

# BELEIDSBENADERINGEN IN DE PRAKTIJK

Een onderzoek naar benaderingen van beleid in het domein Jeugdzorg  
in het westen van West-Brabant.

S.J. Langenberg (424472)  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Master Bestuurskunde  
Datum: 28 mei 2018



Eerste lezer: Mw. dr. R.F.I. Moody  
Tweede lezer: Mr. dr. J.A. van Ast

## VOORWOORD

---

De masterthesis die voor u ligt is het eindresultaat van de avondstudie master Bestuurskunde. Circa drie jaar studeren naast een baan en gezin. U zult dan ook wel begrijpen dat ik bijzonder trots ben op het eindresultaat. Deze thesis staat voor mij voor het afronden van een periode waarin ik mij persoonlijk in grote mate heb ontwikkeld. Het onderzoek voor deze scriptie naar de benaderingen van beleid binnen het domein jeugdzorg is gehouden bij een regionale samenwerking van negen gemeenten in het westen van West-Brabant.

Het afronden van het onderzoek had niet gelukt zonder een heel aantal mensen. In de eerste plaats Rebecca. Ik kan me nog herinneren dat ik dacht dat ik wist wat ik wilde onderzoeken maar het eigenlijk nog niet wist. Ik kon het niet uitleggen. Samen kwamen we uit bij de wetenschap over benaderingen van beleid. Een schot in de roos. Wat heb ik een plezier gehad aan dit onderzoek ondanks de regelmatige strubbelingen. Strubbelingen waar Rebecca mij elke keer weer uithaalde door te sparren en samen te zoeken naar de juiste richting. Ik wil Rebecca ontzettend bedanken voor de snelle, duidelijke opbouwende feedback, begeleiding en motivatie. Ik zou iedereen jou aanraden als begeleider. Dank!

Ook mijn ouders en broer wil ik bedanken. De oneindige steun die ik van ze krijg en heb gekregen. Toen ik vertelde dat ik overwoog een master te volgen was ma de eerste die riep: Doen!. Ga ervoor! Helaas heeft ze het eindresultaat niet mee mogen maken. Kevin bedankt. Een simpele vraag als: hoe ver ben je met je studie? Zorgde onbewust dat ik ermee bezig bleef. Pa bedankt voor je onvoorwaardelijke steun. Mede door jou ben ik nooit gestopt.

Harry en Brigitte dank je wel voor het oppassen op vrijdag. Hierdoor kwam ik echt verder. Ook veel dank voor de steun en het regelmatig opvangen van mijn gezin. Het heeft me heel veel geholpen.

Thijs, mijn baas wil ik bedanken voor het laatste duwtje dat ik nodig had om het onderzoek af te ronden. Het stellen van een deadline en het bieden van tijd en ruimte heeft ervoor gezorgd dat het nu af is.

Mijn vrienden en familie bedankt voor het begrip. De afgelopen jaren was ik een stuk minder aanwezig. Ondanks dat dit af en toe tot irritatie leidde was er altijd begrip en hebben jullie mij nooit laten vallen.

De meeste dank ben ik verschuldigd aan mijn gezin. Aan Sam en Cas die allebei onbewust mij meermaals hebben moeten missen. Ik beloof jullie dat ik het goed maak. Maar bovenal aan Sabrina. Jij hebt me altijd gesteund omdat je wist dat ik dit wilde. Je hebt jezelf weggecijferd zodat ik dit kon bereiken met als uitschieter dat ik binnen een week na Sam z'n geboorte naar college ging en jij alleen met hem thuis achterbleef. Ik heb geleerd dat het behalen van een masterdiploma iets is wat je samen doet. Het is dan ook ons diploma! Je motiveert me, houdt mijn voeten aan de grond en inspireert me. Zonder jouw steun en betrokkenheid was dit project niet geslaagd. Ik ben je zo ontzettend dankbaar!

Afsluitend wil ik u als lezer bedanken voor de interesse in mijn thesis. Ik wens u veel lees plezier.

Sven Langenberg  
Bergen op Zoom, 28 mei 2018

## SAMENVATTING

---

Sinds 1 januari 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Deze ontwikkeling wordt de decentralisatie van het sociaal domein genoemd. Sinds medio 2012 zijn gemeenten begonnen met de voorbereiding van de invoering van de zorg voor jeugd. In het westen van West-Brabant werken negen gemeenten samen om jeugdzorg in te richten en het beleid te vormen. Een grote opgave voor gemeenten om uit te voeren gezien de complexiteit en de maatschappelijke gevolgen. Gezamenlijk stellen de negen gemeenten beleid op in de vorm van het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015 – 2017' en daaropvolgend het beleidskader 'Zorg voor Jeugd West-Brabant west 2018-2021'.

Het doel van dit onderzoek is een bijdrage te leveren aan de theorie over het beleidsvormingsproces en het vergelijken van benaderingen van beleid door de rationele, politieke en institutionele benadering van beleid te toetsen aan het beleidsvormingsproces van de twee eerder genoemde beleidsdocumenten. Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: *Welke aspecten van de rationele, politieke en institutionele benadering van beleid verklaren het beleidsvormingsproces van het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015 – 2017' en het beleidskader 'Zorg voor Jeugd 2018-2021'?* Om de benaderingen te toetsen zal per benaderingen het beleidsvormingsproces worden verklaard.

Om antwoord te kunnen geven op deze centrale vraag in het onderzoek is gebruik gemaakt van een kwalitatief onderzoek waarbij waarnemingsresultaten met elkaar vergeleken worden. Hiervoor is een enkelvoudige casestudie gebruikt. Een documentanalyse is uitgevoerd en semigestructureerde interviews zijn afgenomen bij 15 respondenten waarin alle negen gemeenten van West-Brabant West vertegenwoordigd zijn. Het onderzoek bevat drie conceptuele modellen, iedere benadering één. De conceptuele modellen zullen per benadering behandelen hoe verschillende en/of meerdere beleidsopties worden omgevormd tot een beleidskeuze via de theoretische variabelen die de benadering specificieert. Het raamwerk van de rationele benadering bestaat uit de variabele effectiviteit, efficiency en samenhang. Het raamwerk van de politieke benadering bestaat uit de variabele macht. Regels, praktijken en verhalen zijn de variabele van de institutionele benadering.

Uit de empirie valt te concluderen dat de rationele benadering van beleid niet het beleidsvormingsproces verklaart. Effectiviteit en efficiency zijn onvoldoende in het beleid ingegeven. Samenhang bevat kenmerken in het beleidsproces echter is dit onvoldoende om samenhang te kunnen onderschrijven. Het beleidsplan 2015-2017 is sterk ingegeven door de institutionele benadering. Regels beperken de beleidsopties aan de voorkant, de praktijken beperken de beleidskeuze vanuit de beleidsopties. Verhalen zijn beperkt aanwezig. De politieke benadering van beleid is sterk ingegeven in de vorming van het beleidskader 2018-2021. Macht verklaart in grote mate de uiteindelijke beleidskeuze vanuit de beleidsopties. Kortom: de vorming van het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd 2015-2017' is het best te verklaren door de institutionele benadering van beleid. Het beleidskader 'Zorg voor Jeugd 2018-2021' is het best te verklaren door de politieke benadering van beleid.

Uiteindelijk is te constateren dat niet één benadering specifiek het beleidsvormingsproces verklaart en dat elementen van elke benadering in meer of mindere mate te herleiden zijn uit het beleidsvormingsproces. Mede hierom zou nader onderzoek zich kunnen richten op het toetsen van de benaderingen binnen de verschillende fases van het beleidsvormingsproces. De geldigheid van de benaderingen zouden dan toe kunnen nemen.

# INHOUDSOPGAVE

---

Voorwoord	1
Samenvatting	2
Inhoudsopgave	3
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding	6
1.2 Probleemstelling	7
1.2.1 Doelstelling	7
1.2.2 Vraagstelling	7
1.3 Leeswijzer	8
1.4 Relevantie	8
1.4.1 Maatschappelijke relevantie	8
1.4.2 Wetenschappelijke relevantie	9
2 Theoretisch kader	10
2.1 De rationele benadering	10
2.2 De politieke benadering	12
2.3 De institutionele benadering	14
3 Onderzoekontwerp	18
3.1 Conceptueel model	18
3.1.1 Conceptueel model: Rationele benadering	18
3.1.2 Conceptueel model: politieke benadering	19
3.1.3 Conceptueel model: institutionele benadering	20
3.2 Operationalisatie	20
3.3 Methode	22
3.3.1 Strategie	22
3.3.2 Methode	22
3.3.3 Validiteit en betrouwbaarheid	23
4 Context	25
4.1 Decentralisatie Jeugdzorg	25
4.2 Decentralisatie Jeugd - samenwerking West-Brabant West	25
4.3 Beleidsvormingsproces	26
5 Bevindingen	27
5.1 Beleidsplan: Zorg voor jeugd West-Brabant West 2015 – 2017	27
5.1.1 Verplichtingen Rijk	27

5.1.2	Uitwerking beleidsplan	28
5.1.3	Organisatiestructuur & rolverdeling	29
5.1.4	Positie & inhoud beleidsplan	30
5.1.5	Effecten en resultaten	31
5.2	Beleidskader: Zorg voor jeugd West-Brabant West 2018 – 2021	32
5.2.1	Verplichtingen Rijk	33
5.2.2	Uitwerking beleidsplan	33
5.2.3	Organisatiestructuur & rolverdeling	34
5.2.4	Positie & inhoud beleidsplan	34
5.2.5	Effecten en resultaten	35
6	Analyse	36
6.1	Categorisering van bevindingen	36
6.2	Rationele benadering	41
6.2.1	Effectiviteit	41
6.2.2	Efficiency	42
6.2.3	Samenhang	43
6.2.4	Deelconclusie	44
6.3	Politieke benadering	45
6.3.1	Macht	45
6.3.2	Deelconclusie	47
6.4	Institutionele benadering	48
6.4.1	Regels	48
6.4.2	Praktijken	49
6.4.3	Verhalen	50
6.4.4	Deelconclusie	51
6.5	Synthese	51
7	Conclusie, aanbevelingen & reflectie	53
7.1	Conclusie	53
7.1.1	Beantwoording deelvragen	53
7.1.2	Hoofdvraag	55
7.2	Aanbevelingen	56
7.2.1	Nader onderzoek	56
7.2.2	Aanbevelingen vanuit de context	56
7.3	Reflectie	58
7.3.1	Theoretische reflectie	58
7.3.2	Methodologische reflectie	59

7.3.3	Empirische reflectie	60
8	Bronnenlijst	61
Bijlagen		64
	Topic lijst	64
	Lijst van respondenten	65

# 1 INLEIDING

---

## 1.1 AANLEIDING

Gemeenten zijn sinds 1 januari 2015 verantwoordelijk voor jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Deze taken lagen voorheen bij de Rijksoverheid en de provincies. De verantwoordelijkheid verleggen naar lagere overheden wordt met het begrip decentraliseren aangeduid. Deze ontwikkeling wordt daarom de ‘drie decentralisaties’ in het sociaal domein genoemd. Het centraliseren van deze taken naar gemeenten is de grootste decentralisatie sinds decennia binnen de overheid. Gemeenten staan aan de lat voor een grote uitdaging. Deze grote opgaven moeten zorgen dat mensen beter en sneller hulp krijgen en dat de omvang van de kosten van zorg beperkt wordt. Gemeenten zullen stelsels moeten inrichten, zorg moeten inkopen, contracten moeten aangaan, financiering moet organiseren en zo verder. Kortom: een nieuw beleid waar gemeenten op deze grote schaal nog nooit mee van doen hebben gehad.

De verantwoordelijkheid van het vormen en uitvoeren van beleid van deze drie domeinen ligt bij de gemeenten. Het Rijk houdt wel toezicht en tracht gemeenten te ondersteunen bij de opgaven. Zo ook voor de decentralisatie van jeugdzorg. Gemeenten worden verantwoordelijk voor het bieden van:

- Jeugdhulpaanbieders van goede kwaliteit;
- Een beleidsplan voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg;
- Voorzieningen op het gebied van jeugdhulp (jeugdhulpplicht);
- Jeugdbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering;
- Maatregelen voor de aanpak van kindermishandeling;
- De samenwerking met andere sectoren als zorg, onderwijs, politie en justitie;
- Vertrouwenspersonen voor jeugdigen: hun (pleeg)ouders die te maken hebben met jeugdhulpverleners (*Rijksoverheid, 2016*).

Sinds medio 2012 zijn gemeenten, Rijk en provincies begonnen met de voorbereidingen van de invoering van de drie decentralisaties. Tijdens de voorbereidingen groeide de kritiek op de overheveling van jeugdzorg naar gemeenten. Commissie Geluk concludeert dat de invoering stroef gaat en rekenkamers van grote gemeenten uiten hun zorgen over de haalbaarheid (NRC Handelsblad, 2014). Kortom een opgave die complex is, waar aandacht op is gevestigd en vooraf zorgen over zijn. Mede hierom adviseert het Rijk stellig om samen te werken. Negen gemeenten (Bergen op Zoom, Roosendaal, Etten-Leur, Steenbergen, Moerdijk, Woensdrecht, Rucphen, Halderberge en Zundert) in West-Brabant gaan met elkaar de samenwerking aan op het gebied van jeugdzorg. Zij werken samen aan de invoering van de decentralisatie van jeugd in het west van West-Brabant west. Gezamenlijk stellen ze beleid op in de vorm van het beleidsplan ‘Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015 – 2017’ en daaropvolgend het beleidskader ‘Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2018-2021’.

Het belang en de grootte van de opgave decentralisatie Jeugd, waarvoor West-Brabant West voor aan de lat staat en de verantwoordelijkheid en ‘vrijheid’ die gemeenten samen hebben met het beleid, bieden voldoende aanleiding om onderzoek te doen naar de vorming van het beleid binnen een decentralisatie. Om de beleidsvorming te verklaren, wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van benaderingen van beleid. Drie om precies te zijn: de rationele, politieke en institutionele benadering

van beleid. Elke benadering zal worden uitgewerkt met theoretische variabelen die in z'n geheel een raamwerk of concept vormt.

Het raamwerk – per benadering één - biedt, in tegenstelling tot theorieën, de meest voorkomende variabelen die gebruikt worden om de context te kunnen analyseren (Ostrom, Cox, & Schlager, 2014). De thesis zal het beleidsvormingsproces toetsen aan deze benaderingen. De benaderingen worden getoetst aan het resultaat van het beleid. Benaderingen kunnen gebruikt worden om het beleidsvormingsproces te toetsen, al dan niet te verklaren, maar één benadering hoeft niet alles te verklaren.

## 1.2 PROBLEEMSTELLING

Zoals bekend zijn sinds 1 januari 2015 gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdzorg door de nieuwe Jeugdwet, als onderdeel van een van de drie decentralisaties. Het organiseren van de opgave van zorg voor jeugd is groot voor individuele gemeenten. Om deze reden werken de negen gemeenten in West-Brabant West intensief samen en komen zij tot een gezamenlijk beleidsplan: 'Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015 – 2017' en daaropvolgend het beleidskader 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2018-2021'. Gezien het belang van de invoering van de transitie, is het proces ernaartoe minstens zo belangrijk. De thesis die voor u ligt gaat over het verklaren van het beleidsvormingsproces van het beleidsdomein jeugd, door de samenwerking West-Brabant West. Hoe is het beleidsvormingsproces te toetsen aan de benaderingen van beleid? En welke aspecten van de benaderingen van beleid geven inzicht in het beleidsvormingsproces? Dergelijke inzichten bieden handvatten voor het uitwerken van het beleid. Dit biedt inzichten aan beleidsmedewerkers die dagelijks te maken hebben met de uitwerking en uitvoering van het beleid van de drie decentralisaties.

### 1.2.1 Doelstelling

**Het doel van dit onderzoek is een bijdrage te leveren aan de theorie van het beleidsvormingsproces en het vergelijken van benaderingen van beleid,**

**door**

**de empirische werkelijkheid van de Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015 – 2017 en het beleidskader 'Zorg voor jeugd 2018-2021' te toetsen aan de rationele, politieke en institutionele benadering van beleid.**

Het doel zal bereikt worden door het vergaren van data met behulp van bestaande data en interviews.

### 1.2.2 Vraagstelling

Om de doelstelling te kunnen behalen, is de volgende centrale vraag geformuleerd:

**Welke aspecten van de rationele, politieke en institutionele benadering van beleid verklaren het beleidsvormingsproces van het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015 – 2017' en het beleidskader 'Zorg voor Jeugd 2018-2021'?**

Om de centrale vraag te kunnen beantwoorden, wordt de centrale vraag in deelvragen opgedeeld.

1. *Wat houdt de rationele, politieke en institutionele benadering van beleid in?*



2. *Welke aspecten van de rationele, politieke en institutionele benadering van beleid kent het beleidsvormingsproces van de 'Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015 – 2017' en het beleidskader 'Zorg voor Jeugd 2018-2021'?*
3. *Hoe is het beleidsvormingsproces te verklaren bij het opstellen van de 'Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015 – 2017' en het beleidskader 'Zorg voor Jeugd 2018-2021' aan de hand van de benaderingen van beleid?*

### 1.3 LEESWIJZER

De thesis is opgebouwd in hoofdstukken met meerdere subparagrafen. Hoofdstuk 1 bevat de inleiding van het onderzoek. De aanleiding, doel- en vraagstelling komen hierin aan bod. Het hoofdstuk eindigt met de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek. Hoofdstuk 2 wordt volledig gewijd aan het theoretisch kader. Per paragraaf wordt de theorie van één van de drie benaderingen beschreven. Het onderzoeksontwerp volgt en is uitgewerkt onder hoofdstuk 3, bestaande uit: drie conceptuele modellen (één per benadering), operationalisatie en de onderzoeksopzet (strategie, methode, validiteit en betrouwbaarheid). In hoofdstuk 4 wordt de context waarbinnen het onderzoek wordt gehouden, uiteengezet. Met gebruik van de empirie, theorie en context worden in hoofdstuk 5 de bevindingen weergegeven. Deze zijn beschrijvend van aard. Hoofdstuk 6 bevat de analyse van de empirie. Het hoofdstuk begint met een tabel waarin de bevindingen onder de theoretische variabelen worden ondergebracht. De daaropvolgende paragrafen omvatten een analyse van de empirie per benadering. Hoofdstuk 6 eindigt met een synthese van de drie benaderingen samen. Hoofdstuk 7 geeft de conclusie, aanbevelingen en reflectie over en vanuit het onderzoek. Hoofdstuk 8 is de bronnenlijst. Het document sluit af met enkele bijlagen.

### 1.4 RELEVANTIE

Onder deze paragraaf zal de relevantie van het onderzoek uiteen worden gezet. De relevantie van het onderzoek wordt gesplitst in twee componenten. 1) maatschappelijke relevantie en 2) de wetenschappelijke relevantie.

#### 1.4.1 Maatschappelijke relevantie

De decentralisatie van jeugd is een ontwikkeling die de maatschappij direct raakt. Degenen die te maken hebben met jeugdzorg zien de transitie en transformatie van jeugdzorg recht voor hun ogen gebeuren, bij het aanvragen en bieden van zorg voor jeugdigen. Het beleid 'zorg voor jeugd' wat wordt gevormd, heeft dan ook gevolgen voor de wijze waarop jeugdzorg wordt aangeboden. Het onderzoek is maatschappelijk relevant, omdat het bijdraagt aan het inzichtelijk maken van de totstandkoming van beleid bij de lokale overheid in West-Brabant West. Hierbij ligt de focus op het domein jeugd. Met het onderzoek wordt zicht geboden op welke wijze het beleid van jeugdzorg tot stand komt. Gezien de toenemende participatie van de maatschappij bij de vorming van overheidsbeleid biedt het onderzoek kennis van beleidsvorming en mogelijk wordt daarmee begrip of zelfs voordeel geboden.

Het onderzoek helpt gemeenten, van wie het bestaansrecht is verbonden aan de maatschappij, bewuster te worden van het vormingsproces van beleid. Het onderzoek biedt inzicht in de totstandkoming van beleid bij de lokale overheid op een hoger theoretisch abstractieniveau. Met de kennis van het onderzoek kan het opstellen van het beleid beter worden begrepen en worden verbeterd. Het onderzoek laat bij het vormen van beleid de onderliggende laag zien waar spanningsvelden leven of kaders bestaan die het geheel beperken.

#### 1.4.2 Wetenschappelijke relevantie

Benaderingen van beleid zijn al vele jaren geleden bedacht, ontelbare keren onderzocht en vele malen aangevuld. Deze thesis is een toevoeging aan de lange lijn van deze vele onderzoeken naar beleidsvorming, gezien vanuit benaderingen van beleid. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek is het bijdragen aan de geldigheid van de politieke, institutionele en rationele benaderingen van beleid. Het onderzoek helpt de geldigheid te bevestigen, al dan niet te verwerpen in de gebruikte context. De benaderingen verklaren namelijk dat het beleid enkel op één manier tot stand kan komen. De benaderingen van beleid zijn tientallen jaren oud en door Allison en Zelikow (1999) al gebruikt om beleidsvorming van de jaren '50 tot '60 te verklaren. De benaderingen zijn in andere tijden ontwikkeld en gevormd vanuit oude contexten. Door het beleidsvormingsproces met gebruik van gerenommeerde theorieën binnenin de benaderingen te verklaren in de context van nu, wordt het onderzoek wetenschappelijk relevant. De geldigheid van de benaderingen wordt hierdoor bevestigd of verworpen, met gebruik van een recente context met enige impact.

## 2 THEORETISCH KADER

---

In de paragraaf zullen de verschillende benaderingen van beleid die centraal staan in dit onderzoek worden omschreven met behulp van bestaande theorieën. Onder de term beleid verstaan we: ‘Alle voornemens, keuzes en acties van één of meer bestuurlijke instanties, gericht op de sturing van een bepaalde maatschappelijke ontwikkeling’ (Bovens, 't Hart, & Twist, 2012). Zoals eerder aangegeven is een benadering niet een theorie op zichzelf maar bestaat uit meerdere theoretische aspecten die de benadering specifiek kenmerken. Elke benadering zal dan ook worden uitgewerkt met theoretische variabelen die een raamwerk of concept vormt. Een raamwerk biedt namelijk een gedeelde oriëntatie voor het bestuderen, uitleggen en begrijpen van gedeelde interesses. Dit ontstaat door het identificeren en ontwikkelen van grotere concepten die de kernaspecten samenvatten tot een raamwerk. Het raamwerk biedt hiermee een gezamenlijke “taal”. Het raamwerk – per benadering één - biedt, in tegenstelling tot theorieën, de meest voorkomende variabelen die gebruikt worden om de context te kunnen analyseren (Ostrom, Cox, & Schlager, 2014). Allereerst zal het raamwerk, bestaande uit theoretische variabelen - van het rationeel model worden uitgewerkt, vervolgens het politieke model en afsluitend het institutionele model.

### 2.1 DE RATIONELE BENADERING

De eerste benadering van beleid is het rationeel model. De term rationaliteit duidt het gedrag passende bij gespecificeerde doelen in de context van de gegeven situatie, aan (Simon, 1985). Rationaliteit refereert naar de consistente keuze voor waardemaximalisatie binnenin specifieke beperkingen, kaders of situaties. Het rationeel model houdt in dat de overheid gezien wordt als één rationele beslisser. De overheid is een individu met één voorkeur, namelijk nutmaximalisatie, één bundel van waargenomen keuzes en één afweging van consequenties. Die consequenties ontstaan uit elk alternatief en uit één berekening komt één mogelijk resultaat (Allison & Zelikow, 1999) (Simon, 1985). Binnen de rationele benadering wordt beleid opgevat als een schema, ofwel als uitkomst van een lineair en intellectueel ontwerpproces. Hierbij is sprake van één centrale actor (1), die doelgericht (2) en rationeel handelt (3), waarbij het beleidsproces verloopt volgens een lineair proces (4) en de actor werkt in een stabiele beleidscontext (5) (De Kool, 2007).

Het rationeel model negeert de karakteristieken van de ambtenaar en de omgeving. De ambtenaar gedraagt zich volledig objectief en past zich optimaal aan op basis van het doel (Simon, 1985). De ambtenaar heeft de competentie om het (hoogste) nut te kunnen bepalen en alternatieven die men ontdekt, te rangschikken. Uiteindelijk wordt gekozen voor het alternatief dat de hoogste nut-waarde bevat. Het rationeel model veronderstelt dat ongeacht de inhoud van de doelen, de ambtenaar kennis heeft van alle alternatieven en gedetailleerd alle consequenties kent om de keuze voor de beleids optie met de hoogste nut-waarde te maken. Elke actie die de ambtenaar onderneemt, wordt uitgevoerd met het doel om nutmaximalisatie te bereiken. Het bereiken van dit resultaat wordt gerealiseerd door een hiërarchische combinatie van stappen. Dit wordt rationeel handelen genoemd:

1. *Doelen en doelstellingen: De interesse en waarden zijn vertaald in nut of voorkeursfuncties, die representatief zijn voor de wens of het nut van alternatieve consequenties. Alle mogelijke consequenties worden verzameld en gerangschikt op basis van de waarden en doelen. Elke bundel van consequenties bevat tevens enkele neveneffecten. De reeks van consequenties wordt gerangschikt naar voorkeur, wat het resultaat is van een specifieke actie.*
2. *Alternatieven: De rationele ambtenaar moet kiezen tussen een reeks alternatieven binnen een bepaalde situatie. De alternatieven zijn gepresenteerd in een*

*beslissingsboom. De richting van het gekozen alternatief is meer dan een simpele keuze. Bij het kiezen van het alternatief moet precies duidelijk zijn wat het verschil is met de andere alternatieven en op basis hiervan wordt de actie uitgevoerd.*

3. *Consequenties: Aan elk alternatief is een bundel aan consequenties of uitkomsten verbonden die de keuze voor het alternatief opvolgen.*
4. *Keuze: De rationele keuze is niet meer dan het waarderen van de nut-waarde bij elke set van consequenties en het selecteren van het hoogst gerangschikte alternatief volgens de beslisser (Allison & Zelikow, 1999).*

De inhoud van de doelen speelt geen rol in het beslisproces en kan elke vorm aannemen, mits het nut elke keer een consistente afweging van de voorkeuren is (Simon, 1985) (Simon, 1955) (Simon, 1978) (March, 1978) (Allison & Zelikow, 1999). Een logische beredenering is dat de beste keuze afhankelijk is van de beleidsoptie met de een na hoogste nut-waarde. De beste keuze is dan ook die met de verwachte nut-waarde.

