepalen van de gewenste doelen, interne bedrijfsprocessen op orde, meten van resultaten

De derde stijl is nieuw; overlaten van sturing, gewenste effecten en zelfsturing.

Gemeente D

Bij gemeente D heeft het interview plaats gevonden met de wethouder Jeugd, Duurzaamheid en Milieu.

De rol van de gemeente is gericht op het overlaten van sturing aan betrokken organisaties en actoren (nieuw). “De inhoud van het Beleidsrijk Regionaal Transitie Arrangement (BRTA) zijn we samen met de maatschappelijke organisaties en actoren overeengekomen”. “Een spiegel voorhouden inzake de gewenste gedragsverandering vindt plaats door middel van de inhoud van het beleidsplan. In het BRTA zijn de gewenste resultaten verwoord” (transitie).

Bij het sturend vermogen is de transitiestijl het meest dominant. Dit hangt samen door de combinatie van sturing op meso- en microniveau. Ofschoon daarin ook aspecten van nieuwe sturing herkenbaar zijn. “Invloed op mesoniveau vindt plaats door de financiële tang, dat wil zeggen dit is het overeengekomen contract en het budget. Organisaties zullen zelf hun inventiviteit moeten aantonen. Er zijn met 170 organisaties contracten gesloten door middel van bestuurlijk aanbesteden”. “Voor wat betreft experimenten is men onder andere samenwerking aangegaan met stichting buurtgezinnen. Het sociaal team moet outreachend werken. We vragen ons nu af of die rol ook door het jeugdteam moet worden opgepakt”. Als tweede is de focus op resultaten en effecten. “Het bepalen van de gewenste resultaten van de aanpak van de jeugdhulp vindt plaats met behulp van Kritische Prestatie Indicatoren” (nieuw).

Bij het zelfsturend vermogen van organisaties en actoren wordt het op orde zijn van de interne processen bij de gemeente en de betrokken organisaties als het meest belangrijk geacht (klassiek). “Er zijn twee stichtingen opgericht de ene stichting voert de jeugdhulp uit door middel van jeugdteams en de andere stichting koopt de jeugdhulp in namens de samenwerkende gemeenten. Deze stichtingen hebben mandaat en delegatie gekregen. De vertegenwoordiging van deze twee stichtingen en de gemeente bespreken met elkaar de stand van zaken van de transformatie (elke maand). Deze twee stichtingen hebben de opdracht om binnen drie jaar de gewenste resultaten te bereiken”. De serviceorganisatie moet de interne bedrijfsprocessen goed regelen namens de zeventien gemeenten. De inkoper houdt ook bij waar welke ruimte zit bij welke aanbieders. De aanbieders moeten hun contracteerruimte benutten”.

Bij het object en de context van de sturing is de nieuwe stijl dominant in verband met de wederzijdse samenwerking van de betrokken organisaties in het netwerk. De transitiestijl en de klassieke stijl staan samen op de tweede plaats. “Het aanpassen van de organisatie heeft plaats gevonden door het plaatsen van de teams buiten de organisatie door middel van een zelfstandige stichting”.

De rol van kennis en informatie is gericht op het bepalen van de doelen (klassiek) en de te bereiken effecten bij samenwerking (nieuw). Voor wat betreft het lerend vermogen: “Deze is zwak, maar de druk en de noodzaak daartoe gaat toenemen”. De nieuwe stijl is het meest dominant bij de sturingsinstrumenten in verband met de coproductie van samenwerkende organisaties en actoren gericht op de doelen en uitkomsten. Vervolgens de transitiestijl voor wat betreft strategie, tactiek en het bevorderen van experimenten. “In het begin was dat lastig. Er wordt veel gemonitord. Ook ten aanzien van de samenwerking binnen de teams”. “Het beïnvloeden van de factoren die succesvol opgroeien bepalen vindt vooral plaats door middel van preventie. Door middel van kleine subsidies aan clubs en verenigingen met de vraag om een bijdrage te leveren aan positief jeugdbeleid”.

Bij oordeelsvorming is het meten van de efficiency, effectiviteit en de samenhang van de aanpak (klassiek) en vervolgens het zowel evalueren van het transformatieproces zelf als het gedrag van de actoren dominant (transitie). Het bereiken van draagvlak en gezamenlijke beeldvorming wordt het minst urgent geacht (nieuw).

De optelsom van de diverse voorkeursstijlen bij sturing leidt tot de nieuwe sturing op de eerste plaats; overlaten van sturing, delegatie van sturing extern, wederzijdse samenwerking.

Transitie op de tweede plaats: sturing op diverse niveaus, delegatie van de aanpak van de jeugdhulp buiten de bestaande organisatie door middel van een aparte organisaties als belangrijke impuls om de transformatie te faciliteren.

Klassieke sturing: bedrijfsprocessen, meten efficiency en samenhang.

Gemeente E

Bij gemeente E heeft het interview met de beleidsadviseur jeugd plaats gevonden.

De nieuwe stijl is het meest dominant en vervolgens de transitiestijl als het gaat om de rol van de gemeente. Er is geen klassieke rol: “Deze is niet van toepassing op basis van de visie die we hebben; het is niet de rol van de hedendaagse gemeente”.

Bij het sturend vermogen is de nieuwe stijl het meest dominant in verband met de focus op de resultaten en de gewenste effecten van de jeugdhulp. Vervolgens de transitiestijl maar aanzienlijk lager. “Het invloed uitoefenen op maatschappelijke organisaties en actoren om goede jeugdhulp tot stand te brengen is zwak en de oorzaak daarvan is tijdgebrek”.

“2015 was het transitiejaar en 2016 het transformatiejaar. Er is vooral ingezet op preventief jeugdbeleid. En niet alleen op onderwijs, maar ook op sport en middenstand”.

Bij het zelfsturend vermogen van organisaties en actoren wordt het op orde zijn van de interne processen bij de gemeente en de betrokken organisaties als het meest belangrijk geacht (klassiek). De nieuwe en transitiestijl staan samen op de tweede plaats. Voor wat betreft de noodzaak tot verandering bij de eigen organisatie. “Er wordt een totaal andere rol verwacht als ambtenaar en als politicus, dit bewustzijn is erg groot. Outreachend werken samen met de burgers en met elkaar”. Voor wat betreft de noodzaak tot verandering van de eigen rol van maatschappelijke organisaties en actoren: “Dat vindt plaats door middel van de wijkagenda. Op wijkniveau (gebied) wordt onderzocht en aangesloten op wat voor jongeren belangrijk is ten aanzien van hun levensterreinen”.

Bij het object en de context van de sturing is de transitiestijl het meest dominant in verband met het willen bereiken van een structurele cultuuromslag bij de gemeente van ‘zorgen voor’ naar ‘zorgen dat’ en het aanpassen van de organisatie. “Het nieuwe werken bij de gemeentelijke organisatie. Outreachend, over de beleidsterreinen heen en integraal. Het werken met accounthouders voor alle zeven gemeenten, deze regelen de ambtelijke back-office. Ik ben aangetrokken uit de sector jeugdhulp om inhoudelijk de ambtelijke organisatie te versterken”.

