

DRUK OP DE JEUGDZORG: EEN ZOEKTOCHT NAAR SAMENWERKING

*Een kwalitatief onderzoek naar de bijdrage van samenwerking aan
een verminderde druk op de jeugdzorg*

Jael Kiewiet
Beleid en Politiek
Augustus 2019

Persoonlijke gegevens
Jael Kiewiet 486439
Master Beleid en Politiek

Onderwijsinstelling
Erasmus Universiteit Rotterdam
Bestuurskunde
Scriptiebegeleider: de heer M. Fenger
Tweede lezer: de heer S. Blok

Organisatie en begeleiding
Gemeente Reimerswaal
Afdeling Samenleving
Praktijkbegeleider: mevrouw J. Vermue

Document
Versie, definitief
Augustus 2019

Voorwoord

Na het afronden van mijn HBO-opleiding had ik het gevoel dat ik nog niet was uitgeleerd en mijzelf verder kon ontwikkelen. Gezien mijn stage-ervaring bij ambtelijke organisaties en mijn interesse voor dit vakgebied ben ik de pre-master Bestuurskunde gaan volgen. Na het succesvol doorlopen van de pre-master viel mijn keuze op de master Beleid en Politiek. Met het uitvoeren van mijn afstudeerstage bij de gemeente Reimerswaal en het schrijven van deze scriptie is een einde gekomen aan een leerzame periode. Door een universitaire opleiding te volgen heb ik mij als persoon verder kunnen ontwikkelen en ik heb dan ook geen spijt van de keuze om door te studeren.

Het afronden van mijn studie was echter niet mogelijk geweest zonder de hulp van verschillende personen. Ten eerste wil ik mijn scriptiebegeleider Menno Fenger bedanken voor zijn begeleiding en kundige feedback tijdens het afstudeertraject. Ook wil ik mijn tweede lezer, Steven Blok, bedanken voor zijn aanvullende feedback op mijn scriptie. Met behulp van hun feedback ben ik namelijk tot een beter eindresultaat gekomen. Tevens wil ik de gemeente Reimerswaal en praktijkbegeleider Jobien Vermue bedanken voor hun begeleiding en de mogelijkheid om binnen hun organisatie stage te lopen. Daarnaast mogen de verschillende respondenten die hebben meegewerkt aan mijn onderzoek niet vergeten worden. Ik wil hen dan ook danken voor hun inhoudelijke bijdrage, tijd en fijne communicatie.

Tot slot wil ik mijn naasten bedanken voor hun steun, energie en in sommige gevallen frisse blik op mijn onderzoek.

Ik wens u dan ook veel leesplezier!

Jael Kiewiet,

Augustus 2019

Samenvatting

In Nederland kampen verschillende gemeenten met financieringstekorten op het gebied van jeugdzorg. Zo stijgt de vraag naar jeugdzorg terwijl het budget na de decentralisatie van 2015 gedaald is. Hierdoor rijst binnen de gemeente Reimerswaal, alsook andere Nederlandse gemeenten, de vraag hoe de huidige druk op de jeugdzorg verlaagd kan worden. Gemeenten hebben bijvoorbeeld geen beeld over hoe de doorverwijzingen via huisartsen verlopen. Er zijn echter gemeenten in Nederland die binnen hun jeugdzorgbudget blijven of hun financieringstekorten aan het wegwerken zijn. Maar waar komt deze vermindering vandaan? Aangezien binnen het jeugdzorgproces veel verschillende actoren een rol spelen is binnen het onderzoek nagegaan hoe de samenwerking tussen deze actoren in vier verschillende gemeenten is vormgegeven. Daarbij wordt tevens de huidige situatie omtrent de druk op de jeugdzorg in kaart gebracht. Het doel van het onderzoek is om te verklaren hoe samenwerking bijdraagt aan een verminderde druk op de jeugdzorg. De centrale vraag binnen het onderzoek luidt dan ook als volgt:

“Hoe is de samenwerking binnen het jeugdzorgproces momenteel vormgegeven, wat is de huidige situatie omtrent de druk op de jeugdzorg en hoe draagt samenwerking bij aan het verminderen van de druk op de jeugdzorg?”.

Om de centrale vraag te beantwoorden is allereerst een theoretisch kader opgesteld. In dit theoretisch kader staat theorie over decentralisaties beschreven. Hierdoor is een beeld gegeven wat de gevolgen en beweegredenen van decentralisaties zijn. In de praktijk is nagegaan wat de lokale omstandigheden na de decentralisatie in verschillende gemeenten is en hoe dit zich weerhoudt tot een verminderde druk op de jeugdzorg. Daarnaast is het collaborative governance model opgenomen aangezien dit model inzicht geeft in de componenten die van belang zijn bij het tot stand komen en vormgegeven van samenwerking. Van de componenten inclusiviteit van actoren, geldende regels en richtlijnen en gedeelde betekenis is verondersteld verwacht dat zij bijdragen aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Doordat het jeugdzorgproces bestaat uit een keten is tevens theorie met betrekking tot ketenregie toegelicht. De verwachting is dat ketenregie eveneens een bijdrage levert aan verminderde druk op de jeugdzorg. Vervolgens zijn de geselecteerde concepten in een conceptueel model verwerkt en door middel van interviews in de praktijk in kaart gebracht. In het praktijkonderzoek zijn ook samenwerkingscomponenten, uit het collaborative governance model, die niet in het conceptueel model zijn opgenomen verwerkt. Hierdoor een compleet beeld van de vormgeving van de samenwerking gegeven wordt.

Daarbij zijn vier verschillende gemeenten, in vier verschillende situaties en zeventien respondenten betrokken. Dit heeft geleid tot interessante bevindingen aangezien meerdere verschillen geconstateerd zijn. Zo is de samenwerking in de verschillende gemeenten anders vormgegeven en ontbreekt het in de gemeente Reimerswaal bijvoorbeeld aan ketenregie. Maar ook de druk op de jeugdzorg is in alle vierde de gemeenten anders. Hierdoor is vastgesteld dat bijvoorbeeld geldende regels en richtlijnen, gedeelde betekenis, ketenregie en lokale omstandigheden bijdragen aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Samenwerking draagt dan ook in vormgevende zin bij aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Door te focussen op verschillende samenwerkingscomponenten wordt namelijk een verminderde druk op de jeugdzorg gerealiseerd. Op basis hiervan zijn verschillende aanbevelingen gedaan. Zo is aanbevolen om kennis en ervaring van actoren binnen het jeugdzorgproces te benutten en een klanttevredenheidsonderzoek uit te voeren. Deze twee aanbevelingen zorgen ervoor dat beter afgestemd wordt op lokale ontwikkelingen en maakt lokale behoeften inzichtelijk. Daarnaast is aanbevolen, op basis van de bijdrage aan een verminderde druk op de jeugdzorg, om duidelijke regels en richtlijnen op te stellen binnen het samenwerkingsverband. Buitenom deze drie aanbevelingen zijn nog twee aanbevelingen gedaan die in het laatste hoofdstuk uitgebreid staan toegelicht.

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting.....	3
1. Inleiding	6
1.1. Aanleiding en probleemanalyse.....	6
1.2. Probleemstelling	8
1.3. Theoretische oriëntatie	8
1.4. Relevantie	9
1.5. Leeswijzer	10
2. Theoretisch kader	11
2.1. Decentralisatie.....	11
2.2. Collaborative governance	15
2.3. Ketenregie	22
2.4. Conceptueel model.....	24
3. Methodologie	26
3.1. Dataverzamelingsmethode	26
3.2. Respondenten	26
3.3. Indicatoren.....	27
3.4. Data-analysemethode	28
3.4. Betrouwbaarheid en validiteit.....	29
4. Gemeente Reimerswaal.....	30
4.1. Druk op de jeugdzorg	30
4.2. Lokale omstandigheden na decentralisatie	30
4.3. Startcondities.....	31
4.4. Institutioneel ontwerp.....	31
4.5. Faciliterend leiderschap.....	32
4.6. Samenwerkingsproces	33
4.7. Keten en ketenregie	34
5. Regio West-Brabant West.....	37
5.1. Druk op de jeugdzorg	37
5.2. Lokale omstandigheden na decentralisatie	38
5.3. Startcondities.....	38
5.4. Institutioneel ontwerp.....	39
5.5. Faciliterend leiderschap.....	41
5.6. Samenwerkingsproces	42
5.7. Keten en ketenregie	44
6. Gemeente Maassluis	47
6.1. Druk op de jeugdzorg	47
6.2. Lokale omstandigheden.....	48
6.3. Startcondities.....	48

6.4. Institutioneel ontwerp.....	49
6.5. Faciliterend leiderschap.....	49
6.6. Samenwerkingsproces	50
6.7. Keten en ketenregie	51
7. Analyse	54
7.1. Samenvatting empirische bevindingen	54
7.2. Analyse empirische bevindingen	55
8. Conclusies, reflectie en aanbevelingen	57
8.1. Samenwerkingscomponenten collaborative governance model.....	57
8.2. Huidige situatie omtrent de druk op de jeugdzorg.....	58
8.3. Samenwerking binnen het jeugdzorgproces	58
8.4. Verminderde druk op de jeugdzorg.....	60
8.5. Reflectie	61
8.6. Aanbevelingen.....	62
Bibliografie	64
Bijlage 1: Topiclijst interviews.....	69
Bijlage 2: Overzicht respondenten	70
Bijlage 3: Transcripten Interviews	71

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en probleemanalyse

“Gesubsidieerd konijntjes knuffelen op de zorgboerderij? Grootouders die geld van de gemeente vangen voor de zorg over hun kleinkinderen? De kans is groot dat Reimerswaal hier paal en perk aan gaat stellen, voorspelt wethouder Kees Verburg (PvdA, jeugdzorg). Hij noemde dinsdagavond deze twee voorbeelden als mogelijke maatregelen om de *uit de hand lopende kosten voor de jeugdzorg* te beteugelen. Dat gaat volgens hem wel klachten opleveren, omdat mensen niet gewend zijn om ‘nee’ te horen. „Het is nu een open huis. Bijna iedereen die iets vraagt, krijgt het toegewezen”, zei Verburg. In Reimerswaal krijgen 544 kinderen jeugdzorg. In de eerste drie maanden van het jaar kostte dat al 1,6 miljoen. „Dat baart ons zorgen.” Ook de gemeenteraad is op z'n zachtst gezegd niet blij met de hoog oplopende tekorten. Die worden voorlopig gedekt met de winst uit de verkoop van grond, maar dat is een lapmiddel. Als het Rijk niet met extra geld over de brug komt, zal er bezuinigd moeten worden. Coalitiepartijen SGP, Leefbaar Reimerswaal en PvdA vinden dat eerst naar de jeugdzorg zelf moet worden gekeken. Maarten Both (SGP) wil ‘tot achter de komma’ weten waar het geld naartoe gaat. „Gebeurt het wel efficiënt? Is alle hulp niet veel te ver doorgeschoten? Accepteren we nog een bepaalde ongelijkheid onder onze jeugd, of moet ieder kind perfect zijn?”, vroeg hij zich af. Net als Both denkt ook Hans van Stel (PvdA) dat veel problemen met de jeugd kunnen worden opgevangen door meer naar elkaar om te zien. Both ziet een rol voor de kerken weggelegd, Van Stel noemde de voetbaltrainer als voorbeeld van een vrijwilliger die een luisterend oor kan bieden. Wethouder Verburg reageerde dat de contacten met het maatschappelijk veld al goed zijn. Hij beloofde wel meer te zullen inzetten op preventie om te voorkomen dat kinderen dure zorg nodig hebben. „Maar dat lost niets op voor de kinderen die nu in de jeugdzorg zitten.” Verder verwacht de wethouder geld te besparen door in het aantal zorgaanbieders te snoeien. Huib Bouwman (CU) schrok van de soms harde taal in de raadszaal. Hij benadrukte dat zijn partij altijd mensen boven stenen verkiest. Hij beschuldigde de SGP ervan de zorgverleners tot kwaaië pier te bestempelen. Ook later op de avond was het verschil tussen de christelijke partijen groot. Waar de SGP hamert op soberheid en efficiëntie, bepleitte de CU vooral gulheid richting de zwaksten in de samenleving. De opmerking van Verburg over het konijnen knuffelen noemde Bouwman overigens ‘gênant’. „Daar doen we mensen echt tekort mee”. (Wisse, 2019).

Dit nieuwsartikel is kenmerkend voor zowel de huidige situatie in de gemeente Reimerswaal als voor de Zeeuwse regio als geheel. Zoekende naar oplossingen voor de huidige tekorten en naar een efficiënte manier van werken binnen het jeugdzorgproces. Maar wat is de achtergrond van deze situatie en hoe verloopt de samenwerking tussen partijen binnen het jeugdzorgproces in de gemeente Reimerswaal? Hoe is de decentralisatie van de jeugdzorg binnen de gemeente Reimerswaal opgevangen? Waar de jeugdzorg in het verleden de verantwoordelijkheid was van het Rijk, de provincies en de zorgverzekeraars wordt deze met ingang van 1 januari 2015 gedecentraliseerd met het in werking treden van de Jeugdwet. Dit heeft tot gevolg dat alle gemeenten verantwoordelijk zijn voor de taken die betrekking hebben op jeugdzorg. De taken beslaan alle onderdelen binnen de jeugdzorg zoals bijvoorbeeld provinciale jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering (VNG, 2019). De beweegredenen achter deze decentralisatie vindt zijn oorsprong in de wens om maatwerk te leveren, één financieringsstroom in te richten en minder administratieve lasten te realiseren. Daarnaast wordt de focus gelegd op zelfredzaamheid van burgers zodat een eventuele kostenbesparing gerealiseerd wordt (Voet, 2015).

De focus op zelfredzaamheid dient er voor te zorgen dat het eigen vermogen van jeugdigen, ouders en verzorgers en het daarbij behorende sociale netwerk vergroot wordt. Een andere belangrijke verandering die door de decentralisatie teweeg wordt gebracht is de verschuiving van ‘het recht op zorg’ naar de jeugdhulpplicht voor gemeenten. De reden voor deze verschuiving is dat ‘het recht op zorg’ problemen van jeugdigen teveel medicaliseert en daarbij de zelfredzaamheid van burgers achterwege laat. Door de jeugdhulpplicht vanuit de gemeente wordt getracht het medicaliseren van problemen tegen te gaan en meer aandacht te besteden aan de zelfredzaamheid van burgers, waaronder jeugdigen. Door de decentralisatie worden gemeenten niet alleen verantwoordelijk voor de uitvoering, maar ook voor de financiering van de jeugdzorg. Een kanttekening bij deze financieringsverantwoordelijkheid is dat de gemeenten risicodragend zijn. Als de kosten voor jeugdzorg

hoger uitvallen dan het beschikbare budget binnen een gemeente dan draagt de gemeente deze extra kosten. Aangezien deze ontwikkelingen groot van omvang zijn is zowel de bestuurlijke als de organisatorische structuur van het jeugdzorgproces veranderd. Daarbij wordt binnen de decentralisatie onderscheid gemaakt tussen transitie en transformatie (Haag, 2014). Met transitie wordt bedoeld dat alle gemeenten de bevoegdheden en verantwoordelijkheden krijgen omtrent het sturen en financieren van de jeugdzorg. Deze bevoegdheden waren voorheen in handen van het Rijk, de provincies en de zorgverzekeraars. Daarnaast dient ook vorm gegeven te worden aan de samenwerking met actoren die betrokken zijn bij het jeugdzorgproces. Met transformatie wordt het realiseren van een inhoudelijke vernieuwing van de zorg bedoeld (Rijk/VNG/IPO, 2012). Deze inhoudelijke zorgvernieuwing richt zich op ruimte geven aan zorgprofessionals en het verminderen van de vraag naar zware jeugdhulp door in een vroeg stadium ondersteuning te bieden aan jeugdigen. Ook hebben het college van B&W en de gemeenteraad een rol gekregen binnen het jeugdzorgproces (Haag, 2014). Zo heeft het college van B&W de taak op zich gekregen om toezicht te houden op een aanbod van jeugdzorgvoorzieningen dat voldoende kwantitatief en kwalitatief is. Terwijl de gemeenteraad verantwoordelijk is voor het richting geven aan de besluiten die plaatsvinden omtrent jeugdhulp. De systeemverantwoordelijkheid ligt echter nog steeds bij het Rijk en zij kunnen dan ook aangesproken worden op de resultaten die de stelselwijziging met zich mee brengt.