Het model kent ook zijn beperkingen. De meest voorkomende beperkingen zijn: de set van alternatieven die beschikbaar zijn voor de keuze (1), de emotie, zoals tevredenheid en het beïnvloedt de afweging voor de keuze (2) en de voorkeursvolgorde van afwegingselementen om te komen tot een keuze (3) (Simon, 1955). Op basis van de kennis over en confrontatie met deze beperkingen ontwikkelde Simon met de jaren het rationeel model. Er ontstaan twee vormen binnen het rationeel model. De objectieve (comprehensive) rationaliteit zoals hierboven omschreven en een aanpassing daarop, de procedurele (bounded) rationaliteit. Bounded rationaliteit erkent, in tegenstelling tot objectieve rationaliteit, de beperkingen van kennis, rekenvermogen en geschiktheid van de ambtenaar om het alternatief met de hoogste nut-waarde te kiezen (Simon, 1955) (Simon, 1985) (March, 1978). De kernwaarde van bounded rationaliteit is dat het de waarden, overtuigingen en typering van de ambtenaar accepteert en van invloed is op de uiteindelijke keuze van de beleidsoptie met de hoogste nut-waarde. De afweging en daarmee de keuze wordt beïnvloed door niet alleen de beperkingen en onzekerheden die er zijn vanuit de externe situatie, zoals bij de objectieve rationaliteit, maar ook de capaciteiten van de beslisser (Simon, 1985) (Simon, 2000). Waar men bij objectieve rationaliteit niet meer hoeft te weten over de ambtenaar dan wat de doelen en de kenmerken van de situatie waarin de doelen zich afspelen zijn, is dit bij bounded rationaliteit anders. Bij bounded rationaliteit is – in dezelfde situatie – de kennis van de ambtenaar, de doelen van de ambtenaar persoonlijk, zijn vertaling en beschikbare informatie van de situatie en zijn capaciteit om een eendoordeel te vellen nodig om te komen tot een keuze.

Dit houdt in dat bounded rationaliteit accepteert dat de keuze wordt beïnvloed door de ambtenaar die niet meer weet van de situatie, alternatieven en consequenties rond het doel dan de omgeving waarin de ambtenaar zich vertegenwoordigd voelt (Allison & Zelikow, 1999) (Simon, 1985).

Ongeacht de vorm staan beleidsprocessen binnen de rationele benadering in het teken van doelstellingen. Doeleinden en middelen zijn de basis in deze benadering van het ontstaan van beleid (Bekkers, 2012). Het oordeel over het succes van het beleid en proces wordt doorgaans middels drie criteria getoetst.

- Effectiviteit: bij effectiviteit wordt gekeken of de ingezette maatregelen geleid hebben tot het realiseren van de beoogde doelstellingen (output) of resultaten (outcomes). De beantwoording van twee vragen is hierbij van belang. Ten eerste: komen de bereikte resultaten overeen met de beoogde doelstellingen en/of resultaten? En wat is ten tweede de bijdrage van een maatregel, al dan niet in samenhang met andere maatregelen, op de bereikte resultaten? Eén voorwaarde

hiervoor is dat de doelstellingen duidelijk, oftewel SMART zijn geformuleerd. Dit houdt in dat doelstellingen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden zijn geformuleerd. Effectiviteit gaat er dan ook vanuit dat maatregelen weloverwogen worden gekozen. Tevens wordt gesuggereerd dat door een maatregel een waarneembaar onderscheid bestaat tussen het effect op output en outcomes.

- Efficiency: efficiënt beleid is doelmatig opgezet. Het verwijst naar de kosten en baten van beleid in relatie tot de middelen. Dit betekent dat de kosten en baten bekend zijn en te herleiden zijn naar de middelen en activiteiten. Het meest efficiënte beleid is beleid dat de doelstellingen weet te realiseren tegen de meeste geringe kosten. Van belang is om hierin onderscheid te maken tussen kwantitatieve en kwalitatieve kosten en baten.
- Samenhang: hierin wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe samenhang. Interne samenhang verwijst naar het belang om geen tegenstrijdigheid van en prioritering in doelstellingen binnen het beleid te creëren. Binnen het beleid moeten de middelen en activiteiten elkaar versterken en elkaar niet tegenwerken. Externe samenhang houdt in dat eventuele tegenstrijdigheid van beleidsprogramma's van verschillende (overheids-)partijen voorkomen moet worden en dat verbondenheid noodzakelijk is. Programmering van beleid is dan ook van belang om zo coördinatie te verkrijgen en samenhang te waarborgen (Bekkers, 2012) (Stone, Maxwell, & Keating, 2001).

De drie criteria, effectiviteit, efficiency en samenhang, zullen worden gebruikt om de beleidsvorming van het beleid vanuit het rationeel perspectief te verklaren.

## 2.2 DE POLITIEKE BENADERING

Het politieke model is de tweede benadering van beleid binnen dit onderzoek. Politieke modellen stammen af van pluralistische benaderingen en bevatten het arena-denken. Binnen deze manier van denken worden beleidsoplossingen bereikt middels conflicten, strijd, macht en onderhandelingen tussen verschillende groeperingen. Deze proberen hun eigen belangen te behartigen. Kennis en informatie staan centraal binnen deze benadering en worden in de vorm van adviezen gebruikt binnen de arena's. De adviezen worden gebruikt om eigen specifieke belangen te verdedigen en macht uit te oefenen op anderen. Deze moeten tevens worden begrepen als een onderdeel van een groter geheel van handelingen (Van de Donk, 1997). Een tweede verschil met het rationeel model is dat bij het politieke model uit wordt gegaan van velen actoren, zoals spelers met macht. Het rationeel model gaat uit van één overheid. Spelers maken op basis van trekken en duwen besluiten (Allison & Zelikow, 1999) (Bekkers, 2012).

Hoe er gereageerd wordt op een (beleids-)probleem, of dat er überhaupt gereageerd wordt is afhankelijk hoe het probleem geframed wordt en hoe het de beleidsagenda bereikt. De ontwikkeling van de beleidsagenda wordt door Kingdon middels het stromenmodel omschreven (Allison & Zelikow, 1999). Hij identificeert drie stromen van gebeurtenissen. Binnen de probleemstroom erkennen actoren het probleem, om vervolgens voorstellen te doen van beleidsverandering binnen de beleidsstroom. De actoren willen daarbij onderdeel uitmaken van de politieke stroom om het beleid aan het voetlicht te brengen. Elementen van de politiekstroom zijn lobbyen, druk en macht. Om een beleidsidee of -voorstel van de publieke agenda naar de besluitvormingsagenda te verplaatsen, dienen de drie stromen elkaar te naderen. Beleidsmedewerkers zijn volgens Kingdon degenen die deze stromingen bij elkaar brengen. Zij controleren de agenda van de besluitnemers en framen het probleem zodanig dat het interessant en urgent wordt voor de beslissers (Allison &

Zelikow, 1999). Framing is een manier van selecteren, organiseren, interpreteren en bewustmaking van een complexe realiteit om zo richtingen te verkrijgen om te kunnen weten, analyseren, volgen en acteren op de (probleem-) situatie. Een frame is een perspectief waarmee een probleem wordt gedefinieerd en waarmee bewustwording of actie wordt gecreëerd (Rein & Schön, 1993). Kenmerkend voor framing is dat er verschillende frames kunnen bestaan van één werkelijkheid. Frames kunnen dus botsen. Bovendien hebben actoren belangen bij het hanteren van een bepaald frame (Schneider & Ingram, 1993). Dit alles zorgt ervoor dat een frame een bruikbaar instrument is om overtuigingen te beïnvloeden. Een frame kan in de strijd tussen coalities gebruikt worden om eigen kernovertuigingen te laten domineren.

Paul Sabatier is binnen het politieke model een belangrijke auteur en tevens de grondlegger van het Advocacy Coalition Framework (ACF) (Sabatier, 1998). De ACF focust zich in hoofdlijnen op drie elementen: het gedrag van actoren binnen een coalitie, het leren van actoren binnen en buiten de coalities en beleidsverandering in een bepaalde periode (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible, & Sabatier, 2014). De theorie binnen de ACF bekijkt beleidsveranderingen over een lange periode en focust zich op de strijd tussen coalities. Het beleidsproces wordt gezien als een strijd tussen coalities die op basis van opvattingen over het beleid en de gewenste oplossing voor het gedefinieerde probleem, een gemeenschappelijke opvatting delen. Dit wordt gevoerd binnen beleidssystemen. Een subsysteem bestaat uit vele componenten die focussen op een specifiek beleidsonderwerp op allerlei wijzen. Subsystemen zijn zelfstandig, maar overlappen met andere systemen en hebben een bepaalde vorm van autoriteit of de potentie hierop. Van de Donk (1997) spreekt in zijn proefschrift over beleidsarena's en sluit zich aan bij de definitie van Wassenberg: "Een voor verscheidene interpretaties vatbare configuratie van deels verenigbare, deels strijdige doelstellingen of waarden die wordt gedragen door een maatschappelijk 'gewichtige' verzameling, van deels zelfstandige, deels onderling afhankelijke organisaties (het netwerk van spelers) wiens interactie een kritisch minimum aan normatieve regulering voor de onderlinge betrekkingen en attitudes voortbrengt". Een beleidssubsysteem ondergaat periodes van stabiliteit, kleine veranderingen en zeer grote veranderingen.

Het ACF bevat vier verschillende wegen naar beleidsverandering. De eerste komt vanuit externe bronnen en gebeurtenissen buiten het subsysteem en is vaak groot. De verandering vindt plaats op sociaal- economische gronden, in de publieke opinie, systematische overheidscoalities en/of binnen andere beleidssystemen. Als tweede kunnen interne gebeurtenissen die plaatsvinden binnen de grenzen van het subsysteem ook leiden tot grote beleidsveranderingen. Dergelijke veranderingen kunnen zijn beïnvloed door actoren binnen het subsysteem of door bijvoorbeeld schandalen, crisissen en fiasco's binnen het subsysteem of beleid. Dergelijke gebeurtenissen veranderen de diepe kernovertuiging van coalities of actoren. Het valt te begrijpen dat coalities met elkaar de strijd aangaan en trachten het probleem of gebeurtenis in hun voordeel te framen. De derde weg van beleidsverandering is meer van toepassing op kleine beleidsveranderingen. Beleidsgeoriënteerd leren biedt nieuw inzicht in concepten, beleid en/of oppervlakkige overtuigingen. De oriëntatie kan leiden tot kleine veranderingen binnen het beleid. Het kan ook zeker onderdeel zijn van een grote beleidsverandering; echter zal dit altijd in combinatie zijn met een interne of externe gebeurtenis. De vierde en laatste richting van beleidsverandering vindt plaats middels een onderhandelingsakkoord tussen rivaliserende partijen (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible, & Sabatier, 2014). Binnen het subsysteem wordt strijd geleverd en dit leidt uiteindelijk tot een besluit over de vorm en inhoud van het beleid. In het systeem zijn de actoren onderdeel van een advocacy coalition met een gedeelde overtuiging (beliefs). Deze overtuigingen zijn onder te verdelen in drie categorieën: deep core, policy core en secondary aspects. Binnen het subsysteem strijden coalities met elkaar om hun overtuigingen of core beliefs als dominant onderdeel van het beleid te maken. De mate waarin

actoren bedreigingen op hun core beliefs door acties en strategieën van tegenstanders waarnemen, is bepalend voor het intensiteitsniveau van het conflict. Coalities en de actoren die hier onderdeel van uitmaken, voeren gecoördineerde strategieën uit over de inhoud en richting van beleidsontwikkeling, met behulp van middelen, strategieën en activiteiten. Actoren hebben hun overtuigingen, bronnen, strategieën en netwerk als instrumenten om hun macht uit te oefenen en trachten daarmee de strijd te winnen (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible, & Sabatier, 2014).

Uit het voorgaande geheel overziend blijkt macht van invloed op het besluit en de vorming van beleid. Onder besluit wordt verstaan: een set van acties verbonden aan en onderdeel van de keuze van een alternatief, boven die van andere alternatieven. Macht maakt vaak onderdeel uit van dit besluit en beïnvloedt dit (Bachrach & Baratz, 1963). Macht kenmerkt zich als relationeel. Een machtsrelatie bevat vier kenmerken. Ten eerste dient er een waardeconflict tussen A en B te zijn. Ten tweede dreigt A met sancties (en kan dit) wanneer B niet het verzochte naleeft. Als derde kenmerk ontvangt B de bedreigingen van A rationeel. Als laatste krijgt A zijn zin, doordat B de eisen naleeft (Debnam, 1975), (Bachrach & Baratz, 1963) (Dahl, 1957). Macht valt daarmee te definiëren als een relatie tussen twee actoren, waarbij onderlinge interactie en connectie bestaat waarmee de ene actor de andere actor iets laat doen, wat de actor normaliter niet zou doen (Dahl, 1957). Ook als het gaat om het aspect van geen besluitvorming is de factor macht. Macht kan namelijk benut worden door geen gevolg te geven aan bepaalde besluiten. Om de politieke benadering te verklaren, zal het component macht en de daarmee samenhangende kenmerken worden gebruikt.

### 2.3 DE INSTITUTIONELE BENADERING

Instituties bestaan in elke sfeer van ons leven; sociaal, economisch en politiek. Huwelijken, markten, moskeeën, media kunnen worden gezien worden instituties. Ze creëren allemaal patronen van interacties die stabiel, waardevol, terugkerend en voorspelbaar zijn. Vandaag de dag worden instituties ook meer geassocieerd met vormen van sociale organisatie. Hoe beschrijf je een instituut als politiek? Lowndes en Roberts (2013) hanteren de definitie van Adrian Leftwich: "Politics is about power; about the forces which influence and reflect its distribution and use; and about the effect of this on resource use agents, agencies and institutions; it is not about government or government alone". Politieke instituties vormen de mogelijkheid dat iedereen als burger zijn stem kan laten horen, kan participeren in besluitvorming en toegang heeft tot publieke dienstverlening. Politiek gedrag en politieke uitkomsten zijn het best te begrijpen wanneer de regels en praktijken die instituties karakteriseren en de wijze waarop ze gerelateerd zijn aan actoren, worden onderzocht (Lowndes & Roberts, 2013). March en Olsen, bekend als sociale institutionalisten, definiëren instituties als volgt: "An institution is a relatively stable collection of rules and practices, embedded in structures of resources that make action possible – organizational, financial and staff capabilities, and structures of meaning that explain and justify behaviour – roles, identities and belongings, common purposes, and causal and normative beliefs" (Lowndes & Roberts, 2013).

Hoe kunnen instituties herkend en gekaderd worden? Het 'Standard Operating Procedures'-model (SOP) van Hall is een instrument hiervoor. Met het SOP-model kunnen de gedragsregels (practices) die bepaald en opgevolgd worden, worden geïdentificeerd. Het gaat hier met name om regels waar iedereen het over eens is. Deze regels komen voort uit een bepaalde (politieke) setting, zijn herkenbaar voor actoren en hebben een collectief effect (Lowndes & Roberts, 2013). Een ander model is het 'Institutional Analysis and Development Framework' (IAD). Dat is ontwikkeld om te kunnen duiden hoe institutionele regelingen collectieve problemen oplossen en collectieve voordelen bieden. Binnen de IAD is de aanname dat het mogelijk is om geïdentificeerde, universele set van variabelen te gebruiken om problemen en voorschriften te analyseren. Uitgangspunt van het

raamwerk is het gezamenlijk probleem dat de maatschappij tracht op te lossen. De IAD bestaat in hoofdlijnen uit vier blokken: de wereld van gebeurtenissen, 'de beslisser', regelingen van besluitvorming en evaluatiecriteria verbonden aan uitkomsten (Ostrom, Cox, & Schlager, 2014).

Zoals hiervoor opgebouwd, kan worden gesteld dat instituties het gedrag van actoren beperken of vormen. Maar hoe? Een speciaal karakter van instituties ligt in het feit dat ze overgedetermineerd zijn. Hiermee wordt bedoeld dat aan hetzelfde gedrag verschillende motieven ten grondslag liggen. Regelingen van instituties, regels, normatieve en discursieve mechanismen werken allen samen om gedrag te vormen. Dit is wat instituties groter maakt dan organisaties. Het verduurt in de tijd en is van waarde vanuit zichzelf. Instituties werken hiermee met drie elementen: regels, praktijken (practices) en verhalen (narratives) (Lowndes & Roberts, 2013). Deze zijn min of meer te vergelijken met de gehanteerde elementen van het IAD van Ostrom e.a. (2014). De elementen hiervan zijn regels, fysieke en materiele condities en de aard van gemeenschappen. Om te begrijpen hoe gedragingen ontstaan, kunnen de bewegingen achter het ontstaan van de actor geïdentificeerd worden. Vanuit sociaal perspectief gaat het om gedragingen die worden voortgezet. Vanuit rationele keuze zegt Ostrom dat het gaat om kaders die omschrijven wat benodigd, verboden en geaccepteerd is. Ook worden de sancties beschreven als dit niet wordt nageleefd. Deze recepten zijn onderdeel van de regels, praktijken en verhalen (Lowndes & Roberts, 2013).

### **Regels**

Instituties beperken actoren met gebruik van regels die formeel zijn opgebouwd en omschreven. Formele regels zijn bijvoorbeeld beschreven in clausules, wetten en plannen aangaande regulering, protocollen en beleid. Vanuit rationeel oogpunt gezien zijn regels het mechanisme tot besluiten binnen de arena's van de politiek. Deze regels bieden transparantie over de wijze van afhandeling en over het gebied waar een besluit over genomen moet worden. Instituties, zoals regels, creëren een stabiele omgeving om keuzes te maken en besluiten te nemen, wat in andere gevallen - zonder instituties - een chaotische en onzekere omgeving zou zijn. Een belangrijk inzicht is dat het bestaan van regels niet gaat over het opvolgen hiervan, maar juist het besef dat met regels gebroken wordt (Lowndes & Roberts, 2013). Wanneer gekeken wordt vanuit een sociaal perspectief is een relatie tussen regels en routines te leggen. Routines zijn stabiele gedragspatronen beheerst door een institutiekenmerk: logica. De regels zijn het instrument om deze logica te formaliseren. Wanneer geaccepteerd wordt dat (formele) regels worden aangenomen of juist worden afgewezen, kan er een kloof ontstaan tussen formele en informele regels (praktijken). Hiermee kan inzicht worden verworven tussen instituties en politiek gedrag zelf, maar ook in de relatie tussen individuen en instituties (Lowndes & Roberts, 2013). In dit onderzoek zal de definitie van regels van Elinor Ostrom worden gebruikt: "Taalkundige entiteiten die verwijzen naar voorschriften die algemeen bekend en gebruikt worden door een groep deelnemers om herhaalde, onderling afhankelijke relaties te ordenen (Ostrom, 1986)".

### **Praktijken**

Practices (oftewel praktijken) zijn niet formeel opgenomen of officieel opgedragen. Praktijken worden eerder overgedragen door de demonstratie ervan. Een actor weet wat verwacht wordt door de gedragingen bij anderen te observeren en over te nemen. Het biedt actoren de mogelijkheid om te reageren op verandering en dit is vaak het fundament waarop formele regels zijn ontwikkeld. De rationele kant van institutionalisme erkent dat gebruikte regels informele elementen naast de formele beschrijving bevatten. March en Olsen refereren aan het belang dat instituties praktijken demonstreren: "Actors use criteria of similarity and congruence, rather than likelihood and value. To act appropriately is to proceed according to the institutionalized practices of a collectivity, based on mutual, and often tacit, understandings of what is true, reasonable, natural, right, and good"



(Lowndes & Roberts, 2013). Praktijken dragen het normatieve element van instituties uit. Normen specificeren hoe dingen gedaan zouden moeten worden. Zij definiëren legitieme bedoelingen om doelen na te streven. Ostrom definieert een bruikbaar verschil tussen regels, rules in form and rules in use (praktijken). Regels in gebruik (rules in use) zijn de zogenoemde praktijken en zijn volgens Ostrom de kenmerkende verzameling van do's en dont's die je bijvoorbeeld op de werkvloer hebt geleerd. Praktijken hebben daardoor een apart effect binnen instituties. Dit effect bevindt zich meer onder het oppervlak en compenseert het falen van de formele regelgeving (Lowndes & Roberts, 2013) In dit onderzoek zal de volgende definitie van praktijken worden benut, ingegeven vanuit de elementen van de theorie: informele of ongeschreven regels die zijn ontstaan uit gedragingen en demonstraties en normatief van aard zijn.

### **Verhalen**

Een 'narrative' is het derde element waarmee acties door instituties worden beperkt. Een verhaal kan volgens Feldman gedefinieerd worden als een samenhang van gebeurtenissen, ervaringen en/of acties, met een einde dat verschillende uiteinden verbindt tot een geheel (Lowndes & Roberts, 2013). Narratives bestaan uit meerdere verhalen die waarden, ideeën en macht bezitten. Vanuit rationeel perspectief is een verhaal ingebed in de vorm van principiële overtuigingen waarop besluiten genomen worden. Het is gestructureerd op basis van het in- of uitsluiten van argumenten. Vanuit historisch perspectief gezien zijn verhalen politieke ideeën die algemeen geaccepteerd worden als logische richtingen of acties van de overheid. In sociaal perspectief worden verhalen gezien als een feit, een onderdeel van de werkelijkheid (Lowndes & Roberts, 2013). Het historisch perspectief past het best in het onderzoek en zal dan ook gehanteerd worden.

Hiermee zijn de drie elementen behandeld. Gezamenlijk zijn ze te duiden als regels die vertrouwen op de verwachtingen van nakoming. Praktijken gaan uit van de verwachting van de druk van de sociale verplichting en verhalen vertrouwen op de naleving van de verwachting dat het als normaal wordt gezien (Lowndes & Roberts, 2013). Instituties in de vorm van de drie elementen beïnvloeden en beperken de acties van beleidsbepalers. Hoe werken deze acties en hoe verhoudt zich dat tot de drie elementen? Lowndes en Roberts (2013) trekken drie conclusies over de grenzen van het beperken van acties door instituties. Een eerste conclusie is: hervormingen van instituties zijn op basis van al bestaande regels, praktijken en verhalen. Een tweede conclusie is dat veranderingen van nieuwe regels, praktijken en verhalen ontstaan langs de bestaande elementen die vervangen worden. De derde conclusie is dat instituties gefundeerd zijn in de acties van individuen. Ze zijn niet apart vormgegeven; anders dan het effect op het gedrag van actoren. Actie is binnen instituties te splitsen in twee elementen: macht en agency, en deze zijn met elkaar verbonden.

### **Agency**

Macht is ook een ingrediënt binnen de institutionele benadering en wordt gedefinieerd als de actie (uitvoering van macht) van een actor, collectief of individueel, ten opzichte van een andere actor. Hiervoor zijn twee capaciteiten voor een actor vereist. (1) De actor dient te acteren binnen zijn recht, ondersteund door de bestaande instituties. (2) Actoren dienen hun wil op de omgeving en andere actoren op te kunnen leggen. De definitie van macht is volgens Hay: het vermogen van een actor om effect te hebben op de context die de grenzen van de mogelijkheden van anderen definieert (Lowndes & Roberts, 2013). Hoe verhoudt macht zich tot de eerdergenoemde drie elementen regels, praktijken en verhalen? Regels geven aan welke groep van actoren de macht zou moeten hebben in bepaalde situaties en geeft een verantwoording waarom het gerechtvaardigd is dat deze actoren dat hebben. Binnen het rationele perspectief beperkt macht de flexibiliteit in het werk en probeert zo het maximaliseringsgedrag optimaal als individuele actor na te jagen. Het concept van het principal-agent model is het meest eenvoudige en simpele concept van macht door regelgeving. Het actor-

centered model is een conceptualisering waarbij iedere actor een gelijk deel van de activiteiten of acties krijgt om institutionele structuren mogelijk te maken (Lowndes & Roberts, 2013).

Binnen praktijken leren actoren - binnen een context - van praktijken door te observeren wat anderen doen, dit na doen en daarop te anticiperen. De praktijken worden gezien als de bottom-up beweging die de regels beïnvloeden en de rol die diverse actoren bekleden, waar een bepaalde status en dus macht vanuit gaat. Vanuit beide benaderingen zijn er twee inzichten: regels in gebruik en bottom-up regels waar macht vanuit gaat. Praktijken hebben een apart effect binnen instituties. Dit effect bevindt zich meer onder het oppervlak en compenseert het falen van de formele regelgeving (Lowndes & Roberts, 2013). Ervan uitgaande dat verhalen politieke ideeën zijn die algemeen geaccepteerd worden als logische richtingen of acties van de overheid, vloeit hier enige macht uit. Omdat richtingen worden gezien als logisch en voortvloeiende acties worden geaccepteerd, verwijst dit naar een bepaalde mate van macht.

Institutionalisten benaderen agency vanuit het collectief perspectief in plaats van individueel. Agency is de beschrijving vanuit 5 C's. (1) Collective houdt de samenwerking tussen actoren binnen een institutie in. (2) Actie om andere groepen en hun instituties verslaan. (3) De impact van agency op instituties is afhankelijk van de bijdrage en het uitdragen door andere actoren. (4) Combinative houdt de verbinding tussen verschillende instituties en het gebruik hiervan door actoren in. (5) Constrained betekent dat actoren nooit volledige handelingsvrijheid hebben; er is altijd een verbondenheid met institutionele context. Hay definieert agency als de mogelijkheid en/of capaciteit van een actor om bewust te acteren om intenties te realiseren. Agency is dus de macht en vrijheid om zelf te acteren (Lowndes & Roberts, 2013).

Waar macht als ingrediënt dient voor de mate van invloed, gaat het bij agency om de mate van handelingsvrijheid ondanks de beperkende invloed van de aanwezige instituties. Dit is een belangrijk onderscheid. Om deze institutionele benadering te verklaren, zullen de elementen regels, praktijken en verhalen worden gebruikt, al dan niet in samenhang met macht en/of agency.

## 3 ONDERZOEKONTWERP

---

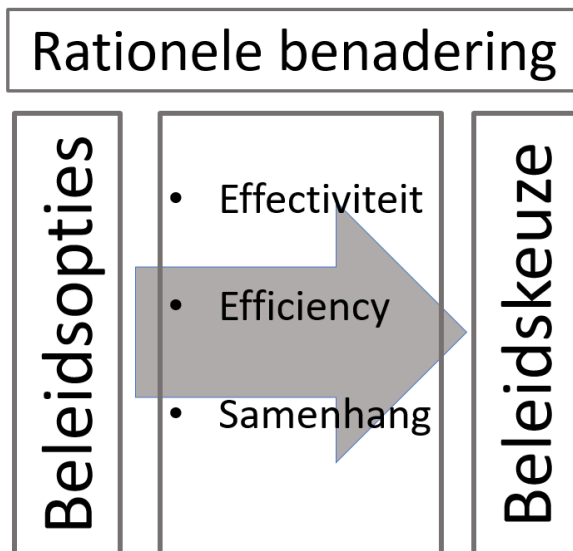
Met de beschikbare theorieën uit het vorige hoofdstuk zullen in deze paragraaf het conceptueel model en de operationalisering worden uitgewerkt. Het conceptueel model zal schematisch weergeven hoe de verschillende concepten zich tot elkaar verhouden en welke variabelen worden herkend. De operationalisatie is de brug van de theorie naar de empirie. De concepten worden vertaald naar de casus die onderzocht zal worden. De waarneembaarheid van de variabelen wordt geconcretiseerd. Het hoofdstuk zal tevens beschrijven welke methodologie (aanpak) gehanteerd zal worden om te komen tot een gedegen en goed onderzoek.