De rol van kennis en informatie is gericht op het bepalen van de doelen (klassiek) en de te bereiken effecten bij samenwerking (nieuw) en het lerend vermogen (transitie).

De nieuwe stijl is het meest dominant bij de sturingsinstrumenten in verband met de coproductie van samenwerkende organisaties en actoren gericht op de doelen en uitkomsten. “Een co-evolutie zou aan de orde kunnen zijn als de resultaten onvoldoende zijn ten aanzien van de coproductie”. Vervolgens de transitiestijl gericht op het beïnvloeden van de factoren die succesvol opgroeien bepalen.

Bij oordeelsvorming is het meten van de efficiency effectiviteit en de samenhang van de aanpak (klassiek) dominant en vervolgens het bereiken van draagvlak (nieuw). De evaluatie van de aanpak sterk. Maar de evaluatie ten aanzien van de resultaten op zowel macro, meso en micro niveau zwak (transitie).

De nieuwe stijl staat op de eerste plaats; focus op resultaten maar vooral effecten en Coproductie.

Transitie op de tweede plaats: aanpassing rol ambtenaar en politicus, cultuuromslag, aanpassen organisatie door inrichting wijkteams en wijkgericht werken

Klassiek op de derde plaats; de bedrijfsprocessen op orde.

Gemeente F

Deze gemeente heeft een inwonertal tussen de 50.000 en 100.000 inwoners. Het interview is gehouden met de wethouder Sport, Financiën en bedrijven van deze gemeente.

De nieuwe stijl is het meest dominant en vervolgens de transitiestijl als het gaat om de rol van de gemeente. “Het gaat om faciliteren, je bent niet meer de enige die beleid maakt” (nieuw). “Het onszelf en de betrokken organisaties een spiegel voorhouden vindt vooral plaats op het casusniveau en dan niet letterlijk maar figuurlijk” (transitie). “De rol van probleemoplosser is niet meer van deze tijd, dat is niet de rol van de hedendaagse gemeente”.

Ten aanzien van het sturend vermogen is de nieuwe stijl het meest dominant: “Het bereiken van de gewenste effecten doe je samen met partners. Het gaat om onderwerpen als cohesie in de wijk en goed kunnen opgroeien”. Bij het invloed uitoefenen op maatschappelijke organisaties en actoren gaat het niet om een directieve aanpak: “Het gaat om het samen erkennen wat de transformatie vereist”. Experimenten en pilots acht de wethouder minder relevant: “Het gaat niet om pilots of experimenten, maar om maatwerk”.

Het zelfsturend vermogen is vooral gericht op de noodzaak tot verandering van de eigen rol van de gemeente (transitie). “De wijkteams mogen sturen op ongelijkheid, dus wat voor het laten functioneren en participeren van de burger gewenst is. Bijvoorbeeld een OV jaarkaart toekennen, een auto overkopen om iemand zijn slaagkans te laten verbeteren. Dit wordt ook politiek ondersteund”.

Bij het object en de context van de sturing is de nieuwe stijl het meest dominant in verband met het gegeven dat wederzijdse samenwerking met organisaties het meest bepalend is voor de uitvoering (nieuw). De transitiestijl is minder dominant. “Het selecteren van maatschappelijke organisaties gaat in 2018 plaats vinden. Er

wordt dan bewust ingekocht. Nu zijn er regionale transitie-arrangementen. Voor het jaar 2018 gaan we inkopen. Dit aspect wordt dan ook belangrijker bij de inkoop". Voor wat betreft de cultuuromslag van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat': "De focus is er zeker, echter we zitten nog in een omslag. Bijvoorbeeld de medewerkers in wijkteams komen in actie, later volgt evaluatie en het bezinnen op wat het vervolg moet zijn. Het aanpassen van de gemeentelijke organisatie vindt plaats door programmatisch werken, over de afdeling heen".

De rol van kennis en informatie is gericht op het bereiken van effecten bij samenwerking (nieuw) en vervolgens op het bepalen van de doelen (klassiek). "Kennis en informatie gebruik je niet om te bepalen of het lerend vermogen voldoende is" (zoals bij transitie).

De transitiestijl is het meest dominant bij de sturingsinstrumenten in verband met een co-evolutie gericht strategie en tactiek en het beïnvloeden van factoren die succesvol oproeien bepalen. Voor wat betreft het uitzetten van een strategie, het uitzetten van tactiek en experimenten: "Dat betreft niet de strategie op zich, je doet dat 'onderweg'. Het ontwikkelen op tactisch niveau is zeer sterk. Zoals eerder vermeld ligt de focus niet op experimenten, maar op maatwerk". Met een klein verschil volgt de nieuwe sturing in verband met de gewenste samenwerking door coproductie en de klassieke sturing in verband met de sturing op basis van wet- en regelgeving.

Bij oordeelsvorming is het meten van de efficiency, effectiviteit en de samenhang van de aanpak (klassiek) dominant en vervolgens het bereiken van gezamenlijke beeldvorming en draagvlak (nieuw). Vervolgens het zowel evalueren van het transformatieproces zelf als het gedrag van de actoren (transitie).

De optelsom van de diverse voorkeursstijlen bij sturing leidt tot de nieuwe sturing op de eerste plaats; gezamenlijk beleid maken, gezamenlijk effect bereiken, draagvlak en beeldvorming.

Transitie op de tweede plaats; aanpassing eigen rol door programmatisch werken en wijkteams, beïnvloeden factoren succesvol opgroeien

Klassiek op de derde plaats; bedrijfsprocessen, doelen, efficiency en effectiviteit en samenhang in de aanpak.

Gemeente G

Deze gemeente behoort samen met gemeente H tot de twee kleinste gemeenten met tussen de 25.000 en 40.000 inwoners. Het interview bij gemeente G is gehouden met de adviseur Maatschappelijke Ontwikkeling.

De adviseur verwoordt de rol van de gemeente als volgt: "Er wordt vooral op de output gestuurd en niet op de input. Voor wat betreft het wat vindt er wel een mix plaats van wat belangrijk is vanuit de gemeente en de organisaties en maatschappelijke actoren. Er is ook een eigen visie die bepaald wat belangrijk is. Het gaat vooral om het samen met burgers en professionals ontwikkelen en maken. En loslaten hoe het moet gebeuren" (nieuw). Volgens haar is het aanpassen van de rol ten aanzien van de fasen van het transformatieproces en het handelen ten aanzien van het netwerk niet bewust (transitie). Ze verwoordt: "Het vindt op een natuurlijke en organische wijze plaats".

De sturing is gericht op het bepalen van de resultaten en de gewenste effecten van de aanpak van de jeugdhulp (nieuw). Voor wat betreft het sturen ten aanzien van het macro-, meso- en experimenten op microniveau is alleen het sturen ten aanzien van het mesoniveau zeer sterk. Voor wat betreft experimenten: “We staan er open voor. We zouden het geen experimenten willen noemen. Het is op basis van visie, doen en bijsturen en continu ontwikkelen”.

Het zelfsturend vermogen is vooral gericht op de noodzaak tot verandering van de eigen rol van de gemeente en die van de maatschappelijke organisaties en actoren. “Dit gebeurt door middel van een prikkel (incentives). Subsidie is beschikbaar indien betrokkenen (verenigingen) een bijdrage geven aan de Maatschappelijke Agenda (nieuw).