De decentralisatie van de jeugdzorg verloopt niet zonder problemen. Zo stijgt de vraag naar jeugdzorg terwijl de financieringsmogelijkheden van gemeenten dalen (Steenbergen & Vriesema, 2017). Problemen omtrent de decentralisatie doen zich niet alleen bij gemeenten voor, maar ook bij jeugdzorginstellingen zelf. Meer dan 50 procent van de zorginstellingen lukt het niet om jongeren met psychische klachten op tijd te ontvangen (MediQuest, 2017). Daarnaast moet twintig procent van de kinderen langer op een intakegesprek wachten dan de norm die binnen de sector geldt. Het resultaat van deze problemen is dat uit onderzoek van onderzoeksbureau MediQuest blijkt dat meer dan de helft van kind- en jeugdpsychiaters vindt dat zij zieke kinderen niet meer de gepaste zorg kunnen bieden. Hierdoor bestaat onder deze groep actoren de behoefte om terug te keren naar de situatie voorafgaand aan de decentralisatie (MediQuest, 2017).

Binnen meerdere gemeenten in Nederland is op dit moment sprake van een financieringstekort met betrekking tot jeugdzorg. Een prognose van de Inkooporganisatie Jeugdhulp laat zien dat de uitgaven voor jeugdhulp nog meer toenemen in de toekomst (VNG, 2018). Doordat de gemeente Reimerswaal, net als alle andere gemeenten, risicodragend is wat betreft de financiën wordt het gat tussen het jeugdzorgbudget en uitgaven groter. In 2018 krijgen de Nederlandse gemeenten 72 miljoen euro voor jeugdzorg, 8 miljoen minder dan bij aanvang van de decentralisatie in 2015. Het totale tekort in 2018 bedraagt voor de gemeente Reimerswaal 1 miljoen euro (Omroep Zeeland, 2018). Waar één van de doelen van de decentralisatie het benutten van de zelfredzaamheid van burgers is, is door een werkgroep van Zeeuwse gemeenten en zorgaanbieders vastgesteld dat de zelfredzaamheid van burgers weinig benut wordt (VNG, 2018). Deze werkgroep stelt ook dat burgers en hun sociale netwerk te laat worden betrokken bij problemen die zich voordoen omtrent jeugdigen. Op dit moment blijkt volgens de werkgroep dat teveel gefocust wordt op de jeugdige zelf. De zorgprofessionals spelen daar tevens een rol in doordat zij handelingsverlegenheid vertonen wanneer zich complexe problemen voordoen. Daarnaast ervaart de gemeente Reimerswaal dat de gemeentelijke toegang via het Centrum Jeugd en Gezin (hierna: CJG) te weinig wordt aangewend (VNG, 2018). De meeste doorverwijzingen vinden momenteel via de scholen plaats. Hierdoor ervaart de gemeente Reimerswaal geen regie op het door de huisarts verwijzen naar specialistische zorg terwijl de verantwoordelijkheid hiervoor bij de gemeente ligt.

Gezien de beschreven ontwikkelingen binnen de jeugdzorg bestaat bij gemeenten in Nederland de behoefte om de druk op de jeugdzorg te verminderen. Zo hebben gemeenten op dit moment geen helder beeld over hoe de doorverwijzingen via huisartsen verlopen. Daarnaast zijn zij tevens benieuwd hoe de kennisuitwisseling tussen de verschillende actoren binnen het jeugdzorgproces verloopt. Ook willen zij te weten komen hoe de samenwerking tussen de verschillende actoren beter vormgegeven kan worden. Daarbij dienen vier gemeenten in vier verschillende situaties als vergelijkend materiaal. Tijdens deze vergelijking wordt de aanwezigheid van verschillende componenten van een

samenwerkingsmodel in de praktijk getoetst. Tevens wordt nagegaan welke factoren ten grondslag liggen aan het verminderen van druk op de jeugdzorg binnen de twee te vergelijken gemeenten.

1.2. Probleemstelling

Het is duidelijk geworden dat gemeenten sinds de decentralisatie van de jeugdzorg problemen ervaren. Echter, verschillende gemeenten zijn momenteel bezig met het verminderen van de druk op de jeugdzorg of hebben zelfs geen tekort meer op het jeugdzorgbudget. In de regio West-Brabant West zijn meerdere gemeenten afgelopen jaar namelijk binnen hun jeugdzorg budget gebleven (Pianoo, 2019). Dit laat zien dat gemeenten in staat zijn om hun tekorten weg te werken. Maar hoe draagt samenwerking bij aan deze verandering? Het overkoepelende doel van het onderzoek is om te onderzoeken waar deze vermindering vandaan komt. Doordat zowel publieke als non-publieke actoren binnen het jeugdzorgproces samenwerken is het van belang om in kaart te brengen hoe de samenwerking binnen het jeugdzorgproces na de decentralisatie is vormgegeven. Om het doel te kunnen bewerkstelligen dient onderzoek te worden gedaan naar de factoren die ten grondslag liggen aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Met druk op de jeugdzorg wordt het volgende bedoeld: tekort op het jeugdzorgbudget, lange wachttijden en –lijsten. Vervolgens worden aanbevelingen gegeven hoe de gemeente Reimerswaal, alsook andere Nederlandse gemeenten, deze druk kan verminderen.

Hierdoor luidt de doelstelling binnen dit onderzoek als volgt:

- A. Het onderzoek heeft als doel te verklaren hoe samenwerking bijdraagt aan een verminderde druk op de jeugdzorg, door;
- B. Een intern en vergelijkend praktijkonderzoek uit te voeren, die de praktijksituatie omtrent samenwerking na de decentralisatie van de jeugdzorg en de huidige situatie omtrent de druk op de jeugdzorg binnen de gemeenten Reimerswaal, Etten-Leur, Steenbergen en Maassluis in kaart brengt.

Om deze doelstelling te kunnen realiseren dienen verschillende vragen beantwoord te worden. De deelvragen die geformuleerd worden vormen samen de beantwoording op de volgende hoofdvraag:

“Hoe is de samenwerking binnen het jeugdzorgproces momenteel vormgegeven, wat is de huidige situatie omtrent de druk op de jeugdzorg en hoe draagt samenwerking bij aan het verminderen van de druk op de jeugdzorg?”.

Vandaar dat binnen het theoretisch kader is gekozen om het door Ansell en Gash (2008) ‘collaborative governance’ model te beschrijven. Dit model geeft namelijk inzicht in de elementen die van belang zijn bij samenwerkingsvormen tussen publieke en non-publieke actoren.

Hierdoor kan uiteindelijk in de praktijk getoetst worden welke van deze elementen in de verschillende gemeenten aanwezig zijn en bijdragen aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn zowel theoretische als empirische deelvragen geformuleerd:

1. Hoe wordt binnen het ‘collaborative governance’ model samenwerking tussen publieke en private actoren vormgegeven?
2. Hoe is de samenwerking binnen het jeugdzorgproces in de gemeenten Reimerswaal, Etten-Leur, Steenbergen en Maassluis vormgegeven?
3. Wat is de huidige situatie binnen de gemeenten Reimerswaal, Etten-Leur, Steenbergen en Maassluis omtrent de druk op de jeugdzorg?
4. Hoe draagt samenwerking bij aan het verminderen van de druk op de jeugdzorg bij de gemeente Etten-Leur, Steenbergen en Maassluis?

1.3. Theoretische oriëntatie

Aangezien het onderzoek zich toespitst op de ontwikkelingen die zich naar aanleiding van de decentralisatie hebben voorgedaan wordt binnen het theoretisch kader de theorie over decentralisaties geraadpleegd. Deze keuze is genomen om een duidelijke beschrijving van het begrip decentralisatie te kunnen geven en de verschillende theoretische benaderingen op decentralisaties toe te kunnen lichten.

Om inzichtelijk te maken hoe decentralisaties zijn vormgegeven worden eveneens de beweegredenen en effecten van decentralisaties onderzocht. Hierdoor ontstaat voor de lezer een beeld van hoe decentralisaties worden vormgegeven en wat de achterliggende redenen voor decentralisaties zijn en hoe dit zich uit in de lokale omstandigheden binnen de verschillende gemeenten. Het tweede onderdeel van het theoretisch kader beslaat het collaborative governance model. Dit model wordt binnen het theoretisch kader uitgewerkt omdat het jeugdzorgproces verschillende actoren omvat die met elkaar dienen samen te werken om een goede zorgverlening te kunnen realiseren. Deze samenwerking vindt zowel tussen publieke als non-publieke actoren plaats, waardoor het collaborative governance model aansluit op de heersende praktijksituatie. Het collaborative governance model kan zorgen voor cohesie en een efficiënte werkwijze binnen samenwerkingsverbanden tussen publieke en non-publieke actoren. Dit model geeft namelijk richtlijnen voor de invulling van samenwerkingsverbanden tussen publieke en non-publieke actoren. Aangezien op dit moment niet vaststaat of de componenten van het collaborative governance model binnen de gemeente Reimerswaal aanwezig zijn wordt daarom allereerst het model in het theoretisch kader toegelicht. Ook staat niet vast wat de relatie is tussen de aanwezigheid van componenten van het collaborative governance model en de vermindering van de druk op de jeugdzorg in gemeente Etten-Leur, Steenberg en Maassluis. Deze theoretische beschrijving dient daardoor als uiteindelijke opzet voor het praktijkonderzoek. Vandaar dat de componenten van het collaborative governance model in het praktijkonderzoek als indicatoren gebruikt worden. Omdat het model meer dan tien verschillende indicatoren bevat wordt op basis van het theoretisch kader een afweging gemaakt over de variabelen die in het conceptuele model worden opgenomen. Ten slotte wordt ingegaan op 'ketenregie', aangezien niet alleen het vormgeven van samenwerking van belang is, maar ook het ontwikkelen en sturen van samenwerkingsvormen. Door literatuur met betrekking tot ketenregie te onderzoeken wordt inzichtelijk gemaakt wat een keten inhoudt en hoe er regie binnen een keten gevoerd wordt.

1.4. Relevantie

Maatschappelijke relevantie

Sinds de decentralisatie is een toename van het aantal jongeren in de jeugdzorg ontstaan en is de financiering vanuit het rijk afgenomen. Doordat het merendeel van de gemeenten in Nederland kampt met financieringstekorten en een druk op de jeugdzorg bestaat, is het relevant om te onderzoeken hoe deze druk verminderd kan worden. Een verminderde druk op de jeugdzorg komt namelijk ten goede van zowel de burgers van de gemeente Reimerswaal als de gemeente Reimerswaal zelf. Wanneer de druk op de jeugdzorg vermindert wordt bestaat de mogelijkheid om de kwaliteit van de hulp te verbeteren en te zorgen dat de wachttijden niet overschreden worden. Hierdoor krijgen kwetsbare jongeren de hulp die zij nodig hebben. Ook kan een verminderde druk kansen bieden om jeugdigen beter op weg te helpen om zelfstandig te worden. Daarnaast kan de uitkomst van het onderzoek als voorbeeld voor andere gemeenten dienen die met tekorten te maken hebben. Dit kan door inzicht te geven in de relatie tussen de aanwezigheid van componenten van het collaborative governance model en een verminderde druk op de jeugdzorg. Een dergelijke uitkomst kan als referentiekader voor deze gemeenten dienen. Een ander onderdeel van de maatschappelijke relevantie is het stimuleren van de cohesie binnen de gemeente Reimerswaal. Het onderzoek doen naar samenwerking tussen publieke en non-publieke actoren binnen de gemeente Reimerswaal kan aan deze cohesie ten goede komen door aanbevelingen te doen die de samenwerking tussen de betrokken actoren stimuleert en verbetert. Deze relevantie is ook te wijten aan het feit dat de decentralisatie van de jeugdzorg als doel had om binnen gemeenten integraal te werken en maatwerk te leveren. De vraag die hierbij rijst is of met de decentralisatie van de jeugdzorg dit doel bereikt is of dat een gebrek aan integraal werken bijdraagt aan de druk op de jeugdzorg.

Wetenschappelijke relevantie

Aangezien de decentralisatie van de jeugdzorg een impact heeft gehad op de Nederlandse gemeenten is het van belang om in die context inzicht te geven in de literatuur omtrent decentraliseren. Deze theoretische beschrijving vormt daarna de basis voor het vaststellen van de lokale omstandigheden, waaronder de werkwijze en afstemming op lokale behoeften, na de decentralisatie. De huidige wetenschappelijke kennis die momenteel voor handen ligt gaat niet in op de daadwerkelijke effecten die decentralisaties in het sociale domein teweeg hebben gebracht. Vandaar dat een theoretische

toelichting over het begrip decentralisatie en de daaropvolgende praktijkgerichte vaststelling van de lokale omstandigheden wetenschappelijk relevant is. Het tweede onderdeel van de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek heeft betrekking op het sociale domein in combinatie met het collaborative governance model. In de wetenschap is namelijk niet tot nauwelijks onderzoek gedaan naar de toepassing en de toetsing van de aanwezigheid van het collaborative governance model binnen het sociale domein in Nederland. Door de aanwezigheid van de componenten van het collaborative governance model binnen drie gemeenten te onderzoeken kan een wetenschappelijke basis gevormd worden voor de effecten die het model heeft op samenwerkingsvormen in het sociale domein. Met behulp van het praktijkonderzoek wordt onderzocht hoe samenwerking bijdraagt aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Een dergelijk onderzoek heeft tot op heden niet plaatsgevonden waardoor het uitvoeren van het voornoemde onderzoek wetenschappelijk relevant is. De uitkomsten van dit onderzoek bieden namelijk inzicht in samenwerkingsfactoren die in de praktijk ingezet worden en ten goede komen van de huidige situatie omtrent de druk op de jeugdzorg binnen gemeenten.

1.5. Leeswijzer

De hiervoor beschreven onderzoeksopzet wordt binnen dit document verdeeld in acht verschillende hoofdstukken. Het volgende hoofdstuk is het theoretisch kader waarin de literatuur over decentralisatie, collaborative governance model en ketenregie wordt beschreven. Vervolgens wordt binnen het derde hoofdstuk de onderzoeksstrategie verder uitgewerkt in de vorm van een methodologische opzet waarin de onderzoeksstrategie, betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek worden toegelicht. In het vierde, vijfde en zesde wordt de data die tijdens het praktijkonderzoek naar voren is gekomen per onderzoekspopulatie weergegeven. Vervolgens wordt deze data in het zevende hoofdstuk geanalyseerd en nagegaan hoe het conceptueel overeenkomt met de praktijk. Ten slotte worden in hoofdstuk acht de onderzoeksvraag en verschillende deelvragen beantwoord, alsmede de uit het onderzoek voortgevloeide aanbevelingen.

2. Theoretisch kader

Doordat het onderzoek zich toespitst op de decentralisatie van de jeugdzorg is ervoor gekozen om allereerst een beschrijving van het begrip 'decentralisatie' te geven. Hierdoor wordt inzichtelijk gemaakt waarom decentralisaties plaatsvinden en wat de positieve effecten hiervan zijn. Vervolgens wordt later in het onderzoek in de praktijk nagegaan wat de lokale omstandigheden in de verschillende gemeenten na de decentralisatie zijn.. Na de decentralisatie is het voor gemeenten noodzakelijk om samenwerking tussen zowel publieke als non-publieke actoren binnen het jeugdzorgproces vorm te geven. Vandaar dat binnen het theoretisch kader is gekozen om het door Ansell en Gash (2008) 'collaborative governance' model te beschrijven. Dit model geeft namelijk inzicht in de elementen die van belang zijn bij samenwerkingsvormen tussen publieke en non-publieke actoren. Uiteindelijk worden verschillende elementen uit dit model opgenomen in het conceptuele model. Ten slotte wordt ingegaan op 'ketenregie'. De reden hiervoor is dat literatuur over ketenregie inzicht geeft hoe samenwerkingsvormen zich ontwikkelen en hoe er binnen deze samenwerking gestuurd kan worden om het doel van de samenwerking te behalen.