### 3.1 CONCEPTUEEL MODEL

Het conceptueel model biedt inzicht in hoe de verschillende elementen binnen de theorie met elkaar verband houden (Verschuren & Doorewaard, 2015). In dit onderzoek gaat het om drie conceptuele modellen: voor de rationele benadering, politieke benadering en institutionele benadering ieder één conceptueel model. Hiervoor is gekozen omdat de doelstelling van dit onderzoek is om de verschillende benaderingen van beleid te toetsen aan het beleidsvormingsproces. Met gebruik van een conceptueel model per benadering wordt met elke benadering de empirie getoetst en zodoende de geldigheid van de benadering. De conceptuele modellen zullen per benadering behandelen hoe verschillende of meerdere beleidsopties worden omgevormd tot een beleidskeuze, onder invloed van deze benadering. Beleidsopties zijn hierbij alle opties waar alle actoren aan gedacht hebben. Via de variabelen die onder de benadering vallen, wordt een beleidskeuze gerealiseerd. Een beleidskeuze is de optie die uiteindelijk hét beleid is geworden dat is ingevoerd. Beide concepten worden bij elke benadering gehanteerd. De toetsing van het beleidsvormingsproces verschilt bij elke benadering door de verschillende variabelen waardoor het proces verloopt, van beleidsopties naar beleidskeuze.

#### 3.1.1 Conceptueel model: Rationele benadering

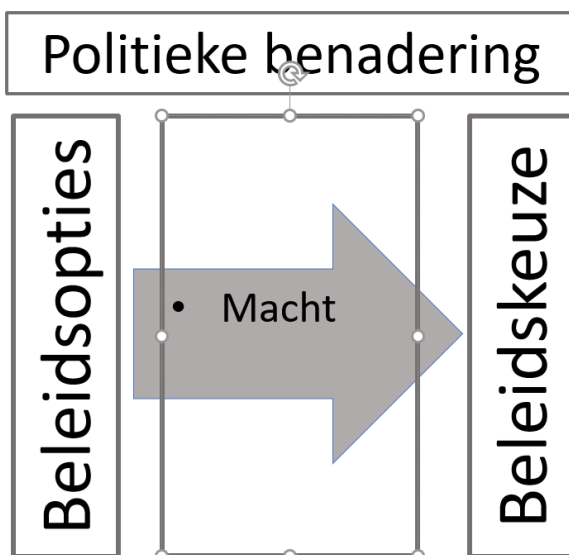
In paragraaf 2.1 is uitgebreid de theorie omschreven over de rationele benadering binnen beleidsvorming. Uit deze theorie blijkt dat de rationele benadering is te verklaren vanuit drie theoretische concepten (variabelen), namelijk effectiviteit, efficiency en samenhang. Deze drie samen vormen het raamwerk van de rationele benadering. De keuze tot één beleid komt tot stand, gezien vanuit het rationele perspectief en uitgaande van verschillende beleidsopties, via de drie variabelen. Effectiviteit houdt in dat de ingezette maatregelen geleid hebben tot het realiseren van de beoogde doelstellingen of resultaten. Efficiency verwijst naar de doelmatigheid van de realisatie van beleid. Kortom: kosten en baten in relatie tot de middelen. Samenhang is de verwijzing naar het belang van geen strijdigheid, maar van juist bekrachtiging met ander beleid van zowel de organisatie als daarbuiten. Figuur 3.1.1 geeft bovenstaande omschrijving schematisch weer in een conceptueel model.



*Figuur 3.1.1: Conceptueel model rationale benadering*

### 3.1.2 Conceptueel model: politieke benadering

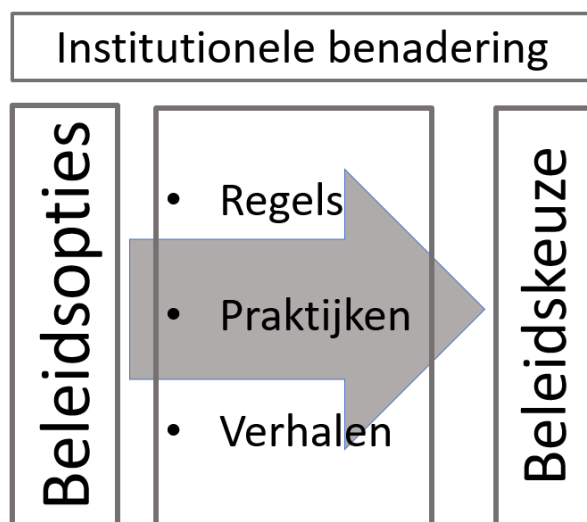
De politieke benadering is in paragraaf 2.2 beschreven. Hieruit is te herleiden dat in het raamwerk van de politieke benadering, macht de theoretische variabele is om vanuit meerdere beleidsopties te komen tot een beleidskeuze en het beleidsvormingsproces te verklaren. Onder macht wordt verstaan: een relatie tussen twee actoren waarbij onderlinge interactie en connectie bestaat, waarmee de ene actor de andere actor iets laat doen wat de actor normaliter niet zou doen. Kortom: met beschikking van meerdere beleidsopties van meerdere actoren zal vanuit het perspectief van de politieke benadering de actor met de meeste macht winnen en zal zijn beleidsvoorkeur worden gekozen als beleidskeuze. Onderstaande figuur 3.1.2 geeft dit schematisch weer.



*Figuur 3.1.2: Conceptueel model politieke benadering*

### 3.1.3 Conceptueel model: institutionele benadering

Paragraaf 2.3 behandelt de theorie van de institutionele benadering van beleid. De theorie zegt dat vanuit het perspectief van de institutionele benadering beleid tot stand komt via drie variabelen, namelijk regels, praktijken en verhalen. Deze drie theoretische variabelen vormen het raamwerk van de institutionele benadering. Bij meerdere beleidsopties wordt via de bestaande regels, praktijken en verhalen de uiteindelijke beleidskeuze geformeerd. Regels zijn entiteiten die verwijzen naar voorschriften die algemeen bekend en gebruikt worden door een groep deelnemers om herhaalde, onderling afhankelijke relaties te ordenen. Praktijken zijn informele of ongeschreven regels die zijn ontstaan uit gedragingen en demonstraties. Praktijken zijn normatief van aard. Voor de definitie van verhalen maken we gebruik van Feldman: “een samenhang van gebeurtenissen, ervaringen en/of acties met een einde dat verschillende uiteinden verbindt tot een geheel” (Lowndes & Roberts, 2013). De keuze voor beleid wordt dus genomen via de concepten regels, praktijken en verhalen, binnen de institutionele benadering van beleid. Dit is in onderstaand figuur weergegeven.



Figuur 3.1.3: Conceptueel model institutionele benadering

## 3.2 OPERATIONALISATIE

Om de theorie te gebruiken, is het van belang om de waarneembaarheid van het gedefinieerde vorm te geven. De definities zijn nu nog te abstract en het is belangrijk om aan te geven wanneer of onder welke voorwaarden een definitie in de empirie van toepassing is. Het opstellen van indicatoren van de begrippen zorgt ervoor dat de variabelen en theorie waarneembaar zijn en informatie kunnen geven over de praktijk (Verschuren & Doorewaard, 2015). De indicatoren dienen vervolgens te worden omgezet naar een instrumentalisering: open vragen. Onderstaande tabel 3.2 geeft dit schematisch weer.

Concept	Definitie	Indicatoren	Instrumentalisering
<b>Algemeen</b>			
Beleidsopties	Alle beleidsopties waar alle actoren aan gedacht hebben.	De perceptie van respondenten welke opties van beleid aanwezig zijn.	Welke opties van beleid waren aanwezig?
Beleidskeuze	De uiteindelijk gekozen beleids optie dat wordt ingevoerd.	De uiteindelijk gekozen beleids optie, het feitelijk beleid dat wordt ingevoerd.	Welke beleidskeuze is gekozen?

<b>Rationele benadering</b>			
Effectiviteit	Dat de ingezette maatregelen geleid hebben tot het realiseren van de beoogde doelstellingen of resultaten.	Het doel en resultaat van het op te stellen beleid.	Wat was het doel en (gewenste) resultaat voor het op te stellen beleid?
		De verwachting dat de beoogde doelen en resultaat worden behaald.	Zijn de verwachte doel(en) en resultaten behaald?
Efficiency	De doelmatigheid van de realisatie van beleid. Kortom de relatie van kosten en baten tot de middelen.	De perceptie van respondenten in welke mate de (verwachte) kosten en baten aansluit op de geïnvesteerde middelen.	Sluiten de kosten en baten aan op de geïnvesteerde middelen?
Samenhang	Samenhang is de verwijzing naar het belang van geen strijdigheid maar juist bekrachtiging met ander beleid van zowel de organisatie als daarbuiten.	De perceptie van respondenten in welke mate de beleids optie aansluit bij ander beleid.	In welke mate sluit de beleidskeuze aan op ander beleid?
<b>Politieke benadering</b>			
Macht	Een relatie tussen twee actoren waarbij onderlinge interactie en connectie bestaat waarmee de ene actor de andere actor iets laat doen wat de actor normaliter niet zou doen.	De perceptie van respondenten over de hoeveelheid macht van andere actoren in het naar voren duwen van een beleids optie	Welke actor(en) hebben de meeste macht in het naar voren duwen van een beleids optie?
			Welke actor(en) hebben de minste macht in het naar voren duwen van een beleids optie?
		De perceptie van respondenten over de hoeveelheid macht van zichzelf in het naar voren duwen van een beleids optie	Hoeveel macht heeft u bij het opstellen van beleid?
<b>Institutionele benadering</b>			
Regels	Entiteiten die verwijzen naar voorschriften die algemeen bekend en gebruikt worden door een groep deelnemers om herhaalde, onderling afhankelijke relaties te ordenen	De perceptie van de respondenten dat de beleids optie aansluit bij bestaande regels.	In hoeverre sluit de beleidskeuze aan op bestaande regels?
Praktijken	Informeel/ ongeschreven regels die zijn ontstaan uit gedragingen en demonstraties. Praktijken zijn normatief van aard.	De perceptie van de respondenten dat de beleids optie aansluit bij bestaande praktijken.	In hoeverre sluit de beleidskeuze aan op bestaande praktijken?
Verhalen	Een samenhang van gebeurtenissen, ervaringen en/of acties met een eind dat verschillende uiteinden verbindt tot een geheel.	De perceptie van de respondenten dat de beleids optie aansluit bij bestaande verhalen.	In hoeverre sluit de beleidskeuze aan op bestaande verhalen?

Tabel 3.2: operationalisatie van de variabelen van de drie benaderingen van beleid.

### 3.3 METHODE

In dit hoofdstuk zal de gebruikte onderzoeksmethode worden toegelicht. De onderzoekstrategie zal worden beschreven. De daaruit gemaakte keuzes zullen worden uitgewerkt in de daaropvolgende paragrafen. Het hoofdstuk zal worden afgesloten met de validiteit en betrouwbaarheid: de verantwoording van het onderzoek.

#### 3.3.1 Strategie

Wanneer onderzoek wordt gedaan, is het een must om een gedegen onderzoeksanpak te hebben. Dit wordt ook wel een onderzoeksstrategie genoemd. Onder een onderzoeksstrategie wordt verstaan: een geheel van samenhangende beslissingen over de wijze waarop de onderzoeker het onderzoek gaat uitvoeren. Hiermee wordt vooral verwezen naar het vergaren en de verwerking van relevant materiaal, om te komen tot valide antwoorden (Verschuren & Doorewaard, 2015). Het onderzoek is een kwalitatief onderzoek waarbij waarnemingsresultaten met elkaar worden vergeleken. Specifiek wordt met dit onderzoek gebruikgemaakt van een enkelvoudige casestudie. In het onderzoek wordt één case diepgaand bestudeerd, in plaats van een breedteonderzoek. Het onderzoek is met een relatief klein aantal onderzoekseenheden uitgewerkt. Het streven naar diepgang in het onderzoek maakt dat de datavergaring middels meerdere bronnen verloopt; ook wel bronnentriangulatie genoemd (Verschuren & Doorewaard, 2015). Dit heeft als voordeel dat het onderzoek gedetailleerd en diepgaand is en leidt tot een sterke onderbouwing. Deze onderbouwing wordt in dit onderzoek nagestreefd. Bovenstaande strategie past bij dit onderzoek en bij deze case, omdat de vorming van het beleid bij een relatief kleine groep plaats vond. Om het beleidsvormingsproces te kunnen verklaren, is het van groot belang gedetailleerde empirische data te verzamelen en op basis daarvan een sterke solide onderbouwing te kunnen geven van hetgeen wordt verklaard. De kenmerken van een single casestudy bieden de vereisten om het onderzoek gedegen uit te voeren.

Voor de uitvoering van het onderzoek, is één case geselecteerd. Het betreft het beleidsvormingsproces van jeugdzorg in de regio West-Brabant West, aan de hand van twee beleidsdocumenten. Voor deze case is gekozen, omdat voor de invoering van de jeugdzorg bij gemeenten intensief toezicht werd gehouden door het Rijk op deze regio over de invoering van de decentralisatie van jeugd. De regio wordt daarentegen nu door de VNG gezien en benut als best practice. Andere regio's uit Nederland komen kennis halen en lering trekken uit de regio, over de wijze waarop jeugd is ingericht. Dit maakt dat de case uitermate interessant is om het beleidsvormingsproces mee te verklaren.

#### 3.3.2 Methode

Bij een single casestudy is het voor de betrouwbaarheid van de bevindingen van belang dat methodetriangulatie plaatsvindt. Methodetriangulatie is het verrichten van meerdere metingen vanuit verschillende invalshoeken (Verschuren & Doorewaard, 2015). Met gebruik van een documentenanalyse en het voeren van semigestructureerd interviews wordt aan triangulatie voldaan. De interviews zijn na het transcriberen open gecodeerd. Tekstfragmenten zijn aan de theoretische variabelen gelabeld. Zo is de empirische data uit de interviews gelabeld en daarmee gestructureerd, en is te herleiden welke uitspraken onder welke benadering hoort.

##### Documentanalyse

Met een documentanalyse zullen de relevante documenten worden geanalyseerd. Dit zijn met name interne documenten. Deze documenten zijn relevant, omdat ze gebruikt worden om de uitspraken en afwegingen van de geïnterviewden en het gevolgde proces te kunnen onderzoeken. Daarnaast bevatten documenten gemaakte beleidskeuzes. De externe documenten worden benut om

uitspraken te onderbouwen, bevindingen te staven en het vormingsproces te kunnen vergelijken met andere bronnen. Voor de documentanalyse is gebruikgemaakt van het volgende type documenten:

- Beleidsdocumenten (visie, inrichtingskader, beleidsplannen);
- Interne memo's en verslagen;
- Externe rapporten (bijvoorbeeld van het Rijk, VNG, commissies)
- Digitale nieuws- en krantenartikelen

#### Semigestructureerde interviews

Binnen dit onderzoek wordt gebruikgemaakt van semigestructureerde interviews, die face-to-face zijn gehouden in de werkomgeving van de geïnterviewde. De toepassing van de semigestructureerde interviews is op basis van open vragen, waarbij de interviewer gebruikmaakt van een topic lijst (zie Bijlage 1). In deze lijst staan enkele hoofdvragen, opgesteld als een open vraag. Met de antwoorden op deze vragen kan eventueel doorgevraagd worden om meer verdieping te verkrijgen (Verschuren & Doorewaard, 2015). De geïnterviewde krijgt tijdens het interview de ruimte om te antwoorden vanuit zijn of haar perceptie toe te lichten. Dit biedt de hoogste kans op de meeste informatie. Een belangrijk aspect voor het onderzoek, aangezien de perceptie van respondenten belangrijk is om beleidsvorming te kunnen verklaren.

De vijftien respondenten die hebben meegewerkt aan het onderzoek, komen vanuit de verschillende gemeenten, hebben verschillende rollen in het beleidsvormingsproces vervuld en zijn in verschillende perioden actief geweest voor West-Brabant West. Allen zijn ambtenaren die betrokken zijn (geweest) bij de beleidsvorming van het beleid Jeugdzorg in West-Brabant West, vanuit een gemeente binnen deze regio. In onderstaande tabel zijn de respondenten opgenomen.

Respondent	Naam	Functie	Werkgever	Actieve fase
1	Madelon van Vleit	Beleidsmedewerker	Steenbergen	Fase 1 en 2
2	Mariette Monsieur	Projectondersteuner	Roosendaal	Fase 2
3	Moniek van der Slikke	Beleidsmedewerker	Moerdijk	Fase 1 en 2
4	Renske van Nuijten	Beleidsmedewerker	Moerdijk	Fase 1 en 2
5	Patricia Volbregt	Beleidsmedewerker	Woensdrecht	Fase 2
6	Bianca van Hooydonk	Beleidsmedewerker/ projectleider	Bergen op Zoom	Fase 1
7	Ietje Baars	Beleidsmedewerker	Bergen op Zoom	Fase 2
8	Anouk van Pul	Beleidsmedewerker	Rucphen	Fase 2
9	Heidi van Alphen	Beleidsmedewerker	Rucphen	Fase 1
10	Kim Prinse	Beleidsmedewerker	Zundert	Fase 2
11	Ruut van Andel	Beleidsmedewerker/ inkoper zorg	Zundert/ ZIT	Fase 1 en 2
12	Patrick Ros	Beleidsmedewerker	Roosendaal	Fase 2
13	Sabina de Bruijn	Beleidsmedewerker	Roosendaal	Fase 1
14	Peter van Batenburg	Beleidsmedewerker	Etten-Leur	Fase 1 en 2
15	Janette van Nispen	Beleidsmedewerker	Halderberge	Fase 1 en 2

Tabel 3.3.2: respondenten van het onderzoek

### 3.3.3 Validiteit en betrouwbaarheid

#### 3.3.3.1 Interne validiteit

Met interne validiteit wordt bedoeld: dat wat gemeten wordt, wordt ook daadwerkelijk gemeten (Verschuren & Doorewaard, 2015). Met de operationalisering van de theorie zijn de variabelen gedefinieerd en zijn hier indicatoren aan verbonden. De definities en indicatoren zijn afgeleid uit



wetenschappelijke literatuur. De indicatoren zijn de basis voor de te construeren topic lijst. Bij het afnemen van de interviews, worden wetenschappelijk afgeleide indicatoren gemeten. De interviews zijn opgenomen en getranscribeerd. De interviews zijn uiteindelijk gecodeerd en de tekstfragmenten uit de interviews zijn gelabeld aan de verschillende variabelen die van toepassing zijn. Op deze manier wordt hetgeen wat gemeten is overeenkomstig met wat gemeten moet worden, verwerkt. Dit waarborgt en vergroot de interne validiteit.

### 3.3.3.2 Externe validiteit

Een onderzoek is extern valide als de resultaten van het onderzoek generaliseerbaar zijn naar andere situaties (Verschuren & Doorewaard, 2015). Zoals eerder aangegeven, is in het onderzoek gebruikgemaakt van documentanalyse en interviewing. Beide methoden worden veelvuldig gebruikt bij onderzoeken om empirische data te verzamelen. De methoden zijn gangbaar. De onderzoeksopzet (operationalisatie en de theorie) is algemeen en kan gebruikt worden voor andere cases en in andere situaties. Het onderzoek is wel tijds-, geografisch en contextgebonden. Dit maakt de externe validiteit minder krachtig. De case die gebruikt is, speelt in Nederland bij elke gemeente en regio in dezelfde periode. Ondanks dat de case, tijds-, geografisch en contextgebonden is, maakt dat het bij elke regio en gemeente in Nederland speelt dat het verklaren van het beleidsvormingsproces generaliseerbaar kan zijn. Echter maakt de invloed van de specifieke kenmerken en elementen van de casus dat de generaliseerbaarheid van het onderzoek binnen andere situaties niet groot is. De externe validiteit van het onderzoek is logischerwijs niet heel groot.

### 3.3.3.3 Betrouwbaarheid

Een onderzoek is betrouwbaar wanneer het onderzoek opnieuw uitgevoerd zou worden en dezelfde uitkomst geeft (Verschuren & Doorewaard, 2015). Het onderzoek is betrouwbaar, omdat de te nemen stappen om het onderzoek uit te voeren zijn opgenomen in deze thesis. Bij het herhalen van het onderzoek is het goed mogelijk om de exacte onderzoekstappen opnieuw uit te voeren. Om de betrouwbaarheid verder te vergroten, wordt gebruikgemaakt van methode- en bronnentriangulatie (Verschuren & Doorewaard, 2015). Doordat de uitkomsten worden gemeten met meerdere methoden en vanuit meerdere bronnen, is de kans klein dat er verschillende uitkomsten uit het onderzoek komen wanneer het meermaals wordt uitgevoerd. Kortom: het onderzoek is betrouwbaar.

## 4 CONTEXT

---

In dit hoofdstuk wordt de context waarbinnen het onderzoek heeft plaatsgevonden, beschreven. Als eerst zal de decentralisatie van de jeugdzorg in algemeen worden omschreven. Vervolgens zal de regionale samenwerking waar het onderzoek op is gericht worden beschreven. Afsluitend zal het beleidsvormingsproces worden geduid inclusief rondes.

### 4.1 DECENTRALISATIE JEUGDZORG

Vanaf 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor nieuwe taken op het gebied van werk, zorg en jeugd. De drie decentralisaties zijn ingezet om de zorg beter en overzichtelijker te maken voor burgers. Een andere reden voor deze verandering is de sterke financiële noodzaak. Binnen de overheid wordt breed onderschreven dat het onderbrengen van de taken van het sociale domein bij één overheid – de eerste overheid - wenselijk is om de burger zo goed als mogelijk te kunnen ondersteunen (VNG, 2013).

Per 1 januari 2015 is het nieuwe jeugdstelsel ingegaan. Op 1 juli 2013 is het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer gestuurd en op 17 oktober 2013 aangenomen (Eerste Kamer, 2013) (VNG, 2013). Op 14 maart 2014 is de wet gepubliceerd en daarmee bekrachtigd (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2014). Waarom is deze wetwijziging ingevoerd? De Jeugdwet opent als volgt: *“Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van, de ondersteuning, hulp en zorg bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering bij de gemeente te beleggen, om te komen tot betere samenwerking van hulpverleners rond gezinnen, eerdere ondersteuning bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, hulp op maat en meer ruimte voor professionals en tot het demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren van de jeugdsector, waarbij het uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor het gezond en veilig opgroeien van jeugdigen allereerst bij de ouders en de jeugdige zelf ligt”* (Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2014). Kortom: de gemeenten zijn vanaf 1 januari 2015 verantwoordelijk voor het geheel van preventie, begeleiding, ondersteuning, hulpverlening en behandeling bij problemen in het opgroeien van kinderen. Gemeenten hebben de plicht om jeugdhulp aan te bieden en moeten in een beleidskader verordeningen vaststellen wat het voorzieningenniveau is, hoe de toegang wordt ingericht en de besluitvorming tot stand komt (VNG, 2013).

### 4.2 DECENTRALISATIE JEUGD - SAMENWERKING WEST-BRABANT WEST

Vanaf 1 januari 2015 komen er veel taken bij in het sociaal domein bij gemeenten. De decentralisaties stellen veel eisen aan de gemeenten, om het goed in te bedden in de gemeentelijke bestuurslaag. Vanwege de hoge eisen en verantwoordelijkheden riep de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dr. R.H.A. Plasterk, in een brief op om de uitvoeringskracht te bundelen en als gemeenten samen te werken (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2013). Eind 2011 heeft de regio West-Brabant, bestaande uit 18 gemeenten, een regionale visie op de transformatie van de zorg voor jeugd uitgewerkt (West-Brabant, 2011). Begin 2012 heeft een subregionale indeling plaatsgevonden in West-Brabant, bestaande uit een drietal regio's: Breda, Dongemond en Roosendaal/Bergen op Zoom. De keuze voor de regio's is gebaseerd op de natuurlijke leefroutes van jongeren en ouders en de bestaande samenwerkingsverbanden. De subregio Roosendaal/Bergen op Zoom bevat zes gemeenten, die besloten de samenwerking aan te gaan om de decentralisatie van Jeugd in te voeren. Hiervoor werd het startsein op 16 februari 2012 gegeven

(Transformatieteam West-Brabant West, 2012). De gemeenten zijn: Roosendaal, Bergen op Zoom, Steenbergen, Halderberge, Moerdijk en Woensdrecht. Voor de invoering van de Jeugdwet, in augustus 2012, sloten Etten-Leur, Zundert en Rucphen aan bij de samenwerking en ontstond er een samenwerking tussen negen gemeenten; genaamd West-Brabant West. Het team dat aan de lat staat om de transformatie bij de 9 gemeenten succesvol in te voeren, werkt onder de naam Transformatieteam West-Brabant West (TTWW). West-Brabant West heeft een totaalbudget van € 80.826.506 voor de invulling van de jeugdzorg (Transformatieteam West-Brabant West, 2014). Om een beeld te geven van de omvang van de regio en de geboden zorg, zijn cijfers uit 2016 beschikbaar. In 2016 waren er 72.779 jeugdigen tussen de 0 en 19 jaar. Hiervan hebben 1.572 jeugdigen in 2016 zorg ontvangen (GGD West-Brabant, 2017).

Het Transformatieteam West-Brabant West (TTWW) is verantwoordelijk voor de invoering van de jeugdzorg bij gemeenten. TTWW bestaat uit de beleidsmedewerkers jeugd van de negen gemeenten en het Zorg inkoop Team (ZiT). TTWW werd tot de invoering van jeugdzorg bijgestaan en geadviseerd door een extern landelijk adviesbureau: AEF. Tweewekelijks is het TTWW-overleg waar alle informatie, besluiten en voorstellen aangaand jeugdzorg worden besproken. Onder de TTWW zijn verschillende werkgroepen actief. Er is bijvoorbeeld een werkgroep veiligheid, inkoop en financiën. Deelnemers van het TTWW-overleg zijn verdeeld over deze werkgroepen en rapporteren terug aan de TTWW.

### 4.3 BELEIDSVORMINGSPROCES

Het beleidsvormingsproces is het dynamische verloop van handelingen en interacties, met betrekking tot een beleid. Kenmerken van het proces zijn onderlinge samenhangende handelingen, wederzijdse beïnvloeding tussen factoren en actoren en een opeenvolging van gebeurtenissen met een herkenbaar verloop (Gorissen, 2001). Wetende dat een beleidsvormingsproces dynamisch is, is voor de structurering van de beschrijving en de analyse handzaam om enkele fases te duiden. Dit is geen analyse, maar brengt structuur. Dit onderzoek richt zich op de beleidsvorming van de invoering van de decentralisatie van jeugd naar de gemeenten van de samenwerking West-Brabant West. Het beleidsproces bestaat uit twee fases.