Voor wat betreft het object en de context van de sturing is de transitiestijl het meest dominant in verband met het willen bereiken van een structurele cultuuromslag bij de gemeente en de maatschappelijke organisaties. “Een cultuuromslag wordt bevorderd door het gesprek aan te gaan over welk ander gedrag gewenst is om de transformatie te kunnen bereiken”. “Twee afdelingen zijn samengevoegd om de drie decentralisaties beter het hoofd te kunnen bieden in dit geval sociaal en ruimtelijk in de afdeling maatschappelijke ontwikkeling”. Het selecteren van maatschappelijke organisaties: “Dit gebeurt (indirect) door middel van de visie en te toetsen of de plannen van aanbieders en de wijze waarop ze dat willen bereiken aannemelijk zijn. In de praktijk wordt ook duidelijk wat de cultuur is van maatschappelijke organisaties. Echter, het is niet eenvoudig te beoordelen”.

De rol van kennis en informatie is gericht op de beoordeling of de doelen worden bereikt (klassiek) en vervolgens de effecten bij samenwerking (nieuw) en of het lerend vermogen voldoende is” (transitie).

De transitiestijl is het meest dominant bij de sturingsinstrumenten in verband met het uitzetten van strategie, tactiek en experimenten. “De strategie betreft de inzet van de Maatschappelijke Agenda. Dat is ook leidend bij de inkoop van de jeugdhulp”. “Het beïnvloeden van de factoren die succesvol opgroeien bepalen vindt plaats door samenwerking met welzijnsorganisaties, onderwijs, verenigingen, de afdeling werk en inkomen, sportclubs en het centrum voor jeugd en gezin”. “Er is nog niet echt sprake van een co-evolutie dus het zich voortdurend aanpassen van samenwerkende organisaties en actoren op de diverse niveaus” (transitie).

Bij oordeelsvorming is het meten van de effectiviteit (klassiek) van belang en niet de efficiency. “Efficiency is een middel en geen doel”. Vervolgens het evalueren van het transformatieproces zelf en minder op het gedrag van de actoren (transitie). Het accent op het bereiken van een gezamenlijk draagvlak en beeldvorming is minder groot. “Het is een middel en geen doel”.

De optelsom van de diverse voorkeursstijlen bij sturing leidt tot de transitiestijl op de eerste plaats: - aanpassing rol medewerkers en gemeentelijke organisatie en uitvoerende organisaties - focus op cultuuromslag bij gemeente en organisaties - prikkel verandering gedrag en rol actoren en organisaties binnen gemeentelijk

netwerk door subsidie op basis van deelname gezamenlijke agenda, strategie en tactiek.

Nieuwe sturing; - zelfsturing gemeente en organisaties - netwerksturing op mesoniveau op basis van visie, resultaten en te behalen effecten.

Klassiek; accent op effectiviteit en samenhang in de aanpak.

Gemeente H

Het interview is gehouden met de projectleider van de transitie jeugdhulp.

De rol van de gemeente is gericht op het bij de inkoop van de jeugdhulp gezamenlijk opstellen van de ontwikkelplannen met de organisaties (nieuw). “Het onszelf en de betrokken organisaties voorhouden van een spiegel vindt plaats door middel van overleggen. Organisaties worden berokken bij het beleid. Zo is een van de afspraken geen wachtlijsten”. “Het aanpassen van de eigen rol wordt projectmatig gerealiseerd door middel van een regionaal proces waarbij afspraken worden gemaakt over transformatiedoelen” (transitie).

De sturing is vooral gericht op de inhoud (klassieke nuance) van de aanpak, de resultaten en de gewenste effecten van de aanpak (nieuw). Voor wat het invloed uitoefenen op macro, meso en micro niveau vertelt ze: “Invloed uitoefenen op landelijk niveau vindt plaats met de regiogemeenten, zoals het aan de orde stellen van nadelige regels of effecten, zoals het woonplaatsbeginsel. Het mesoniveau betreft vooral het faciliteren van organisaties. Het verbinden door middel van netwerkbijeenkomsten. Het vraaggestuurd werken en de inhoud van de aanpak is dan mede het onderwerp van het gesprek”. “Het microniveau betreft onder andere de ontwikkeling van het sociaal wijkteam. Dat zijn zelfsturende teams die wijkgericht werken. Dit volgens de behoefte van de inwoner i.p.v. de gemeente centraal”.

Het zelfsturend vermogen is vooral gericht op het zelfsturend vermogen van de gemeente en de organisaties (nieuw). En daaropvolgend de noodzaak tot verandering van de eigen rol van de gemeente en die van de maatschappelijke organisaties en actoren. “Ten aanzien van het jeugd en gezinsteam en het sociaal team wordt verwacht dat de moederorganisatie ‘naar achteren gaat’ en geen perverse prikkels doet uitgaan naar de medewerkers. In de regionale samenwerking zijn wij niet de enige bepaler ten aanzien van de inhoud van de inkoop bij organisaties”. “De partijen die wij subsidiëren in de gemeentelijke aanpak zoals de welzijnsorganisaties worden via de subsidiecriteria op de hoogte gesteld van de door de gemeente geachte noodzaak om de eigen rol aan te passen aan de gewenste transformatieontwikkeling” (transitie).

Voor wat betreft het object en de context van de sturing is de nieuwe stijl het meest dominant in verband met de belangrijkste focus op de wederzijdse samenwerking van de betrokken maatschappelijke organisaties en actoren (nieuw). Vervolgens het willen bereiken van een structurele cultuuromslag bij de gemeente en de maatschappelijke organisaties en het aanpassen van de gemeentelijke organisatie. “Onze organisatie is gericht op zelfsturing, weinig hiërarchie en plat. We zijn aan het reorganiseren en kijken naar de ervaringen uit het land bijvoorbeeld van de gemeente Hollands Kroon”. “Het selecteren van (regionale) aanbieders is minder sterk, omdat zowel het belang van samenwerking in de regio geldt (gezamenlijk willen inkopen en ontwikkelen) als het zelf invloed willen uitoefenen”.

De rol van kennis en informatie is zowel gericht op de beoordeling of de doelen worden bereikt (klassiek) als de effecten bij samenwerking (nieuw) en het lerend vermogen voldoende is (transitie).

Een coproductie is het meest belangrijk als sturingsinstrument. En daarna de co-evolutie: “Het gaat daarbij om de bedoeling en het kunnen bijstellen van het proces”. “Het uitzetten van strategie, tactiek en experimenten kun je niet zo eenzijdig bepalen, vooral omdat er regionale samenwerking is. Samenwerking en invloed uitoefenen op de inhoud kunnen dan met elkaar in tegenstrijd zijn. Lokaal kun je dat beter door anticiperen, het meer kunnen bepalen van het wat en hoe ten aanzien van het sociale domein. Landelijk is dat nog ingewikkelder ten aanzien van de gespecialiseerde gesloten setting. Je hebt dan met processen en systemen te maken die niet zijn te beïnvloeden. De systemen bieden nu nog weinig ruimte voor de transformatie”.