2.1. Decentralisatie

2.1.1. Definitie decentralisatie

Een algemene definitie die aan het begrip decentralisatie gegeven kan worden luidt als volgt: "the process in which subordinate levels of a hierarchy are authorized by a higher body to take decisions about the use of the organization's resources" (Fiske, 1996, p. 9). In het geval van de publieke sector bestaat deze hiërarchie uit de verschillende bestuurslagen die aanwezig zijn en het besluiten over het gebruik van publieke middelen. O'Neill (2003) hanteert een andere definitie en stelt dat een decentralisatie de devolutie van autonome fiscale en politieke macht naar ambtenaren op subnationaal niveau is. Zo ontstaat door decentralisatie een nieuwe verantwoordingsrelatie tussen centrale en lokale beleidsmakers bij het leveren van publieke diensten (Ahmad, Devarajan, Khemani, & Shah, 2005). Deze verantwoordingsrelatie bestaat naast de relatie tussen burgers en beleidsmakers en de relatie tussen dienstverleners en beleidsmakers. Saltman, Bankauskeite en Vrangbaek (2007) geven een definitie die aansluit op de definitie van Fiske: "the transfer of authority and power from higher to lower levels of government or from national to subnational levels" (p. 10). Zij geven ook aan dat decentralisatie zowel een staat als een proces kan zijn. Waarbij decentralisatie als staat kan worden verdeeld in het niveau en de mate van decentralisatie. Het niveau van de decentralisatie kan bijvoorbeeld op systeem- of organisatieniveau zijn. Alonso, Clifton en Diaz-Fuentes (2011) geven verdere invulling aan de definitie door decentralisatie te omschrijven als een proces of hervorming bestaande uit een aantal beleidsonderwerpen waarbij verantwoordelijkheid, autoriteit en middelen van een hogere naar een lagere bestuurslaag worden verplaatst.

Khaleghian (2003) specificeert deze beschrijving door een decentralisatie te kenmerken als de aanwezigheid van autoriteit om belasting te heffen, uitgaven te doen en regelgevende autoriteit van subnationale overheden zoals gemeenten en provincies. Waar voornoemde auteurs zich toespitsen op een algemene definitie van het begrip decentraliseren, onderscheidt Treisman (2002b) zes verschillende dimensies van decentraliseren. Het eerste concept wat Treisman toelicht is verticale decentralisatie. Verticale decentralisatie kan omschreven worden als het aantal bestuurslagen waar een overheid in verdeeld is. In Nederland bestaat een drieledige verdeling: nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau. Naast verticale decentralisatie bestaat volgens Treisman besluitvormingsdecentralisatie. Dit tweede concept van decentraliseren houdt de verdeling, onder de verschillende bestuurslagen, van autoriteit voor het maken van politieke besluiten in. Vervolgens onderscheidt Treisman benoemingsdecentralisatie, wat zich focust op de mate waarin ambtenaren binnen de verschillende bestuurslagen worden benoemd en ontslagen.

Het vierde concept richt zich op het aantal bestuurslagen waar directe verkiezingen worden gehouden en volksvertegenwoordigers worden verkozen. Treisman noemt het hiervoor genoemde electorale decentralisatie. Het voorlaatste concept omschrijft het fiscale aspect, de fiscale decentralisatie. Bij deze vorm gaat het om de manier waarop publieke uitgaven en belastinginkomsten worden verdeeld onder de verschillende bestuurslagen. Afsluitend noemt Treisman het concept personele decentralisatie.

Hierbij gaat de focus uit naar de mate waarin administratieve middelen worden verdeeld over de verschillende bestuurslagen. Wanneer het aandeel van administratieve middelen in een lagere bestuurslaag groot is, dan is er sprake van administratieve decentralisatie (Treisman, 2002b). De definitie die binnen het onderzoek gehanteerd wordt is de definitie die Alonso, Clifton en Diaz-Fuentes (2011) hanteren. Zij omschrijven een decentralisatie namelijk als een proces waarbij verantwoordelijkheid, autoriteit en middelen van een hogere naar een lagere bestuurslaag worden verplaatst. Deze definitie sluit aan op de praktijksituatie aangezien in het geval van de decentralisatie van de jeugdzorg een verplaatsing van provincie naar gemeente plaatsvindt.

2.1.2. Benaderingen

Binnen de huidige literatuur zijn drie leidende benaderingen over decentralisaties te onderscheiden. Deze drie benaderingen zijn afkomstig uit het fiscaal federalisme, de bestuurskunde en uit de politieke wetenschappen. Om een beter beeld te kunnen geven over de inhoud van deze benaderingen wordt binnen deze paragraaf per benadering een toelichting gegeven. Volgens Schneider (2003) kenmerkt het fiscale federalisme zich door de nadruk op het maximaliseren van de sociale welvaart. Deze nadruk op maximaliseren wordt gezien als een combinatie van distributieve gelijkheid, economische stabiliteit en efficiënte verdeling van publieke middelen. Anders dan bij de bestuurskundige en politieke benadering van decentraliseren wordt de mate van decentraliseren binnen deze benadering op fiscale wijze getoetst. Volgens Alonso et al. (2011) kenmerkt fiscale decentralisering zich door het verplaatsen van fiscale autonomie naar lagere bestuurslagen. Het aandeel van uitgaven en inkomsten van lagere overheden wordt binnen de fiscale benadering als de beste indicator voor decentraliseren gezien. De fiscale impact van lagere overheden ten opzichte van de fiscale impact van de overheid als geheel is daarbij leidend. Deze manier van toetsen brengt verschillende voordelen met zich mee aangezien het focussen op inkomsten en uitgaven een weergave van de praktijksituatie biedt zonder dat daar gedetailleerde onderzoeken voor nodig zijn.

Waar de hiervoor beschreven benadering op decentraliseren zich richt op het fiscale aspect, focust de bestuurskundige theorie zich op administratieve effecten (Schneider, 2003). In hoeverre sprake is van decentraliseren wordt binnen deze benadering bepaald door de mate van autonomie die een bestuurslaag heeft. Volgens Schneider (2003) kan de autonomie van lagere bestuurslagen als volgt gemeten worden: "One way to measure levels of local administrative autonomy is by examining the control exercised over local revenue. The percentage of local revenues from taxes provides an indicator of the degree of subnational control over resources" (p. 38). Deze autonomie bestaat uit de controle over publieke financiën, zeggenschap over het personeel en de autoriteit om zelf beleid te kunnen maken. Rondinelli (1990) geeft aan dat binnen de administratieve benadering drie verschillende vormen te onderscheiden zijn: deconcentreren, delegatie en devolutie. De eerste vorm 'deconcentreren' heeft de laagste autonomie terwijl bij 'devolutie' de mate van autonomie het hoogst is. In het geval van deconcentreren wordt de verantwoordelijkheid voor een beleidsonderwerp vanuit de centrale overheid overgeheveld naar een lagere bestuurslaag. In deze situatie krijgt een lagere bestuurslaag meer autoriteit met betrekking tot het beleidsonderwerp, maar de autonomie blijft bij de centrale overheid. Alhoewel een lagere bestuurslaag autoriteit verkrijgt doen zich bij deze vorm geen kenmerkende wijzigingen in de mate van autonomie voor. Door het voornoemde is sprake van een hiërarchische relatie tussen lagere overheden en de centrale overheid. Burki, Perry en Dillinger (1999) sluiten hier op aan door te stellen dat 'deconcentratie' de hiërarchische verhouding in stand houdt: "Deconcentration, in contrast, preserves the hierarchical relationship between central government and field staff" (p. 3).

Bij de tweede vorm, 'delegatie', wordt de beleidsverantwoordelijkheid overgeheveld naar semiautonome organisaties. Echter, deze semiautonome organisaties zijn alleen door middel van een contractuele relatie verantwoording schuldig aan de centrale overheid. Volgens Ornelas (2000) betreft 'delegatie' een tijdelijke overdracht van de autoriteit. Hierdoor bestaat bij 'delegatie' een hogere mate van autonomie dan bij 'deconcentreren' en is sprake van een contractuele relatie. Een andere verwoording vanuit de literatuur is dat verantwoordelijkheid wordt overgeheveld naar organisaties buiten de bureaucratische structuur (Mniwasa & Shauri, 2001). Deze organisaties zijn echter wel onderhevig aan indirecte controle van de centrale overheid. Hierdoor blijft de eindverantwoordelijkheid wel bij de centrale overheid.

Ten slotte wordt in het geval van 'devolutie' de controle en verantwoordelijkheid voor een bepaald beleidsonderwerp vanuit de centrale overheid uit handen gegeven. Hierbij krijgt een lagere overheid zowel bestuurlijke als financiële autoriteit. Deze vorm geeft de grootste mate van autonomie aangezien de centrale overheid alleen invloed kan uitoefenen door middel van het wegnemen van de gegeven verantwoordelijkheid of het achterhouden van financiële middelen. Volgens Silverman (1992) zijn lokale overheden in het geval van 'devolutie' gebonden aan drie restricties bij het maken van besluiten. Zo dienen lokale overheden rekening te houden met de nationale beleidsrichtlijnen die gelden. Daarnaast kunnen zij niet hun eigen materiële, financiële en menselijke capaciteiten overstijgen en zijn zij gebonden aan de fysieke omgeving waarbinnen zij werkzaam zijn. Saltman et al. (2007) beschrijven echter dat 'devolutie' niet door iedereen verbonden wordt aan het begrip decentralisatie. Verschillende auteurs zien decentralisatie namelijk als intraorganisationeel terwijl 'devolutie' volgens andere auteurs het beschrijven van interorganisationele machts patronen beslaat.

Fiske (1996) geeft echter een andere beschrijving van de inhoud van een administratieve decentralisatie en kenmerkt deze vorm van decentraliseren als een management strategie. Lokale overheden krijgen volgens Fiske verantwoordelijkheid en autoriteit over het plannen, managen en de financiën. De politieke macht blijft echter bij de centrale overheid. Deze vorm van decentraliseren kan daardoor makkelijker worden uitgevoerd dan een politieke decentralisatie. De beschrijving die Alonso et al. (2011) geven sluit hierop aan aangezien zij administratieve decentralisatie beschrijven als het verplaatsen van autonomie voor het verdelen van publieke diensten naar een lagere bestuurslaag.

De laatste benadering op decentraliseren is afkomstig vanuit de politieke wetenschappen en kenmerkt zich door de nadruk op participatie, organisatie en mobilisatie (Schneider, 2003). Van politieke decentralisatie is sprake wanneer politieke actoren en vraagstukken aanwezig zijn op lokale niveaus. Een randvoorwaarde bij het voornoemde is dat deze aanwezigheid voor een deel onafhankelijk dient te zijn van politieke actoren en vraagstukken op nationaal niveau. Daarbij kan gedacht worden aan een lokale fractie van een regerende partij die op lokaal niveau haar standpunten anders formuleert dan op nationaal niveau. Fisk (1996) geeft een soortgelijke beschrijving door te stellen dat een politieke decentralisatie toeziet op het geven van besluitvormingsmacht aan volksvertegenwoordigers op lokaal niveau. Doordat een politieke decentralisatie betrekking heeft op zowel actoren binnen als buiten de overheid is deze vorm van decentraliseren complexer dan een administratieve decentralisatie. De aanwezigheid van bijvoorbeeld gemeentelijke of provinciale verkiezingen is binnen deze benadering de indicator voor politieke decentralisatie. Ahmad et al. (2005) bevestigen het gebruik van deze indicator door het volgende te vermelden: "In the last quarter century, over 75 countries have attempted to transfer responsibilities of the state to lower tiers of government. Significantly, most of these lower-tier governments have been elected, so that the decentralization is not just administrative or fiscal, but also political" (p. 1). Alonso et al. (2011) sluiten hier ten slotte op aan door te stellen dat politieke decentralisatie inhoudt dat politieke autoriteit en electorale macht wordt overgeheveld naar subnationale actoren. Door inzicht te geven in de verschillende benaderingen is duidelijk geworden welke soort decentralisering de decentralisatie van de jeugdzorg betreft. Een administratieve decentralisatie richt zich namelijk op het overdragen van autoriteit naar een lagere bestuurslaag. Van het voornoemde is eveneens sprake bij de decentralisering van de jeugdzorg. Door deze constatering is het niet noodzakelijk om de verschillende benadering in de praktijk te toetsen.

2.1.4. Beweegredenen en effecten van decentralisaties

Naast de verschillende benaderingen op decentraliseren wordt binnen de huidige literatuur tevens ingegaan op beweegredenen voor een decentralisatie en de mogelijke effecten die een decentralisatie teweeg kan brengen. Wanneer overheden decentraliseren kunnen zij verschillende doelen voor ogen hebben. Zo kan gedecentraliseerd worden om financiële, bestuurlijke en politieke redenen. Een decentralisatie kan namelijk als doel hebben om in plaats van een top-down bureaucratie een systeem van autonome ambtelijke organisaties te creëren. Waarbij de nadruk ligt op onderlinge samenwerking en transparantie (Ahmad et al., 2005). Tevens kan de overheid beter aansprakelijk worden gehouden door een decentralisatie. Als mogelijke reden voor een decentralisatie wordt het streven naar bestuurlijke verbetering genoemd. Waarbij het stimuleren van burgerparticipatie en het dichten van de kloof tussen overheid en burger als belangrijk onderdeel van de hiervoor genoemde verbetering worden

gezien. Een voorbeeld van een andere reden van decentralisatie is afkomstig uit Colombia waar het doel van het decentraliseren van onderwijs het herstellen van de geloofwaardigheid van haar politieke leiders en het creëren van nationale eenheid was (Fiske, 1996). Daarnaast wordt verondersteld dat een decentralisatie een meer efficiënte manier van werken met zich meebrengt dan in een centraal systeem, wat als bureaucratisch wordt gekenmerkt.

Wallis en Oates (1988) beschrijven dat een decentralisatie in de publieke sector een mogelijkheid kan bieden om economische welvaart te verhogen. Als reden hiervoor geven zij het afstemmen van de consumptie op de voorkeuren van homogene groepen binnen de lagere bestuurslaag, bijvoorbeeld de burgers binnen een gemeente. Burki et al. (1999) stellen eveneens dat het op een lager bestuursniveau toewijzen van middelen ervoor kan zorgen dat afstemming tussen publieke diensten en de voorkeuren van de lokale bevolking verbetert. Deze afstemming kan verbeterd worden doordat lokale ambtenaren meer kennis van de lokale situatie hebben en makkelijker toegankelijk zijn voor burgers. Treisman (2002a) geeft eveneens aan dat het benutten van lokale kennis een positief effect van decentraliseren kan zijn. Doordat verantwoordelijkheden verschuiven naar een lagere bestuurslaag bestaat de mogelijkheid om beter op de hoogte te zijn van lokale ontwikkelingen en omstandigheden. Het hiervoor genoemde positieve effect gaat gepaard met een ander effect. De overheid kan door een decentralisatie namelijk efficiënter en responsiever van aard worden doordat zij dichterbij de burger komen te staan. Hierdoor beschikken lokale ambtenaren over de middelen en stimulans om responsief te zijn. Afzar, Kähkönen, Lanyi, Meagher en Rutherford (1999) bevestigen deze veronderstelling door het volgende te stellen: "Second, subnational governments are also considered to be most responsive to the variations in demands for and costs of providing public goods" (p. 2). Welsh en McGinn (1999) gaan hier verder op in door te stellen dat een decentralisatie in veel gevallen het gevolg is van politieke democratisering doordat mensen betrokken willen worden bij besluitvorming over onderwerpen die op hun van toepassing zijn.