Fase 1 (ontwikkelfase) bestaat uit het beleidsvormingsproces voorafgaand aan de invoering van de Jeugdwet en de decentralisatie van jeugd naar de gemeenten voor 1 januari 2015 en na de regionale visie op de transformatie van de zorg voor jeugd in West-Brabant (West-Brabant, 2011). Deze start in het jaar 2012 wanneer de invoering van de decentralisatie van de jeugd in West-Brabant West wordt opgezet (Transformatieteam West-Brabant West, 2012). In deze periode worden drie hoofddocumenten opgeleverd, wat de basisstukken zijn voor de decentralisatie van de jeugdzorg. De basisstukken van het beleid zijn richtinggevend, kader stellend en bieden handvatten om te komen tot de implementatie van de jeugdzorg bij West-Brabant West. De documenten zijn: (1) De 'Schets Zorg voor Jeugd 2015 West-Brabant West'; de visie op de jeugdzorg in West-Brabant West, (2) 'Inrichtingskader Zorg voor Jeugd West-Brabant West'; is de wijze van inrichting om te komen tot de visie, (3) Beleidsplan Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015-2017', wat een uitwerking is van de twee voorgaande documenten. In het onderzoek ligt de focus op onder andere het beleidsplan Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2015-2017.

Fase 2 (herijkingsfase) is het beleidsvormingsproces vanaf 1 januari 2015 tot en met 1 januari 2018. De decentralisatie is bij de gemeenten ingebed en nu volgt de herijking. Wat moet en kan beter, waar moet op bijgestuurd worden met de kennis van nu? Hiervoor is het 'Beleidskader Zorg voor Jeugd 2018-2021' opgesteld. Dit stuk bouwt door op de eerdergenoemde stukken uit fase 1.

## 5 BEVINDINGEN

---

In dit hoofdstuk wordt de empirisch verkregen data uiteengezet. De interviews en de documentanalyse vormen de basis van dit hoofdstuk. In het onderzoek is gebruikgemaakt van twee beleidsdocumenten binnen het domein jeugdzorg. De documenten volgen elkaar op in de tijd. Onder paragraaf 5.1 zal het beleidsplan ‘Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2015-2017’ worden beschreven. Onder paragraaf 5.2 zullen de bevindingen over het beleidskader ‘Zorg voor Jeugd 2018-2021’ worden omschreven. De paragrafen zullen hoofdzakelijk ingaan op het beleidsvormingsproces rondom de documenten en minder gaan over de inhoud.

### 5.1 BELEIDSPLAN: ZORG VOOR JEUGD WEST-BRABANT WEST 2015 – 2017

Het beleidsplan ‘Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2015-2017’ staat centraal in deze paragraaf. Het beleidsplan biedt de kaders, ambitie, visie en inrichting van jeugdzorg in West-Brabant West. Het plan is opgesteld in verschillende hoofdstukken. Allereerst een inleiding met vervolgens een paragraaf over ‘wat willen we bereiken’. Het plan beschrijft daarna de wijze waarop de zorg wordt ingericht in de hoofdstukken ‘lokale toegang’, vrij toegankelijke ondersteuning en niet vrij toegankelijke zorg met afsluitend het organisatie nieuwe stijl stelsel voor zorg. Het plan wordt afgesloten met de paragrafen veiligheid, financiën en bewaking van kwaliteit. Het plan is tot stand gekomen met behulp van vele partners in de regio (Transformatieteam West-Brabant West, 2014).

#### 5.1.1 Verplichtingen Rijk

Zoals benoemd is de beschrijving gericht op de beleidsvorming van het beleidsplan ‘Zorg voor jeugd West-Brabant West 2015-2017’. Het beleidsplan is een door het Rijk, via de VNG, verplichte uitwerking van een reeks verplichte uitwerkingspunten, naar aanleiding van de invoering van de decentralisatie jeugd. Het beleidsplan is een onderdeel van een lijst aan verplichtingen waaraan gemeenten moeten voldoen voordat de decentralisatie op 1 januari 2015 wordt ingevoerd en de Jeugdwet van kracht wordt. De VNG en het Rijk trachten gemeenten hiermee handvatten aan te bieden voor het vervolg van de voorbereiding op de decentralisatie jeugd. Dit heeft invloed op de processen binnen de decentralisaties. Een reactie van een respondent is: *“gemeenten zijn in 2014 heel erg gericht geweest op de hele waslijst die er vanuit de VNG was en vanuit het Rijk, wat je allemaal geregeld moest hebben voor 2015. Het waren allemaal formele dingen, want anders zou de continuïteit van zorg in het geding komen. Dat soort dingen. Dat heeft heel veel invloed gehad op de processen”* (respondent 7, 2017). Deze verplichtingen zijn middels een focuslijst 2014 vanuit het Rijk, via de VNG opgelegd en worden door respondenten bestempeld als “afvinklijstjes” (respondent 1, 2017). Deze focuslijst - bestaande uit tien punten - is ontstaan op basis van een consultatie van een gemeenschappelijke risicoanalyse met verschillende partijen. Het tiende focuspunt is ‘de vaststelling van het beleidsplan en verordening op 31 oktober 2014’. Dit is een wettelijke verplichting (VNG, 2014). Vanuit de regionale samenwerking West-Brabant West wordt de uitwerking van het beleidsplan ook zo ervaren. Een respondent reageert hierover als volgt: *“Alles moest toen geregeld worden en zo’n beleidsplan is dan een race tegen de klok om alles maar te regelen wat in de wet stond. Daar was dit ook een onderdeel van. Dat gemeente op papier moeten hebben staan wat ze van plan zijn en hoe ze jeugdzorg moeten inrichten”* (respondent 10, 2017).

Het beleidsplan is uiteindelijk gevormd in een omgeving waarin meerdere maatregelen en activiteiten onder tijdsdruk ten behoeve van de invoering van de jeugdzorg bij gemeenten werden uitgewerkt en geïmplementeerd. De datum van 1 januari 2015 is een harde deadline. Op deze datum moest alles georganiseerd en ingericht zijn voor het aanbieden van jeugdzorg in de regio. Omdat de gemeenten pas in 2014 startten met de implementatiefase, kwamen ze tijd te kort. De beschikbare

capaciteit ten opzichte van de zaken die ingericht moeten worden, is niet in verhouding. Een respondent geeft aan: *“Terwijl gewerkt moest worden aan de beleidsvorming van jeugdzorg legde het Rijk gelijktijdig gemeenten en regio’s verplichte inrichtingstaken op, zoals bijvoorbeeld afspraken maken met grote zorginstellingen”* (respondent 3, 2017). Met gebruik van budgetten, inzet van procesmanagers, het aanbieden van platforms en voorbeeldplannen en verordeningen tracht het Rijk - in samenwerking met de VNG - sturing te geven aan de invoering van de jeugdzorg bij gemeenten. Daartegenover staat het activistische karakter van de regio (respondent 11, 2017). De regio wenst het anders te organiseren dan anders. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het creëren van één groot jeugdzorgbudget, in plaats van het gebruikelijke budgetteren van zorgelementen, zoals het Rijk gewend is. De regio besluit om procesmanagement in te huren. Het extern adviesbureau AEF wordt gevraagd de regio te helpen de eindstreep van 1 januari 2015 te behalen. Het inhuren van het extern adviesbureau heeft meerdere argumenten. In de regio komen ze tijd en handen te kort in deze drukke periode waarin alles ingericht en opgeleverd dient te worden vóór 1 januari. Het adviesbureau heeft veel kennis en ervaring van de decentralisatie van jeugd om het proces van de transitie effectief en efficiënt in goede banen te kunnen leiden. Het tweede argument is dat het adviesbureau nauwe banden heeft met het Rijk en de betrokken ministeries. Het Rijk hanteert namelijk het stoplichtmodel om controle te houden op de voortgang in de regio’s. Wanneer zaken op rood komen te staan intensiveert het Rijk hun bemoeienis. De regio staat veelvuldig op oranje en dreigt op rood te komen staan. Met behulp van het netwerk van AEF bij het Rijk wordt het toezicht op de regio milder, want AEF heeft het vertrouwen van het Rijk. Daarom is het ook een strategische keuze om AEF in te huren. Een respondent reageert als volgt: *“[...] AEF is gewoon heel strategisch gekozen, die heeft een hele dikke vinger in de pap bij het ministerie” [...] Dus zo hebben we daar heel strategisch en tactisch voor gezorgd dat we elke keer op het oranje vinkje bleven, want wij zijn nooit de groene regio”* (respondent 1, 2017).

### 5.1.2 Uitwerking beleidsplan

Het beleidsplan is vastgesteld in de tweede helft van 2014, kort voor de invoering van de decentralisatie van jeugdzorg op 1 januari 2015. Het beleidsplan heeft enkele uitgangspunten waarmee de verandering van jeugdzorg wordt ingezet: (1) eigen kracht en sociaal netwerk staat centraal, (2) de inwoner of het gezin houdt de regie en (3) hulpverleners werken samen. De invoering van de Jeugdwet vraagt een andere manier van denken en doen. Dit traject kent twee cruciale processen, namelijk transitie en transformatie. De overdracht (transitie) van de zorgtaken moet op 1 januari voltooid zijn. Het beleidsplan is een belangrijk koersdocument voor het vervolg na de transitie. De context waarin het beleidsplan is uitgewerkt was toentertijd niet stabiel. De focus en prioriteiten van ambtenaren lagen toen elders dan het beleidsplan binnen het domein jeugd. De “winkel” moest namelijk op 1 januari 2015 open zijn om de zorg te kunnen verlenen die gevraagd wordt. Inkoopcontracten met jeugdaanbieders moesten afgesloten worden en de systeemoverdracht van provincie naar gemeenten moest afgerond zijn. Wanneer dit namelijk niet het geval was op 1 januari 2015, was het risico groot dat jeugdigen met een zorgbehoefte deze niet zouden ontvangen. Het zorgstelsel is dan niet gereed: het Rijk grijpt dan hard in en neemt de taken over. Iedere gemeente was als de dood voor een dergelijk scenario. De imagoschade is dan onherstelbaar. De schrijfster van het beleidsplan verwijst hiernaar: *“Voor mij, en ik denk voor een heleboel collega’s, lag de prioriteit heel anders namelijk, inkoopcontracten realiseren en zorgen dat cliënten die nu zorg hebben of toen hadden ook zorg zouden krijgen op 1 januari 2015”* (respondent 6, 2017).

Het werkelijk schrijven van het beleidsplan is letterlijk op een zondag gerealiseerd. De steller van het stuk organiseert op deze zondag een tegenlezer uit dezelfde gemeente. Dit maakt dat de schrijver een monopoliepositie inneemt wat betreft de inhoud van het beleidsplan. Zonder overleg met de regiogemeenten en enkel met gebruik van de bestaande visie en het inrichtingskader wordt het stuk

geproduceerd. Omdat de eerder benoemde tijdsdruk hoog was en het beleidsstuk vastgesteld diende te worden, is het vervolgens de week daarna in het TTWW-overleg besproken en, op enkele wijzigingen na, vastgesteld. Hiermee wordt kritische feedback minimaal toegepast. De steller van het plan zegt hier het volgende over: *“Moet dat op zondag?”. Ik heb meteen een back-up op zondag geregeld die meeleeft, dan kunnen we het op maandag bespreken. Dat was een beetje de werkwijze”* (respondent 6, 2017).

### 5.1.3 Organisatiestructuur & rolverdeling

Beleidsstukken worden eerst in het TTWW-overleg vastgesteld voordat deze verspreid worden naar de gemeenten om de colleges te verzoeken de stukken vast te stellen. Wat zijn de verschillende rollen binnen de samenwerking West-Brabant West? In het TTWW zijn alle negen gemeenten vertegenwoordigd en heeft ieder één stem. Elke lid van het TTWW is lid van een werkgroep met een bepaalde specialiteit, zoals veiligheid of inkoop. Dit maakt dat bij bepaalde onderwerpen een beleidsmedewerker van de ene gemeente de wethouder van de andere gemeente adviseert. De beleidsmedewerker van Moerdijk stelt het volgende: *“Ik adviseer voor Bergen op Zoom over bepaalde zaken, terwijl ik van de gemeente Moerdijk ben. Dat vergeet ik dan”* (respondent 4, 2017). De agendacommissie - bestaande uit de beleidsmedewerkers jeugd van gemeente Etten-Leur, Bergen op Zoom en Roosendaal - bereidt het TTWW-overleg voor en maakt de agenda. De respondenten van de kleinere gemeenten in het TTWW geven aan dat iedereen gelijke inbreng heeft in het TTWW, alleen dat men beseft dat de grotere gemeenten meer een trekkersrol op zich nemen. De beleidsmedewerkers van Rucphen reageren hier tegenstrijdig op: *“Ik denk dat we allemaal evenveel macht hebben”* (respondent 8, 2017) *“Ik ervaar wel de macht van de grote gemeenten”* (respondent 9, 2017). Dit is te verklaren omdat grotere gemeenten meer middelen (kennis, inzet en budget) beschikbaar hebben voor het invullen en uitvoeren van het jeugdbeleid. De grotere gemeenten maken een duidelijk keuze waar zij hun tijd aan besteden. Wat is voor hun gemeenten het grootste belang? De beleidsmedewerker Etten-Leur, één van de drie grote gemeenten in het samenwerkingsverband, geeft aan waar deze grote gemeenten in betrokken zijn: *“We hebben in de regio er wel voor gekozen om een aantal mensen een agendacommissie te laten volgen. Dat betekent eigenlijk dat die een beetje een vooruitgeschoven positie hebben, in die zin dat wij zorgen voor het contact met de regiegroep waar de managers van die gemeenten inzitten. Ook het directe contact hebben met het bestuurlijk overleg”* (respondent 14, 2017). De beleidsmedewerker van de grootste gemeente, Roosendaal, bevestigt het als volgt: *“Het is wel zo dat ik wel heel vaak kies voor de strategische dossiers”* (respondent 14, 2017). Medewerkers van het eerste uur, die sterk inhoudelijk betrokken en verbonden zijn met het beleid, ontvangen respect en worden gezien als invloedrijk. Een respondent reageert over een collega: *“Peter van Batenburg ademt jeugdzorg ondertussen, dus die heeft binnen TTWW heel veel autoriteit [...]”* (respondent 13, 2017). De projectleider uit Bergen op Zoom en de opsteller van het beleidsplan reageert op haar rol in de regio: *“Uiteindelijk werk ik wel voor de gemeente Bergen op Zoom. Wat ik net al zei: wat hebben onze inwoners met de gemeente Etten-Leur of Zundert te maken? [...] Dan is het wel makkelijker dat je bij een werkgroep inkoop zit en penvoorzitter bent. Dat soort zaken. Dan kan je het net even zo opschrijven dat het ook goed valt bij jouw eigen gemeente”* (respondent 6, 2017).

Zoals eerdere aangegeven is het beleidsplan tot stand gekomen met inzet van een beleidsmedewerker van één van de drie grote gemeenten en is het uiteindelijk voorgelegd aan TTWW. Toen het beleidsplan werd voorgelegd in het TTWW was er geen enkele kennis over het stuk bij andere collega's. Vooral de kleinere gemeenten hebben hier als gevolg van hun beperkte inzet voor jeugd last van. Medewerkers van kleine gemeenten hebben beperkte inzet beschikbaar voor het domein jeugd en moeten in het werk taken van Jeugd combineren met andere taken van andere domeinen. Hierom moeten zij prioriteiten stellen over hun inzet binnen jeugd. TTWW tracht dit op te

lossen door werk- en themagroepen in te richten. Elk lid focust en specialiseert zich op één thema. Zo richt de beleidsmedewerker van Moerdijk zich op het thema veiligheid. Het gevolg van deze structuur is dat medewerkers van kleine gemeenten kennis hebben van één thema binnen jeugd. Bij de andere thema's dient gesteund te worden op collega's uit TTWW. De focus van TTWW lag toentertijd voornamelijk op inkoop en het aangaan van inkoopcontracten met zorgaanbieders voor 1 januari 2015 en niet op het verplicht uitwerken van beleid. Dat heeft ertoe geleid dat het beleidsstuk uiteindelijk ongewijzigd is vastgesteld in de TTWW. De opsteller geeft het volgende aan nadat ze het op een zondag heeft geschreven: *“Volgens mij is er daarna niet zo heel veel meer aan veranderd aan dat stuk”* (respondent 6, 2017).

#### 5.1.4 Positie & inhoud beleidsplan

De input die gebruikt is voor het invullen van het beleidsplan is voornamelijk verworven uit andere reeds bestaande beleidsstukken en bestaande werkgroepen. De opsteller van het beleidsplan stelt voor om het plan te schrijven met gebruik van deze beschikbare input en de lay-out van een landelijk ondersteuningsteam. De basis voor de inhoud van het beleidsplan is hiermee bepaald. In het beleidsplan wordt verwezen naar het visiedocument en het inrichtingskader waarvan het beleidsplan een uitwerking is (Transformatieteam West-Brabant West, 2014). Ook de verworven informatie vanuit de thema werkgroepen wordt benut. Meerdere respondenten bevestigen dat de keuzes voor het beleid reeds eerder zijn genomen. Zij verwijzen hiermee tevens naar het visiedocument en het inrichtingskader: *“Voor mijn gevoel hebben wij keuzes al in 2013 gemaakt. En in 2012. Er gaan twee documenten aan vooraf. Het visiedocument en het inrichtingskader”* (respondent 13, 2017).

Het visiedocument is ontstaan met gebruik van meerdere sessies met belanghebbenden en betrokkenen (Transformatieteam West-Brabant West, 2012). Het inrichtingskader geeft de duidelijke lijnen weer hoe de regio jeugdzorg wenst in te voeren bij de gemeenten en hoe de regio wenst samen te werken met andere betrokkenen als zorgaanbieders, ouders en jeugdigen (Transformatieteam West-Brabant west, 2014). De gekozen beleidsdoelen zijn gebaseerd op eerdere beleidstukken en daarop voortgebouwd. In het beleidsdocument worden de ambities en leidende principes gebruikt van de visie 'Schets Zorg voor Jeugd 2015 West-Brabant West' (2012) en de bewegingen uit het inrichtingskader 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West' (2014). De doelen die gesteld worden in het beleidsplan kennen drie niveaus: (1) Leidende principes, (2) bewegingen en (3) beleidsdoelen. Met de ambitie in het achterhoofd zijn vier leidende principes omarmd: (1) eigen kracht eerst, (2) regie bij het gezin, (3) geen kind buitenspel; kinderen groeien veilig op en (4) Loslaten, zonder het zicht te verliezen. Om de leidende principes tot leven te laten komen, is een beweging nodig. Vier bewegingen zijn door de gemeenten benoemd: van zorgen voor naar zorgen dat; van zorg naar preventie; van individuele ondersteuning naar systeemgerichte ondersteuning; van intramuraal naar extramuraal. Binnen de looptijd van het beleidsplan, 2015 tot 2017, zijn de gemeenschappelijke doelstellingen geformuleerd die de eerder benoemde bewegingen moeten concretiseren.

- In 2017 nemen meer jeugdigen dan in 2015 actief deel aan het sociale, economische en culturele leven;
- In 2017 groeien meer jeugdigen dan in 2015 veilig en gezond op;
- In 2017 lossen meer gezinnen dan in 2015 opgroei- en opvoedproblemen op zonder tussenkomst van het professionele vangnet;
- In 2017 heeft de professionele zorg meer dan in 2015 een duurzaam effect op het gezinssysteem;

- In 2017 is het aandeel gezinnen dat over de juiste zorg en ondersteuning op het juiste moment beschikt groter dan in 2015 (licht waar kan, zwaar waar nodig).

De uiteindelijke uitwerking van het beleidsplan valt onder de verantwoordelijkheid van alle gemeenten en de partners in de regio. TTWW houdt de supervisie op de uitvoering van het document (Transformatieteam West-Brabant West, 2014). Zoals eerder vastgesteld heeft het een nauwe samenhang en afstemming met ander beleidsdocumenten binnen het domein jeugd in de regio. Echter heeft het beleidsplan geen verbinding gemaakt met andere beleidsterreinen en/of decentralisaties op regionaal niveau. Het plan is erg verkokerd uitgewerkt en enkel geschreven vanuit de scoop van jeugdzorg. Dit kan ook niet anders. De tijdsdruk en de andere prioriteiten zorgen ervoor dat andere domeinen niet worden meegenomen. Een respondent reageert hierop: *“Dat is er nooit van gekomen”* (respondent 9, 2017). Bij de start van de decentralisaties is wel geprobeerd hier invulling aan te geven. Veel overlegtafels werden georganiseerd om te proberen de verbinding tussen de drie decentralisaties (jeugd, WMO en participatie) te behouden. Uiteindelijk raakt men elkaar kwijt mede als gevolg van de uitwerking van de verplichte zaken vanuit het Rijk. Voor gemeenten en regio’s is de inrichting van de zorg (zowel jeugd als WMO) topprioriteit in 2014; hier ligt volledige focus op en dit vraagt alle inzet. Een respondent zegt hier het volgende over: *“Als je het hebt over ontwikkeling van beleid, is dat zij zeggen van: “Wij hebben heel veel overlegtafels gehad, maar op een gegeven moment zijn we elkaar ook kwijtgeraakt”* (Respondent 7, 2017). Wel wordt het belang van de verbinding met andere beleidsvelden erkend. Een respondent zegt het volgende: *“Ik denk nog te weinig. Maar tegelijkertijd is dat ook echt extreem moeilijk. Je zal het waarschijnlijk wel gehoord hebben, het integrale 3D beeld is ontzettend populair en ook gegrond. Jeugdproblematiek komt nooit alleen, dat is ook logisch”* (respondent 4, 2017). Deze samenhang is op lokaal of gemeentelijk niveau weer wel gevonden. De gemeenten hebben namelijk individueel een overkoepelend beleidsplan van de drie decentralisaties uitgewerkt. Een respondent verwijst hier specifiek naar: *“Ik heb het vooral lokaal ervaren, omdat wij natuurlijk het beleidsplan ook mee moesten nemen in ons overkoepelende beleidsplan”* (respondent 15, 2017).

### 5.1.5 Effecten en resultaten

Op de vraag wat het doel en gewenste resultaat was van het op te stellen beleid, verwijzen de respondenten veelvuldig naar de gestelde ambitie, principes en bewegingen die in gezamenlijkheid zijn opgesteld in de visie ‘Schets Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2015’. Dit is wat bij de betrokken medewerkers het meest in het oog springt. De beleidsmedewerker van Rucphen verwijst bijvoorbeeld naar de kernwaarde ‘Handel alsof het je eigen kind is!': *“In die zin dat beleid en de doelstellingen, dat zijn bijna universele doelstellingen. Dingen als: zorgen voor. Een kind behandelen als je eigen. Dat soort dingen, dat houdt nooit op”* (respondent 9, 2017). De geformuleerde beleidsdoelen, zoals eerder opgesomd, worden niet genoemd. Als wordt gevraagd of de gestelde doelen en verwachte resultaten daadwerkelijk bereikt zijn, is dit niet het geval. De geformuleerde doelen in het beleidsplan zijn na de vaststelling niet bewust uitgevoerd. Respondenten zeggen nauwelijks uitvoering aan de gestelde doelen gedaan te hebben als onderdeel van TTWW of zelfs ooit nog het document geraadpleegd te hebben. Volgens een van de trekkers van TTWW heeft zij in deze periode nooit meer gekeken naar het beleidsplan: *“Ik heb in ieder geval nooit meer naar het beleidsplan gekeken. Ik vraag mij af wie van mijn collega’s dat wel gedaan heeft”* (respondent 13, 2017). De reactie van een huidig lid van de agendacommissie TTWW, spreekt een duidelijk standpunt uit. Met de doelen is nauwelijks iets gedaan: *“[...] ik zie ook dat die doelen, daar is nauwelijks iets mee gedaan”* (respondent 12, 2017).



Overigens zien de beleidsmedewerkers dit ook als een logisch en verwachte uitkomst. Kleine stappen zijn gemaakt met de uitvoering van het beleid; we zijn op de goede weg, maar het gewenste resultaat is nog ver weg. Dit is inherent aan een transformatie en transitieproces. De beleidsmedewerker Moerdijk, betrokken bij TTWW vanaf het eerste uur, bevestigt dat ze er nog lang niet zijn. Zij zegt: *“Maar toen in 2012, zijn we veranderingen gestart en we zitten nu in 2017, maar het is nog... Toen dachten we, over een jaar of 5 ofzo, dan hebben we die veranderingen in gang gezet en nu denk ik, we hebben zo’n klein stukje gedaan. Hartstikke mooi, maar er komt nog een heel groot stuk aan en het is ook een stuk groter dan we toen dachten. En dat vind ik eigenlijk wel heel leuk”* (respondent 3, 2017).

De uitwerking van het beleid en de zaken die aan de hand daarvan worden ingevoerd zijn direct ingezet vanuit een stuk transformatie. Een respondent geeft hiervan een voorbeeld: *“Vrij toegankelijke ondersteuning. Daar constateerden wij dat er bij sommige gezinnen enorm vele hulpverleners rondliepen zonder dat men het van elkaar wist. Dat was voor ons reden om het voorliggend veld onmiddellijk op te schonen”* (respondent 14, 2017). Directe aanleiding hiervoor is de teruggang van middelen vanuit het Rijk aan de regio en gemeenten. Het creëren van beleid dat leidt tot efficiency is in dit geval zeer lastig. De beleidsmedewerker van Bergen op Zoom geeft aan dat de zorginkopen op basis van inkoopgegevens van 2012 en 2013 moest gebeuren: *“Wij kregen gegevens en daar moesten wij mee inkopen. Gegevens uit 2012 en 2013. Dan moet je maar hopen dat de vraag naar zorg niet is toegenomen”* (respondent 6, 2017). Daartegenover staat dat het systeem er niet op toegerust is om de kosten en baten aan resultaten te verbinden. De perceptie van respondenten is wel dat de investeringen hoog zijn, waarbij in de toekomst, wanneer de transformatie volledig is ingevoerd, zal blijken dat het waardevol is geweest. De eerste signalen na evaluatie zijn positief. 875 betrokken jeugdigen, ouders en zorgverleners zijn benaderd via discussietafels, vragenlijsten en evaluatie-bijeenkomsten om hun mening te geven over het functioneren van het jeugdstelsel West-Brabant West. Daarbij gebruikt de VNG deze regio als best practice voor andere regio’s. De regio’s Amsterdam-Amstelland/Zaanstreek-Waterland, Haaglanden, Friesland, Hart van Brabant en Zeeland hebben meegekeken en geleerd. Daarnaast hebben een aantal landelijke organisaties West-Brabant West bezocht om te leren van het stelsel in West-Brabant West, zoals het ministerie van VWS, de VNG, het NJi, GGZ Nederland en het CBS (Transformatieteam West-Brabant West, 2017).

## 5.2 BELEIDSKADER: ZORG VOOR JEUGD WEST-BRABANT WEST 2018 – 2021

Het beleidsplan Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2015 – 2017 eindigt op 31 december 2017. Zoals eerder aangegeven zijn gemeenten bij wet verplicht om een beleidsplan te hebben voor de jeugdzorg. Halverwege 2017 wordt de start gemaakt met het vormen van een nieuw beleidsplan voor de komende jaren. Dit heeft geresulteerd in een beleidskader “Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2018 -2021”. Het beleidskader opent met een samenvatting en leidt met een inhoudsopgave het document in. Hoofdstuk 1 kijkt terug op de bestaande visie, paragraaf 2 kijkt terug naar wat de afgelopen jaren is gedaan. Hoofdstuk 3 van het beleidskader bevat 5 onderdelen waaronder doelen uitgewerkt worden.