Bij oordeelsvorming is zowel het meten van de efficiency, effectiviteit en de samenhang van de aanpak (klassiek) en het draagvlak en de beeldvorming (nieuw) als het zowel evalueren van het transformatieproces zelf en de aanpak daarvan (transitie) belangrijk.

De optelsom van de diverse voorkeursstijlen bij sturing leidt tot de nieuwe sturing op de eerste plaats: - overlaten van sturing - coproductie, sterke focus op zelfsturing in eigen gemeenten en bij de betrokken organisaties die de jeugdhulp uitvoeren. Transitiesturing op de tweede plaats: - sturing op niveaus (indirect via collega gemeenten) - aanpassing eigen rol en cultuuromslag
Klassiek op de derde plaats; focus op resultaten, efficiency effectiviteit en de samenhang van de aanpak

Bijlage B Indicatoren en codering 'Betere jeugdhulp' (afhankelijke variabele)

Centraal begrip	Definitie	Indicator	Codering
Preventie	Activiteiten gericht op het voorkomen van een beroep op zorg- en hulpverlening.	Mate van activiteiten of interventies van de gemeente gericht op het voorkomen van een beroep op zorg- en hulpverlening door ouders en jeugd.	A1
Meer benutten 'eigen kracht' en het sociale netwerk van kinderen en hun ouders.	Activiteiten en experimenten gericht op de 'eigen inzet' en het sociale netwerk van ouders en kinderen.	Mate van het mogelijk maken van 'eigen inzet' en het stimuleren van het sociale netwerk van ouders en kinderen bij de oplossing van eigen problemen.	A2.1
		Mate van 'eigen inzet' en het sociale netwerk van ouders en kinderen bij de oplossing van eigen problemen.	A2.2
Participeren en normaliseren.	Ontzorgen en vermindering medicaliseren.	Mate van focus op participatie van jongeren op de voor hen relevante levensterreinen.	A3.1
		Mate van focus op de slaagkans van jongeren op de voor hen relevante levensterreinen.	A3.2
Zorg dichtbij	Het verminderen van het beroep doen op gespecialiseerde zorg en meer verbinding?	Mate van snelheid tot het kunnen verkrijgen van zorg of hulp in de buurt.	A4.1
		Mate van de mogelijkheid tot (snelle) toename en afname van gespecialiseerde zorg of hulp.	A4.2
		Mate van afname van kosten voor gespecialiseerde hulp.	A4.3
Ontschotting	De burger ervaart integrale zorg ondanks dat er verschillende financieringsgrondslagen zijn.	Mate van afname van loketten voor ouders en jeugd.	A5.1
		Mate van afname van hulpverleners.	A5.2
		Mate van samenhangende zorg.	A5.3
		Mate van zorg op maat	A5.4
Meer ruimte voor professionals	Minder regels en voorschriften bij de uitoefening van de hulpverlening of activiteiten. Minder formulieren bij de uitoefening van de hulpverlening of activiteiten	Mate van vermindering van regels.	A6.1
		Mate van vermindering van voorschriften.	A6.2
		Mate van vermindering van formulieren.	A6.3
		Mate van ruimte voor inzicht van de professional en de continuering van dat inzicht.	A6.4

Bijlage C Indicatoren en codering wijze van sturing (onafhankelijke variabele)

Begrip	Definitie	Klassiek	Nieuw	Transitie
<i>Politiek ideologisch e legitimatie</i>	Deze Betreft:	Probleemoplosser zijn. Maakbaarheid en vooruitgang. Code 1	Terugtrekken van de gemeente als maatschappelijke probleemoplosser, o.a. door marktwerking. Code 1.1	Reflectie op eigen en andermans handelen en is gericht op duurzaamheid. Code 1.2
	Indicatoren	➤ De mate van sturing door middel van de rol van probleemoplosser, code 1 ➤ De mate van sturing op basis van overeengekomen plannen met betrokken organisaties en maatschappelijke actoren (netwerk), code 1.1 ➤ De mate van het aanpassen van de eigen rol ten aanzien van de gewenste transformatie en het handelen van actoren in het netwerk, code 1.2		
Begrip	Definitie	Klassiek	Nieuw	Transitie
<i>Sturende vermogen van de sturende organisatie</i>	Is gericht op:	Stuurt effectief als machine, piramide en doelboom. Code 2	Als onderdeel van het netwerk; wet van de vereiste variëteit om het probleem op te kunnen lossen. Code 2.1	Stuurt op basis van lange termijn duurzaamheidsvisie. Netwerksturing; het ver vullen van verschillende rollen t.a.v. de verschillende fasen, niveaus en patronen in het transitieproces gericht op systeeminnovatie. Code 2.2
	Indicatoren	➤ De mate van eenzijdige vaststelling van effectieve plannen door de gemeente, code 2. ➤ De mate van structurering ten aanzien van de inhoud van het netwerk, code 2.1 ➤ De mate van structurering ten aanzien de resultaten van het netwerk, code 2.1 ➤ De mate van structurering ten aanzien van de gewenste effecten van het netwerk, code 2.1. ➤ De mate waarin de gemeente beschikt over een lange termijn duurzaamheidsvisie ca 25 jaar, code 2.2 ➤ De mate van invloed uitoefenen op de verschillende niveaus en betrokken actoren gericht op systeeminnovatie, met als doel een samenhangende en duurzame aanpak te bereiken: ○ het landelijk of macro niveau ○ het gemeentelijke of niveau ○ experimenten op microniveau met als doel een samenhangende en duurzame aanpak te bereiken. Code 2.2.		

Begrip	Definitie	Klassiek	Nieuw	Transitie
<i>Zelfsturend vermogen van organisaties en maatschappelijke actoren</i>	Deze richt zich op	De interne bedrijfsprocessen. Code 3	Zelfsturend vermogen van organisaties en sectoren wordt onderkend en tot uitgangspunt van sturing genomen. Code 3.1	De grote mate van zelfsturing. Deelname en andere rol van nieuwe actoren: - kennisinstellingen - burgers intermediairs en bedrijfsleven is voor systeeminnovatie vereist Code 3.2
	Indicatoren	➤ De mate van het op orde zijn van de interne bedrijfsprocessen van de gemeente en betrokken netwerkpartijen, code 3 ➤ De mate van het zelfsturend vermogen van de gemeenten en de betrokken netwerkpartijen, code 3.1 ➤ De mate van de ervaren noodzaak tot verandering van de eigen rol (gemeente en betrokken netwerk) gericht op het bereiken en behouden van de transformatie op de langere termijn, code 3.2 ➤ De mate van de toename van actoren t.b.v. de multidisciplinaire en integrale benadering om duurzame oplossingen te kunnen bereiken over een periode van 5 tot 25 jaar), code 3.2		
Begrip	Definitie	Klassiek	Nieuw	Transitie
<i>Object en context van sturing</i>	Deze wordt gezien als:	De te besturen organisatie en de samenleving worden beschouwd als machines die vanaf een centraal bovengeschild punt zijn te sturen door dwingende voorschriften en instructies. Code 4	Relatieve autonomie en wederzijdse afhankelijkheid van partijen in een netwerk. Verdelen van hulpbronnen Code 4.1	Faciliteren van een radicale en structurele (onomeerbare) verandering. Dit vereist een periode van ca 25 jaar, met cyclussen van 5 jaar. Een cultuuromslag van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'. Veranderstrategie is ook van invloed op interne organisatie, Code 4.2
	Indicatoren	➤ De mate waarin de gemeente bepaalt wat en op welke wijze het wordt uitgevoerd, code 4 ➤ De mate van sturing waarbij de wederzijdse afhankelijkheid van de partijen in het betrokken netwerk het uitgangspunt is voor de bepaling van de uitvoering, code 4.1 ➤ De mate van sturing ten aanzien van het bereiken van een structurele verandering dat wil zeggen van 'zorg voor' naar 'zorgen dat', code 4.2 ➤ De mate van sturing op basis van de overtuiging dat het bereiken van een structurele verandering onlosmakelijk is verbonden met de wijze van inrichting van de eigen organisatie (voorkeur horizontaal), code 4.2		