Wanneer een decentralisatie plaatsvindt kan dit ook als effect hebben dat politiek ondernemerschap¹ vaker voorkomt en dat de concurrentie tussen politieke discoursen op lokaal niveau toeneemt (Faguet, 2011). Het is echter niet vanzelfsprekend dat deze effecten ook positieve uitkomsten teweeg brengen. Decentraliseren kan er tevens voor zorgen dat het bestuur verbeterd wordt doordat de overheid beter verantwoordelijk kan worden gehouden voor haar handelen. Treisman (2002a) geeft hier echter een kanttekening bij door het volgende te stellen: "Accountability via local elections comes at the cost of accountability via bureaucratic hierarchy" (p. 4). Waar de burger er op het ene vlak meer mogelijkheden bij krijgt om de overheid verantwoordelijk te houden verliest zij op het laatste genoemde vlak deze mogelijkheid. Een praktijkvoorbeeld van een positief effect van een decentralisatie is de decentralisatie van de nationale gezondheidszorg in het Verenigd Koninkrijk die een stimulatie van een bredere verandering omtrent het organiseren van werk en het inrichten van werktijd teweeg heeft gebracht (Arrowsmith & Sisson, 2002). Door een decentralisatie ontstaat een systeem van 'checks and balances'² wat zowel een negatief als positief effect kan hebben. Enerzijds kan dit systeem ervoor zorgen dat machtsmisbruik voorkomen wordt terwijl het systeem ook een belemmering kan vormen voor het doorvoeren van innovaties binnen de publieke sector (Forteza & Pereyra, 2017). Naast eventuele positieve effecten kan een decentralisatie ook negatieve effecten teweeg brengen. In de huidige literatuur wordt namelijk beargumenteerd dat een decentralisatie verspilling van publieke middelen met zich mee kan brengen doordat verschillende bestuurslagen elkaar kopiëren. Hoe meer bestuurslagen de overheid heeft hoe moeilijker het wordt om te besturen is doordat taken meerdere keren uitgevoerd worden .

Een ander mogelijk negatief effect dat in Nederland minder vaak voorkomt dan in bijvoorbeeld ontwikkelingslanden is de vatbaarheid voor corruptie op lokaal niveau (International, 2018). Deze

¹ "Political entrepreneurship occurs when an individual acts on a political profit opportunity" (Holcombe, 2002, p. 143)

² Systeem dat op het volgende gericht is: "separate branches are empowered to prevent actions by other branches and are induced to share power" (Forteza & Pereyra, 2017, p. 1)

veronderstelling wordt gedaan doordat overheidsfunctionarissen op lokaal niveau frequenter contact hebben met burgers en daardoor geacht wordt dat zij vatbaarder voor corruptie zijn (Treisman, 2002a). Tevens wordt veronderstelt dat overheidsfunctionarissen op lokaal niveau een lager niveau van intelligentie en kennis hebben dan hun collega's op nationaal niveau. Hierdoor missen lokale overheden volgens Mill (2015) de capaciteit om goed te kunnen besturen. Een ander mogelijk nadelig effect is het afnemen van de publieke dienstverlening doordat de besluitvormingsmacht bij de lokale politieke elite terecht komt (Burki et al., 1999). Zij stellen dat dit effect merkbaar kan zijn voor het merendeel van de kiezers. Ten slotte kan decentraliseren er voor zorgen dat het moeilijker wordt om macro-economisch beleid te implementeren (Prud'homme, 1995). Volgens hem heeft de centrale overheid als enige de controle over het fiscale beleid en is zij de enige die dit beleid kan wijzigen. Voor lokale overheden bestaan geen of nauwelijks moverende redenen om beleid te creëren omtrent economische stabilisatie. Hierdoor kunnen zij geen invloed uitoefenen op de economische stabiliteit van een land en wordt het daardoor moeilijker om macro-economisch beleid te implementeren.

Naar aanleiding van de hiervoor beschreven beweegredenen en effecten wordt verwacht dat de aanwezigheid van twee lokale omstandigheden na de decentralisatie een bijdrage leveren aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Van deze omstandigheden wordt verwacht dat de aanwezigheid bijdraagt aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Zo wordt veronderstelt dat wanneer een gemeente lokale ontwikkelingen en behoeften inzichtelijk maakt en daarop afstemt dit een bijdrage levert aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Wanneer deze lokale omstandigheid zich voordoet wordt ook verwacht dat een gemeente daarmee een efficiënte werkwijze met betrekking tot het jeugdzorgproces hanteert. Van deze efficiënte werkwijze wordt eveneens verwacht dat zij bijdraagt aan een verminderde druk op de jeugdzorg. De verwachting is dat de aanwezigheid van deze lokale omstandigheden invloed heeft op een verminderde druk van de jeugdzorg. Vandaar dat deze twee lokale omstandigheden als samenhangende onafhankelijke variabele in het conceptueel model wordt opgenomen.

2.2. Collaborative governance

2.2.1. Definitie

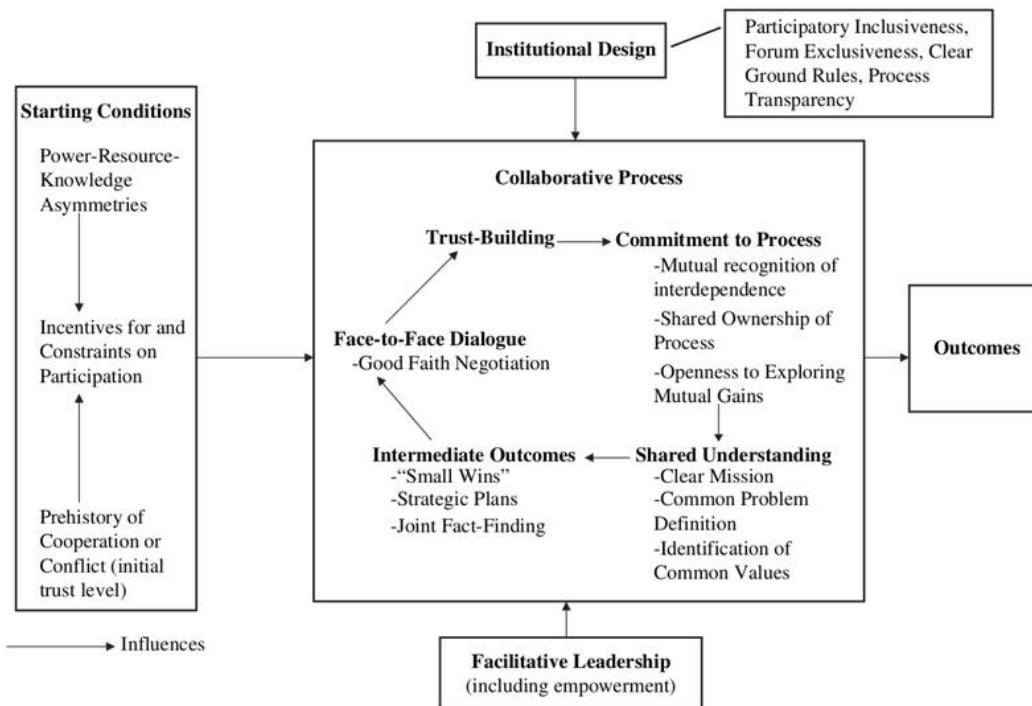
Aangezien binnen het jeugdzorgproces meerdere actoren een rol spelen en met elkaar dienen samen te werken is gekozen om het collaborative governance model toe te lichten. Het collaborative governance model geeft namelijk weer welke elementen van belang zijn bij samenwerkingsvormen tussen publieke en non-publieke actoren. Door in kaart te brengen welke elementen dit zijn kan in de praktijk getoetst worden hoe samenwerking bijdraagt aan een vermindering van de druk op de jeugdzorg. Om een indruk te geven wat collaboratieve governance inhoudt wordt allereerst ingegaan op de definitie van het voornoemde begrip. Collaborative governance wordt namelijk gezien als een regeling waarbij één of meerdere publieke organisaties non-publieke organisaties direct betrekken in een collectief besluitvormingsproces dat formeel, consensusgericht en beraadslagend is (Ansell & Gash, 2008). Deze regeling heeft als doel om beleid te maken of te implementeren of om publieke programma's en middelen te managen. Binnen de definitie die Ansell en Gash geven onderscheiden zij zes onderdelen die als leidend worden gezien binnen de definitie. De eerste component is dat de samenkomst van de verschillende actoren binnen de regeling een initiatief moet zijn van een publieke organisatie, bijvoorbeeld een gemeente. Daarnaast moet de samenwerking bestaan uit non-publieke actoren die direct betrokken worden bij het besluitvormingsproces. Deze non-publieke actoren hebben daardoor directe invloed op het eindresultaat en niet enkel een adviserende rol binnen het samenwerkingsverband.

Als vierde component geven Ansell en Gash dat het samenwerkingsverband als collectief bijeenkomt en daarnaast formeel georganiseerd is. Het uiteindelijke doel van de hiervoor genoemde collectieve bijeenkomst is om besluiten te nemen die consensueel van aard zijn. Ten slotte dient het samenwerkingsverband zich alleen bezig te houden met publiek beleid of management. Deze zes onderdelen als geheel vormen de definitie die Ansell en Gash aan het begrip collaborative governance geven. Emerson, Nabatchi en Balogh (2012) omschrijven collaborative governance op een bredere wijze en leggen de nadruk op het positieve effect wat collaborative governance teweeg brengt: "the

processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished” (p. 2). Waar Ansell en Gash een publieke organisatie als initiator van de samenwerking zien speciëren Emerson et al. niet vanuit welke soort organisatie het initiatief tot samenwerking voortkomt. Een andere definitie wordt door Purdy (2012) gegeven, zij beschrijft collaborative governance als de processen die erop gericht zijn om besluitvormingsmacht te delen met belanghebbenden om zo gedeelde aanbevelingen voor blijvende en effectieve oplossingen omtrent publieke problemen te kunnen ontwikkelen.

Deze collaboratieve vorm van governance is er op gericht om meerdere belanghebbenden samen te brengen en samenwerkingen tussen deze actoren te realiseren. De hoeveelheid en veelzijdigheid aan informatie die publieke organisaties dienen te verwerken en de complexiteit van institutionele structuren van organisaties dragen bij aan de behoefte tot de hiervoor genoemde samenwerking. Samenwerking wordt namelijk als middel gezien om complexe vraagstukken, waarbij meerde publieke en non-publieke actoren bij betrokken zijn, op te lossen. Eén van de principes van collaborative governance is namelijk dat beleidsexperts niet alle benodigde informatie bezitten over publieke waarden en kennis waardoor samenwerking tussen meerdere actoren noodzakelijk is (Blomgran Bingham, 2009). Fung en Wright geven hier tevens blijk van door aan te geven dat de taken van de overheid steeds complexer worden en de omvang van de politiek groter en heterogener (Fung & Wright, 2001). Het hiervoor genoemde is in lijn met de ontwikkelingen die Newman, Barnes, Sullivan en Knops (2004) beschrijven. Zij geven aan dat zich een verschuiving van governing naar governance heeft voorgedaan. Waar overheden in het verleden directe vormen van controle uitoefenden, dienen zij nu samen te werken binnen een netwerk van verschillende actoren uit zowel de publieke als private sector. Donahue (2004) gaat eveneens in op de verschuiving van governing naar governance en stelt dat het vertrouwen in de gecentraliseerde overheid in de loop van de 20^{ste} eeuw gedaald is. Daarnaast noemt Donahue een groeiend aandeel collectieve taken in een complexe, met elkaar verbonden wereld welke tevens een hoge informatiedichtheid heeft als belangrijkste reden voor de behoefte aan samenwerking. Door de hiervoor genoemde groei is het voor overheden niet meer mogelijk om deze collectieve taken zelfstandig aan te pakken en is samenwerking met non-publieke actoren vereist.

Op basis van hun bevindingen hebben Ansell en Gash (2008) een model opgesteld die bestaat uit vier verschillende componenten. Deze vier componenten kunnen tevens onderverdeeld worden in variabelen die in de komende paragrafen worden toegelicht. Allereerst worden de startcondities voor collaborative governance beschreven, waarna een toelichting van het faciliterend leiderschap plaatsvindt. Vervolgens vindt in de afsluitende paragrafen een beschrijving van het institutioneel ontwerp en het samenwerkingsproces plaats. Ansell en Gash zien de componenten uit de tweede, derde en vierde paragraaf als ondersteunende factoren voor het collaboratieve proces en de context hiervoor. Het collaboratieve proces vormt hierdoor de kern binnen het collaborative governance model en wordt in de laatste paragraaf besproken. Om voorafgaand aan de beschrijving van de verschillende componenten van het model een beeld te kunnen schetsen staat hieronder een weergave van het collaborative governance model:



Figuur 1: A Model of Collaborative Governance (Ansell & Gash, Collaborative governance in theory and practice, 2008, p. 550)

2.2.2. Startcondities

Om collaborative governance te realiseren dient voorafgaand aan de samenwerking allereerst geïnterviewd te worden wat de verschillende verhoudingen tussen de actoren zijn. Een goede samenwerking valt of staat met de startcondities die wel of niet aanwezig zijn. Deze startcondities kunnen ofwel de samenwerking verder faciliteren ofwel een belemmering vormen voor een eventueel samenwerkingsverband (Ansell & Gash, 2008). Ansell en Gash hebben de startcondities onderverdeeld in drie variabelen: de onevenwichtigheden tussen de macht en middelen die de verschillende actoren bezitten, de beweegredenen of randvoorwaarden die zij hebben om samen te werken en de conflict- of samenwerkingshistorie van de verschillende actoren.

Onevenwichtigheden van middelen en macht

Om een krachtige samenwerking te kunnen realiseren dienen actoren de middelen en capaciteit te hebben om deel te nemen aan het samenwerkingsverband. Wanneer actoren niet over een dergelijke capaciteit beschikken kan het voorkomen dat actoren die machtiger zijn dan de andere actoren het samenwerkingsproces manipuleren (Ansell & Gash, 2008). Daarnaast kan het problemen veroorzaken om actoren bij het samenwerkingsproces te betrekken wanneer actoren ver uit elkaar liggen en lange termijn problemen opgelost dienen te worden. Ook kan het voorkomen dat een actor niet over voldoende kennis beschikt over een bepaald onderwerp. Het voornoemde heeft tot gevolg dat deze actor binnen het samenwerkingsproces over dat onderwerp niet mee kan discussiëren. Een andere oorzaak die ten grondslag aan samenwerkingsproblemen kan liggen is het niet over de energie en tijd beschikken om samen te werken. Actoren kunnen een niet toereikende capaciteit hebben om deel te nemen aan verregaande samenwerkingsvormen zoals collaborative governance. De verschillende problemen die zich kunnen voordoen betekenen echter niet dat samenwerking uiteindelijk niet mogelijk is. Ieder probleem dat zich omtrent onevenwichtigheden tussen middelen en macht voordoet kan met de juiste strategie opgelost worden. Succesvolle samenwerking kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden wanneer de verschillende actoren hun middelen en toewijding inzetten om machtsverschillen tussen actoren gelijk te trekken (Kallis, Kiparsky, & Norgaard, 2009).

Beweegredenen en randvoorwaarden voor samenwerking

Volgens Ansell en Gash (2008) is het belangrijk om in kaart te brengen welke beweegredenen en randvoorwaarden noodzakelijk zijn voor het participeren in een samenwerkingsverband. Als reden hiervoor geven zij de grotendeels vrijwillige basis waarop actoren participeren in een samenwerkingsverband. Daardoor dienen de achterliggende factoren voor deze beweegredenen begrepen te worden. De reeds genoemde onevenwichtigheden van middelen en macht tussen actoren kan bijvoorbeeld van invloed zijn op de motivatie van een actor om te participeren. Een andere beweegreden voor eventuele participatie is de verhouding tussen de energie die een actor in het samenwerkingsverband steekt en de uiteindelijke resultaten die hier uit voortkomen. Wanneer een actor in de veronderstelling is dat de resultaten die uit het samenwerkingsverband kunnen ontstaan meer wegen dan de geleverde energie, dan is zijn motivatie om te participeren groter. Wanneer veel energie nodig is om te participeren en het in het vooruitzicht liggende resultaat in verhouding minder wordt geacht dan is een actor minder geneigd om deel te nemen. Een andere beweegreden om te participeren is er één die samenhangt met de insteek van collaborative governance als theorie. Wanneer actoren zien dat de doelen die zij voor ogen hebben alleen bereikt kunnen worden door met anderen samen te werken, zijn zij eerder geneigd om een samenwerkingsverband aan te gaan. Wanneer zij deze doelen als individuele actor proberen te behalen is de kans op succes lager dan in de vorm van een samenwerkingsverband. Ansell en Gash (2008) geven daarbij de kanttekening dat wederzijdse afhankelijkheid vaak gevormd wordt door de politieke context: "Thus, incentives to participate are often shaped by the shadow of the state, such as threats of regulation or court" (p. 553).