In 2017 wordt het jeugdstelsel en de daarvan onderdeel uitmakend beleidsplan 2015-2017 geëvalueerd. Zoals eerder aangegeven zijn 875 betrokkenen verzocht hun mening te geven en het resultaat hiervan is positief. In het beleidsplan 2018-2021 wordt een paragraaf gewijd aan wat gedaan is in de vorige periode. Vooral de inrichting van het stelsel wordt hierin omschreven. Resultaten en cijfers ontbreken (Transformatieteam West-Brabant West, 2017). Dit is ook begrijpelijk aangezien in deze periode geen aandacht is besteed aan de beleidsdoelen in het beleidsplan. Een respondent reageert hierop: *“[...] ik zie ook dat die doelen, daar is nauwelijks iets mee gedaan”*

(respondent 12, 2017). Het beleidskader is een herijking en eventuele bijsturing van het bestaande beleid. Het beleidskader vaart dan ook voort op de bestaande visie “Schets Zorg voor Jeugd 2015” en het inrichtingskader “Zorg voor Jeugd West-Brabant West” die de basis zijn voor al het jeugdzorg van de negen gemeenten sinds 1 januari 2015. De ambitie en de vier leidende principes blijven ongewijzigd van kracht (Transformatieteam West-Brabant West, 2017).

### 5.2.1 Verplichtingen Rijk

Het Rijk, en daarmee de VNG, is na 1 januari 2015 minder prominent aanwezig in de regio als het gaat om jeugdzorg. De invoering van het jeugdstelsel is gerealiseerd en de zorg voor jeugdigen is gegarandeerd. Los van hun taak als toezichthouder bij gemeenten en van de uitvoering van de wet, trekt het Rijk zich terug. Wel heeft het Rijk nog invloed met het toekennen van middelen aan de regio's. De VNG neemt een andere rol in en realiseert contactmomenten tussen gemeenten, om van elkaar te kunnen leren. Op de beleidskoers die wordt gekozen, is de invloed van het Rijk klein. Een reactie van een respondent is hierover: *“Ja, het Rijk is nu minder prominent aanwezig”* (respondent 3, 2017).

### 5.2.2 Uitwerking beleidsplan

Om te komen tot een nieuw beleidsplan wordt een werkgroep geformuleerd. Deze werkgroep dient het beleidsplan op te stellen en terug te brengen in TTWW. Omdat de agenda van TTWW erg vol is en alle elementen van Jeugdzorg in de regio in dit overleg worden besproken, wordt een werkgroep voor deze taak gevormd. De werkgroep bestaat uit de beleidsmedewerkers van gemeenten Bergen op Zoom, Roosendaal, Etten-Leur en Moerdijk. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitwerking van het beleidsplan 2018-2021 en dienen binnen het TTWW terugkoppeling te geven over de uitwerking. Raadsleden worden bij de start van het beleidsplan meegenomen middels een bijeenkomst. Hierin werden aan de hand van vragen en de input van de vragenlijsten discussies gevoerd tussen gemeenteraadsleden. Een belangrijk signaal was dat veel ontwikkeld moest worden, maar het lijkt nu of de afgelopen jaren niks is gedaan. Een lid van de werkgroep zegt het volgende hierover: *“Een van de vragen was: ‘jullie noemen nu dat er van alles moet komen, maar heb je dat de afgelopen jaren niks gedaan? Wat heb je werkelijk gerealiseerd?’. Toen hadden we zoiets van: ‘ja, eigenlijk is dat een goede’”* (respondent 7, 2017). De werkgroep besluit terug te gaan naar de werkwijze zoals waarbij in 2012 de visie tot stand is gekomen. Jeugddagen en droomdagen worden georganiseerd waar jeugdigen, ouders, zorgverleners en gemeenteraden hun input kunnen geven. Met de dagelijkse taken binnen TTWW om jeugdzorg in de regio te organiseren, is er geen tijd en ruimte om hier invulling aan te geven. Om deze dagen te organiseren, input op te halen en het beleidsplan vorm te geven wordt een extern bureau ingehuurd. Een lid van de werkgroep geeft aan in deze dagen antwoord te willen op de volgende vragen: *“[...] terug te kijken van: goh, wat hebben we nu gedaan? zijn dat goede dingen? Welke inzichten hebben we gekregen? Wat zijn onze vervolgstappen? Dat beleidsplan bestaat uit: wat is ons proces, wat is ons doel, wat hebben we gedaan, welke inzichten hebben we eruit gekregen en wat zijn de logische vervolgstappen [...]”* (respondent 12, 2017). Tijdens deze dagen wordt bevestigd dat de visie uit “Schets Zorg voor Jeugd 2015” nog staat en gedragen is. Met gebruik van deze input is een eerste concept van het beleidsplan geschreven door het extern adviesbureau K2 Next. De zorgaanbieders herkenden hun input niet in dit concept. De wijze waarop K2 het beleidsplan opstelt, past niet bij het karakter van de regio West-Brabant West, stellen de werkgroepleden vast. De regio was vernieuwend en innovatief aan het transformeren. Het adviesbureau kwam met een standaard en wollig beleidsdocument. *“Ze hadden een bureau ingeschakeld om daar een plan voor te schrijven. Dat matchte niet. [...] Als dat niet strookt, dan moet*

je een keuze maken. Hetgeen wat geschreven was in het beleidsplan is overboord gegooid voor een groot deel” (respondent 15, 2017). De werkgroep besluit zelf het plan te schrijven en te stoppen met het adviesbureau. Onderdelen die de werkgroep niet kunnen gebruiken, wordt eventueel doorgeschoven naar andere werkgroepen of themagroepen. Een werkgroep lid zegt het volgende: *“We hebben dat zo uitgefilterd, dus bepaald: wat hoort in een beleidsplan en wat moeten we meenemen wat meer naar de werkgroep moet”* (respondent 7, 2017).

### 5.2.3 Organisatiestructuur & rolverdeling

In het TTWW-overleg is de afspraak gemaakt dat de werkgroepen de stukken uitwerken. Wanneer deze als concept gereed is, wordt het plan in het TTWW-overleg besproken. Een werkgroep lid geeft aan altijd invloed te hebben als onderdeel van het uitwerkende team. Je kan samen bepalen wat wel en wat niet op tafel te leggen of terug te koppelen. De respondent geeft aan: *“Je komt nooit onder je eigen referentiekader uit. Altijd stuur je toch een bepaalde... maak je toch een bepaalde interpretatie”* (respondent 7, 2017). TTWW-leden die geen onderdeel uitmaken van de werkgroep, geven aan dat de grotere gemeenten de meeste macht hebben. Zij geven aan dat dit komt omdat zij volledig ingezet worden op jeugd en daarmee over meer kennis, inzet en informatie beschikken. Hierdoor nemen ze een veel prominentere rol en benutten ze deze ook. Een respondent verwijst tijdens het interview naar de macht van de grotere gemeenten: *“Ik denk wel de grootste gemeenten, die doen ook het meeste en weten het meeste en hebben daardoor de grootste ervaring en kennis. Dat zou je kunnen uitdrukken als de meeste macht, omdat ze gewoon heel veel weten. Dat zijn dan ook toevallig de personen die het beleidsplan schrijven”* (respondent 10, 2017).

Als TTWW-leden gevraagd wordt naar de inhoud van het stuk, zijn meerdere leden niet op de hoogte van de inhoud van het beleidskader, omdat ze nog geen tijd hebben genomen om er kennis van te nemen. De interpretatie van de beleidsmedewerkers uit de regio is dat het vooral voortborduurde op bestaand beleid. De echt grote issues en thema's zijn in de afgelopen jaren uitgewerkt en nog niet afgerond. Een respondent reageert over het nieuwe beleidsplan: *“Het is een beetje bijshaven van wat er lag”* (respondent 8, 2017).

### 5.2.4 Positie & inhoud beleidsplan

In het beleidsplan 2018-2021 wordt sterk de nadruk gelegd op samenhang met andere domeinen en de rol van het regisseren, sturen en meten. De subtitel van het beleidskader is niet voor niks *‘Koersvast, op weg naar verbinden!’* (Transformatieteam West-Brabant West, 2017). Vooral het verbinden met de andere domeinen is een doel voor de komende periode. Mede door de tijdsdruk is in het vorige beleidsplan geen verbinding gemaakt met andere beleidsvelden. Vanuit de besturen van de gemeenten wordt ook verzocht om hiernaar te kijken (respondent 4, 2017). Eén van de werkgroep leden ziet het integraal verbinden als grootste opdracht: *“Dat zou onze grootste ambitie moeten zijn in ons nieuwe beleidsplan”* (respondent 12, 2017). Zo kan gedacht worden aan een visieontwikkeling over de verbinding tussen zorg en onderwijs en een samenwerking tussen jeugdprofessionals en professionals van andere domeinen stimuleren (Transformatieteam West-Brabant West, 2017). In het beleidsplan worden per onderdeel enkele doelen gesteld. De doelen zijn:

- Onderdeel 1: Zorglandschap: dit onderdeel bevat 4 doelen of ambities, namelijk
  - (1) Domein overstijgend verbinden: onderwijs in samenhang met jeugdzorg;
  - (2) Domein overstijgend verbinden: specialistische en preventieve zorg;
  - (3) Complexe zorg beter bieden: zorgcombinaties bieden gezamenlijk één traject;
  - (4) Gesloten jeugdzorg beter bieden: Jeugdzorg Plus verbinden aan gemeentelijke zorg.

- Onderdeel 2: Regierol van de 9 gemeenten: Het onderdeel bevat 2 doelen of ambities. (1) regie voeren: de 9 gemeenten met partners;  
(2) regie voeren: de 9 gemeenten onderling.
- Onderdeel 3: Samenwerken en organiseren:
  - (1) Domein overstijgend verbinden: jeugdzorg trekt samen op met andere domeinen;
  - (2) Rollen in de jeugdzorg versterken: duidelijke taken en verantwoordelijkheden;
  - (3) Rollen in de jeugdzorg versterken: professionals verwerven passende competenties.
- Onderdeel 4: Regie bij jeugdigen en ouders:
  - (1) Rollen in de jeugdzorg versterken: jeugdigen en gezin hebben de regie
- Onderdeel 5: Sturen en meten
  - (1) Regie voeren en resultaten monitoren: gestandaardiseerd meten op resultaat;

### 5.2.5 Effecten en resultaten

Ten tijde van de interviews, omstreeks september 2017, was het beleidskader enkel in concept beschikbaar en nog niet vastgesteld door TTWW en de gemeenten individueel. In het beleidskader wordt onder onderdeel 5: 'Sturen en meten' ingezet op het sturen van jeugdzorgbeleid op basis van gegevens over resultaten. Door metingen te doen op het gebied van kwaliteit, cliënttevredenheid en kosten van jeugdzorg, wil men vat krijgen op het behalen van beleidsdoelen in de praktijk. Het beleidskader bevat elf doelen. De wijze waarop de doelen worden geformuleerd maakt echter dat het meer ambities en activiteiten zijn. Het doel is bijvoorbeeld om specialistische en preventieve zorg te verbinden. De negen gemeenten verkennen met hun partners hoe deskundigen uit de specialistische jeugdzorg (niet-vrij toegankelijke zorg) kunnen helpen bij preventieve jeugdzorg. De formulering van het doel is weinig concreet. Het is niet specifiek genoeg (welke partners?), lastig meetbaar (een product, percentage of cijfer ontbreekt) en niet tijdsgebonden (wanneer moet het behaald zijn?). Een paragraaf over de financiën ontbreekt in het beleidskader. Er wordt bijvoorbeeld ingezet op het standaardiseren van monitoringsgegevens bij gemeenten. Hierdoor zullen de gegevens vergelijkbaar en complementair worden. De doorlopende kwaliteitsmeting zal landelijke indicatoren bevatten om zo een vergelijking te kunnen maken met andere regio's of gemeenten in Nederland (Transformatieteam West-Brabant West, 2017).

## 6 ANALYSE

Met gebruik van de empirische bevindingen uit hoofdstuk 5 zal een analyse gehouden worden met gebruik van de drie conceptuele modellen. De benaderingen zullen getoetst worden of en in welke mate deze het beleidsvormingsproces verklaren. Eerst zullen in een tabel de bevindingen gecategoriseerd worden, behorende bij een van de benaderingen. Vervolgens wordt de analyse beschreven per benadering van beide fases met gebruik van het conceptueel model uit paragraaf 3.1. Paragraaf 6.2 zal de analyse van de rationele benadering bevatten. Paragraaf 6.3 analyseert de politieke benadering per fase. De analyse van de institutionele benadering per fase wordt beschreven in paragraaf 6.4. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een synthese van de drie benaderingen.

### 6.1 CATEGORISERING VAN BEVINDINGEN

Onderstaande tabellen zullen overzicht bieden welke bevindingen tot welke benaderingen behoren. Omdat de bevindingen verhalend zijn beschreven, bieden onderstaande tabellen in een oogopslag overzicht waar welke bevindingen onder vallen. Tabel 6.1.1 zijn de bevindingen vanuit fase 1: de ontwikkelfase. Tabel 6.1.2 bevat de bevindingen van fase 2: de herijkingsfase. De informatie zal gebruikt worden voor de verdere uitwerking van de analyse.

#### Fase 1: Ontwikkelfase

<b>Rationele benadering</b>	<b>EFFECTIVITEIT</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Naast ambitie, principes en bewegingen zijn meetbare beleidsdoelen vastgesteld in het beleidsplan. De doelen streven naar een bepaald effect in de regio.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De TTWW-leden zien vooral de visie of ambitie als doel en het effect wat behaald wenst te worden.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De in het beleidsplan geformuleerde beleidsdoelen worden in de interviews niet genoemd als gevraagd wordt naar de doelen van het beleidsplan.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Met de beleidsdoelen is nauwelijks iets gedaan of ooit nog naar gekeken. De maatregelen die zijn getroffen, hebben geen bewust effect op de resultaten.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perceptie van de respondenten is dat de regio op de goede weg is om de gestelde ambitie te realiseren. Dit duurt nog wel jaren. De effecten van het beleid zijn niet te meten en worden gebaseerd op gevoel van respondenten.</li> </ul>
	<b>EFFICIENCY</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De capaciteit van middelen binnen de regio is niet voldoende om de taken uit te voeren waarvoor de regio in 2014 voor aan de lat staat richting 1 januari 2015. De efficiency van het beleid staat hiermee onder druk.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het (zorg-)systeem is er nog niet op ingericht om kosten en baten met middelen en maatregelen te verbinden. Efficiency binnen het domein is hiermee niet te achterhalen.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perceptie respondenten is dat investeringen hoog zijn, maar voor de langere termijn waardevol zijn geweest. Dit is niet te achterhalen met cijfers en monitoren.</li> </ul>

<b>SAMENHANG</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het beleidsplan heeft een nauwe samenhang met andere beleidstukken binnen het domein Jeugd. Dit creëert interne samenhang. Het beleid wordt versterkt door de koppeling van de beleidsstukken.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het beleidsplan heeft geen verbinding met andere domeinen. Het plan is verkokerd opgesteld. De externe samenhang is niet aanwezig.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokaal is wel een overkoepelend beleidsplan over de drie decentralisaties opgesteld. Dit houdt in dat op lokaal niveau externe samenhang vastgelegd wordt.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het belang van (externe) samenhang wordt wel erkend binnen TTWW.</li> </ul>
<b>MACHT</b>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De regio wenst het anders te doen dan het Rijk voor ogen heeft. Zij zoeken de randen op van het mogelijke waarop zij het zorgstelsel kunnen inrichten volgens hun visie. Bijvoorbeeld één budget voor jeugdzorg i.p.v. meerdere budgetten voor verschillende zorgactiviteiten. Ze gebruiken hun overtuigingen als macht om hun perceptie door te voeren.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Rijk dreigt de regio op enkele onderdelen de kleur rood toe te kennen van het stoplichtmodel. De regio besluit het netwerk en bronnen aan te boren en het adviesbureau AEF in te huren. Zij hebben een goed netwerk bij het Rijk en benutten dit om het Rijk milder te stemmen. Deze strategische beweging zorgt ervoor dat de regio op 'oranje' blijft staan.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De steller van het stuk, de projectleider van gemeente Bergen op Zoom, heeft een monopoliepositie over de inhoud van het beleidsplan. Zij stelt voor om het plan in het weekend te schrijven en de week daarop te bespreken in het TTWW-overleg. Ze benut haar positie en bronnen om macht uit te oefenen.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het beleidsplan wordt geschreven zonder tussentijdse afstemming met de regiogemeenten of TTWW. De steller benut de urgentie en daarmee tijdsdruk om het plan zonder afstemming met andere actoren op te stellen.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rolverdeling: In TTWW maakt ieder lid onderdeel uit van een themawerkgroep. Dit is zijn/haar specialiteit binnen het domein jeugd. Leden ondersteunen elkaar op deze thema's. Dit maakt dat de (inhoudelijke) macht over onderwerpen verdeeld wordt binnen de groep.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rolverdeling: De agendacommissie bestaat uit TTWW-leden van de drie grote gemeenten. Zij bereiden overleggen voor van het TTWW, leidinggevende overleggen en bestuurdersoverleggen. Zij hebben macht over de agenda's en inhoudelijke bespreekpunten.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rolverdeling: Medewerkers van grote gemeenten hebben meer invloed. Zij hebben meer middelen (tijd, kennis, budget) tot hun beschikking en vervullen daardoor vaak een trekkersrol. Een rol die macht geeft over de richting en wijze van uitvoering activiteiten worden ingezet.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belangen: Beleidsmedewerkers van grote gemeenten maken bewust een keuze in welke dossiers zij participeren. Zij wegen de belangen van de gemeente af en kiezen op basis daarvan waar ze prominent aanwezig willen zijn om hun perceptie te laten gelden.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belangen: TTWW-leden schrijven veel invloed toe aan collega's met veel ervaring en kennis. Zo wordt inbreng van de beleidsmedewerker van Etten-Leur zeer serieus genomen. Dit geeft macht.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belangen: De projectleider van Bergen op Zoom geeft aan uiteindelijk te werken voor gemeente Bergen op Zoom. Als de mogelijkheid daar is zal ze het zo beïnvloeden en/of verwerken dat het goed past voor de gemeente Bergen op Zoom. Bewust wordt gekozen waar de aanwezigheid prominent moet zijn om macht uit te oefenen. Het is aan de andere leden om hun inbreng te doen.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TTWW houdt supervisie op het beleidsplan. Die geeft ze macht op de uitwerking van het plan.</li> </ul>
<b>Institutionele benadering</b>	<b>REGELS</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regels: Het beleidsplan is wettelijk verplicht vanuit de Jeugdwet, die door het Rijk is ingevoerd. Hiermee geven gemeenten inzicht in hun ambitie, doelen en aanpak op jeugdzorg.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Rijk legt gemeenten de verplichting op een beleidsplan uit te werken middels toezicht op de inrichting van de nieuwe Jeugdwet. Het Rijk legt regels op.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Rijk geeft met gebruik van focuslijsten (vanuit de VNG) aan wat, wanneer en hoe zaken opgeleverd of ingeregeld moeten zijn. Zo reguleert het Rijk de inrichting van de wet op regionaal niveau.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Rijk stelt de invoering van de Jeugdwet op 1 januari 2015 en legt gemeenten op gereed te zijn met de transitie van jeugdzorg naar de gemeenten.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het Rijk verplicht gemeente samen te werken met (sub-) regiogemeenten bij de inrichting van decentralisatie van jeugd.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door het systematisch terugdringen van de middelen vanuit het Rijk, verplicht men de regio's om direct de transformatie in te zetten. Op deze manier reguleert het Rijk de verandering.</li> </ul>
	<b>PRAKTIJKEN</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De VNG biedt in opdracht van het Rijk procesmanagers, platforms met best practices, voorbeeldplannen en voorbeeld verordeningen aan om zo sturing te geven op de invoering van jeugdzorg. Informeel beïnvloedt de VNG de gedragingen van de regio's.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Met gebruik van het stoplichtmodel houdt het Rijk toezicht en controle op de voortgang van de invoering van jeugdzorg. Het Rijk dreigt de gemeenten op enkele elementen op 'rood' te zetten. Met dit instrument beïnvloedt het Rijk gedragingen in de praktijk.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Door waarschuwingen van het Rijk over ingrijpen wanneer het zorgstelsel niet op 1 januari 2015 is ingericht, liggen de prioriteiten in de regio elders dan bij het beleidsplan. Het gedrag van de regio verandert door de informele regel dat ingrijpen niet is toegestaan.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het beleidsplan is geschreven met gebruik van reeds bestaande beleidsstukken: de inhoud van de visie en het inrichtingskader. De inhoud van het plan wordt beperkt door reeds bestaande kaders.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De keuzes over het beleid zijn eerder gemaakt met de uitwerking van de visie en het inrichtingskader. Van beleidsopties voor het beleidsplan is hierdoor geen sprake.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Input die gewonnen wordt in de themawerkgroepen wordt gebruikt voor de inhoud van het beleidsplan. Het beleidsplan wordt beperkt in</li> </ul>

	z'n opties door reeds genomen (informele) besluiten.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>De lay-out en opzet van landelijke voorbeelden is gebruikt voor de vormgeving en opbouw van het beleidsplan. De invulling van het beleidsplan wordt hierdoor beperkt en beïnvloed.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Omdat het Rijk zo veel verplichtingen oplegde waar de regio's en gemeenten per 1 januari 2015 aan moesten voldoen, lagen in eerste instantie prioriteiten elders. Pas eind 2014 ontstond de urgentie voor het hebben van een beleidsplan, omdat andere verplichtingen gerealiseerd waren en hier nog aan voldaan moest worden. Door het toezicht van het Rijk worden de gedragingen van de regio beïnvloed.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>De regio wordt gezien als best practice. Landelijke en regionale instanties komen de werkwijze van TTWW aanschouwen en nemen dit over. De regio beïnvloedt hiermee de andere regio's.</li> </ul>
	<b>VERHALEN</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>De regio West-Brabant West heeft, als instituut, een activistisch karakter.</li> </ul>

Tabel 6.1.1: Bevindingen per benadering van fase 1, de ontwikkelfase.

## Fase 2: Herijkingfase

<b>Rationele benadering</b>	<b>EFFECTIVITEIT</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>In het beleidskader wordt verbetering van het sturen en meten van doelen en resultaten geambieerd. Gegevens worden gestandaardiseerd en gemonitord. Het vergroten van de effectiviteit van het beleid wordt nagestreefd.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>De gestelde doelen van het beleidskader zijn geformuleerd als ambities en/of activiteiten. In de uitvoering zullen de effecten lastig te meten en te herleiden zijn.</li> </ul>
	<b>EFFICIENCY</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Omdat de dagelijkse taken binnen TTWW voor het organiseren van de jeugdzorg in de regio alle tijd vraagt is er voor de werkgroep geen tijd en ruimte om de aanpak en invulling van het beleidsplan uit te voeren. Om het beleidsplan (effect) daadwerkelijk voor 1 januari 2018 op te leveren, wordt er ingehuurd (efficiency).</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het beleidskader bevat geen financiële paragraaf. De efficiency van de uitvoering van het beleid zal lastig meetbaar zijn.</li> </ul>
	<b>SAMENHANG</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het beleidskader heeft een nauwe samenhang met bestaande beleidsstukken. Het kader bevat interne samenhang met overige stukken uit het Jeugd domein.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>De inhoud van het beleidskader legt sterk de nadruk op samenhang met andere domeinen en met externe partijen. De ambitie is deze verbinding te maken. Het kader ambieert de externe samenhang te vergroten.</li> </ul>

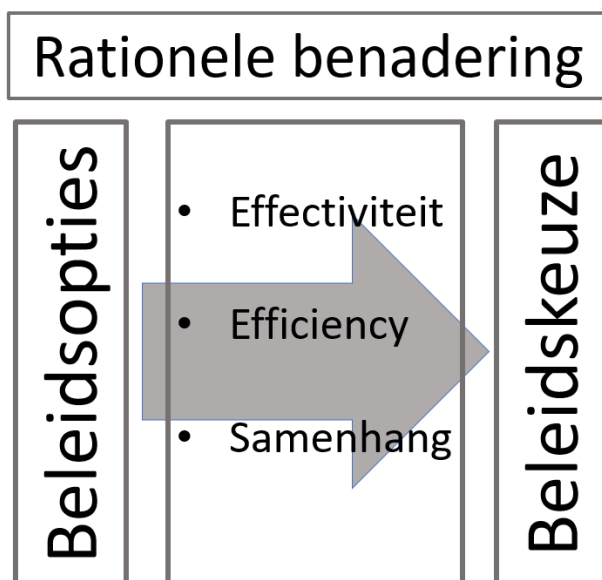


<b>Politieke benadering</b>	<b>MACHT</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Voor de uitwerking van het beleidsplan wordt een werkgroep geformeerd, bestaande uit de beleidsmedewerkers van de drie grote gemeenten. Hun macht over de koers van het beleid groeit hiermee drastisch.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diverse bijeenkomsten worden georganiseerd om input op te halen voor het beleidsplan. Zo wordt er een bijeenkomst voor raadsleden georganiseerd. Ouders, zorgverleners en jeugdigen worden gevraagd tijdens sessies hun inbreng te leveren. De bijeenkomst biedt de stakeholders de mogelijkheid om hun perceptie naar voren te brengen en macht uit te oefenen binnen de georganiseerde arena's.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>De zorgverleners herkenden zich niet in de eerste conceptversie van het beleidsplan, geschreven door het externe adviesbureau. Dit heeft de werkgroep mede doen besluiten afscheid te nemen van het adviesbureau en het concept naar de prullenbak te verwijzen. Zorgverleners voeren hier hun macht uit.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Macht in uitvoering: de werkgroep neemt het besluit om te stoppen met het adviesbureau en opnieuw te beginnen. De werkgroep informeert TTWW hierover en besluit het beleidsplan zelf te gaan schrijven.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nu de werkgroep zelf de input gaat verwerken, groeit de macht over de inhoud van het beleidsplan. De werkgroepleden bepalen zelf wat er wel en niet inkomt.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rolverdeling: TTWW-leden, die geen onderdeel uitmaken van de werkgroep 'beleidsplan', schrijven de medewerkers van de drie grote gemeenten de meeste macht toe. Dit komt met name doordat zij voltijd aan jeugd kunnen besteden en daarom over meer kennis, inzet, netwerk en informatie beschikken, wat zij vervolgens kunnen benutten.</li> </ul>
<b>Institutionele benadering</b>	<b>REGELS</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regels: het beleidsplan blijft wettelijk verplicht vanuit de Jeugdwet, die door het Rijk is ingevoerd. Hiermee geven gemeenten inzicht in hun ambitie, doelen en aanpak op jeugdzorg.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nu de jeugdzorg is ingevoerd, is het Rijk minder prominent aanwezig. Met hun taak als toezichthouder bij gemeenten en op de uitvoering van de wet en het toekennen van de middelen heeft het Rijk nog wel invloed. In de praktijk is dit minder voelbaar. De invloed van regels is zoveel mogelijk beperkt.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Op de beleidskoers die wordt in gezet is de invloed vanuit het Rijk klein. Het kader stellend karakter van het Rijk beperkt zich tot wet en regelgeving.</li> </ul>
	<b>PRAKTIJKEN</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Het beleidsplan drijft op reeds bestaande beleidsstukken: de inhoud van de visie en het inrichtingskader blijft van kracht. Het wordt gezien als bijschaven voor wat er al was. De inhoud van het plan wordt hiermee beperkt door bestaande (beleids-)kaders.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>De VNG faciliteert de regio's en gemeenten met contactmomenten tussen gemeenten, waarbij men van elkaar kan leren. Hiermee stuurt de VNG informeel het gedrag van de regio's over het te voeren beleid.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Voor de aanpak van het beleidsplan wordt dezelfde werkwijze als van de visie gebruikt.</li> </ul>	

Tabel 6.1.2: Bevindingen per benadering van fase 2, de herijkingsfase.