Begrip	Definitie	Klassiek	Nieuw	Transitie
Oordeel	Op basis van:	Reconstructie van de beleidstheorie. Het bereiken van doelstellingen. Meten van effectiviteit, efficiency en samenhang. Code 7	Draagvlakmeting. Gezamenlijke beeldvorming. Spelen met multirationaliteit. Code 7.1	Monitoren en evalueren van het transitieproces Monitoren en evalueren van de transitiecyclus Code 7.2
	Indicatoren	➤ De mate van het meten van de efficiency, effectiviteit en samenhang van de aanpak, code 7 ➤ De mate van het bereikte draagvlak voor de aanpak, code 7.1 ➤ De mate van bereikte gezamenlijke beeldvorming ten aanzien van de gewenste aanpak, code 7.1 ➤ De mate van bereikte veranderingen op de diverse niveaus (macro/strategie, meso/tactiek, micro/experimenten), code 7.2 ➤ De mate van het evalueren van het transformatieproces, code 7.2 ➤ De mate van het evalueren van de planningscyclus ten behoeve van het transformatieproces, code 7.2.		

Bijlage D Onderzoeksvragen wijze van sturing en mate tevredenheid jeugdhulp

Naam: José van Heiningen
Studentnummer: 419912
Onderwijsinstelling: Erasmus Universiteit Rotterdam
Studie: Masterprogramma Bestuurskunde
Module: Scriptie Master Bestuurskunde
FSWBM 5100
Datum: 24 mei
Status: definitief

Inhoudsopgave

1	Onderwerp onderzoek en toelichting	1
1.1	Instructie beantwoording vragen	1
1.2	Vragen over de wijze van sturing ten aanzien van de transformatie	2
1.3	Vragen over de aanpak van het jeugdbeleid door uw gemeente	8
1.4	Informatie en afspraken tussen geïnterviewde en interviewer	8

1. Onderwerp onderzoek en toelichting

Het onderwerp is uw visie en sturing als gemeente ten aanzien van de beoogde transformatie van het jeugdbeleid die onlosmakelijk is verbonden met de decentralisatie van 1 januari 2015 en de huidige stand van zaken. Ik ben me bewust van het gegeven dat dit onderzoek op een relatief korte termijn na de invoering van de wet wordt gehouden. Echter het opdoen van (nieuwe) inzichten die samenhangen met de invoering van deze wet biedt de mogelijkheid tot verdere verbetering en wellicht nader onderzoek. U bent als wethouder, of als medewerker betrokken bij de invoering van de nieuwe Jeugdwet. De vragen zijn gericht op de gekozen rol en wijze van sturing van uw gemeente ten aanzien van de transformatie van de Jeugdzorg

1.1 Instructie beantwoording vragen

Onder elke vraag is een waardering opgenomen van 0 tot en met 4. U kunt een keuze maken voor de mate waarin volgens u het onderwerp in uw gemeente voor dat onderwerp van toepassing is:

0 indien niet van toepassing of anders

1 zeer zwak

2 zwak

3 sterk

4 zeer sterk

Elke vraag is voorzien van een aantal subvragen. Bij elke subvraag is het (opnieuw) van belang om aan te geven wat voor uw gemeente als uitvoerder van de nieuwe Jeugdwet van toepassing is.

Aan het einde van elke vraag is ruimte opgenomen om de keuze voor 0 dat wil zeggen niet van toepassing of anders toe te kunnen lichten.

Bijgaand de vragen:

Het zijn 7 hoofdvragen (met subvragen) over de rol en sturing van uw gemeente.

Het zijn 6 hoofdvragen (met subvragen) over de transformatie van het jeugdbeleid.

Het advies is om de vragen vooraf door te nemen, zodat tijdens het interview in worden gegaan op vragen of noodzakelijke verduidelijking.

De vragen vul ik in na overleg met u tijdens het semigestructureerde interview.

Tevens zullen we tijdens het interview stil staan bij voorbeelden uit de praktijk.

Algemeen dialoog over stand van zaken jeugdbeleid en de ervaringen van de interviewer.

Invullen op basis van gesprek

1.2 Vragen over de wijze van sturing door uw gemeente ten aanzien van de transformatie

Vraag 1

De rol van onze gemeente ten aanzien van het bereiken van de gewenste transformatie van de jeugdhulp is gericht op:

a. Die van probleemoplosser zijn. Code 1.

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

b. Het overlaten van sturing aan betrokken maatschappelijke organisaties en actoren (netwerk) op basis van wederzijds overeengekomen plannen. Code 1.1

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

c. Het onszelf en de betrokken organisaties en actoren (netwerk) een spiegel voorhouden ten aanzien van de eigen gedragsverandering als voorwaarde om de transformatie van de jeugdzorg te kunnen bereiken? Code 1.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

d. Het aanpassen van onze rol ten aanzien van de verschillende fasen van het transformatieproces en ten aanzien van het handelen van actoren in het netwerk om een duurzame aanpak te bereiken. Code 1.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

Indien niet van toepassing of anders bij a, b, c of d noteer de letter en licht toe

.....

Kunt u voorbeelden noemen waaruit dat blijkt

.....

Vraag 2

Onze gemeente stuurt ten aanzien van de transformatie door:

a. Het eenzijdig vaststellen van effectieve plannen ten aanzien van de jeugdhulp. Code 2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

b. Het bepalen van de inhoud van de aanpak van de jeugdhulp. Code 2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

c. Het bepalen van de resultaten van de aanpak van de jeugdhulp. Code 2.1

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

d. Het bepalen van de gewenste effecten van de aanpak van de jeugdhulp. Code 2.1

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

e. Te handelen op basis van een lange termijn duurzaamheidsvisie van ca 25 jaar. Code 2.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

f. Invloed uit te oefenen op de landelijke invloeden die mede bepalend zijn voor goede jeugdhulp. Code 2.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

g. Invloed uit te oefenen op maatschappelijke organisaties en actoren binnen de gemeente (meso) die mede bepalend zijn voor goede jeugdhulp. Code 2.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

h. Het bevorderen van (veelbelovende) experimenten op microniveau. Code 2.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

i. Het aanwenden van invloed op *en* macro *en* meso *en* micro niveau als belangrijke voorwaarde om duurzame vernieuwing van de jeugdhulp tot stand te kunnen brengen. Code 2.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

Indien niet van toepassing of anders bij a tot en met i noteer de letter en licht toe

.....