Conflict- en samenwerkingshistorie

Wanneer aan samenwerking wordt gedacht dan lijkt conflict tussen actoren geen positieve invloed op een samenwerkingsverband te hebben. Volgens Ansell en Gash (2008) kan een hoge mate van conflict echter wel een positieve invloed op een samenwerkingsverband hebben wanneer actoren een sterke wederzijdse afhankelijkheid van elkaar hebben. Een conflict tussen actoren kan tot gevolg hebben dat de kosten om een bepaald doel te bereiken hoog oplopen. Dergelijke conflicten kunnen uiteindelijk resulteren in samenwerking doordat de betrokken partijen negatieve effecten ervaren wanneer zij het conflict laten voortduren. Een conflicthistorie daarentegen leidt vaak tot een lage mate van vertrouwen tussen de verschillende actoren die betrokken zijn bij het samenwerkingsproces. Wanneer hiervan sprake is kan dit verregaande gevolgen hebben voor het verdere samenwerkingsproces: "which in turn will produce low levels of commitment, strategies of manipulation, and dishonest communications. In other words, a prehistory of conflict creates a vicious circle of suspicion, distrust, and stereotyping" (Ansell & Gash, 2008, p. 553).

Deze gevolgen geven aan dat het belangrijk is om, voorafgaand aan het tot stand komen van een samenwerkingsverband, te inventariseren welk verleden de verschillende actoren met elkaar hebben. Wanneer de actoren in het verleden succesvol met elkaar hebben samengewerkt biedt dit voor een vernieuwde samenwerking meer kansen op succes dan in het geval van een historie van conflict tussen actoren. Alhoewel startcondities een rol spelen bij het tot stand komen van een samenwerkingsverband wordt dit onderdeel van het collaborative governance model niet meegenomen in het conceptueel model. Aangezien de huidige samenwerkingsverbanden al bestaan kan niet voorafgaand, zoals staat beschreven in de literatuur, aan het realiseren van de heersende samenwerkingsverbanden geïnterviewd worden wat de verhoudingen tussen de actoren zijn. Hierdoor wordt het niet aannemelijk geacht dat de startcondities bijdragen aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Dit onderdeel wordt echter wel opgenomen in de indicatorentabel om op deze wijze alsnog een compleet beeld van de onderdelen van het collaborative governance model in de praktijk te geven.

2.2.3. Faciliterend leiderschap

In de vorige paragraaf staat beschreven welke startcondities van belang zijn voorafgaand aan het realiseren van een samenwerkingsverband. Maar wie brengt de verschillende actoren samen en wie begeleidt ze tijdens het samenwerkingsproces? Om een samenwerkingsverband te realiseren en in goede banen te leiden is faciliterend leiderschap nodig (Ansell & Gash, 2008). Volgens Rees (2005) kenmerkt faciliterend leiderschap zich door het luisterend vermogen van deze leider. Daarnaast geeft de faciliterend leider de mogelijkheid aan actoren om haar eigen capaciteiten te benutten. Faciliterend

leiderschap heeft als kenmerken dat actoren door de faciliterend leider betrokken worden bij het formuleren van een visie binnen het samenwerkingsverband, het uitvoeren van deze visie en het creëren van een samenhangend, resultaatgericht samenwerkingsverband. Schwartz (2002) onderstreept de beschrijving van Rees door te stellen dat faciliterend leiderschap vier verschillende kernelementen bevat. Hij onderscheidt daarbij: interne toewijding, valide informatie, vrij en geïnformeerde keuze en compassie. Deze elementen laten zien dat faciliterend leiderschap gericht is op samenwerking tussen actoren, iets wat Conley en Goldman ook onderstrepen: "Facilitative leadership includes behaviors that help the organization achieve shared, negotiated, or complementary goals" (p. 4). Faciliterende leiders dienen binnen het samenwerkingsverband daardoor ruimte te geven aan de actoren, maar ze tevens op een activerende wijze te betrekken bij het samenwerkingsproces. Deze vorm van leiderschap heeft als doel om de samenwerking tussen de verschillende actoren in goede banen te leiden en op faciliterende wijze het gezamenlijke doel van het samenwerkingsverband te verwezenlijken.

Vooraf voor actoren die minder macht hebben is het belangrijk dat er faciliterend leiderschap aanwezig is. Faciliterend leiderschap kan in dit geval namelijk zorgen dat het machtsverschil tussen actoren gelijk getrokken wordt. Een element dat van belang is bij aanvang van het tot stand komen van het samenwerkingsverband. Faciliterend leiderschap omvat ook het omzetten van wantrouwen naar vertrouwen binnen een samenwerkingsverband. Deze capaciteit van een faciliterend leider kan ervoor zorgen dat het vertrouwen tussen actoren tijdens het collaboratieve proces tot stand komt (Vangen & Huxham, 2003a). Doordat het collaborative governance model veel verschillende onderdelen bevat is het noodzakelijk om voor het samenstellen van het conceptueel model afwegingen te maken. Verondersteld wordt dat faciliterend leiderschap een belangrijke rol speelt binnen de heersende samenwerkingsverbanden maar geen bijdrage levert aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Desondanks wordt dit concept wel meegenomen in de indicatorentabel zodat in kaart wordt gebracht hoe dit concept in de praktijk naar voren komt.

2.2.4. Institutioneel ontwerp

Het institutionele ontwerp omvat volgens Emerson et al. (2012) de organisatiestructuren en procesprotocollen die noodzakelijk zijn om interacties tussen verschillende actoren binnen het samenwerkingsverband te kunnen herhalen. In het geval van samenwerkingsverbanden die groot van omvang en complex van aard zijn, is het van belang om deze structuren en protocollen, bijvoorbeeld in de vorm van regels en voorschriften te expliciteren. Ansell en Gash (2008) leggen de nadruk op de procedurele legitimiteit die de aanwezigheid van deze structuren en protocollen voortbrengt. Emerson et al. stellen dat structuren en protocollen zowel op intraorganisationeel als op interorganisationeel niveau vastgelegd dienen te worden. Binnen het institutionele ontwerp is het daarnaast belangrijk dat de inclusiviteit van alle deelnemers aan het samenwerkingsverband wordt gewaarborgd. Volgens Johnston, Hicks, Nan en Auer (2010) is inclusiviteit eveneens één van de fundamenteën binnen het samenwerkingsverband. Alle actoren die betrokken zijn bij een probleem dienen in het samenwerkingsverband te worden opgenomen, aangezien binnen dit samenwerkingsverband het probleem wordt besproken en oplossingsrichtingen worden bedacht. Wanneer actoren daadwerkelijk ervaren dat zij, door inclusiviteit, een kans hebben om te participeren is de kans groter dat zij toewijding aan het samenwerkingsproces ontwikkelen. Een kanttekening bij het realiseren van inclusiviteit is dat degene die het institutionele ontwerp vormgeeft om moet gaan met zowel politieke als ethische druk. De politieke druk heeft betrekking op de legitimiteit van het samenwerkingsverband, terwijl de ethische druk betrekking heeft op mate van democratie binnen het samenwerkingsverband.

Aangezien de inclusiviteit van actoren het fundament is van een functionerend samenwerkingsverband wordt verwacht dat deze samenwerkingsfactor bijdraagt aan een verminderde druk op de jeugdzorg. De veronderstelling hierbij is dat het afwezig zijn van inclusiviteit een hogere druk op de jeugdzorg tot gevolg heeft. Vandaar dat de inclusiviteit van actoren binnen het samenwerkingsproces opgenomen wordt in het conceptueel model. Andere voorwaarden voor een institutioneel ontwerp die bijdragen aan een effectieve samenwerking zijn transparantie met betrekking tot het samenwerkingsproces en heldere regels die het samenwerkingsverband vormgeven. Transparantie van het proces kan ervoor zorgen dat actoren vertrouwen krijgen in het samenwerkingsverband: "Process transparency means

that stakeholders can feel confident that the public negotiation is 'real' and that the collaborative process is not a cover for backroom private deals" (Ansell & Gash, 2008, p. 557). Hierdoor vormt transparantie een indicator voor het realiseren van een effectief samenwerkingsverband. Doordat actoren de samenwerking als 'echt' ervaren, ontwikkelen zij een toewijding aan het samenwerkingsverband. Regels kunnen binnen het samenwerkingsverband in verschillende vormen voorkomen. Binnen een samenwerkingsverband kunnen bijvoorbeeld formele regels met betrekking tot netwerkinteracties bestaan of regels die ingaan op besluitvorming en het handelen van de verschillende actoren. Verondersteld wordt dat ook deze laatste samenwerkingsfactor bijdraagt aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Het aanwezig zijn van regels en richtlijnen zorgt namelijk voor duidelijkheid binnen het samenwerkingsverband doordat actoren bewust zijn van hoe zij binnen de heersende regels en richtlijnen handelen. De voornoemde samenwerkingsfactor is dan ook de tweede onafhankelijke variabele die in het conceptuele model wordt opgenomen.

2.2.5. Collaboratieve proces

De in de vorige paragrafen beschreven componenten van het collaborative governance model dienen ter ondersteuning van het samenwerkingsproces. Dit samenwerkingsproces vormt de kern van het door Ansell en Gash (2008) gecreëerde model en bestaat uit meerdere elementen. Het collaboratieve proces is als een vicieuze cirkel vormgegeven en heeft daardoor geen specifiek startpunt. Gezien het voornoemde wordt binnen deze paragraaf gekozen om het element 'face-to-face dialogue' als eerste toe te lichten.

Face-to-Face Dialogue

Binnen een samenwerkingsverband is het noodzakelijk voor actoren om met elkaar te communiceren en de persoonlijke dialoog aan te gaan. Persoonlijke dialoog is namelijk het fundament voor ieder samenwerkingsverband. Door deze persoonlijke dialoog te voeren kunnen actoren bijvoorbeeld achter gemeenschappelijke doelen komen. Die vervolgens als motivatie voor deelname aan het samenwerkingsproces kunnen dienen. Het belang van informele persoonlijke dialoog wordt in een analyse van drie casestudies over 'watershed planning' bevestigd (Bentrup, 2001). Binnen deze casestudie is naar voren gekomen dat persoonlijke dialoog leidt tot het creëren van vertrouwen tussen actoren en het identificeren van problemen binnen het samenwerkingsproces. Standpunten over probleempercepties kunnen via persoonlijke dialoog namelijk effectiever gecommuniceerd worden. Terwijl Murdock, Wiessner en Sexton (2005) binnen hun vergelijkende casestudie bevestigen dat persoonlijke interacties verantwoordelijk zijn voor de groei van vertrouwen tussen actoren: "But trust grew from personal interactions, not from the formation of new institutional bridges" (p. 242).

Trust Building

Het tweede element binnen het collaboratieve proces richt zich op het belang van vertrouwen tussen actoren binnen een samenwerkingsverband. Tijdens het beschrijven van de andere componenten van het collaborative governance model is naar voren gekomen dat deze componenten invloed hebben op het creëren van vertrouwen tussen verschillende actoren binnen een samenwerkingsverband. De aanwezigheid van deze componenten draagt daardoor bij aan de totstandkoming van dit vertrouwen. Positieve ervaringen uit het verleden, geduld en inspanning dragen tevens bij aan het opbouwen van vertrouwen (Henneman, Lee, & Cohen, 1995). Vertrouwen is essentieel om actoren in staat te stellen om op een effectieve manier met elkaar samen te werken en hun gezamenlijke doelen te bereiken (Murdock et al., 2005). Daarnaast kan vertrouwen zorgen voor een verlaging van de transactiekosten van interacties tussen actoren (Heikkila & Gerlak, 2005). Dit vertrouwen dient echter wel wederzijds te zijn om het beoogde effect te kunnen realiseren. Een niet wederzijds vertrouwen tussen actoren vormt een belemmering voor het tot stand komen van een succesvolle samenwerking (Vangen & Huxham, 2003b). Wanneer vertrouwen tussen actoren ontstaat gaan actoren ervan uit dat iedere partij zich aan haar afspraken en toezeggingen houdt. Volgens Batt en Purchase (2004) wordt een gezonde relatie tussen samenwerkende actoren gekenmerkt door vertrouwen. Waarbij vertrouwen het geloof is dat een actor altijd het collectief in acht neemt wanneer een handeling wordt verricht. Imperial (2005) vult op het voornoemde aan dat het een langdurig proces is om een dergelijk vertrouwen op te bouwen. Terwijl een negatieve gebeurtenis ervoor kan zorgen dat het vertrouwen tussen actoren snel weer verdwijnt. Deze constatering geeft weer dat het belangrijk is om het vertrouwen tussen actoren te waarborgen

wanneer het vertrouwen eenmaal gerealiseerd is. Vertrouwen kan daarnaast eerder gerealiseerd worden wanneer actoren een sterke wederzijdse afhankelijkheid van elkaar hebben. Ook kan het opstellen van duidelijke procedures en gebruiken, in het institutionele ontwerp van het samenwerkingsproces, bijdragen aan een verhoogd vertrouwen tussen actoren (Scott, 2015).

Commitment to the Process

Om een sterk samenwerkingsverband te kunnen realiseren is toewijding van alle actoren vereist. Wanneer niet alle actoren toegewijd zijn aan het samenwerkingsproces kan dit blijvend vijandschap binnen het samenwerkingsverband tot gevolg hebben (Johnston, Hicks, Nan, & Auer, 2010). Of zelfs tot gevolg hebben dat ook de toewijding van de andere actoren in het geding komt. Vandaar dat toewijding van alle actoren binnen het samenwerkingsproces vereist is. Toewijding is het verlangen of de intentie van een actor om de relatie tussen andere actoren binnen een samenwerkingsproces te behouden en onderhouden (Chang, Sheu, Klein, & Jiang, 2010). Het realiseren van een collectieve toewijding aan het samenwerkingsproces kan in de praktijk echter problemen met zich meebrengen. Ansell en Gash (2008) geven namelijk de kanttekening dat actoren van te voren toegewijd moeten zijn, nog voordat zij op de hoogte zijn van de uitkomsten die voortkomen uit het samenwerkingsverband. Deze uitkomsten strijken in de praktijk niet altijd overeen met de wensen van de betrokken actoren, ondanks deze mogelijkheid dienen actoren hieraan voorafgaand toegewijd aan het proces te zijn. De kans dat een uitkomst in strijd is met de intenties van een actor binnen een collaboratief proces is echter klein, doordat het proces gericht is op consensus tussen actoren en het bereiken van een gemeenschappelijk doel. Vertrouwen en toewijding aan het proces hangen daardoor ook samen met elkaar. Want wanneer actoren elkaar niet vertrouwen dan wordt een situatie gecreëerd waarin het moeilijk is om volledige toewijding van alle actoren te kunnen realiseren. Blomqvist en Levy (2006) bevestigen deze veronderstelling door aan te geven dat persoonlijke dialoog, vertrouwen en toewijding tot het samenwerkingsproces met elkaar verbonden zijn en elkaar versterken.

Shared Understanding

Naast de toewijding die binnen het samenwerkingsproces vereist is, dient tevens een gedeelde begripsvorming te bestaan. De aanwezigheid van een gedeeld begrip tussen actoren is noodzakelijk om een effectieve samenwerking te kunnen realiseren (Peters & Manz, 2007). Het gedeelde begrip tussen actoren wordt binnen de huidige literatuur op verschillende manieren beschreven. Zo beschrijven Roussos en Fawcett (2000) het gedeelde begrip als het hebben van een missie en een duidelijke visie die door alle actoren binnen het samenwerkingsproces wordt gedeeld. 'Shared understanding' kan zich echter ook toespitsen op een gedeeld begrip met betrekking tot de probleemdefinitie die binnen een samenwerkingsverband bestaat (Bentrup, 2001; Pahl-Wostl & Hare, 2004). Daarnaast kan het ook betekenen dat actoren het eens zijn over de kennis en informatie die aangewend dient te worden om het probleem te kunnen aanpakken en oplossen (Ansell & Gash, 2008). De voornoemde constatering geven de consensuele aard van het collaborative governance model weer. Ook al hebben actoren verschillende probleempercepties of een afwijkende visie, om een duurzame samenwerking te realiseren is overeenstemming omtrent deze factoren nodig. Het aanwezig zijn van een breed gedragen visie binnen een samenwerkingsproces is van belang om doelen te kunnen realiseren. Aangezien deze aanwezigheid noodzakelijk is om een effectieve samenwerking te realiseren wordt verwacht dat een gedeelde betekenis bijdraagt aan een verminderde druk op de jeugdzorg.