## 6.2 RATIONELE BENADERING

In deze paragraaf zal de empirische data nader geanalyseerd worden met gebruik van het conceptueel model van de rationele benadering. Het conceptueel model is:



Het conceptueel model gaat ervan uit dat de keuze tot beleid tot stand komt via de variabelen effectiviteit, efficiency en samenhang. Deze drie samen vormen de rationele benadering van beleidsvorming. Effectiviteit houdt in dat de maatregelen die worden ingezet, leiden tot het realiseren van de beoogde doelstellingen en resultaten. Efficiency verwijst naar de kosten en baten in relatie tot de middelen van beleid. Kortom naar de doelmatigheid van beleid. Samenhang verwijst naar het belang van bekrachtiging met ander beleid en het voorkomen van tegenstrijdigheid van ander beleid. Van het rationeel model zal de relatie tussen beleids optie en beleidskeuze via elke variabele worden geanalyseerd en worden beschreven. De rationele benadering is de eerste van de drie benaderingen waarmee het beleidsvormingsproces van het beleidsplan ‘Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2015-2017’ en het beleidskader ‘Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2018- 2021’ zal worden verklaard. Als het ware kijken we met een lens van de rationele benadering naar het proces. Deze “lens” bevat de eerder beschreven variabelen effectiviteit, efficiency en samenhang.

### 6.2.1 Effectiviteit

Bij effectiviteit wordt gekeken of de ingezette maatregelen geleid hebben tot het realiseren van de beoogde doelstellingen (output) of resultaten (outcomes). Naast de ambities, principes en bewegingen zijn meetbare beleidsdoelen opgenomen in het beleidsplan van 2015-2017, die bepaalde effecten binnen het domein Jeugd nastreven. Ondanks een formulering van de beleidsdoelen, is de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuzes via effectiviteit in het beleidsvormingsproces van het beleidsplan ‘Zorg voor jeugd West-Brabant West 2015-2017’ niet te herleiden. Dit heeft meerdere oorzaken die enige overlap met elkaar vertonen. Ten eerste benoemen de beleidsmedewerkers, die met elkaar samenwerken binnen het Transformatieteam West-Brabant West (TTWW) en verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid, de beleidsdoelen niet als daarnaar gevraagd wordt. Geen enkele beleidsmedewerker refereert

daarnaar. De tweede oorzaak is dat een groot deel van de respondenten de visie of ambitie zien als het doel wat wordt nagestreefd en het effect wat TTWW wenst te bereiken. De visie is volgens enkele respondenten nog verre van bereikt. Kleine stappen in de goede richting zijn gemaakt, maar het einddoel is nog niet in zicht. De derde en laatste oorzaak is dat er geen relatie is tussen beleidsopties en beleidskeuze door gebrek aan effectiviteit. Respondenten geven aan dat nauwelijks iets gedaan is met de beleidsdoelen. Niet bewust is geprobeerd een effect te realiseren en het resultaat te behalen. Gesteld kan worden dat de doelen na vaststelling weinig tot niet nagestreefd zijn. De oorzaken tezamen verklaren dat, ondanks het opnemen van doelen waar een meetbaar resultaat voor te behalen is, TTWW niet doelbewust maatregelen inzet om een bepaald effect te behalen in de regio. Eventuele resultaten, die te koppelen zijn aan beleidsdoelen uit het beleidsplan, worden niet (bewust) behaald.

De relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze via effectiviteit is bij de beleidsvorming van het beleidskader 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2018-2021' ook niet te herleiden. Meerdere oorzaken geven aanleiding om deze conclusie te trekken. De eerste en belangrijkste oorzaak is dat het lastig te bepalen is wat het beleidskader voor effect heeft. Het beleidskader is december 2017 door TTWW vastgesteld en vervolgens aan de collega's van de individuele gemeenten aangeboden. In dit korte tijdsbestek is het effect (nog) beperkt. Daarbij zijn de respondenten geïnterviewd toen het concept beleidskader in TTWW aangeboden werd. De meeste respondenten hadden nog geen kennisgenomen van de inhoud van het plan. Wel kan geanalyseerd worden of het beleidskader gevormd en opgesteld is om effect te behalen. In het beleidskader 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2018-2021' wordt onder vijf onderdelen de doelen beschreven. Het beleidskader bevat elf doelen. De wijze waarop de doelen worden geformuleerd maakt echter dat het meer ambities en activiteiten zijn. De formulering van de doelen is weinig concreet. Het is niet specifiek genoeg (welke partners?), lastig meetbaar (een product of percentage of cijfer ontbreekt) en niet tijdsgebonden (wanneer moet het behaald zijn?). Het is veilig te stellen dat maatregelen die worden genomen moeilijk (of juist te makkelijk) te herleiden zullen zijn naar de doelen uit het beleidskader en daardoor in effect resulteren. Dit is de tweede oorzaak waardoor de relatie via effectiviteit niet is te herleiden. Het beleidskader bevat het onderdeel 'Sturen en meten'. Het onderdeel bevat in hoofdlijnen twee doelen: (1) een doorlopende kwaliteitsmeting van jeugdzorg wordt ingezet, (2) gegevens van de back-offices van de negen gemeenten worden gestandaardiseerd. Beide acties of doelen zullen bijdragen aan het meten van effecten van maatregelen in de regio. Echter ontberen ze een relatie met de overige onderdelen in het kader. Het vergroten van de effectiviteit wordt hiermee wel nagestreefd. De globale doelen die zijn geformuleerd in het beleidskader worden gestaafd door de respondenten als gevraagd wordt naar de doelen. Veel doelen bevatten de ambitie om verbinding te leggen tussen bijvoorbeeld partijen en maatregelen. Los van dat in een dergelijke korte tijd te bepalen is of het beleidskader effectiviteit ademt, is al met al vast te stellen dat het beleidskader er niet op is gericht om effecten op doelen te behalen. Dit komt voornamelijk door de wijze van het formuleren van de doelen die het beleidskader bevat en de relatie die het ontbeert met het onderdeel 'Sturen en meten'. De relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze via effectiviteit is niet te herleiden bij de vorming van het beleidskader.

### 6.2.2 Efficiency

Een efficiënt beleid is doelmatig opgezet. Het verwijst naar de kosten en baten van beleid in relatie tot de middelen. Meerdere bevindingen staven dat, bij de vorming van het beleidsplan 2015-2017, er geen relatie is tussen beleidsopties en beleidskeuze via efficiency. Een eerste bevinding is: in het beleidsplan is een hoofdstuk financiën opgenomen. De financiële uiteenzetting beperkt zich tot het duiden van het totaalbudget en de verdeling per gemeente vanuit het Rijk. Daaronder worden zorguitgaven omschreven. Financiële specificaties op hoofdlijnen ontbreken. Overige investeringen

als inzet van medewerkers ontbreken in het beleidsplan. Het beleidsplan schiet te kort aan informatie om de efficiency van het beleid te kunnen meten. Een tweede bevinding is dat het zorgstelsel, wat in de regio is ingevoerd, er niet op ingericht is om kosten en baten inzichtelijk te maken en vervolgens te verbinden met middelen en maatregelen. Dit is een tweede verklaring dat efficiency niet is te achterhalen in dit beleid. In de praktijk is vast te stellen dat de capaciteit van inzet, als onderdeel van de middelen, onvoldoende aanwezig is om de taken uit te voeren waarvoor de regio in 2014 aan de lat staat. Prioriteiten worden bestempeld en overige taken worden uitgesteld door de te beperkte beschikbare middelen. Alles afwegend kan worden verklaard dat het beleid niet is gevormd om efficiency inzichtelijk te krijgen, laat staan uit te voeren. Er is geen relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze via efficiency bij de vorming van het beleidsplan.

De relatie van beleidsopties en beleidskeuze via efficiency is in het onderzoek niet te herleiden naar de beleidsvorming van het beleidskader 2018-2021. Net als bij effectiviteit is het korte tijdsbestek waar binnen het beleidskader actief is een belangrijk element dat het lastig maakt dit te bepalen. De analyse kan en wordt uitgevoerd op het proces en de inhoud van het beleidskader. Het beleidskader bevat geen financiële paragraaf waarin middelen worden toegeschreven aan de onderdelen of doelen van het beleidskader. Met het oog op efficiency zal het lastig te herleiden zijn aan welke middelen de kosten en de baten te koppelen zijn. Zoals eerder aangegeven bevat het beleidskader doelen en activiteiten die verbetering van sturen en meten nastreven. De beperkte diepgang van deze paragraaf en het ontbreken van een relatie tot de andere doelen in het beleidskader maakt dat efficiency lastig meetbaar wordt. Een flinterdunne relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze via efficiency is het inhuren van een adviesbureau om tijdig het beleidskader op te leveren. De dagelijkse taken voor het organiseren van jeugdzorg in de regio binnen TTWW en de werkgroep bieden namelijk geen tijd en ruimte voor de aanpak en het uitwerken van het beleidskader voor 1 januari 2018. Om het effect (oplevering beleidsplan voor 1 januari 2018) te behalen, wordt door de werkgroep een extern adviesbureau ingehuurd (efficiency). Deze bevinding is te fragiel, mede gezien de analyse van efficiency binnen het beleidskader, om via efficiency de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze te herleiden bij de vorming van het beleidskader.

### 6.2.3 Samenhang

De derde en laatste variabele van de rationele benadering is samenhang. Samenhang is de verwijzing naar het belang van geen strijdigheid maar juist bekrachtiging met ander beleid van zowel de organisatie als daarbuiten. De relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze via samenhang is mogelijk tweeledig te beantwoorden. Samenhang is namelijk te onderscheiden in interne en externe samenhang. Als de interne samenhang wordt geanalyseerd, zien we het volgende: het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2015-2017' heeft een sterke binding met andere beleidsstukken binnen het domein Jeugdzorg in de regio. Het beleidsplan is een verdieping en uitwerking van de visie en het inrichtingskader die reeds zijn opgesteld. Daarnaast is het opgesteld met de informatie die op dat moment bekend was vanuit de werkgroepen. Dit creëert samenhang en versterkt het beleid door de onderlinge verbondenheid van de beleidsstukken. Het is vast te stellen dat het plan een sterke interne samenhang binnen het domein jeugd vertoont. Echter is het beleidsplan niet opgesteld om deze samenhang te creëren. De interne samenhang ontstaat omdat het beleidsplan wordt beïnvloed door reeds opgesteld beleid en niet wordt verbonden. Wanneer de externe samenhang wordt bekeken, ontstaat een ander beeld. Het creëren van externe samenhang wordt niet nagestreefd bij het opstellen van het beleidsplan. Het beleidsplan is verkokerd opgesteld ten opzichte van andere beleidsvelden en heeft geen verwijzingen gemaakt naar andere beleidsvelden. Dit komt omdat in deze periode de focus volledig op de inrichting van jeugdzorg lag. In beginsel wordt de verbinding wel gezocht middels bijeenkomsten, maar verliezen de domeinen elkaar uit het oog omwille van hogere belangen zoals het inrichten van de stelsels. Een bijzondere bevinding is dat

op lokaal niveau de externe samenhang, specifiek de drie decentralisaties, wel is gecreëerd. Gemeenten hebben separaat van elkaar namelijk een koppelnotitie opgesteld. Binnen TTWW wordt wel erkend dat externe samenhang belangrijk zou moeten zijn. Samengevat is de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze via samenhang bij de vorming van het beleidsplan niet te verklaren.

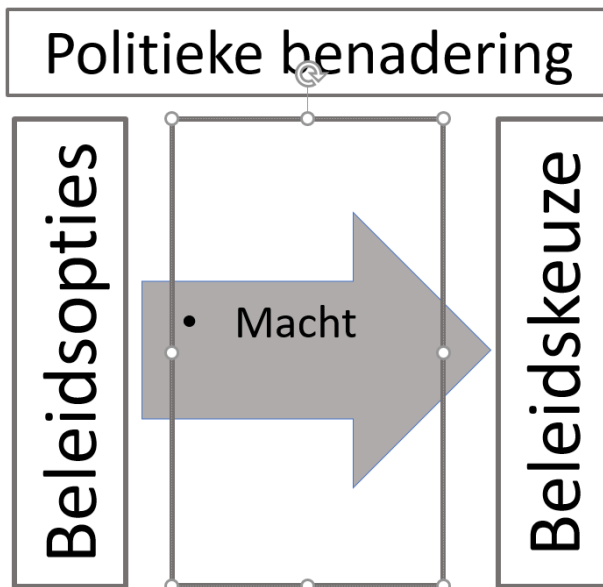
Bij de vorming van het beleidskader 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2018-2021' is de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze via samenhang goed te herleiden. Zoals bekend is bevat samenhang twee componenten: interne en externe samenhang. In het begin van de vorming van het beleidskader wordt geconcludeerd dat de visie 'Schets Zorg voor Jeugd 2015 West-Brabant West' ongewijzigd actueel is. De interne samenhang wordt gemaakt door met het beleidskader aan te sluiten op de visie en daarmee het beleid te versterken. Een tweede bevinding is dat het beleidsplan meerdere doelen bevat die interne samenhang nastreven en aansluit op bestaand beleid. Een dergelijk proces en een dergelijke uitwerking verwijst naar een duidelijke relatie tussen opties en keuze via interne samenhang om te komen tot beleidsvorming. Om externe samenhang te herleiden, is het tijdsbestek waarbinnen het beleidskader actief is, te kort. Wel is de samenhang bij de vorming van het beleid en de intentie met het beleid te analyseren. Een bevinding vanuit de interviews is dat een belangrijk doel is de integrale verbinding te maken tussen jeugdzorg en andere domeinen, met in het bijzonder de drie decentralisaties. Deze ambitie is terug te vinden in het beleidskader. Te verklaren is dat externe samenhang is te herleiden via de relatie tussen optie en keuze doordat de intentie hiervoor zowel vanuit de interviews als de documenten zijn te vinden. Het geheel overziend is binnen het beleidsvormingsproces van beleidsopties naar beleidskeuze te herleiden dat het beleidskader met het doel is opgesteld om samenhang te creëren, zowel intern als extern. Kortom: de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze via samenhang is goed te herleiden.

#### 6.2.4 Deelconclusie

Het geheel overwegend kan geconcludeerd worden dat aan de hand van de empirie, met gebruik van de drie theoretische variabelen effectiviteit, efficiency en samenhang, de rationele benadering niet het beleidsvormingsproces van beleidsopties naar beleidskeuze van het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2015-2017' en het beleidskader 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2018-2021' kan verklaren. Er zijn wel aspecten van de rationele benadering te herleiden binnen de variabelen, maar deze drukken geen of onvoldoende een stempel op de beleidskeuze vanuit beleidsopties. Bij beide beleidsdocumenten is vast te stellen dat het beleid niet is ingegeven met effectiviteit. Dit heeft twee oorzaken bij het beleidsplan, omdat de beleidsdoelen niet worden uitgevoerd en/of nagestreefd door de beleidsmedewerkers van TTWW. Bij het beleidskader zijn de doelen niet concreet genoeg beschreven, waardoor effectiviteit niet meetbaar is en doelen niet kunnen worden verbonden aan resultaten. Ook efficiency is niet in beide beleidsdocumenten ingegeven. Voor beide documenten geldt dat de middelen onvoldoende inzichtelijk zijn en daarmee niet te koppelen zijn aan doelen, resultaten en maatregelen. Samenhang heeft geen enkele inbreng bij de vorming van het beleidsplan. Aspecten van interne samenhang zijn te zien, maar deze zijn niet ontstaan vanuit het belang samenhang. Het beleidskader laat zien dat het is ingegeven vanuit samenhang. Het beleidskader sluit aan op bestaand beleid en de inhoud bevat de intentie om met andere beleidsvelden te verbinden.

### 6.3 POLITIEKE BENADERING

In deze paragraaf zal de empirische data nader geanalyseerd worden met het gebruik van het conceptueel model van de politieke benadering. Het conceptueel model:



Het conceptueel model gaat ervan uit dat de keuze tot beleid tot stand komt via de variabele macht. Deze vormt de politieke benadering van beleidsvorming. Macht is te definiëren als een relatie tussen twee actoren waarbij onderlinge interactie en connectie bestaat. Hiermee laat de ene actor de andere actor iets doen, wat die actor normaliter niet zou doen. Ook als het gaat om het aspect van geen besluitvorming, is de factor macht te benutten. Macht kan namelijk benut worden om geen gevolg te geven aan bepaalde besluiten. Actoren hebben hun overtuigingen, bronnen, strategieën en netwerk als instrumenten om hun macht uit te oefenen. Met gebruik van de variabelen zal de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze via macht worden beschreven en wordt de politieke benadering geanalyseerd.

#### 6.3.1 Macht

De vorming van het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2015-2017' vond plaats in 2014. Binnen het beleidsvormingsproces is een duidelijke relatie te verklaren tussen beleidsopties en beleidskeuze via macht. Verschillende bevindingen verklaren deze relatie; bevindingen die direct zijn te relateren aan het beleidsplan en machtsbevindingen die indirect een rol hebben gespeeld.

TTWW heeft - in eerste instantie - de macht over de aanpak en inhoud van het beleidsplan. Zij zijn verantwoordelijk voor het opleveren van het beleidsplan voor 1 januari 2015. TTWW geeft één TTWW-lid de opdracht om het beleidsplan op te stellen: de projectleider van Bergen op Zoom. Omdat het plan op korte termijn opgeleverd dient te worden, krijgt zij het vertrouwen vanuit TTWW. Dit is ook de aanleiding waardoor de kritische feedback op het beleidsplan minimaal is. Het beleidsplan is opgesteld en nagenoeg ongewijzigd vastgesteld in één week. Geconstateerd kan worden dat de steller hiermee een monopolypositie over de inhoud van het beleidsplan verkrijgt. Het verkrijgen van een dergelijke machtspositie is te motiveren. Omdat het plan in een zeer kort tijdsbestek opgeleverd en vastgesteld moest worden, ontstond macht bij één enkel persoon. Het benutten van macht is echter een keuze. Het valt niet uit te sluiten dat de steller van het beleidsplan deze positie met gebruik van strategie als machtsmiddel bewust heeft verworven. De empirie bevestigt dat medewerkers van de grotere gemeenten uit de regio strategische posities innemen om invloed uit te oefenen op strategische dossiers en thema's. Het (niet) inzetten van het netwerk is ook

een instrument om macht te verwerven. De steller van het beleidsplan benut dit instrument door kritische feedback op het plan tot een minimum te beperken. Bovenstaande analyse vanuit de empirie wordt bekrachtigd vanuit de steller van het plan met de verklaring dat als de mogelijkheid zich voor doet, ze de inhoud zo zal beïnvloeden dat het net beter past voor de gemeente waarvoor ze werkt. Met de vorming van het beleidsplan was hier alle gelegenheid voor. Samengevat bevestigt de empirie de theorie van Dahl: macht betekent de andere actor iets laten doen wat de actor normaliter niet zou doen. Ten eerste zouden acht gemeenten normaliter niet toestaan dat één beleidsmedewerker van één gemeente samen met een collega van dezelfde gemeente het beleidsplan van de regio zou opstellen. Ten tweede zou normaliter een samenwerkingsverband het niet toe laten dat een belangrijk stuk als een beleidsplan van de regio tijdens één overleg wordt besproken en nagenoeg ongewijzigd wordt vastgesteld. Kortom: er is een directe relatie te zien tussen beleidsopties en beleidskeuze door macht.

Indirect heeft macht mogelijk nog extra invloed gehad op de vorming van het beleidsplan. Een analyse: een machtsspel tussen actoren is er een tussen de regio en het Rijk. Uit interviews blijkt dat de regio het anders wenst te doen dan het Rijk voor de decentralisatie voor ogen heeft. Overtuigd van het gelijk van de regio wordt doorgezet en de perceptie uitgevoerd. De keuze van beleid kan zijn beïnvloed door het benutten van macht met het doorzetten van hun overtuiging. De vorming van beleid door macht is tevens te verklaren door het inhuren van een extern adviesbureau AEF. Omdat het Rijk dreigt in te grijpen op enkele onderdelen in de regio, besluit de regio hun netwerk en bronnen aan te boren en het adviesbureau AEF in te huren. AEF voert, in opdracht van de regio macht (netwerk en bronnen) uit om het Rijk milder te stemmen. Met deze strategische beweging wordt ingrijpen voorkomen. Geconstateerd kan worden dat de twee bevindingen over de relatie tussen de regio en het Rijk een empirische bevestiging is van de theorie over macht van Dahl. De regio beïnvloedt namelijk het Rijk om geen vervolg te geven aan bepaalde besluiten en/of overtuigingen. Dit heeft ertoe geleid dat invloed heeft plaats gevonden met gebruik van macht op de keuze van beleid, inrichting en maatregelen die zijn verwerkt in de visie, het inrichtingskader en uiteindelijk het beleidsplan.

Als de rollen binnen de regio geanalyseerd worden, springen andere zaken in het oog. De werkgroep agendacommissie bereidt de TTWW, management en bestuurlijk overleggen voor en bepaalt de agenda. Lid van deze werkgroep zijn de beleidsmedewerkers van de drie grote gemeenten. Geconcludeerd kan worden dat deze strategische posities bewust worden ingenomen door de leden. De empirie bevestigt namelijk dat de medewerkers van de grote gemeenten bewust keuzes maken waarin ze wel en niet participeren binnen jeugdzorg en TTWW. De belangen van hun gemeente wegen ze daarin sterk mee. Uit de empirie blijkt ook dat medewerkers meer invloed en macht toe kennen aan de medewerkers met veel ervaring en kennis en specifiek aan medewerkers van de grote gemeenten. Zij verbinden dit aan de grotere slagkracht door middelen (informatie, tijd en/of budget) van medewerkers. In beide gevallen zijn het medewerkers van de grote gemeenten ten opzichte van kleine(re) gemeenten. De empirie bevestigt in dit geval de theorie over de instrumenten van macht. Met als gevolg de bevestiging dat meer macht ligt bij de medewerkers van de grotere gemeenten en zij met hun strategische posities andere actoren beïnvloeden over beleid en daaruit voortkomende maatregelen.

Binnen TTWW is de samenwerking op dezelfde wijze georganiseerd tijdens de vorming van het beleidskader 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2018-2021'. TTWW geeft voor de uitwerking van het beleidskader opdracht aan een werkgroep bestaande uit de beleidsmedewerkers van de drie grote gemeenten Bergen op Zoom, Roosendaal en Etten-Leur. Omdat TTWW zelf niet de tijd en ruimte heeft om het beleidskader uit te voeren, terwijl er eind 2017 een nieuw beleid moet liggen, is

deze werkgroep geformeerd. Deze werkgroep huurt een extern adviesbureau in voor de uitwerking en uitvoering. Naast de reeds bestaande macht binnen TTWW vanuit de agendacommissie, wordt opnieuw meer macht verkregen over het beleid. Het is niet uit te sluiten dat het verkrijgen van de positie bewust is ingenomen. Dit is te verklaren omdat een medewerker van een grote gemeente aangeeft op strategische posities wenst te zitten waar de keuzes gemaakt worden. Dit is een bevestiging vanuit de empirie van het instrument 'strategie' om macht te verwerven. Een bekrachtiging van deze verklaring is de bevinding dat niet-leden van de werkgroep ook in deze fase medewerkers van de grote gemeenten meer macht toekennen. Meer macht door de beschikbaarheid van meer tijd, budget en informatie. Opnieuw bevestigt de empirie de theorie over de instrumenten van macht. De werkgroep benut ook zijn machtspositie door het extern adviesbureau van de opdracht te halen, nadat de werkgroep op het concept beleidskader veel kritiek heeft en ontvangt. Het concept beleidskader wordt vernietigd. De werkgroep besluit het beleidskader zelf uit te werken. De werkgroep voert haar macht uit, neemt een besluit zonder afstemming met TTWW en vergroot de macht over de inhoud van het beleidskader. Vanuit de empirie wordt hiermee een duidelijke relatie gegeven tussen beleidsopties en beleidskeuze door macht. Het is een empirische onderbouwing van de theorie over macht van Dahl.

Het is te verklaren dat externe belanghebbenden ook macht hebben uitgeoefend op het beleidsvormingsproces. Om input te verkrijgen voor het beleidskader, worden bijeenkomsten georganiseerd met de ondersteuning van het extern adviesbureau. De bijeenkomsten bieden partijen de mogelijkheid om hun overtuigingen naar voren te brengen en te agenderen. Zij kunnen hiermee macht uit oefenen. Dit gebeurt ook. Geconstateerd wordt dat zorgverleners zich niet herkennen in het concept beleidskader. Dit heeft tot gevolg dat het eerste concept verwijderd wordt, de opdracht voor het extern bureau wordt beëindigd en de regio zelf het beleidsvormingsproces gaat oppakken. Conclusie is dat zorgverleners - als actor - met gebruik van macht de werkgroep (als actor) iets laten doen wat de werkgroep normaliter niet zou doen. Hiermee wordt verwezen naar de werkgroep die beweegt om de opdracht met het extern bureau te beëindigen. Het voorgaande is een duidelijke bevinding uit de empirie die de theorie van macht onderschrijft. Dus is via macht de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze te herleiden.