Kunt u voorbeelden noemen waaruit dat blijkt

.....

Vraag 3

Voor wat betreft het bepalen van het zelfsturend vermogen van organisaties en actoren die zich inzetten om de transformatie te kunnen bereiken richt de gemeente zich op:

a. Het op orde zijn van de interne bedrijfsprocessen van de gemeente zelf. Code 3

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

b. Het op orde zijn van de interne bedrijfsprocessen van de betrokken maatschappelijke organisaties en actoren. Code 3

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

c. Het zelfsturend vermogen van de gemeentelijke organisatie. Code 3.1

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

d. Het zelfsturend vermogen van de betrokken maatschappelijke organisaties en actoren. Code 3.1

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

e. De noodzaak tot verandering van de eigen rol van de gemeente als voorwaarde om de transformatie op de (middel) lange termijn te bereiken en te behouden. Code 3.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

f. De noodzaak tot verandering van de eigen rol van maatschappelijke organisaties en actoren als voorwaarde om de transformatie op de (middel) lange termijn te bereiken en te behouden. Code 3.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

Indien niet van toepassing of anders bij a tot en met f noteer de letter en licht toe

Kunt u voorbeelden noemen waaruit dat blijkt

Vraag 4

De focus van onze gemeente bij de sturing ten aanzien van de transformatie is gebaseerd op de opvatting dat:

a. De gemeente bepaalt wat en op welke wijze het wordt uitgevoerd. Code 4

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

b. De wederzijdse samenwerking van de betrokken maatschappelijke organisaties en actoren in het betrokken netwerk bepalend is voor de uitvoering. Code 4.1

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

c. Het selecteren van maatschappelijke organisaties die de cultuuromslag van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat' wensen te bereiken een voorwaarde is. Code 4.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

d. Het bereiken van een structurele cultuuromslag bij de gemeente van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat' een belangrijke voorwaarde is. Code 4.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

e. Het aanpassen van de (gemeentelijke) (maatschappelijke) organisaties om de cultuuromslag van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat' te kunnen bereiken een belangrijke voorwaarde is. Code 4.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

Indien niet van toepassing of anders bij a tot en met e noteer de letter en licht toe

Kunt u voorbeelden noemen waaruit dat blijkt

Vraag 5

Volgens de gemeente is kennis en informatie bij het bereiken van de transformatie van belang om:

a. Te bepalen of de doelen worden bereikt. Code 5

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

b. Te bepalen of de maatschappelijke organisaties en actoren in het betrokken netwerk de gewenste doelen en effecten bereiken. Code 5.1

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

c. Te bepalen of het lerend vermogen van de gemeente zelf, de betrokken organisaties en actoren voldoende is om de gewenste transformatie te bereiken. Code 5.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

Indien niet van toepassing of anders bij a tot en met c noteer de letter en licht toe

.....

.....

Kunt u voorbeelden noemen waaruit dat blijkt

.....

.....

Vraag 6

De in te zetten instrumenten om te sturen en zodoende de gewenste transformatie te bereiken zijn gebaseerd op:

a. In hoofdzake wet- en regelgeving. Code 6

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

b. In hoofdzake een coproductie van samenwerkende organisaties en actoren gericht op verwachtingen, doelen en uitkomsten ten aanzien van goede jeugdhulp. Code 6.1

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

c. In hoofdzake een co-evolutie waarbij samenwerkende organisaties en actoren op diverse niveaus zich voortdurend of zonodig aanpassen om goede jeugdhulp te bereiken. Code 6.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

d. Het bereiken van de gewenste vernieuwing door het uitzetten van een strategie, het bevorderen van ontwikkeling op tactisch niveau en het bevorderen van experimenten. Code 6.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

e. Het beïnvloeden van factoren die succesvol opgroeien bepalen. Code 6.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

Indien niet van toepassing of anders bij a tot en met e noteer de letter en licht toe

.....

.....

Kunt u voorbeelden noemen waaruit dat blijkt

.....

.....

Vraag 7

De evaluatie van onze gemeente ten aanzien van de transformatie is gericht op:

a. Het meten van de efficiency, effectiviteit en samenhang van de aanpak. Code 7.

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

b. Het bereikte draagvlak onder de maatschappelijke organisaties en relevante actoren binnen de gemeente. Code 7.1

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

c. De bereikte gezamenlijke beeldvorming van maatschappelijke organisaties en rele-

vante actoren binnen de gemeente. Code 7.1

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

d. De evaluatie van het gewenste gedrag van de betrokken organisaties en actoren om de transformatie tot stand te kunnen brengen. Code 7.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

e. Evaluatie van de resultaten van het transformatieproces op micro, meso en macro niveau. Code 7.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

f. Evaluatie van de aanpak van het transformatieproces. Code 7.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

Indien niet van toepassing of anders a tot en met f noteer de letter en licht toe

.....
.....

Kunt u voorbeelden noemen waaruit dat blijkt

.....
.....

1.3 Vragen over de aanpak van het jeugdbeleid door uw gemeente

Vraag 1 Preventie Code A 1

a. Preventie; in welke mate voert uw gemeente activiteiten of interventies uit gericht op het voorkomen van een beroep op zorg- en hulpverlening aan ouders en jeugd.

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

Kunt u voorbeelden noemen

.....

Indien niet van toepassing of anders noteer de letter en licht toe

.....
.....

Vraag 2 'Eigen kracht' Code A 2.1

a. In welke mate maakt uw gemeente de 'eigen inzet' door ouders en kinderen en het sociale netwerk mogelijk?

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

Kunt u voorbeelden noemen

.....

.....

b. in welke mate is er sprake van 'eigen inzet' van ouders en kinderen en het sociale netwerk bij de oplossing van eigen problemen. Code A 2.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

Kunt u voorbeelden noemen

.....

Indien niet van toepassing bij a tot en met b noteer de letter en licht toe

.....

Vraag 3 Participeren en normaliseren Code A3.1

a. Wat is de focus van uw gemeente op participatie van jongeren op de voor hen relevante levensterreinen.

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

b. Wat is de focus van uw gemeente op de slaagkans van jongeren op de voor hen relevante levensterreinen. Code A3.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

Kunt u voorbeelden noemen

.....

.....

Indien niet van toepassing of anders bij a t/m b noteer de letter en licht toe

.....

.....

Vraag 4 Zorg dichtbij Code A4.1

a. Kan snel zorg of hulp in de buurt worden verkregen?

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

b. Is het mogelijk om een snelle toe- en afname van gespecialiseerde zorg of hulp te bewerkstelligen? Code A4.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

c. Is er sprake van afname van kosten van gespecialiseerde zorg of hulp? Code A4.3

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

Indien niet van toepassing of anders bij a tot en met c noteer de letter en licht toe

.....

.....

Kunt u voorbeelden noemen

.....

.....

Vraag 5 Ontschotting

a. Is er sprake van afname van loketten voor ouders en jeugd? Code A5.1

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

b. Is er sprake van afname van hulpverleners per gezin/zorgvrager? Code A5.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

c. Is er sprake van samenhangende zorg? Code A5.3

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

d. Is zorg op maat volgens de wens van de ouders en het kind mogelijk? Code A5.4

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

Indien niet van toepassing bij a tot en met d noteer de letter en licht toe

.....
.....