Intermediate Outcomes

Bij de door Roussos (2000) uitgevoerde casestudies van volksgezondheidspartnerschappen is naar voren gekomen dat een focus op tussentijdse resultaten verschillende effecten teweeg kan brengen. De focus op tussentijdse resultaten kan tot gevolg hebben dat obstructies voor vooruitgang binnen het samenwerkingsproces worden geïdentificeerd. Hierdoor kan binnen het samenwerkingsverband op tijd worden ingegrepen waardoor toekomstige complicaties worden vermeden. Een tweede effect kan zijn dat de inspanningen van actoren binnen een samenwerkingsverband zich verplaatsen naar effectievere activiteiten. Ook dient de focus op tussentijdse uitkomsten ervoor om resultaten die door het samenwerkingsverband bereikt zijn, te vieren. Door stil te staan bij deze resultaten ervaren actoren de positieve effecten die uit het samenwerkingsverband voortvloeien. Tussentijdse resultaten spelen

volgens Ansell en Gash (2008) een belangrijke rol bij samenwerkingsverbanden waar actoren een conflictgeschiedenis met elkaar hebben. En wanneer onder de deelnemende actoren een toewijding voor het bewerkstelligen van vertrouwen op lange termijn noodzakelijk is. De aanwezigheid van deze tussentijdse resultaten binnen het samenwerkingsverband kunnen uiteindelijk tot een succesvolle samenwerking leiden.

Door het collaborative governance model te beschrijven is inzichtelijk gemaakt welke elementen een rol spelen binnen samenwerkingsvormen tussen publieke en non-publieke actoren. Het voornoemde is noodzakelijk aangezien de onderzoeksvraag zich toespitst op de bijdrage die samenwerking heeft op het verminderen van de druk op de jeugdzorg. Van drie samenwerkingsfactoren, inclusiviteit van actoren, geldende regels en richtlijnen en een gedeelde betekenis wordt verwacht dat zij bijdragen aan een verminderde druk op de jeugdzorg en worden in het conceptuele model opgenomen. De keuze voor deze drie samenwerkingsfactoren staat beschreven in de voorgaande paragrafen en is afgewogen ten opzichte van de verwachte bijdrage van andere samenwerkingsfactoren. De andere samenwerkingsfactoren van het collaborative governance model, zoals de concepten startcondities en faciliterend leiderschap, worden echter wel opgenomen in de indicatorentabel. Door voornoemde factoren alsnog te betrekken wordt inzichtelijk gemaakt welke samenwerkingsfactoren in de praktijk aanwezig zijn in de verschillende gemeenten. Hierdoor bestaat de mogelijkheid om ook de samenhang tussen de verschillende componenten van het collaborative governance model in kaart te brengen.

2.3. Ketenregie

Definitie

Binnen voorgaande paragraaf is beschreven welke elementen van belang zijn bij samenwerkingsvormen tussen publieke en non-publieke actoren. Binnen de jeugdzorgketen voeren deze actoren echter ook activiteiten uit. Een inkooporganisatie koopt bijvoorbeeld jeugdhulp voor een gemeente in terwijl jeugdhulpaanbieders deze zorg daadwerkelijk uitvoeren. Maar zijn deze activiteiten wel op elkaar afgestemd? Om inzichtelijk te maken hoe deze activiteiten op elkaar zijn afgestemd en welke afspraken binnen de keten gelden wordt de theorie met betrekking tot ketenregie beschreven. De voornaamste reden hiervoor is dat verwacht wordt dat ketenregie verbonden is met de vormgeving van de samenwerking tussen actoren binnen de jeugdzorgketen. Om een definitie van het begrip ketenregie te kunnen geven, wordt allereerst het begrip 'keten' toegelicht. Volgens Beemer, van Roost, de Ruigh-Horstmanhof, van der Aa en Konijn (2003) is een keten een samenwerkingsverband tussen actoren die samen, maar ook los van elkaar, opereren en opeenvolgende activiteiten verrichten. Actoren voeren deze activiteiten uit om hun uiteindelijke doel te behalen. Een definitie die de wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren benadrukt wordt door Visser (2013) gegeven: "een maatschappelijke keten is een dynamische samenwerking tussen autonome organisaties die gericht is op het aanpakken van een dominant ketenprobleem, een ketenbreed probleem dat geen van de ketenpartijen zelfstandig kan oplossen" (pp. 3-4). De wederzijdse afhankelijkheid van actoren wordt bevestigd door Camps (2004), echter voegt hij er aan toe dat deze wederzijdse afhankelijkheid betrekking heeft op de uitwisseling van kennis en informatie.

Aanvullend hierop geven Van Duivenboden, van Twist, Veldhuizen en in 't Veld (2000) aan dat een keten een netwerk is waarin verschillende organisaties samenhang vertonen en uit deze samenhang de totstandkoming van een product voortvloeit. Van der Aa en Konijn (2004) benadrukken eveneens het voortbrengen van een product door te stellen dat ketens: "verbonden en afgestemde (deel)processen zijn die leiden tot een voor een eindafnemer bevredigend product of dienst" (p. 27). Deze definitie richt zich meer op de cliënt dan op de actoren die deel uitmaken van de keten. Zij stellen namelijk dat het doel van een keten is om een aanpak te creëren waarbij activiteiten, die een cliënt nodig heeft, op elkaar aansluiten. De definitie die van der Aa en Konijn geven rust op vier verschillende pijlers. Ten eerste is binnen een keten sprake van processen die los van elkaar kunnen plaatsvinden, maar binnen de keten met elkaar verbonden worden in een opeenvolgende reeks. Deze processen zijn afgestemd op elkaar zodat de verschillende activiteiten binnen de keten op elkaar aansluiten. Binnen deze processen wordt onderscheid gemaakt tussen primaire en deelprocessen. Primaire processen zien van der Aa en Konijn als de activiteiten die binnen de keten worden uitgevoerd en waarde toevoegen aan de keten. Deze waarde toevoegende activiteiten kunnen ten slotte worden

onderverdeeld in samenhangende deelprocessen. Het derde kenmerk richt zich op de levering van goede diensten en producten, die niet door de ketenpartners afzonderlijk kan worden bewerkstelligd. Ten slotte noemen zij de behoefte van de eindafnemer als laatste kenmerk. Om aan deze behoefte te kunnen voldoen is het voor ketenpartners noodzakelijk om het primaire proces van de keten in te richten vanuit het perspectief van de eindafnemer. Door deze inrichting ontstaat er volgens van der Aa en Konijn (2004) ruimte voor verandering en verbetering, waardoor de levering van een dienst of product beter aansluit bij de behoeften van de eindafnemer.

De actoren die binnen een keten opereren worden 'ketenpartners' genoemd. Deze ketenpartners zijn bijvoorbeeld afkomstig uit het Rijk, provincies, gemeenten en het onderwijs. Alhoewel partners in een keten hun eigen doelen hebben, bestaat tussen de ketenpartners een wederzijdse afhankelijkheid. Doordat ketenpartners eigen doelen hebben maar wel wederzijds afhankelijk zijn, ontstaat volgens Visser (2013) irrationaliteit op het ketenniveau. Van Duivenboden et al. (2000) stellen aanvullend dat deze wederzijdse afhankelijkheid sequentieel van aard is, wat overeenkomt met de definities die Beemer et al. (2003) en Visser (2013) aan het begrip keten geven. Zij stellen echter wel dat de focus binnen een keten niet op sociale relaties tussen actoren ligt, maar op de functionele relatie. De nadruk op de functionele relatie tussen ketenpartners komt tevens tot uitdrukking in de motieven die van der Aa en Konijn (2004) voor ketenvorming in de publieke sector geven. Het is namelijk mogelijk dat ketenvorming leidt tot efficiency- en prestatievoordelen en dat activiteiten van publieke en private organisaties samenhangend worden. Een ander motief is de mogelijkheid dat de samenleving beter haar doelen kan bereiken doordat binnen de keten een overkoepelend maatschappelijk doel heerst. Het sequentiële karakter van een keten dat van Duivenboden et al. (2000) benadrukken zorgt er volgens Provnan, Harvey en Guernsey de Zapien (2005) voor dat het moeilijk is om het ketenbegrip op complexe zorgprocessen toe te passen.

Ketenregie

Binnen het sociale domein speelt ketenregie zich op verschillende niveaus af (Beemer et al., 2003). Het niveau dat het dichtste bij de burger staat is het trajectniveau. Dit niveau wordt gevolgd door het keten- en netwerkniveau en de beleidsomgeving. De beleidsomgeving staat daarbij het verste van de burger af. Het trajectniveau kenmerkt zich door de focus die wordt gelegd op de cliënt, waarbij professionals met elkaar samenwerken ten behoeve van de dienstverlening en de eventuele verbetering daarvan. Een niveau dat verder van de burger afstaat is het ketenniveau. Binnen het ketenniveau worden door zowel publieke als non-publieke organisaties afspraken gemaakt omtrent samenwerking binnen de keten. Het derde niveau is het netwerkniveau, op het netwerkniveau interacteren alle actoren die betrokken en belanghebbende zijn bij de keten. Het laatste en overkoepelende niveau is de beleidsomgeving, welke ingaat op de heersende wet- en regelgeving en de algemene kaders voor de dienstverlening weergeeft (Beemer et al., 2003).

Nu duidelijk is geworden wat wordt bedoeld met een 'keten' en uit welke actoren een keten kan bestaan, kan invulling worden gegeven aan het begrip 'ketenregie'. Een abstracte definitie van het begrip ketenregie wordt door van der Aa en Konijn gegeven (2004). Zij stellen dat ketenregie: "de noties om sturing of vorm te geven in een keten" is (p. 20). Beemer et al. (2003) vullen deze definitie aan door ketenregie in de publieke sector als volgt te definiëren: "het organiseren en ontwikkelen van betere dienstverlening, door ketenpartners te verleiden tot betere afstemming van hun activiteiten" (Beemer et al., 2003, p. 8). Deze definitie kan als drieledig getypeerd worden: dienstverlening voor de burger, verleiden en het afstemmen van activiteiten. Het eerste deel van de definitie geeft weer dat het noodzakelijk is om samen te werken om de burger dienstverlening van voldoende kwaliteit te kunnen leveren. Daarnaast is binnen de keten sprake van samenwerking op vrijwillige basis. De term 'verleiden' legt binnen de definitie de nadruk op het niet-dwangmatige karakter van het samenwerkingsverband. Dit komt overeen met de veronderstelling van Ansell en Gash (2008) dat actoren vrijwillig aan een samenwerkingsverband dienen deel te nemen. Korsten (2006) bevestigt deze veronderstelling door aan te geven dat binnen een keten geen sprake is van hiërarchie. Ketenpartners dienen namelijk te overleggen met elkaar en leggen niet hun wil aan de ander op. Ten slotte is het afstemmen van activiteiten van belang doordat ketenpartners veelal afzonderlijke doelen nastreven die niet altijd met de doelen van andere ketenpartners overeenkomen. Door activiteiten met elkaar af te stemmen wordt

een samenwerkingsverband gerealiseerd dat gericht is op cohesie. Volgens Bekkers, van Duivenboden, Simons, Thaens en van Venrooy (2005) geeft het begrip ketenregie weer dat zich binnen ketens coördinatieproblemen voordoet. Coördinatieproblemen komen volgens Bekkers et al. (2005) voornamelijk voort uit de complexe en diffuse aard van sturingsrelaties binnen een keten. Ook komt het voor dat de informatie- en kennisuitwisseling binnen ketens niet goed verloopt. Door dergelijke problemen ontstaat de behoefte aan ketenregie, aangezien ketenregie een handvat kan bieden om deze problemen op te lossen.

Volgens Beemer et al. (2003) bestaan er namelijk verschillende toegevoegde waarden die ketenregie in de praktijk kan opleveren. Zo kan ketenregie vraaggericht werken mogelijk maken doordat gereflecteerd wordt op werkprocessen binnen de keten. Daarnaast kan ketenregie bijdragen aan het behalen van maatschappelijke doelen doordat binnen de keten afhankelijkheidsrelaties worden gemanaged. Een derde toegevoegde waarde van ketenregie spitst zich toe op het efficiënt laten verlopen van activiteiten: "Keten regie is een manier om tot ordening te komen in de schijnbare chaos van de netwerkwereld" (Beemer et al., 2003, p. 12). Ten slotte kan ketenregie ervoor zorgen dat organisaties zich bewuster worden van de dynamiek in hun omgeving. Waardoor hun activiteiten bijtijds worden aangepast aan veranderingen in bijvoorbeeld de dienstverlening. Visser (2013) onderstreept het belang van dynamiek door te stellen dat ketens zich voortdurend ontwikkelen. Het ontstaan van een keten is volgens hem een reactie op het ketenprobleem en wanneer dit probleem verandert dan verplaatst de keten zich ook.

Om de toegevoegde waarden te kunnen realiseren moet echter wel sprake zijn van een volledige en duurzame keten (van der Aa & Konijn, 2004). Een dergelijke keten kan tot stand komen wanneer ketendenken, ketenafspraken en trajectbeheer aanwezig zijn en ontwikkeld worden. Het ontwikkelen van ketendenken houdt in dat alle ketenpartners een gedeelde ambitie hebben en dat zij bewust zijn van hun rol binnen de gemeenschappelijke keten. Deze elementen komen tevens naar voren in de onderdelen van het samenwerkingsproces in het model van Ansell en Gash (2008). Een tweede component voor het bewerkstelligen van een volledige en duurzame keten is het maken van ketenafspraken. Deze component komt overeen met het institutionele ontwerp van het collaborative governance model. Ketenaafspraken geven volgens van der Aa en Konijn (2004) invulling aan een eenduidige procesbeschrijving, gemeenschappelijk gebruik van taal en zelfevaluatie van ketenpartners.

Het laatste element is het ontwikkelen van trajectbeheer en hangt samen met de focus op de cliënt. Op trajectniveau dienen namelijk regels voor het nemen van besluiten over individuele cliënten te worden opgesteld. Deze besluiten moeten zo goed mogelijk aansluiten op de heersende situatie en de behoeften van de cliënt. Uit de beschreven theorie binnen deze paragraaf blijkt dat ketenregie een rol speelt bij samenwerkingsvormen tussen publieke en non-publieke actoren. In aanvulling op de samenwerkingsfactoren van het collaborative governance model speelt afstemming van activiteiten en het maken van ketenafspraken een rol binnen een samenwerkingsverband. Omdat ketenregie verschillende voordelen kan opleveren wordt verwacht dat de aanwezigheid van ketenregie invloed heeft op een verminderde druk op de jeugdzorg. Door in de praktijk zowel de samenwerking binnen de jeugdzorgketen als de regie op de jeugdzorgketen in kaart te brengen kan inzichtelijk worden gemaakt welke factoren bijdragen aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Vandaar dat ketenregie als laatste onafhankelijke variabele in het conceptueel model wordt opgenomen.