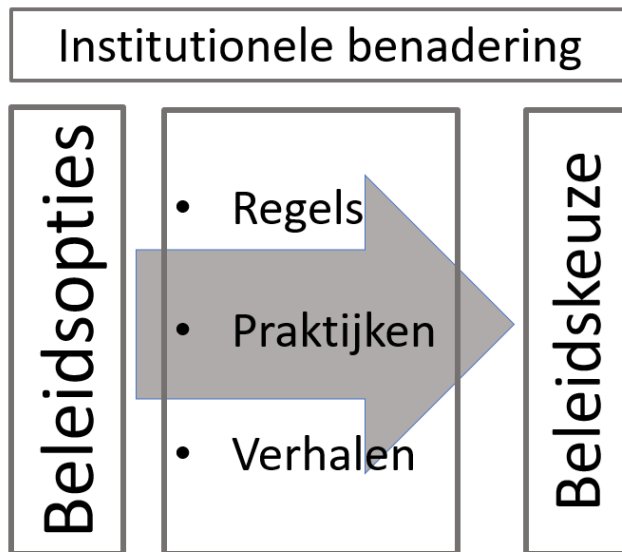
### 6.3.2 Deelconclusie

Samengevat is de conclusie dat - aan de hand van de empirie, met gebruik van de variabele macht - de politieke benadering het beleidsvormingsproces van beleidsopties naar beleidskeuze van het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2015-2017' en het beleidskader 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2018-2021' verklaart. Veel aspecten van macht herleiden de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze. Het beleid is ingegeven met macht bij beide beleidsdocumenten. Macht is bij het beleidsplan te herleiden vanuit meerdere oorzaken. Ten eerste met de positie die de steller van het plan heeft verkregen van TTWW en met de wijze waarop de steller met deze machtspositie omgaat. Ten tweede heeft TTWW als actor macht uitgeoefend op het acteren van het Rijk in de regio. Met het terugdringen van de invloed van het Rijk is de relatie tussen beleidsopties en -keuze beïnvloed. Het beleidskader is ingegeven door macht vanuit de werkgroep en externe belanghebbenden. Een verklaring hiervoor is dat TTWW macht geeft aan een kleine groep medewerkers van de drie grote gemeenten. Het benutten van deze machtspositie wordt bewust afgewogen en opgezocht. Een tweede verklaring is de externe macht die zorgverleners hebben gehad op het beleidskader. Mede met de inbreng van deze belanghebbenden is het eerste concept vernietigd en is het beleidskader opnieuw opgesteld.



## 6.4 INSTITUTIONELE BENADERING

In deze paragraaf zal de empirische data nader geanalyseerd worden met gebruik van het conceptueel model van de institutionele benadering. Het conceptueel model is:



Bovenstaand conceptueel model van de institutionele benadering geeft grafisch weer dat een beleidskeuze via de variabelen regels, praktijken en verhalen tot stand komt vanuit de beleidsopties. Onder regels wordt verstaan: entiteiten die verwijzen naar voorschriften die algemeen bekend zijn en gebruikt worden door een groep deelnemers, om herhaalde, onderling afhankelijke relaties te ordenen. Praktijken zijn informele of ongeschreven regels die zijn ontstaan uit gedragingen en demonstraties. Praktijken zijn normatief van aard. De definitie van verhalen is: een samenhang van gebeurtenissen, ervaringen en/of acties met een eind dat verschillende uiteinden verbindt tot een geheel. De relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze wordt geanalyseerd met gebruik van deze drie variabelen en de daarbij behorende definities.

### 6.4.1 Regels

Zoals eerder aangegeven worden regels gezien als entiteiten die verwijzen naar voorschriften die algemeen bekend zijn en gebruikt worden door een groep deelnemers om herhaalde, onderling afhankelijke relaties te ordenen. De relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze via regels is niet te herleiden bij de vorming van het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2015-2017'. Tegelijkertijd zijn regels wel belangrijk en bepalend, omdat ze de beleidsopties bepalen; zo blijkt uit de empirie. Hierin speelt het Rijk met de transitie van jeugdzorg een bepalende rol. Twee verklaringen waaruit blijkt dat regels invloed hebben op beleidsopties zijn: (1) bij de inrichting van jeugdzorg verplicht het Rijk gemeenten om samen te werken met andere gemeenten. De beleidsopties zullen veranderen aangezien een bepaalde optie voor de gemeente mogelijk een no-go is. (2) Met het systematisch terugdringen van de middelen vanuit het Rijk worden de beleidsopties beïnvloed. Immers zullen er beleidsopties afvallen, omdat het budget niet toereikend is. Beide verklaringen bevestigen de theorie over regels vanuit de empirie. Naast invloed op de beleidsopties zijn regels gesteld door het Rijk. Deze bepalen of en wanneer er een beleidsplan komt. Zoals: op 1 januari 2015 moet de invoering van de Jeugdwet – en daarmee de decentralisatie van jeugdzorg naar gemeenten – georganiseerd zijn. Een harde datum waarop gemeenten het zorgstelsel ingericht en het beleid gevormd moeten hebben. Ook verplicht het Rijk gemeenten middels de wet en inrichtingskaders om een beleidsplan uit te werken voor de invoering van de decentralisatie jeugd. Geconstateerd kan worden dat regels niet de beleidskeuze beïnvloeden, maar dat er een relatie

tussen regels en beleidsopties is te zien. Dit is te verklaren, omdat dezelfde regels het ontstaan van de decentralisatie van jeugdzorg mogelijk hebben gemaakt en dus het formele ontstaan direct een deel van de beperkingen van de opties opwerpt.

Bij de vorming van het beleidskader 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2018-2021' zijn regels, zoals hierboven gedefinieerd, herkenbaar die vanuit het Rijk worden opgelegd. Ook hier is de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze via regels niet te herleiden, maar zijn tegelijkertijd regels wel belangrijk en bepalend omdat ze de beleidsopties bepalen; zo blijkt uit de empirie. Het beleidsplan is (en blijft) een wettelijke verplichting vanuit de Jeugdwet. Het Rijk benut regels als sturingsmiddel om hun taak als toezichthouder uit te voeren. Met het toekennen van gelden aan gemeenten en het toezichthouden van wettelijke kaders, is het Rijk met regels nog steeds zichtbaar. Geconstateerd wordt dat regels beleidsopties beperken en niet direct invloed hebben op de beleidskeuze. Uit verklaringen (of juist geen verklaringen) blijkt echter dat regels veel minder prominent aanwezig zijn en daarmee bepalend zijn in de vorming van het beleidskader. Dit is te verklaren door het daadwerkelijk inrichten van het zorgstelsel, zoals in 2015 reeds is gerealiseerd. Het betreft enkel bijstelling van het bestaande. Het belang van het Rijk om invloed te hebben op beleid, is in deze fase een minder aanwezig. Kortom: regels zijn enkel te herleiden in relatie tot beleidsopties bij het vormen van beleid. Met de aanvulling dat bij de vorming van het beleidskader regels minder prominent aanwezig zijn.

#### 6.4.2 Praktijken

De tweede variabele binnen de institutionele benadering omvat praktijken. Praktijken zijn informele of ongeschreven regels die zijn ontstaan uit gedragingen en demonstraties. De relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze via praktijken is bij de vorming van het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2015-2017' duidelijk te herleiden. Bestaand beleid maakt dat de keuzes over het beleidsplan reeds gemaakt zijn. Deze is gebruikt voor het inhoudelijk uitwerken van het beleidsplan. De weg van beleidsopties naar beleidskeuze wordt hiermee beperkt. Uit de empirie is te constateren dat de keuze voor beleid gemaakt wordt met de kennis van de bestaande en vastgestelde visie en het inrichtingskader en informele besluiten uit werkgroepen. De informele regels (bestaand beleid) worden opgevolgd en hebben invloed op de keuze van beleid. Agency is hierin een duidelijk element. De steller van het stuk de macht lijkt te hebben over de inhoud van het beleidsplan, maar het bestaande beleid maakt dat de benutting van deze macht zeer wordt beperkt. De beleidsvrijheid wordt sterk beperkt en daarmee wordt de kracht van macht weggenomen, kortom agency vindt plaats. Geconstateerd kan worden dat ook vanuit het Rijk en de VNG middels praktijken invloed wordt uitgeoefend op de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze. Dit is te verklaren doordat de VNG hulpmiddelen biedt aan gemeenten. Hierbij valt te denken aan platforms met best practices, voorbeeldverordeningen en voorbeeldplannen. Met voorbeeldplannen, lay-outs en praktijkvoorbeelden beïnvloedt en beperkt het Rijk informeel de relatie van beleidsopties naar beleidskeuze, omdat opties "automatisch" afvallen wanneer deze niet vergelijkbaar zijn met de hulpmiddelen. Ook hier vindt vanuit hetzelfde perspectief agency plaats. Met de voorbeelden wordt de handelingsvrijheid van de actor beperkt. Een tweede verklaring is het toezicht en de controle van het Rijk op gemeenten. Met gebruik van het stoplichtmodel houdt het Rijk toezicht en controle op de voortgang. Middels waarschuwingen van ingrijpen (rood) beïnvloedt het Rijk de prioritering van de regio en daarmee de gedragingen. In eerste instantie verplaatst de prioriteit van het beleidsplan. Naarmate de deadline van 1 januari nadert, groeit de focus op het beleidsplan. Dergelijke gedragingen hebben invloed op de keuze van beleid binnen de opties. Gezien de tijdsdruk is geen ruimte benut om beleidsopties op te halen, maar enkel datgene waar kennis van was te benutten. Kortom: met gebruik van praktijken is de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze sterk te herleiden.

In de vorming van het beleidskader 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2018-2021' is tevens een relatie te herleiden tussen beleidsopties en beleidskeuze via praktijken. Opnieuw wordt bestaand beleid gebruikt voor de vorming van het beleidskader. Dit is te verklaren omdat na input van stakeholders, de visie ongewijzigd van kracht blijft en op basis hiervan het beleidskader opgesteld dient te worden. Een tweede verklaring is dat vanuit TTWW-leden het beleidskader wordt afgedaan als het bijschaven van beleid. De constatering dat de aanpak van de vorming van het beleidskader gelijk is aan de visie, kan de invloed van praktijken op beleidskeuze ook verklaren. De wijze van aanpak kan namelijk veroorzaken dat mogelijke opties in relatie tot de visie meer in het zicht komen en andere opties op de achtergrond raken. Alles bij elkaar kan gesteld worden dat praktijken invloed hebben op de uiteindelijke beleidskeuze vanuit opties. Bij de vorming van het beleidskader is ook hier te zien dat de VNG – in opdracht van het Rijk – middels praktijken invloed uitoefent op de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze. Gedragingen worden beïnvloed door het faciliteren van contactmomenten voor regio's en/of gemeenten waar ervaringen met elkaar ervaringen gedeeld kunnen worden. Hierdoor worden gedragingen beïnvloed en kan vorming van beleid worden beïnvloed. De opties veranderen niet, maar de perceptie van actoren verandert op het beleid en als gevolg de beleidskeuze. Dit is een empirisch voorbeeld van de theorie. Al met al verklaren praktijken vanuit verschillende hoeken (inhoud, werkwijze en netwerk) de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze.

#### 6.4.3 Verhalen

Onder verhalen wordt een samenhang van gebeurtenissen, ervaringen en/of acties met een einde dat verschillende uiteinden verbindt tot een geheel verstaan. Uit de empirie zijn twee verhalen te herleiden die de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze leggen. (1) De regio heeft een activistisch karakter, stelt een respondent. Wanneer het Rijk iets oplegt, wil de regio het altijd net anders. Zoals eerder beschreven is dit ook gebeurd. (2) Geen kind valt tussen wal en schip. Ondanks dat beseft wordt dat dit een utopie is, is dit algemeen geaccepteerd en een rotsvaste overtuiging. Beide verhalen beïnvloeden de beleidskeuze vanuit beleidsopties. Dit is te verklaren omdat de eerste invloed heeft op de beleidskeuze vanuit een intrinsieke motivatie. De motivatie om te verzetten tegen het opgelegde gangbare. Het tweede verhaal verklaart de invloed op de beleidskeuze vanuit het uitgangspunt dat getracht wordt iedere jeugdige te bereiken. Dit zou betekenen dat budget ondergeschikt is aan het bereiken van alle jeugdigen. Dit heeft invloed op de beleidskeuze. Geconcludeerd kan worden dat de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze via verhalen te herleiden is. Echter is hier tegen in te brengen dat het een smalle verklaring van de relatie is. Dit valt te verklaren. Verhalen zijn namelijk ingebed, worden algemeen geaccepteerd en worden vanuit sociaal perspectief gezien als een feit en/of onderdeel van de werkelijkheid. Dergelijke rotsvaste principiële overtuigingen ontstaan over een langere periode. Omdat de decentralisatie van de jeugd pas sinds 1 januari 2015 is ingevoerd, is dit nog niet ontwikkeld. Verhalen laten dus invloed op de relatie van beleidsopties en beleidskeuze zien. Gezien de beperkte periode dat het beleid van kracht is en dus ingebed kan zijn, is het echter veilig om te stellen dat de impact van verhalen op het beleid gering van invloed is op het beleidsplan.

Bij de vorming van het beleidskader is vanuit de empirie de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze niet via verhalen verklaard. De empirie brengt namelijk geen verhalen in. Dit is te verklaren, omdat het beleidsdomein jeugdzorg relatief kort bij gemeenten bestaat. Verhalen bedden het beleid en de omgeving in. Het tijdspad is voor het ontstaan en landen van verhalen te kort. De twee verhalen vanuit het beleidsplan hebben in de herijkingsfase minder kracht. Omdat de decentralisatie van jeugd en het jeugdstelsel ingevoerd en ingericht zijn, zijn de verhalen (activistisch en geen kind tussen wal en schip) minder van belang voor het herijken van het beleid. De twee verhalen zijn namelijk overtuigingen die de strekking hebben om de inrichting te beïnvloeden.

Hierdoor hebben deze verhalen minder invloed op de beleidskeuze. Verhalen zijn dan ook niet te herleiden naar de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze.

#### 6.4.4 Deelconclusie

Geconcludeerd kan worden dat - aan de hand van de empirie, met gebruik van de drie theoretische variabelen regels, praktijken en verhalen - de institutionele benadering het beleidsvormingsproces van beleidsopties naar beleidskeuze van het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2015-2017' en het beleidskader 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2018-2021' goed verklaart. Regels hebben sterk invloed gehad op de beleidsopties en niet zo zeer op de beleidskeuze direct bij beide beleidsdocumenten. Geconstateerd is dat regels ingegeven zijn op beleidsopties en deze beperken. Dit is te verklaren, aangezien regels formele entiteiten zijn die in dit onderzoek zijn gecreëerd door het Rijk. Een deel zijn dit dezelfde regels die aan de wieg staan van het ontstaan van de decentralisatie. Praktijken verklaren vanuit de institutionele benadering een belangrijk deel van de beleidsvorming. Bestaand beleid verklaart de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze, omdat uit onderzoek blijkt dat het beleid wordt ingegeven door bestaande beleidsdocumenten, aangeboden best practices en voorbeelden van beleid. Er is een duidelijke samenhang tussen praktijken en agency geconstateerd. Het beleidsplan 2015-2017 is ingegeven door verhalen, maar gezien de korte bestaansperiode van het beleid, is dit zeer licht. Verhalen hebben geen kans gehad om in te bedden. Het beleidskader is helemaal niet ingegeven door verhalen. Deze ontbreken in de empirie.

### 6.5 SYNTHESE

De verschillende benaderingen zijn geanalyseerd en getoetst aan de context. In deze paragraaf worden de verschillende benaderingen bij elkaar gebracht en vergeleken. Getracht wordt vast te stellen welke van de drie benaderingen het beleidsvormingsproces van het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd 2015-2017' en het beleidskader 'Zorg voor Jeugd 2018-2021' verklaart.

Geconcludeerd kan worden dat de rationele benadering niet het beleidsvormingsproces van het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd 2015-2017' als wel het beleidskader 'Zorg voor Jeugd 2018-2021' verklaart. De variabelen effectiviteit en efficiency zijn niet ingegeven in het beleid en verklaren niet de relatie tussen de beleidsopties en beleidskeuze. Samenhang is enkel bij het beleidskader ingegeven. Met name door het foutief of niet inbrengen van doelstellingen, resultaten en middelen en het niet najagen van doelen is de oorzaak dat de rationele benadering het beleidsvormingsproces niet verklaart.

Als met behulp van de institutionele en de politieke benadering wordt gekeken naar het beleidsvormingsproces van beide beleidsdocumenten, zijn enkele zaken te constateren. Het beleidsplan is sterk ingegeven door de institutionele benadering. De regels beperken sterk de beleidsopties aan de voorkant. De praktijken, en dan in hoofdzaak bestaand beleid, maken dat de keuze van het (inhoudelijk) beleid sterk wordt beperkt vanuit de beleidsopties. Bij de vorming van het beleid wordt de steller van het plan veel macht toevertrouwd en wordt het ook door deze gene benut. Ondanks deze macht, is de keuze (van de opties) van het beleid dermate beperkt dat instituties meer invloed hebben dan macht (politiek) op de vorming van het beleid. Oftewel: agency speelt hierin een belangrijke beperkende factor bij de actor. En dus is de conclusie dat het beleidsvormingsproces van het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd 2015-2017' het best is te verklaren vanuit de institutionele benadering. Het beleidskader is goed te verklaren vanuit de politieke benadering. De werkgroep wordt macht toevertrouwd door TTWW en benut deze en wordt ingezet. Macht heeft een duidelijke invloed gehad op het vormingsproces van het beleid. Het proces is zo beïnvloed dat door de werkgroep de best mogelijke machtspositie wordt verworven. De institutionele benadering beïnvloedt met name vanuit de praktijken het beleid middels bestaand

beleid. Gezien het beleidsvormingsproces heeft macht de meeste invloed gehad, omdat de aanpak sterk werd beïnvloed en het eerste concept werd vernietigd door machtsspel. En dus is te concluderen dat de politieke benadering het beleidsvormingsproces van het beleidskader 'Zorg voor Jeugd 2018-2021' het best verklaart.

Binnen de wetenschap is een klassieke discussie gaande over instituties en macht. Aanhangers van de politieke benadering hebben de overtuiging dat instituties ontstaan vanuit het ingeven van macht. Institutionalisten zijn overtuigd dat instituties ontstaan omdat kaders en beperkingen geïnstitutionaliseerd zijn. Dit geldt ook andersom voor macht. Ontstaat dit door instituties? Deze discussies worden erkend en zullen onder de paragraaf reflectie worden behandeld.

## 7 CONCLUSIE, AANBEVELINGEN & REFLECTIE

---

In het hoofdstuk zal antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek. De vorige hoofdstukken bevatten de antwoorden op de deelvragen. Voordat de hoofdvraag wordt beantwoord, zullen de deelvragen en de bijbehorende antwoorden overzichtelijk worden beschreven. De aanbevelingen zullen volgen na de conclusie. De paragraaf eindigt met een reflectie op het gehele onderzoek.

### 7.1 CONCLUSIE

In het hoofdstuk analyse zijn de benaderingen getoetst om te kijken of deze het beleidsvormingsproces verklaren. Deze paragraaf biedt de beknopte antwoorden op de deelvragen en het antwoord op de hoofdvraag. De hoofdvraag is: *'Welke aspecten van de rationele, politieke en institutionele benadering van beleid verklaren het beleidsvormingsproces van het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015 – 2017' en het beleidskader 'Zorg voor Jeugd 2018-2021'?'*

#### 7.1.1 Beantwoording deelvragen

De deelvragen zullen worden beschreven en de antwoorden worden samengevat.

##### 1. *Wat houdt de rationele, politieke en institutionele benadering van beleid in?*

In de literatuur refereert rationaliteit naar de consistente keuze voor waardemaximalisatie binnenin specifieke beperkingen, kaders en/of situaties. Binnen het rationeel model wordt nut-maximalisatie nagestreefd. De rationale benadering houdt in dat de overheid een individu is met één voorkeur, namelijk nutmaximalisatie, één bundel van waargenomen keuzes, één afweging van consequenties die ontstaan uit elk alternatief. Hierbij komt uit één berekening één mogelijk resultaat. Dit wordt ook wel objectieve rationaliteit genoemd. De tweede rationele vorm is bounded rationaliteit. Deze vorm erkent de beperkingen van kennis, rekenvermogen en geschiktheid van de ambtenaar om de keuze voor het alternatief met de hoogste nut-waarde te maken. Doeleinden en middelen zijn de basis in deze benadering van het ontstaan van beleid. Doorgaans wordt rationeel beleid getoetst middels drie criteria. In dit onderzoek zal het beleid vanuit de rationele benadering middels deze criteria worden verklaard:

- Effectiviteit: bij effectiviteit wordt gekeken of de ingezette maatregelen geleid hebben tot het realiseren van de beoogde doelstellingen (output) of resultaten (outcomes).
- Efficiency: efficiënt beleid is beleid dat doelmatig is opgezet. Het verwijst naar de kosten en baten van beleid in relatie tot de middelen.
- Samenhang: hierin wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe samenhang. Interne samenhang verwijst naar het belang om geen tegenstrijdigheid van en prioritering in doelstellingen binnen het beleid te creëren.

De politieke benadering van beleid wordt in de literatuur gezien als de benadering waarin beleidsoplossingen bereikt worden door conflicten, strijd, macht en onderhandelingen tussen verschillende groeperingen die hun eigen belangen trachten, te behartigen. Waar het rationeel model uitgaat van de overheid als individu, gaat het politieke model uit van vele actoren die besluiten nemen op basis van trekken en duwen. Het stromenmodel is een model dat de ontwikkeling van de beleidsagenda weergeeft. De driestromen van het model zijn de probleem-, beleids- en politieke stroom. Elementen van de politieke stroom zijn lobbyen, druk en macht. Het Advocacy Coalition Framework (ACF) is een tweede model binnen de politieke benadering. Het ACF

focus zich op de strijd tussen coalities. Het beleidsproces wordt gezien als een strijd tussen coalities die op basis van opvattingen over het beleid een gemeenschappelijke opvatting delen. Deze strijd wordt binnen beleidsarena's gehouden. Binnen de arena's wordt strijd geleverd en dit leidt uiteindelijk tot een besluit over de vorm en inhoud van het beleid. In het systeem zijn de actoren onderdeel van een coalitie met een gedeelde overtuiging. Actoren hebben hun overtuigingen, bronnen, strategieën en netwerk als instrumenten om hun macht uit te oefenen en trachten daarmee de strijd te winnen. Kortom: macht is van invloed op het besluit welk beleid wordt ingevoerd. Macht valt te definiëren als een relatie tussen twee actoren, waarbij onderlinge interactie en connectie bestaat. Hiermee laat de ene actor de andere actor iets doen wat de actor normaliter niet zou doen. Met het element macht zal de vorming van beleid worden verklaard vanuit de politieke benadering.

De institutionele benadering van beleid verwijst naar instituties die bestaan in sfeer van onze omgeving. Een institutie is een stabiele collectie van regels en praktijken, ingebed in structuren die actie mogelijk maken en gedrag vormen. Het beperken en vormen van gedrag wordt door instituties veroorzaakt en hiermee worden drie elementen benut: regels, praktijken en verhalen. Elementen die vergelijkbaar zijn met de elementen (regels, fysieke en materiele condities en de aard van gemeenschappen) binnen het Institutional Analysis and development framework (IAD). Deze drie elementen worden gebruikt om de vorming van beleid te verklaren. Regels worden gedefinieerd als taalkundige entiteiten die verwijzen naar voorschriften die algemeen bekend zijn en gebruikt worden door een groep deelnemers om herhaalde, onderling afhankelijke relaties te ordenen. Praktijken zijn normatief van aard: hoe dingen gedaan zouden moeten worden. Praktijken zijn informele of ongeschreven regels die zijn ontstaan uit gedragingen en demonstraties. Verhalen beperken de acties door instituties en bestaan uit meerdere verhalen die waarden, ideeën en macht bezitten. Verhalen hebben een samenhang van gebeurtenissen, ervaringen en/of acties met een einde dat verschillende uiteinden verbindt tot een geheel.

2. *Welke aspecten van rationele, politieke en institutionele benadering van beleid kent het beleidsvormingsproces van de 'Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015-2017' en het beleidskader 'Zorg voor Jeugd 2018-2021'?*
3. *Hoe is het beleidsvormingsproces te verklaren bij het opstellen van de 'Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015-2017' en het beleidskader 'Zorg voor Jeugd 2018-2021' aan de hand van de benaderingen van beleid?*

De deelvragen 2 en 3 worden gezamenlijk beantwoord. Beide vragen zijn namelijk te herleiden vanuit de empirie.

De vorming van beleid laat minimaal aspecten van de rationele benadering van beleid zien. Beide documenten zijn niet ingegeven door effectiviteit. Gestelde doelen worden niet nagestreefd en/of zijn niet meetbaar. Hierdoor kunnen doelen en resultaten niet worden gekoppeld middels maatregelen. Ook efficiency is niet ingegeven. Middelen zijn onvoldoende inzichtelijk en niet te koppelen aan doelen en maatregelen in beide documenten. Het beleidsplan heeft verbinding met bestaand beleid in het domein en bevat hiermee kenmerken van samenhang. Echter is dit niet met dat doel gerealiseerd. Het beleidsplan is niet ingegeven vanuit samenhang. Het beleidskader is daarentegen sterk ingegeven met samenhang. Het kader sluit daarnaast aan op bestaand beleid en ademt ambitie om te verbinden met andere domeinen. En dus is de conclusie dat de rationele benadering niet het beleidsvormingsproces van beleidsopties naar beleidskeuze van het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2015-2017' en het beleidskader 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2018-2021' verklaard.

Veel aspecten van macht zijn te herleiden in de vorming van beide beleidsdocumenten. Bij het beleidsplan is macht te herleiden. Mede gezien de machtspositie van de steller van het plan die is gegeven en vervolgens benut. Maar ook het uitoefenen van macht door TTWW door de invloed van het Rijk terug te dringen middels strategie, netwerk en kennis. Het beleidskader laat op een andere manier aspecten van beleid zien. De machtspositie van de werkgroep wordt gegeven door TTWW en benut door de leden van de werkgroep. Zij voeren macht uit door het vormingsproces van het beleid met het breken van de opdracht met het adviesbureau. De belanghebbenden oefenen macht uit door te distantiëren van het conceptkader. Gevolg is dat het eerste concept wordt vernietigd, wat direct een uitoefening van macht is. Samengevat is de conclusie dat de politieke benadering het beleidsvormingsproces van beleidsopties naar beleidskeuze van het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2015-2017' en het beleidskader 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2018-2021' verklaart.

Het beleidsvormingsproces, gezien vanuit de institutionele benadering van beleid, biedt inzicht vanuit verschillende aspecten. Geconstateerd is dat regels beleidsopties beperken en niet zo zeer de beleidskeuze direct bij beide beleidsdocumenten. Dit is te verklaren, aangezien regels formele entiteiten zijn die in dit onderzoek zijn gecreëerd door het Rijk. Een deel is er sprake van dezelfde regels die aan de wieg staan van het ontstaan van de decentralisatie en dus al bestonden voor de vorming van de opties. Aspecten van praktijken zijn zeer goed zichtbaar en verklaren een belangrijk deel van de beleidsvorming. Met name bestaand beleid verklaart de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze, omdat blijkt dat het beleid wordt ingegeven door bestaande beleidsdocumenten, aangeboden best practices en voorbeelden van beleid. Verhalen zijn zichtbaar in het beleidsplan, maar verklaren de vorming van het beleid niet. Dit komt omdat het geen kans heeft gehad om in te bedden gezien het korte tijdsplan. Het beleidskader is helemaal niet ingegeven door verhalen. Deze ontbreken in de empirie. Geconcludeerd kan worden dat met de institutionele benadering het beleidsvormingsproces van beleidsopties naar beleidskeuze van het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2015-2017' en het beleidskader 'Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2018-2021' goed is te verklaren. Deze verklaring is met name sterk vanuit praktijken, indirect vanuit regels en niet vanuit verhalen.