Kunt u voorbeelden noemen

.....
.....

Vraag 6 Meer ruimte voor professionals (ont bureaucratisering)

a. Is er sprake van vermindering van regels? Code A6.1

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

b. Is er sprake van vermindering van voorschriften? Code A6.2

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

c. Is er sprake van vermindering van formulieren c.q. administratieve lasten?

Code A6.3

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

d. Is er sprake van ruimte voor het eigen inzicht van de professionals en de continuering van dat Inzicht? Code A6.4

0 Nvt of anders	1 zeer zwak	2 zwak	3 sterk	4 zeer sterk
-----------------	-------------	--------	---------	--------------

Indien niet van toepassing bij a tot en met d noteer de letter en licht toe

.....
.....

Kunt u dat toelichten?

.....
.....

1.4 Informatie en afspraken tussen geïnterviewde en interviewer

Het is een vergelijkend onderzoek tussen 8 gemeenten.

De resultaten van het onderzoek worden anoniem verwerkt en gepresenteerd.

Bijlage E Cijfers wijze(n) van sturing en mate van tevredenheid jeugdhulp

Code	Gemeente A	Gemeente B	Gemeente C	Gemeente D	Gemeente E	Gemeente F	gemiddeld	Gemeente G	Gemeente H	gemiddeld	TOTAAL	Tellen:
code 1	15,38%	0,00%	31,58%	12,12%	0,00%	12,90%	12,00%	12,90%	25,00%	18,95%	13,74%	Klassiek 33,33%
code 1.1	30,77%	66,67%	42,11%	48,48%	57,14%	51,61%	49,46%	51,61%	37,50%	44,56%	48,24%	Nieuw 66,67%
code 1.2	53,85%	33,33%	26,32%	39,39%	42,86%	35,48%	38,54%	35,48%	37,50%	36,49%	38,03%	Transitie 100,00%
code 2	16,48%	15,31%	30,20%	16,04%	0,00%	18,52%	16,09%	26,32%	25,86%	26,09%	18,59%	
code 2.1	43,96%	35,71%	33,56%	37,43%	65,22%	37,04%	42,15%	39,47%	36,64%	38,06%	41,13%	
code 2.2	39,56%	48,98%	36,24%	46,52%	34,78%	44,44%	41,76%	34,21%	37,50%	35,86%	40,28%	
code 3	33,33%	31,58%	29,41%	41,18%	40,00%	28,57%	34,01%	18,75%	25,71%	22,23%	31,07%	
code 3.1	27,78%	31,58%	35,29%	26,47%	30,00%	28,57%	29,95%	37,50%	40,00%	38,75%	32,15%	
code 3.2	38,89%	36,84%	35,29%	32,35%	30,00%	42,86%	36,04%	43,75%	34,29%	39,02%	36,78%	
code 4	11,11%	24,00%	30,00%	31,25%	17,63%	23,53%	22,92%	17,18%	22,64%	19,89%	22,17%	
code 4.1	44,44%	36,00%	30,00%	37,50%	35,29%	47,06%	38,38%	34,29%	45,28%	39,78%	38,73%	
code 4.2	44,44%	40,00%	40,00%	31,25%	47,06%	29,41%	38,69%	48,57%	32,08%	40,32%	39,10%	
code 5	40,00%	33,33%	33,33%	42,86%	33,33%	33,33%	36,03%	40,00%	33,33%	36,67%	36,19%	
code 5.1	30,00%	33,33%	33,33%	42,86%	33,33%	66,67%	39,92%	30,00%	33,33%	31,67%	37,86%	
code 5.2	30,00%	33,33%	33,33%	14,29%	33,33%	0,00%	24,05%	30,00%	33,33%	31,67%	25,95%	
code 6	33,33%	30,00%	23,08%	23,08%	13,64%	32,73%	25,98%	13,95%	25,86%	19,91%	24,46%	
code 6.1	33,33%	30,00%	23,08%	46,15%	54,55%	37,73%	36,64%	41,86%	41,38%	41,62%	37,88%	
code 6.2	33,33%	40,00%	53,85%	30,77%	31,82%	34,55%	37,39%	44,19%	32,76%	38,47%	37,66%	
code 7	40,00%	40,00%	48,00%	39,13%	43,64%	34,29%	40,84%	40,00%	33,33%	36,67%	39,80%	
code 7.1	30,00%	20,00%	12,00%	26,09%	27,27%	34,29%	24,91%	26,67%	33,33%	30,00%	26,21%	
code 7.2	30,00%	40,00%	40,00%	34,78%	29,09%	31,43%	34,22%	33,33%	33,33%	33,33%	34,00%	
	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00		1,00	1,00			
Code	Gemeente A	Gemeente B	Gemeente C	Gemeente D	Gemeente E	Gemeente F	gemiddeld	Gemeente G	Gemeente H	gemiddeld	TOTAAL	
A1	75,00%	75,00%	100,00%	75,00%	75,00%	75,00%	79,17%	100,00%	75,00%	87,50%	81,25%	
A2	87,50%	75,00%	50,00%	62,50%	75,00%	68,75%	69,79%	62,50%	81,25%	71,88%	70,31%	
A3	75,00%	75,00%	50,00%	75,00%	75,00%	100,00%	75,00%	75,00%	75,00%	75,00%	75,00%	
A4	50,00%	25,00%	66,67%	62,50%	83,33%	62,50%	58,33%	62,50%	70,83%	66,67%	60,42%	
A5	62,50%	46,88%	56,25%	50,00%	68,75%	75,00%	59,90%	75,00%	71,88%	73,44%	63,28%	
A6	68,75%	56,25%	81,25%	56,25%	62,50%	46,88%	61,98%	81,25%	75,00%	78,13%	66,02%	
Gemiddeld	69,79%	58,85%	67,36%	63,54%	73,26%	71,35%	67,36%	76,04%	74,83%	75,43%	69,38%	
Totaal n.0	189,65%	174,22%	225,60%	205,65%	148,25%	183,87%		169,07%	191,75%		186,01%	
Totaal n.1	240,28%	253,29%	209,37%	264,99%	302,81%	297,96%		261,40%	267,47%		262,19%	
Totaal n.2	270,07%	272,49%	265,03%	229,36%	248,94%	218,17%		269,54%	240,79%		251,80%	
Code	Gemeente A	Gemeente B	Gemeente C	Gemeente D	Gemeente E	Gemeente F	gemiddeld	Gemeente G	Gemeente H	gemiddeld	TOTAAL	
klassiek	27,09%	24,89%	32,23%	29,38%	21,18%	26,27%		24,15%	27,39%		26,57%	
nieuw	34,33%	36,18%	29,91%	37,86%	43,26%	42,57%		37,34%	38,21%		37,46%	
transitie	38,58%	38,93%	37,86%	32,77%	35,56%	31,17%		38,51%	34,40%		35,97%	
rang n.0	4	6	1	2	8	5		7	3			
rang n.1	7	6	8	4	1	2		5	3			
rang n.2	2	1	4	7	5	8		3	6			
Code	Gemeente A	Gemeente B	Gemeente C	Gemeente D	Gemeente E	Gemeente F	gemiddeld groot	Gemeente G	Gemeente H	gemiddeld klein	TOTAAL	
klassiek							26,84%			27,39%	26,57%	
nieuw							37,35%			38,21%	37,46%	
transitie							35,81%			34,40%	35,97%	