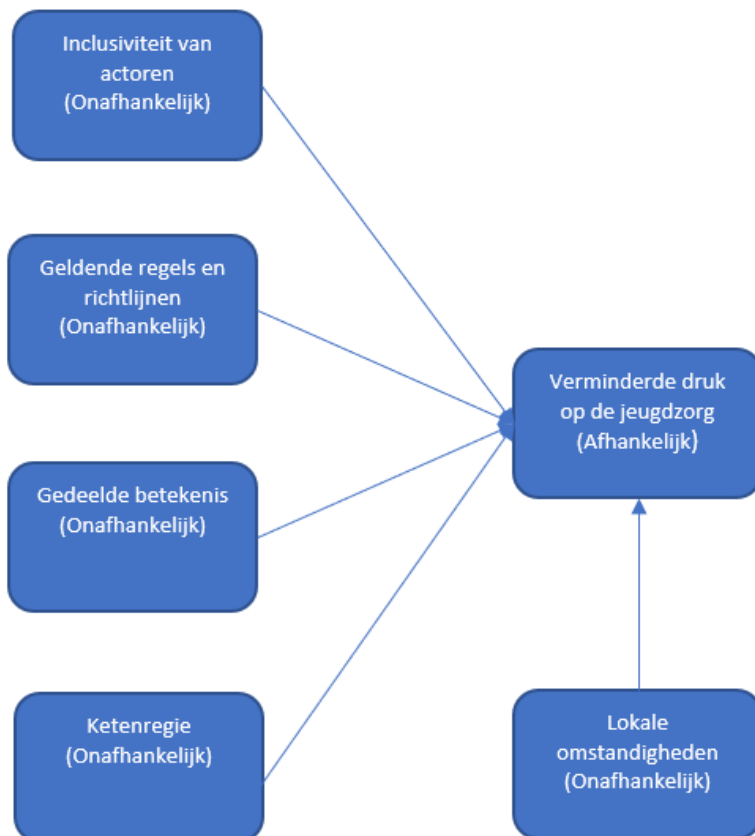
2.4 Conceptueel model

In het onderstaand conceptuele model staat weergegeven welke oorzaak-gevolgrelaties binnen het onderzoek worden verwacht. De vijf onafhankelijke variabelen zijn afkomstig uit het theoretisch kader van dit onderzoek. Terwijl de afhankelijke variabele uit de praktijk afkomstig is. De afhankelijke variabele is namelijk de druk op de jeugdzorg die in veel gemeenten in Nederland heerst. Onder de druk op de jeugdzorg wordt verstaan dat er lange wachttijden voor jeugdigen zijn en financieringstekorten. Binnen het conceptueel model wordt verwacht dat verschillende onafhankelijke variabelen een relatie hebben tot de afhankelijke variabele 'de druk op de jeugdzorg'. Het in de praktijk toetsen van het conceptuele model vormt de basis voor de beantwoording van de centrale vraag binnen dit onderzoek. Door deze toetsing kan namelijk in kaart worden gebracht hoe samenwerking bijdraagt

aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Binnen het conceptuele model wordt ten eerste verondersteld dat de aanwezigheid van twee lokale omstandigheden na de decentralisatie bijdragen aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Wanneer in de praktijk meer afstemming met de lokale behoeften plaatsvindt en de werkwijze binnen het jeugdzorgproces efficiënt verloopt wordt verwacht dat dit bijdraagt aan een verminderde druk. Doordat deze twee lokale omstandigheden met elkaar samenhangen worden zij als één onafhankelijke variabelen gezien.

Aangezien binnen het jeugdzorgproces verschillende actoren een rol spelen wordt verwacht dat twee onderdelen van de vormgeving van de samenwerking invloed hebben op de druk op de jeugdzorg. Volgens Ansell en Gash (2008) is het namelijk van belang dat binnen samenwerkingsverbanden die complex en groot qua omvang zijn er een duidelijke structuur heerst. De verwachting is dat een goed vormgegeven samenwerking een positieve invloed uitoefent op de druk op de jeugdzorg. Deze onafhankelijke variabelen zijn geldende regels en richtlijnen en inclusiviteit van actoren binnen het samenwerkingsverband. Ook wordt verwacht een gedeelde betekenis tussen actoren binnen het jeugdzorgproces een bijdrage levert aan een verminderde druk jeugdzorg. Zo beschrijven Roussos en Fawcett (2000) het gedeelde begrip als het hebben van een missie en een duidelijke visie die door alle actoren binnen het samenwerkingsproces wordt gedeeld. Wanneer dit gedeelde begrip ontbreekt kan het voorkomen dat een samenwerking niet effectief is.

Ten slotte wordt ketenregie als laatste onafhankelijke variabele gezien. Binnen het jeugdzorgproces is namelijk sprake van een keten die doorlopen wordt en waarover regie wordt gevoerd. De verwachting is dat de regie over deze keten invloed heeft op de druk op de jeugdzorg, aangezien ketenregie kan zorgen voor "het organiseren en ontwikkelen van betere dienstverlening, door ketenpartners te verleiden tot betere afstemming van hun activiteiten" (Beemer et al., 2003, p. 8). Door het conceptuele model in de praktijk te toetsen kan uiteindelijk antwoord worden gegeven op de centrale vraag binnen dit onderzoek. In het conceptuele model staan namelijk verschillende samenwerkingsfactoren waarvan verwacht wordt dat deze een bijdrage leveren aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Deze toetsing wordt in samenhang met het toetsen van ketenregie en de lokale omstandigheden gedaan waardoor het conceptuele model zich niet alleen op het collaborative governance model toespitst.



Figuur 2: Conceptueel model

3. Methodologie

Om de verwachtingen in het conceptueel model te toetsen en de onderzoeksvraag te beantwoorden is een methodologische opzet vereist. Binnen de methodologische opzet wordt vorm gegeven aan de manier waarop data verzameld wordt. Vervolgens wordt beschreven welke respondenten binnen het praktijkonderzoek worden meegenomen. Om de onafhankelijke variabelen uit het conceptueel te kunnen toetsen worden in de derde paragraaf indicatoren gegeven die toetsing in de praktijk mogelijk maakt. De verzamelde data wordt vervolgens geanalyseerd, in een binnen de vierde paragraaf, toegelichte data-analysemethode. Ten slotte wordt in de vijfde paragraaf de waarborging van de validiteit en betrouwbaarheid beschreven.

3.1. Dataverzamelmethode

Om de theoretische deelvragen te kunnen beantwoorden wordt allereerst literatuuronderzoek uitgevoerd. Het literatuuronderzoek heeft betrekking op de wetenschappelijke bronnen die over decentralisatie, collaborative governance en ketenregie worden geraadpleegd en dient als basis voor het theoretisch kader. Hierdoor kan een beeld worden gegeven van de theoretische situatie. Deze schets van de theoretische situatie dient tevens als opzet voor de operationalisatie en het conceptualiseren. Naast het literatuuronderzoek wordt binnen het onderzoek ook aandacht besteed aan het empirische deel. De empirische deelvragen worden namelijk met behulp van praktijkonderzoek beantwoordt. Het soort empirisch onderzoek dat wordt uitgevoerd is kwalitatief van aard, aangezien het te onderzoeken probleem een open vraagstelling betreft en niet op kwantitatieve wijze te onderzoeken is. Om de praktijksituatie van de gemeenten in kaart te brengen is gekozen om semigestructureerde interviews af te nemen. Eén van de redenen voor de keuze voor het afnemen van semigestructureerde interviews is de mogelijkheid om specifieke vragen te stellen en door te vragen wanneer de situatie dit vereist (Verhoeven, 2018). De interviews worden afgenomen aan de hand van een vooraf opgestelde topiclijst. Waarbij de interviewvragen worden geformuleerd aan de hand van de concepten en indicatoren die binnen het theoretisch kader naar voren komen. Bij het opstellen van de interviewvragen is het noodzakelijk dat de interviewvragen begrijpelijk geformuleerd worden en dat vakjargon wordt vermeden (Thiel, 2010). Tijdens het afnemen van de interviews is het mogelijk om af te wijken van de vooraf opgestelde vragenlijst. Hierdoor bestaat de mogelijkheid om een vraag nader toe te lichten wanneer een respondent een vraag niet direct begrijpt. Dit vormt eveneens een voordeel van de keuze voor het afnemen van semigestructureerde interviews. Ook is het, in tegenstelling tot het afnemen van enquêtes, mogelijk om de respondent te observeren waardoor tevens non-verbale communicatie in kaart kan worden gebracht (Babbie, 2014).

3.2. Respondenten

De beoogde onderzoekspopulatie is onderverdeeld in vijf deelpopulaties bestaande uit vijf gemeenten waarbij de vijfde gemeente door een late afmelding onverwachts is afgefallen. Het gevolg hiervan is dat in plaats van vijf er vier verschillende deelpopulaties met elkaar worden vergeleken. Hierdoor kan niet inzichtelijk gemaakt worden wat de druk op de jeugdzorg en de vormgeving van de samenwerking in deze vijfde gemeente op dit moment is. Deze praktijksituatie kan niet benut worden ter ondersteuning van de gemaakte conclusies binnen dit onderzoek. Door het ontbreken van deze vijfde gemeente zijn in totaal zeventien respondenten geïnterviewd in plaats van de beoogde twintig. De vier gemeenten die binnen het onderzoek wel als vergelijkend materiaal dienen zijn de gemeenten Reimerswaal, Etten-Leur, Steenbergen en Maassluis. Voor de gemeenten Etten-Leur en Steenbergen is gekozen omdat zij binnen de regio West-Brabant op een nieuwe wijze te werk gaan. Daarnaast bieden zij vergelijkend materiaal aangezien de gemeente Etten-Leur geen tekorten heeft, terwijl de gemeente Steenbergen haar tekorten aan het wegwerken is. Doordat deze gemeenten slechts één regio betreffen is ervoor gekozen om twee aanvullende gemeente in een andere regio te onderzoeken. Vandaar dat is gekozen voor de gemeente Maassluis aangezien deze ook haar tekorten aan het wegwerken is. Door ook de gemeente Reimerswaal te onderzoeken wordt een beeld gegeven van vier verschillende gemeenten die in vier verschillende situaties, met betrekking tot de jeugdzorg, verkeren. Omdat de indicatoren uit het theoretisch kader op verschillende onderwerpen betrekking hebben, wordt binnen deze gemeenten onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten respondenten. Hierdoor wordt een zo breed mogelijke afspiegeling van de praktijksituatie te geven. Ten eerste worden binnen iedere gemeente beleidsmedewerkers geïnterviewd die betrokken zijn bij het jeugdzorgproces. Hierdoor kan de

praktijksituatie vanuit het ambtelijk perspectief in kaart worden gebracht. Daarnaast vormen personen die betrokken zijn bij het inkopen (bijvoorbeeld een jeugdprofessional, kwaliteitsmedewerker of beleidsmedewerker) binnen iedere gemeente de tweede soort respondenten. Niet iedere gemeente koopt op dezelfde manier in waardoor het interviewen van deze respondenten inzicht biedt in het inkoopproces per gemeente. Om tevens de praktijksituatie van de toegang van de jeugdzorgketen binnen de gemeenten in kaart te brengen worden in iedere gemeente respondenten geïnterviewd die verantwoordelijk zijn voor de toegang van de jeugdzorg. Hierdoor worden binnen iedere deelpopulatie drie verschillende soorten respondenten, op basis van hun rol binnen de jeugdzorgketen, geïnterviewd waardoor een zo compleet mogelijk beeld van de praktijksituatie gegeven wordt.

3.3. Indicatoren

Binnen het theoretisch kader zijn verschillende onderwerpen naar voren gekomen die door middel van operationaliseren meetbaar gemaakt worden. Deze onderwerpen worden als concepten beschouwd die één of meerdere indicatoren bevatten. Door voor ieder concept indicatoren te formuleren wordt het mogelijk gemaakt om de concepten in de praktijk te meten. De topiclijst die wordt opgesteld en de interviewvragen die gesteld worden vloeien namelijk voort uit de in tabel 1 genoemde concepten en indicatoren.

Concept	Indicator	Waarden
1. Decentralisatie	1.1. Effecten decentralisatie	<ul style="list-style-type: none"> • Betere afstemming met lokale behoeften en ontwikkelingen • Efficiëntere werkwijze binnen het jeugdzorgproces
2. Startcondities	2.1. Onevenwichtigheden van macht en middelen 2.2. Beweegredenen en randvoorwaarden voor samenwerking 2.3. Conflicthistorie 2.4. Samenwerkingshistorie	<ul style="list-style-type: none"> • Mogelijkheid tot deelname aan het samenwerkingsverband • Beschikbare tijd en energie om deel te nemen • Vrijwillige basis • Wederzijdse afhankelijkheid • Negatieve ervaringen tussen actoren • Succesvolle samenwerkingen in het verleden
3. Institutioneel ontwerp	3.1. Inclusiviteit van betrokken actoren 3.2. Transparantie van het proces 3.3. Geldende regels en richtlijnen	<ul style="list-style-type: none"> • Alle actoren kunnen vrij communiceren • Alle actoren in de keten zijn onderdeel van het samenwerkingsverband • Alle actoren worden op gelijkwaardige manier behandeld • Actoren geven openheid van zaken aan elkaar • Actoren handelen volgens bepaalde

4. Faciliterend leiderschap	4.1. Stimuleren van betrokkenheid 4.2. Laten benutten van eigen capaciteiten	<ul style="list-style-type: none"> • Het onderling betrekken van andere actoren om input te leveren • Mogelijkheid tot inbreng van nieuwe ideeën • Beweegruijnte tijdens het uitvoeren van activiteiten
5. Samenwerkingsproces	5.1. Persoonlijke dialoog 5.2. Opbouwen van vertrouwen 5.3. Toewijding tot het samenwerkingsproces 5.4. Gedeelde betekenis 5.5. Tussentijdse resultaten	<ul style="list-style-type: none"> • Meerdere contactmomenten • Geen wantrouwen • Alle actoren doen wat zij beloven • Onderhouden van relaties • Alle actoren leveren inspanning • Gedeelde visie • Overeenstemming over kennis en informatie • Stappenplan met doelen die behaald moeten worden
6. Keten	6.1. Verbonden (deel-) processen	<ul style="list-style-type: none"> • Verschillende onderdelen van de keten zijn op elkaar afgestemd •
7. Ketenregie	7.1. Ketendenken 7.2. Ketenafspraken	<ul style="list-style-type: none"> • Gedeelde ambitie • Bewustzijn van actoren over hun rol in de keten • Eenduidige procesbeschrijving • Zelfevaluatie van ketenpartners
8. Druk op de jeugdzorg	8.1. Lange wachtlijsten en -tijden 8.2. Financieringstekorten	<ul style="list-style-type: none"> • Wachtlijst of –tijd problematiek • Overschrijding van het budget

Tabel 1: Indicatorentabel

3.4. Data-analysemethode

Om de afgenomen interviews te kunnen analyseren is, voorafgaand aan het afnemen van de interviews, aan de respondenten toestemming gevraagd voor het maken van audio-opnames. Met behulp van deze audio-opnames worden de interviews getranscribeerd. Na het transcriberen wordt de verzamelde data gestructureerd, de getranscribeerde tekst wordt gecontroleerd op relevantie. Irrelevante stukken tekst worden verwijderd en relevante antwoorden worden teruggebracht tot de essentie. De volgende stap is het daadwerkelijk analyseren van de verzamelde data. Daarbij wordt de data verder opgedeeld in fragmenten waaraan een code wordt gegeven die weergeeft op welk onderwerp het fragment

betrekking heeft (Thiel, 2010). Deze manier van coderen wordt 'open coderen' genoemd (Baarda, 2014). Door codes aan de fragmenten toe te kennen, kunnen de verschillende fragmenten op basis van de toegekende codes gestructureerd worden. Het tweede onderdeel van de data-analysemethode is het axiaal coderen. Tijdens het axiaal coderen worden de codes met elkaar vergeleken om patronen in de verschillende codes in kaart te brengen (Thiel, 2010). Door de data axiaal te coderen wordt de mogelijkheid gecreëerd om codes die met elkaar samen hangen bij elkaar te voegen. Terwijl codes die van elkaar verschillen opgesplitst worden tijdens het axiaal coderen. Door het analyseren van dergelijke patronen in de codes bestaat de mogelijkheid om zowel theoretische als empirische verbanden in kaart te brengen.