### 7.1.2 Hoofdvraag

De beantwoording van de hoofdvraag '*Welke aspecten van de rationele, politieke en institutionele benadering van beleid verklaren het beleidsvormingsproces van het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015-2017' en het beleidskader 'Zorg voor Jeugd 2018-2021'?*' luidt als volgt:

De rationele benadering van beleid verklaart niet het beleidsvormingsproces van het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd 2015-2017' als wel het beleidskader 'Zorg voor Jeugd 2018-2021'. De variabelen effectiviteit en efficiency zijn niet ingegeven in het beleid en verklaren niet de relatie tussen de beleidsopties en beleidskeuze. Samenhang is enkel bij het beleidskader ingegeven en verklaart de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze.

De politieke benadering van beleid verklaart met name het beleidsvormingsproces van het beleidskader 'Zorg voor Jeugd 2018-2021' en in mindere mate het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd 2015-2017'. Macht is ingegeven bij de vorming van het beleidskader en verklaart de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze. In minder mate is macht ingegeven bij de vorming van het beleidsplan, omdat de invloed van macht op de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze niet groot is. Agency vanuit de institutionele benadering is hierin een belangrijke factor.

De institutionele benadering van beleid verklaart de vorming van beleid van het beleidsplan 2015-2017. Regels zijn ingegeven op beleidsopties. Praktijken zijn sterk ingegeven tussen beleidsopties en



beleidskeuze. Verhalen zijn minimaal ingegeven. De beperking van regels op opties en de beperking van praktijken op beleidskeuze en -vrijheid (agency) maken dat de institutionele benadering de vorming van het beleidsplan verklaart. De samenhang van praktijken en agency nadat regels de opties hebben beperkt, maakt dat het proces van de overgebleven beleidsopties naar de uiteindelijke beleidskeuze sterk wordt beïnvloed. Het beleidskader is daarentegen vanuit de institutionele benadering minder te verklaren. Regels zijn minder ingegeven op de beleidsopties. Praktijken zijn minder aanwezig en daardoor tevens minder ingegeven. Verhalen komen niet voor.

De eindconclusie is dat de vorming van het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd 2015-2017' het best is te verklaren vanuit de institutionele benadering van beleid. Het beleidskader 'Zorg voor Jeugd 2018-2021' is het best te verklaren vanuit de politieke benadering van beleid.

## 7.2 AANBEVELINGEN

Eerst zal ingegaan worden op het nader onderzoek dat is geconstateerd naar aanleiding van dit onderzoek. Vervolgens zullen enkele aanbevelingen worden gedaan gezien vanuit de context waarin het onderzoek heeft plaatsgevonden in relatie tot de conclusies.

### 7.2.1 Nader onderzoek

De benaderingen van beleid zijn tientallen jaren geleden gevormd en met de jaren verbeterd en aangevuld. In dit onderzoek is een context onderzocht om met gebruik van de benaderingen van beleid het beleidsvormingsproces hiervan te verklaren. Echter is de conclusie dat niet één benadering het proces volledig verklaart. Elke benadering bevat aspecten die te herleiden zijn tijdens het beleidsvormingsproces. Nader onderzoek zou gericht kunnen zijn op het verder uitdiepen van het beleidsvormingsproces. In welke fase van het beleidsvormingsproces is welke benadering het best te herleiden? En is dit te verklaren?

Zowel in het recente verleden en de nabije toekomst wordt de trend van decentraliseren voortgezet in overheidsland. Denk aan de reeds ingevoerde decentralisaties van het sociaal domein, maar ook aan de komende invoering van de omgevingswet in 2021. Om de wetenschappelijke relevantie van de benaderingen van beleid in stand te houden (of juist te verwerpen) is nader onderzoek binnen de context van decentralisaties van belang. De geldigheid van het gebruik van de benaderingen wordt hiermee bekrachtigd of verworpen en zorgt dat het wetenschappelijk onderzoek naar beleidsvormingsprocessen gezien vanuit benaderingen kwalitatief wordt getoetst. Daarbij zal de generaliseerbaarheid van onderzoek met de gebruik van benaderingen van beleid worden vergroot. Dit zal de wetenschappelijke basis van de benaderingen van beleid kunnen vergroten.

### 7.2.2 Aanbevelingen vanuit de context

De conclusie geeft aanleiding om enkele aanbevelingen te doen betreffende de vorming van beleidsvorming binnen het domein Jeugd. Deze paragraaf geeft deze aanbevelingen gezien vanuit de conclusie die is getrokken. De aanbevelingen zullen gericht zijn aan een specifieke groep of actor, gezien vanuit een benadering en zijn bedoeld om bewustwording, benutting en verbeteringen te bereiken.

1. Uit het onderzoek blijkt dat doelen wel gesteld worden om resultaat na te streven, maar dat dit niet wordt gerealiseerd. Kortom er wordt getracht effectiviteit te behalen. Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste zijn doelen niet concreet genoeg. De tweede oorzaak is dat doelen niet worden nagestreefd door de mensen die het uitvoeren. Enkele aanbevelingen aan TTWW over het vormen en met name beschrijven van het beleid, zouden moeten bijdragen aan het effectiever vormen en

uitvoeren van dit beleid. Het is sterk aan te raden om de doelen SMART te formuleren. Dus: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden. Dit zorgt dat de doelen geëvalueerd en resultaten gemeten kunnen worden. Daarenboven dienen maatregelen aan doelen gekoppeld te worden. Welke maatregelen streven welk doel na? Dit geheel maakt dat doelen goed te verbinden zijn met resultaten en dus geëvalueerd kunnen worden (*Bekkers, 2012*).

2. Geconcludeerd is dat efficiency bij de vorming van het beleid niet is te herleiden, terwijl overheden hun mond vol hebben over effectiever en efficiënter werken. Om efficiency binnen beleid in het vervolg te behalen, zijn enkele maatregelen van belang en aan te bevelen. Ten eerste dienen de kosten en baten inzichtelijk te zijn. Kortom: het monitoren van effect van het beleid. De aanbevelingen om effect te behalen zijn hierin van belang. Dit kunnen zowel kwantitatieve als wel kwalitatieve kosten en baten zijn. Ten tweede dienen de middelen en activiteiten inzichtelijk te zijn, om deze vervolgens te kunnen koppelen aan de doelstellingen. Het uitwerken van de budgetten en uren gelinkt aan activiteiten, gekoppeld aan doelstellingen, zorgt dat efficiency nagestreefd kan worden (*Bekkers, 2012*).
3. Wanneer er sprake is van samenhang van het beleid, blijkt dit met name interne samenhang te betreffen. Externe samenhang wordt geambieerd vanuit het beleidskader. Om externe samenhang door TTWW te creëren, kunnen enkele aanbevelingen gedaan worden als het gaat om de vorming van beleid. Maak een documentanalyse van bestaande (nauw) verbonden beleidsdomeinen. Creëer een overzicht van de inhoud van vigerend beleid. Bij de vorming van beleid kan hiermee gespiegeld worden en kunnen koppelingen aan de voorkant gelegd worden. Kortom: benut het als bron voor het te vormen beleid. Ga ten tweede in gesprek met beleidsmedewerkers uit andere domeinen. Verwerf input vanuit beleidsdomeinen. De kans bestaat dat linken direct aangeboden worden. De derde aanbeveling is zorgen dat tijdens de vorming van het beleid beleidsmedewerkers van andere domeinen op de hoogte zijn van de koers die wordt ingezet. Dit maakt dat zij rekening kunnen houden met hun beleidsvorming en -uitvoering met het ontstaan van het beleid Jeugd.
4. Uit het onderzoek is geconcludeerd dat een beperkte kleine groep medewerkers veel macht heeft over de vorming van beleid binnen het domein jeugd. Dit is een gevolg van de werkwijze hoe beleid in de regio tot stand komt. TTWW-leden worden immers verdeeld over werkgroepen met specifieke thema's. Het is sterk aan te bevelen om deze werkwijze bij te stellen. Ten eerste dient de samenstelling van de werkgroep evenredig verdeeld te zijn over grote en kleine gemeenten. Dit maakt dat grote gemeenten niet evenredig veel macht hebben over het beleid in de regio. Ten tweede is het inbedden van een werkwijze waarbij veelvuldig binnen TTWW de voortgang van het proces wordt besproken maar bovenal de dilemma's en dus opties van beleid worden voorgelegd, aan te bevelen. De macht voor de keuze voor het beleid ligt dan binnen TTWW, met kennis van de alternatieven.
5. Geconcludeerd is dat regels een sterke (beperkende) invloed hebben gehad op beleidsopties en praktijken hetzelfde op de relatie tussen beleidsopties en beleidskeuze. Een belangrijke aanbeveling voor TTWW is om bewustwording van de werking van instituties en hun invloed te vergroten. De regels en praktijken worden ervaren als logische kaders en onbewust opgevolgd. Dit is immers een kenmerk van instituties (*Lowndes & Roberts, 2013*). Het vergroten van de kennis van de achtergrond en ontstaan van instituties creëert bewustwording, wat zal leiden tot

een verbetering van de omgang en zelfs benutting van instituties binnen beleid. Een grote stap als het gaat om het verklaren en vervolgens toepassen van benaderingen van beleid binnen het vormen van beleid bij de overheid.

### 7.3 REFLECTIE

In deze paragraaf wordt gereflecteerd op het onderzoek in z'n geheel. Er zal reflectie plaatsvinden op de gebruikte theorie, methodologie en de uitkomsten van het onderzoek.

#### 7.3.1 Theoretische reflectie

Eerder wordt onder het hoofdstuk Relevantie aangegeven dat benaderingen van beleid al vele jaren bestaan en ontelbare keren zijn onderzocht. Als voorbeeld wordt het boek van Allison en Zelikow benoemd (1999). Zij verklaren het proces van de Cubaanse raketcrisis uit de jaren '50 en '60. Deze casus kenmerkt zich door het bestaan van een conflict tussen overheden en de wijze hoe hier mee omgegaan wordt. De casus in dit onderzoek is een actuele casus die zich kenmerkt door het ontstaan van samenwerking tussen overheden. Een compleet andere situatie, setting en tijdsgeest. Toch lijkt de aanpak om het beleidsvormingsproces te verklaren met behulp van aspecten van benaderingen van beleid nog steeds geldig en nuttig. Het onderzoek laat namelijk zien dat met behulp van de benaderingen van beleid heel goed te verklaren is hoe beleid tot stand is gekomen (en hoe juist niet) binnen een regio van samenwerkende gemeenten. Kortom: om onderzoek te doen naar het beleidsvormingsproces zijn de benaderingen van beleid met de onderliggende theorieën nog steeds geldig. De benaderingen zijn waardevol, bruikbaar en nuttig, los van de context.

Van de in het onderzoek gebruikte theorie in hoofdstuk 2 wordt nu bekeken in welke mate deze bruikbaar was. De theorie van het onderzoek heeft een grote invloed gehad op de keuzes die gemaakt werden verder in het onderzoek. De verschillende benaderingen zijn vanuit de theorie breed opgesteld om de gehele scoop van de benadering te bestrijken. Naar gelang de theorievorming en onderzoeksopzet volgt, worden keuzes gemaakt voor specifieke theoretische elementen (variabelen) vanuit de benadering. Achteraf gezien zijn de keuzes voor de variabelen goed geweest en goed hanteerbaar voor de empirie. De variabelen waren duidelijk te scheiden en daardoor eenvoudig te koppelen aan de empirische data.

Met de theorie over de rationale benadering is gebruikgemaakt van de variabelen effectiviteit, efficiency en samenhang. Alle drie de variabelen worden binnen de rationele benadering gezien als indicatoren die het succes van het ingevoerde beleid kunnen beoordelen (Bekkers, 2012). Kortom: wanneer getracht wordt vanuit de rationele benadering van beleid het beleidsvormingsproces te verklaren, is het waardevol voor het onderzoek dat het beleid enig resultaat (effect) gerealiseerd heeft. Met name het beleidskader is op het moment van het onderzoek kort geleden vastgesteld. Het meten van het effect, efficiency en samenhang wordt daarmee bemoeilijkt. Gekozen is om de insteek en de vorming van het beleid te analyseren. Dit biedt ruimschoots inzicht in de rationaliteit van het beleid. Achteraf, gezien de uitkomsten van het onderzoek dat de rationale benadering nauwelijks het beleidsvormingsproces verklaard kan men zich afvragen wat de nutwaarde van deze benadering nog is. Immers heeft de rationele benadering geen rol gespeeld in de vorming van het beleid in dit onderzoek. Dit is juist een interessante bevinding omdat overheden namelijk hun mond vol hebben van (kwantitatieve en kwalitatieve) effectiviteit, efficiency en integraliteit (samenhang). Dergelijke "mode" woorden worden te pas en te onpas gebruikt om visie en beleid te verkopen en/of te verdedigen door de overheid aan de maatschappij. Overheden ambiëren om rationeel beleid te vormen. Dat de rationele benadering van beleid het beleidsvormingsproces weinig tot niets verklaart ten opzichte van de bedoeling van beleid van de overheid, maakt dat het meenemen van de

rationele benadering is gestaafd. Het is interessant om te kijken of de aspecten van de rationele benadering het beleidsvormingsproces ook verklaard.

In het onderzoek worden de benaderingen gescheiden van elkaar onderzocht. Tijdens het onderzoek komt een klassieke discussie tussen aanhangers van de politieke benadering tegenover aanhangers van de institutionele benadering naar boven. Zoals ondertussen bekend, manifesteert macht zich wanneer A zijn belangen tegenover B kan doordrukken. Maar macht ontstaat ook als A ervoor kan zorgen dat B zijn belangen niet op de agenda krijgt. Dit is wat onder 'non decision' wordt verstaan. Non decision is het beperken van de mogelijkheid om besluiten te nemen en op deze manier eigen issues levend te houden (Bachrach & Baratz, 1963). Dit kan bijvoorbeeld benut worden door gebruik te maken van instituties. Zoals inmiddels bekend beperken instituties de opties en keuze van beleid. In dit onderzoek is een situatie in het beleidsvormingsproces ondervonden die een dergelijke verwondering opwierp. Was er daadwerkelijk macht in het spel bij het bepalen van de inhoud van het beleidsplan of hadden instituties de mogelijkheden dermate beperkt, dat er geen beschikbare opties en keuze waren? En werd daardoor de macht eenvoudig weggegeven? Of zijn deze instituties mogelijk ontstaan door macht? Een duidelijke cirkelredenering waarbij institutionelen overtuigd zijn dat het door instituties komt en politieke aanhangers wijten dit aan macht. De keuze voor een bepaalde benadering of theoretische invalshoek reflecteert dus ook een bepaald vooroordeel of een bepaalde overtuiging, oftewel mobilisation of bias (Bekkers, 2012). In het onderzoek is bewust gekozen om de bovenstaande discussie niet mee te nemen, al wordt deze erkend. Het onderzoek is erop ingericht om het beleidsvormingsproces te verklaren en de benaderingen te toetsen. Om een goede verklaring te onderzoeken of te vinden, is een vorm van zwart-wit redenering gepast. Hierdoor ontstaan verschillen en komen verklaringen bovendrijven. Uiteindelijk is te constateren dat niet één benadering specifiek het beleidsvormingsproces verklaard en dat elementen van elke benadering in meer of mindere mate te herleiden zijn uit het beleidsvormingsproces.

### 7.3.2 Methodologische reflectie

In het onderzoek is gekozen voor een single casestudy. Onder het hoofdstuk onderzoeksopzet wordt de gekozen methode verklaard en onderbouwd. Er is gekozen voor een single case om meer diepgang in het onderzoek te creëren. De centrale vraag richt zich op het verklaren van het beleidsvormingsproces aan de hand van de drie benaderingen van beleid. Om goed te kunnen verklaren zijn details waardevol. Met een single case wordt de diepgang en daarmee onderzoek met gebruik van details gewaarborgd. Uit de interviews kwam wel naar voren dat, met name bij het beleidsplan 2015-2018, het in beginsel lastig reconstrueren was hoe het proces verlopen was en welke elementen een belangrijke rol speelden. Naarmate het interview vorderde, kwamen echter herinneringen meer en meer boven. Daartegenover staat dat het onderzoek gebruikmaakt van de methodetriangulatie en dus verschillende bronnen elkaar hebben versterkt en bevestigd.

De selectie van de casus is ontstaan door de vele aandacht voor de drie centralisaties binnen de gemeenten. De afgelopen jaren waren het deze transities die de boventoon voerden binnen de regio. Wanneer uiteindelijk de regio met de invoering van jeugdzorg als best practice wordt gezien, maakt dit de keuze voor deze casus alleen maar meer interessant. Het is immers een "voorbeeld regio".

Het uitvoeren van de interviews aan de hand van semigestructureerde interviews werkte effectief. De geïnterviewden hadden veel ruimte om hun beleving van het proces te vertellen. Hierdoor werd veel informatie verkregen. Daarnaast was perceptie een belangrijk element. Macht wordt immers iemand toegedicht.

### 7.3.3 Empirische reflectie

De uitkomsten van het onderzoek zijn niet volledig generaliseerbaar. De geografische, tijdsgebonden en contextgebonden elementen hebben veel invloed op de uitkomsten. Het onderzoek is uitgevoerd op basis van details die specifiek bij de casus horen en is mede gebaseerd op percepties van de geïnterviewden. Dit maakt dat de uitkomsten niet te gebruiken zijn voor andere contexten in bijvoorbeeld andere regio's. Het gebruik van meerdere casussen binnen dezelfde onderzoeksopzet had wellicht de generaliseerbaarheid van het onderzoek vergroot. Dit was echter ten koste gegaan van de diepgang en daarmee de verklaarbaarheid van het onderzoek.

De geïnterviewden waren allen lid of zijn lid geweest van TTWW en hebben onderdeel uitgemaakt van het te vormen beleid. In het onderzoek zijn enkel de beleidsmedewerkers van de gemeenten in de samenwerking van de regio West-Brabant West bevroegd. Zij zijn degenen die het beleid moesten uitwerken. Wethouders of afdelingshoofden van deze groep medewerkers zijn buiten het onderzoek gehouden. Zij nemen namelijk de besluiten en werken niet zo zeer het beleid uit. Het valt te bedenken dat zij wel invloed trachten te krijgen op het beleidsvormingsproces. Aangezien geen van de respondenten heeft aangegeven dat wethouders en managers een invloedrijke rol spelen in het proces, bevestigt het de keuze om beide groepen uit het onderzoek te houden. Ook is niet gekozen om de betrokken medewerkers van de externe adviesbureaus te interviewen. Gezien het aantal respondenten die nauw betrokken zijn bij de vorming van het beleid zouden deze medewerkers weinig nieuws inbrengen en de uitkomsten daarmee veranderen.

De documenten voor de documentenanalyse zijn van de periode 2012 tot heden. Verslagen van meerdere jaren geleden ontbreken hier en daar. Gezien het nut en kwaliteit van de verslagen voor het beleidsvormingsproces is effect op de uitkomsten nihil.

## 8 BRONNENLIJST

---

- Allison, G., & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2nd ed. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Bachrach, P., & Baratz, M. (1963). Decisions and nondecisions: An analytical framework. *The American Political Science Review*, vol 57. No 3., 632 - 642.
- Bekkers, V. (2012). *Beleid in beweging*. Den Haag: Boom / Lemma.
- Bovens, M., 't Hart, P., & Twist, M. v. (2012). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- Dahl, R. (1957). The concept of Power. *Systems research and behavioral science*, vol. 2., 201-215.
- De Kool, D. (2007). Monitoring in Beeld: een studie naar de doorwerking van monitors in interbestuurlijke relaties.
- Debnam, G. (1975). Nondecisions and power: The two faces of Bachrach and Baratz. *The American Political Science Review*, vol. 69, No. 3, 889-899.
- Eerste Kamer. (2013). *wetsvoorstel Jeugdwet*. Opgehaald van Eerste Kamer: [https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33684\\_jeugdwet?df1=all#p3](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33684_jeugdwet?df1=all#p3)
- GGD West-Brabant. (2017). *Transformatiemonitor Jeugd 4e rapportage Gemeente Steenbergen*. Breda.
- Gorissen, W. (2001). Kennis als hulpbron.
- Jenkins-Smith, H., Nohrstedt, D., Weible, C., & Sabatier, P. (2014). The advocacy coalition framework: Foundations, evolution, and ongoing research. In P. Sabatier, & C. Weible, *Theories of the policy process* (pp. 183-224). Denver: Westview press.
- Lowndes, V., & Roberts, M. (2013). *Why Institutions Matter*. London: Palgrave Macmillan.
- March, J. (1978). Bounded Rationality, Ambiguity, and the engineering of choice. *The Bell Journal of Economics*, vol. 9., no. 2., 587-608.
- NRC Handelsblad. (2014, 09 23). *Nieuws*. Opgehaald van NRC: <https://www.nrc.nl/nieuws/2014/09/23/kritiek-op-overheveling-jeugdzorg-stapelt-zich-op-a1422220>
- Ostrom, E. (1986). An Agenda for the study of Institutions. *Public Choice*, vol 48, no1 , 3-25.
- Ostrom, E., Cox, M., & Schlager, E. (2014). An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework and Introduction of the Social-Ecological Systems Framework. In P. Sabatier, & C. Weible, *Theories of the policy process, Third edition* (pp. 267-306). Denver: Westview Press.
- Rein, M., & Schön, D. (1993). Reframing Policy Discourse. In F. Fischer, & J. Forester, *The Argumentative Turn* (pp. 145-166). UCL Press.
- Rijksoverheid. (2016, 07 01). *Jeugdhulp bij gemeenten*. Opgehaald van Rijksoverheid: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdhulp/jeugdhulp-bij-gemeenten>

- Sabatier, P. (1998). The Advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 98-130.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social Construction of target populations: implications for politics and policy. *American Political Science Review*, 334-347.
- Simon, H. (1955). A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, vol 69, no. 1, 99-118.
- Simon, H. (1978). Rationality as Process and as Product of thought. *The American Economic Review*, vol. 68, no. 2, 1-16.
- Simon, H. (1985). Human Nature in Politics: The dialogue of Psychology with Political Science. *The American Political Science Review*, vol. 79, 293-304.
- Simon, H. (2000). Bounded Rationality in Social Science: Today and Tomorrow. *Mind & Society*, vol. 1, 25-39.
- Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden. (2014, 03 01). *Eerste kamer/ behandeling/ inwerkingtreding/ 2014/ 105*. Opgehaald van Eerste Kamer: [https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20140314/publicatie\\_wet\\_2/document3/f=/vji1co5ag5vs.pdf](https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20140314/publicatie_wet_2/document3/f=/vji1co5ag5vs.pdf)
- Stone, D., Maxwell, S., & Keating, M. (2001). Bridging Research and Policy.
- Transformatieteam West-Brabant West. (2012). *Bestuursopdracht 2013: 'De inrichting van het stelsel Zorg voor jeugd 2015'*. Roosendaal.
- Transformatieteam West-Brabant West. (2012). *Schets Zorg voor Jeugd 2015 West-Brabant-West: Het Jeugdbos*. Roosendaal.
- Transformatieteam West-Brabant West. (2014). *Beleidsplan Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015 - 2017*. Roosendaal.
- Transformatieteam West-Brabant west. (2014). *Inrichtingskader Zorg voor Jeugd West-Brabant west*. Roosendaal.
- Transformatieteam West-Brabant West. (2017). *Beleidskader: "Zorg voor Jeugd West-Brabant West 2018-2021"*. Roosendaal.
- Tweede Kamer der Staten Generaal. (2013, 03 19). *zoek.officielebekendmakingen.nl/ 28750/ nr. 52*. Opgehaald van officielebekendmakingen.nl: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-214367>
- Van de Donk, W. (1997). De arena in schema 'een verkenning van de betekenis van informatisering voor beleid en politiek inzake de verdeling van middelen onder verzorgingshuizen'.
- Verschuren, P., & Doorewaard, H. (2015). Het ontwerpen van een onderzoek. In P. Verschuren, & H. Doorewaard, *Het ontwerpen van een onderzoek* (pp. 179 - 181). Amsterdam: Boom Lemma.
- VNG. (2013, 09 23). *drie decentralisaties*. Opgehaald van VNG: [https://vng.nl/files/vng/brieven/2013/attachments/drie-decentralisaties\\_20130923.pdf](https://vng.nl/files/vng/brieven/2013/attachments/drie-decentralisaties_20130923.pdf)
- VNG. (2014). *Spoorboekje implementatie transitie Jeugdzorg*.

West-Brabant. (2011). *West Brabant, een prettige en gezonde omgeving om op te groeien, Regionale visie op de transformatie van de zorg voor jeugd* . Breda.



## BIJLAGEN

---

### TOPIC LIJST

	<b>ALGEMEEN</b>
1.	Welke opties van beleid waren aanwezig?
2.	Welke beleidskeuze is gekozen?
	<b>RATIONEEL</b>
3.	Wat was het doel en (gewenste) resultaat voor het op te stellen beleid?
4.	Zijn de verwachte doel(en) en resultaten behaald?
5.	Sluiten de kosten en baten aan op de geïnvesteerde middelen?
6.	In welke mate sluit de beleidskeuze aan op ander beleid?
	<b>POLITIEK</b>
7.	Welke actor(en) hebben de meeste macht in het naar voren duwen van een beleidsoptie?
8.	Welke actor(en) hebben de minste macht in het naar voren duwen van een beleidsoptie?
9.	Hoeveel macht heeft u bij het opstellen van beleid?
	<b>INSTITUTIONEEL</b>
10.	In hoeverre sluit de beleidskeuze aan op bestaande regels?
11.	In hoeverre sluit de beleidskeuze aan op bestaande praktijken?
12.	In hoeverre sluit de beleidskeuze aan op bestaande verhalen?

## LIJST VAN RESPONDENTEN

Respondent	Naam	Functie	Werkgever	Actieve in fase
1	Madelon van Vleit	Beleidsmedewerker	Steenbergen	Fase 1 en 2
2	Mariette Monsieur	Projectondersteuner	Roosendaal	Fase 2
3	Moniek van der Slikke	Beleidsmedewerker	Moerdijk	Fase 1 en 2
4	Renske van Nuijten	Beleidsmedewerker	Moerdijk	Fase 1 en 2
5	Patricia Volbregt	Beleidsmedewerker	Woensdrecht	Fase 2
6	Bianca van Hooydonk	Beleidsmedewerker/ projectleider	Bergen op Zoom	Fase 1
7	Ietje Baars	Beleidsmedewerker	Bergen op Zoom	Fase 2
8	Anouk van Pul	Beleidsmedewerker	Rucphen	Fase 2
9	Heidi van Alphen	Beleidsmedewerker	Rucphen	Fase 1
10	Kim Prinse	Beleidsmedewerker	Zundert	Fase 2
11	Ruut van Andel	Beleidsmedewerker/ inkoper zorg	Zundert/ ZIT	Fase 1 en 2
12	Patrick Ros	Beleidsmedewerker	Roosendaal	Fase 2
13	Sabina de Bruijn	Beleidsmedewerker	Roosendaal	Fase 1
14	Peter van Batenburg	Beleidsmedewerker	Etten-Leur	Fase 1 en 2
15	Janette van Nispen	Beleidsmedewerker	Halderberge	Fase 1 en 2