Bijlage F Schematische weergave voorkeuren in wijze van sturing per gemeente

Kenmerken gemeente A	Wijze van sturing	Percentage
Politiek ideologische legitimatie	transitie	53,85
	nieuw	30,77
	klassiek	15,38
Het sturend vermogen van de gemeente	nieuw	43,96
	transitie	39,56
	klassiek	16,48
Het zelfsturend vermogen van organisaties en actoren	transitie	38,98
	klassiek	33,33
	nieuw	27,78
Het object en de context	nieuw, transitie	44,44/44,44
	klassiek	11,11
Kennis en informatie		
	klassiek	40,00
	Nieuw, transitie	30,00/30,00
Sturingsmodaliteit en -instrumenten		
	klassiek, nieuw, transitie	33,33/33,33/33,33
Oordeelsvorming	klassiek	40,00
	nieuw, transitie	30,00/30,00
Totaal	transitie	38,58
	nieuw	34,33
	klassiek	27,09

Kenmerken gemeente B	Wijze van sturing	Percentage
Politiek ideologische legitimatie	nieuw	66,67
	transitie	33,33
Het sturend vermogen van de gemeente	transitie	48,98
	nieuw	35,71
	klassiek	15,31
Het zelfsturend vermogen van organisaties en actoren	transitie	36,84
	Nieuw, klassiek	31,58/31,58
Het object en de context	transitie	40,00
	nieuw	36,00
	klassiek	24,00
Kennis en informatie	klassiek, nieuw, transitie	33,33/33,33/33,33
Sturingsmodaliteit en -instrumenten	transitie	40,00
	nieuwe, klassiek	30,00/30,00
Oordeelsvorming	Klassiek, transitie	40,00/40,00
	nieuw	20,00
Totaal	transitie	38,93
	nieuw	36,18
	klassiek	24,89

Kenmerken gemeente C	Wijze van sturing	Percentage
Politiek ideologische legitimatie	nieuw	42,11
	klassiek	31,58
	transitie	26,32
Het sturend vermogen van de gemeente	transitie	36,24
	nieuw	33,56
	klassiek	30,20
Het zelfsturend vermogen van organisaties en actoren	nieuw, transitie	35,29/35,29
	klassiek	29,41
Het object en de context	transitie	40,00
	klassiek, nieuw	30,00/30,00
Kennis en informatie	Klassiek, nieuw, transitie	33,33/33,33/33,33
Sturingsmodaliteit en -instrumenten	transitie	53,85
	klassiek, nieuw	23,08/23,08
Oordeelsvorming	Klassiek	48,00
	transitie	40,00
	nieuw	12,00
Totaal	transitie	37,86
	klassiek	29,91
	nieuw	32,23

Kenmerken gemeente D	Wijze van sturing	Percentage
Politiek ideologische legitimatie	nieuw	48,48
	transitie	39,39
	klassiek	12,12
Het sturend vermogen van de gemeente	transitie	46,52
	nieuw	37,43
	klassiek	16,04
Het zelfsturend vermogen van organisaties en actoren	klassiek	41,18
	transitie	32,35
	nieuw	26,47
Het object en de context	nieuw	37,50
	Klassiek, transitie	31,25/31,25
Kennis en informatie	nieuw, klassiek	42,86/42,86
	transitie	14,29
Sturingsmodaliteit en -instrumenten	nieuw	46,15
	transitie	30,77
	klassiek	23,08
Oordeelsvorming	klassiek	43,64
	transitie	29,09
	nieuw	27,27
Totaal	nieuw	37,86
	transitie	32,77
	klassiek	29,38

Gemeente E		
Kenmerken	Wijze van sturing	Percentage
Politiek ideologische legitimatie	nieuw	57,14
	transitie	42,86
Het sturend vermogen van de gemeente	nieuw	65,22
	transitie	34,78
Het zelfsturend vermogen van organisaties en actoren	klassiek	40,00
	nieuw, transitie	30,00/30,00
Het object en de context	transitie	47,06
	nieuw	35,29
	klassiek	17,56
Kennis en informatie	klassiek, nieuw, transitie	33,33/33,33/33,33
Sturingsmodaliteit en -instrumenten	nieuw	54,55
	transitie	31,82
	klassiek	13,64
Oordeelsvorming	klassiek	43,64
	transitie	29,09
	nieuw	27,27
Totaal	nieuw	43,26
	transitie	35,56
	klassiek	21,18

Gemeente F		
Kenmerken	Wijze van sturing	Percentage
Politiek ideologische legitimatie	nieuw	51,61
	transitie	35,48
	klassiek	12,00
Het sturend vermogen van de gemeente	transitie	44,44
	nieuw	37,04
	klassiek	18,52
Het zelfsturend vermogen van organisaties en actoren	transitie	42,86
	klassiek, nieuw	28,57/28,57
Het object en de context	nieuw	47,06
	transitie	29,41
	klassiek	23,53
Kennis en informatie	nieuw	66,67
	klassiek	33,33
Sturingsmodaliteit en -instrumenten	transitie	34,55
	klassiek, nieuw	32,73/32,73
Oordeelsvorming	Klassiek, nieuw	34,29/34,29
	transitie	31,34
Totaal	nieuw	42,57
	transitie	31,17
	klassiek	26,27

Gemeente G		
Kenmerken	Wijze van sturing	Percentage
Politiek ideologische legitimatie	nieuw	51,61
	transitie	35,48
	klassiek	12,90
Het sturend vermogen van de gemeente	nieuw	39,47
	transitie	34,21
	klassiek	26,32
Het zelfsturend vermogen van organisaties en actoren	transitie	43,75
	nieuw	37,50
	klassiek	18,75
Het object en de context	transitie	48,57
	nieuw	34,29
	klassiek	17,14
Kennis en informatie	klassiek	40,00
	nieuw, transitie	30,00/30,00
Sturingsmodaliteit en -instrumenten	transitie	44,19
	nieuw	41,86
	klassiek	13,95
Oordeelsvorming	klassiek	40,00
	transitie	33,33
	nieuw	26,67
Totaal	transitie	38,51
	nieuw	37,34
	klassiek	24,15

Gemeente H		
Kenmerken	Wijze van sturing	Percentage
Politiek ideologische legitimatie	nieuw, transitie	37,50/37,50
	klassiek	25,00
Het sturend vermogen van de gemeente	transitie	37,50
	nieuw	36,64
	klassiek	25,86
Het zelfsturend vermogen van organisaties en actoren	nieuw	40,00
	transitie	34,29
	klassiek	25,71
Het object en de context	nieuw	45,28
	transitie	32,08
	klassiek	22,64
Kennis en informatie	Klassiek, nieuw, transitie	33,33/33,33/33,33
Sturingsmodaliteit en -instrumenten	nieuw	41,38
	transitie	32,76
	klassiek	25,86
Oordeelsvorming	Klassiek, nieuw, transitie	33,33/33,33/33,33
Totaal	nieuw	38,21
	transitie	34,40
	klassiek	27,39