3.4. Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid

Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te waarborgen is het van belang dat de variabelen nauwkeurig en consistent worden gemeten (Thiel, 2010). Daarbij is het noodzakelijk dat onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende waarden en dat de meting onafhankelijk is van toeval (Baarda, 2014). Het onderdeel consistentie heeft betrekking op de herhaalbaarheid van het onderzoek. Dit houdt in dat een meting, onder de dezelfde omstandigheden, tot dezelfde uitkomst leidt. Om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten is het noodzakelijk dat de interviewer zich zo neutraal mogelijk tegenover de respondent opstelt. En daarmee tevens rekening houdt bij het opstellen van de interviewvragen. Door de interviewvragen zo helder mogelijk te formuleren wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek vergroot, aangezien een heldere formulering en vraagstelling de herhaalbaarheid vergroot. Daarnaast versterkt de keuze voor semigestructureerde interviews de betrouwbaarheid doordat een vraag nader toegelicht kan worden wanneer een respondent deze niet begrijpt. Binnen iedere gemeente is een gelijk aantal respondenten geselecteerd. Deze respondenten zijn geselecteerd op basis van de verschillende rollen die zij binnen het jeugdzorgproces innemen. Door het onderzoek bij de vier gemeenten op dezelfde wijze uit te voeren en daarnaast verschillende soorten respondenten te betrekken wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek eveneens gewaarborgd. Hierdoor worden verschillende inzichten verkregen en zijn de conclusies die getrokken worden niet afhankelijk van toeval.

Validiteit

Binnen het begrip validiteit wordt onderscheid gemaakt tussen interne en externe validiteit. Met interne validiteit wordt bedoeld dat een meetinstrument meet wat het als doel heeft om te meten (Verhoeven, 2018). Externe validiteit doet zich voor wanneer het onderzoek generaliseerbaar is. Hakvoort (1995) verwoordt externe validiteit als: "het toepassen van onderzoeksuitkomsten op niet onderzochte gevallen" (p. 176). Het operationaliseren versterkt de interne validiteit doordat de operationalisatie een weergave is van het theoretisch kader. Een uitsluitende en eenduidige operationalisatie voorkomt dat de operationalisatie een maatstaf wordt voor andere constructen. Ook is het voor de interne validiteit belangrijk dat de causale verwachtingen tussen de afhankelijke en onafhankelijke variabelen zich daadwerkelijk voordoen (Thiel, 2010). Ook wordt de interne validiteit vergroot door gebruik te maken van semigestructureerde interviews. Hierdoor bestaat voor de interviewer de mogelijkheid om een verdiepende vraag te stellen die de vooraf gegeven informatie kan concretiseren. Door de interviewvragen zo concreet mogelijk te formuleren wordt de interne validiteit van dit onderzoek eveneens vergroot. Bij een concrete formulering is de kans namelijk groter dat een relevant antwoord verkregen wordt. Daarnaast is gekozen om in alle, bij het onderzoek betrokken, dezelfde soort respondenten te interviewen en te selecteren op basis van de rol die de respondenten hebben in de praktijk omtrent jeugdzorg. Door deze wijze van selecteren wordt de interne validiteit eveneens vergroot. De externe validiteit van dit onderzoek is echter laag, aangezien het onderzoek zich toespitst op de praktijksituatie in vier verschillende gemeenten. Het onderzoek heeft niet als doel om, op basis van de getrokken conclusies, uitspraken te doen over andere gemeenten.

4. Gemeente Reimerswaal

De gemeente Reimerswaal is één van de in totaal dertien Zeeuwse gemeenten en zoals alle andere Zeeuwse gemeenten gelegen aan het water. In totaal zijn 22.670 woonachtig in de gemeente Reimerswaal en heeft zeven kernen waarvan Yerseke de grootste is (CBS, 2019). Eén van de dingen waar de gemeente Reimerswaal bekend om staat is de mossel- en oestersector. Ook speelt geloof een belangrijke binnen deze gemeente en grenst de gemeente aan de regio West-Brabant West. In totaal zijn binnen deze gemeente vijf respondenten geïnterviewd waarvan de resultaten hieronder staan weergegeven.

4.1. Druk op de jeugdzorg

In de inleiding van dit onderzoek is reeds een beeld gegeven van de problemen en ontwikkelingen die zich voordoen binnen de gemeente Reimerswaal. Maar is dit beeld ook daadwerkelijk in de praktijk terug te zien? Het is naar aanleiding van de afgenomen interviews vast komen te staan dat er binnen de gemeente Reimerswaal financiële tekorten zijn. De meningen hierover verschillen echter. Een proces-coördinator geeft namelijk aan dat hij het niet vind kunnen dat de gemeente van de op andere dag minder budget krijgt aangezien de gemeente door de decentralisatie een vertaalslag heeft moeten maken. Ook de beleidsmedewerkers geven aan dat de financiële situatie zorgelijk is. Zo is er in de gemeente Reimerswaal een tekort van 1.6 miljoen. Maar wordt er geprobeerd om grip te krijgen op de tekorten. Onder andere door meer in te zetten op preventie. Maar op dit moment wordt alleen maar een toename van het aantal jeugdigen en de complexiteit van casussen gezien. Ook de inkoper van de inkooporganisatie Zeeland geeft aan dat zich financieringstekorten in Zeeland als geheel en in de gemeente Reimerswaal voordoen. Deze respondent denkt dat je door meer samenwerking en uniformiteit in de regio een stuk van dit tekort kan wegwerken. Daarnaast bestaat er volgens de proces-coördinatoren van de Oosterschelderegio bij de gecertificeerde instellingen wachtlijstproblematiek.

Een proces-coördinator geeft aan dat de wachtlijsten bij de zorgaanbieders lang zijn. Terwijl de kleinere aanbieders over het algemeen wel snel kunnen starten. Ook de beleidsmedewerkers geven aan dat er zich bij de gecertificeerde instellingen wachtlijsten voordoen maar dat daar absoluut geen wachttijden mogen bestaan. Ook geven zij aan dat er voorafgaand aan de decentralisatie ook al sprake was van wachtlijsten en soms ook wachttijden en dat dit iets van alle tijden is. Eén van de beleidsmedewerkers geeft aan dat het zelfs is voorgekomen dat iemand drie maanden op de wachtlijst stond terwijl er een veiligheidsissue speelde. De inkoper bevestigt de wachtlijstproblematiek en stelt dat deze problematiek mede te wijten is aan een gebrek aan goed opgeleide werknemers. Ook komt het door verkeerde verwijzingen, huisartsen verwijzen makkelijk naar de GGZ, waardoor er een bulk ontstaat bij de toegang die niet adequaat wordt aangepakt. Uit het voornoemde kan geconcludeerd worden dat binnen de gemeente Reimerswaal tekorten op het jeugdzorgbudget bestaan en tevens sprake is van wachtlijstproblematiek waardoor een hoge druk op de jeugdzorg bestaat.

4.2. Lokale omstandigheden na decentralisatie

Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat door de decentralisatie de lijnen tussen partijen korter zijn geworden. Een proces-coördinator geeft daarbij het volgende voorbeeld:

“Vroeger moest je naar het CIZ om een herindicatie. Dat was een gigantisch papierwerk en dat is wel heel erg verminderd. Al wordt er wel nog steeds geklaagd over papierwerk, maar vroeger was dat erger. Dat is verbeterd, omdat je nu gewoon een proces coördinator kan bellen en zegt dat het echt nodig is. Dan is dat binnen een paar weken geregeld in plaats van 3 maanden” (Transcripten Interviews, 2019, p. 34).

Een beleidsmedewerker geeft echter wel aan dat de zorg door de decentralisatie dichter bij de cliënten staat en dat daardoor ook aanbod gecreëerd wordt. Mensen gaan door de nieuwe werkwijze bijvoorbeeld sneller om hulp vragen waardoor er meer aanvragen zijn. Ook is tijdens de interviews naar voren gekomen dat onvoldoende is nagedacht over vormgeving en uniformiteit. Dit geeft de inkoper tevens aan door te stellen dat de insteek van de decentralisatie, efficiëntie en demedicalisatie, in de praktijk nog niet veel terug te zien is. Hieruit blijkt dat binnen de gemeente Reimerswaal zowel positieve als negatieve lokale omstandigheden worden ervaren. De twee lokale omstandigheden, efficiënte

werkwijze en afstemming op lokale ontwikkelingen en behoeften, ontbreken in de gemeente Reimerswaal dan ook. Het jeugdzorgproces staat dichterbij de burger maar dit heeft niet tot gevolg gehad dat beter wordt afgestemd op lokale behoeften en ontwikkelingen.

4.3. Startcondities

Wat betreft de startcondities voor samenwerking binnen het jeugdzorgproces geeft één beleidsmedewerker aan dat er wel bepaalde machtsverhoudingen zijn maar dat die in de context van de jeugdzorg niet perse in de praktijk naar voren komen. Het is volgens deze respondent niet zo dat de gemeente een positie inneemt waarbij zij naar aanbieders toegaan en zeggen: wij betalen en wij gaan het op deze manier doen. Deze beleidsmedewerker geeft ook aan dat bij aanvang van de decentralisatie niet genoeg is samengewerkt en dat gemeenten individueel hebben geprobeerd om de jeugdzorgketen op te zetten. Ook de inkoper schetst dat de samenwerking aan het begin van de transitie onwennig was, maar dat de Zeeuwse gemeente in 2015 een solidariteitsbeginsel hadden die in 2016 is stopgezet. Wel merkt een beleidsmedewerker op dat de dertien Zeeuwse gemeenten nu dichterbij elkaar toekomen maar dat dit moeilijk gaat doordat de verschillende gemeenten geen uniforme toegang hebben. De andere beleidsmedewerker geeft aan dat er tussen jeugdhulpaanbieders soms nauwelijks wordt samengewerkt omdat het personeel van deze organisaties door de eigen organisatie vaak strak wordt aangestuurd op het beheersen en uitvoeren van dossiers. Hoewel er tijdens de interviews geen conflicthistorie tussen actoren naar voren is gekomen blijkt dat bij aanvang van de decentralisatie niet is ingezet op een intensieve samenwerking in de Zeeuwse regio. Het ontbreken van een intensieve samenwerking in de regio draagt tevens bij aan de afwezigheid van de positieve effecten van een decentralisatie zoals beschreven in de voorgaande paragraaf. Door de valse start die de gemeente Reimerswaal, alsook andere Zeeuwse gemeenten, gemaakt heeft ontbreken de startcondities die nodig zijn voor een effectieve samenwerking.

4.4. Institutioneel ontwerp

Volgens de proces-coördinator worden verschillende partijen betrokken bij de samenwerking. Zo wordt de GGZ betrokken als het gaat om het omgaan met meervoudig complexe jeugdvraagstukken. De beleidsmedewerker vult hierop aan dat er een gezamenlijke visie is opgezet in samenwerking met onder andere jeugdhulpaanbieders en huisartsen. Waarbij de volgende beschrijving wordt gegeven:

“We zijn, voordat die agenda er was, hebben we Zeeuw breed verschillende werksessies gehad. Hier waren ook heel veel jeugdhulpaanbieders bij, zowel medewerkers als bestuurders. Bij Emergis bijvoorbeeld waren er managers, maar ook mensen van de werkvloer zelf. En toen zijn we in sessies uiteen gegaan en hebben we al die sessies gezamenlijk uitgewerkt. Die agenda is ook nog besproken met het Nederlandse jeugdinstituut. Mijn gevoel zegt dat er echt wel iets gezamenlijks ligt als je kijkt naar hoe dat proces tot stand is gekomen. Dus als we dat uitvoeren dat ook jeugdhulpaanbieders blij zijn en dat de inkoop blij is. Maar dat ook de gemeente stappen gaat maken. Dus wel met de neuzen dezelfde kant op en waar mogelijk ook kosten kunnen besparen. Want dat is voor de gemeente natuurlijk erg belangrijk want het loopt echt de spuigaten uit.” (Transcripten Interviews, 2019, p. 4).

De inkoper geeft aan dat bij het ontwikkelen van het nieuwe inkooptraject zowel medewerkers uit de toegang als beleidsmedewerkers betrokken zijn. Hieruit blijkt dat verschillende actoren onderdeel uitmaken van het samenwerkingsverband en vrij kunnen communiceren met elkaar. Zo zijn bij het vormen van de transitieagenda jeugdhulpaanbieders en beleidsmedewerkers betrokken. Ondanks de inclusiviteit van deze actoren is tijdens de interviews niet duidelijk gebleken hoe bijvoorbeeld de inclusiviteit van jeugdprofessionals gewaarborgd wordt.

Tijdens de interviews is naar voren gekomen dat het samenwerkingsproces niet altijd even transparant verloopt. Sommige organisaties koppelen volgens de proces-coördinator hun activiteiten zorgvuldig terug terwijl dat bij andere organisaties lastiger gaat. Ook de beleidsmedewerker geeft aan dat binnen de samenwerking niet op ieder vlak transparantie bestaat. Zo is het voor de gemeente niet inzichtelijk wat de precieze financiële gegevens vanuit de inkooporganisatie zijn. Hierdoor kan er volgens de beleidsmedewerker ook weinig grip op het financiële aspect worden uitgeoefend. Deze respondent is van mening dat het voor de gemeente op ieder moment duidelijk moet zijn wat de huidige situatie

omtrent de kosten is en dat dat ook gedetailleerder moet omdat er uit de huidige summierse kwartaalrapportages niet veel informatie gehaald kan worden. Kenmerkend hiervoor is de volgende passage:

“Waar we ook meer kunnen zien wat meer dure trajecten zijn, waar we meer op in zouden kunnen grijpen of hoe je dat anders zou moeten doen. Maar we hebben veel te weinig inzicht in de cijfers om op basis daarvan te kunnen handelen. Het huidige dashboard is er maar de twee grootste organisaties Emergis en Intervence zijn niet aangesloten op dit moment. Omdat dat nog niet lukt met de ICT. Dus voor mij is zo’n dashboard niks waard op dit moment” (Transcripten Interviews, 2019, p. 8).

Ook de inkoper geeft aan dat de inkooporganisatie niet tevreden is over het huidige systeem wat inzicht moet geven in relevante cijfers. De inkooporganisatie is wel bezig om een nieuw dashboard in te voeren wat meer inzicht geeft zodat ook zorgpaden herkend kunnen gaan worden. Waardoor gemeenten uiteindelijk in kunnen spelen op ontwikkelingen die met behulp van het dashboard te zien zijn. De andere beleidsmedewerker vult hierop aan dat het persoonlijk contact met aanbieders te weinig plaatsvindt. En dat het goed zou zijn om een keer elkaars frustratie op tafel te leggen en het daar met elkaar over te hebben. Deze openheid heeft volgens deze respondent wel tijd nodig en groeit langzaam doordat het contact met aanbieders zo gering is. Wel geeft deze beleidsmedewerker aan dat proces in de toegang transparant verloopt en dat het contact met elkaar wordt gezocht. Ondanks dat het proces in de toegang transparant verloopt zijn er verschillende onderdelen in het samenwerkingsproces die niet transparant verlopen. Zo wordt vanuit de toegang bij sommige zorgaanbieders ervaren dat zij hun activiteiten niet altijd zorgvuldig terugkoppelen. Ook bemoeilijkt het detailniveau van de financiële gegevens van de inkooporganisatie de inzichtelijkheid in relevante informatie. Hierdoor kan de gemeente minder goed inspelen op ontwikkelingen die zich voordoen.

Met betrekking tot de samenwerking binnen het jeugdzorgproces zijn er verschillende richtlijnen te onderscheiden. Zo is de zorgaanbieder verantwoordelijk voor de kwaliteit van de zorg. De procescoördinator is echter wel van mening dat de gemeente meer de regie in handen kan nemen als het gaat om het stellen van regels en richtlijnen binnen het samenwerkingsproces:

“De gemeente kan in mijn ogen wel meer de positie innemen van wie betaald die bepaalt” (Transcripten Interviews, 2019, p. 33).

Ook de beleidsmedewerkers geven aan dat er op dit gebied verbeterpunten mogelijk zijn. Zo kunnen er veel strengere eisen worden gesteld in de contracten met jeugdhulpaanbieders. Jeugdhulpaanbieders factureren nu bijvoorbeeld nog een jaar na dato en daar zijn op dit moment geen heldere richtlijnen voor. Hierdoor is het zelf voorgekomen dat met ingang van de decentralisatie in 2015 er facturen uit 2012 bij de gemeente binnen kwamen. De inkoper sluit hierop aan door te stellen dat er strengere regels moeten worden gesteld bij het toewijzen. Daarnaast dient meer gefocust te worden op het resultaat in plaats van alleen de duur van een zorgtraject. Ook wordt er volgens de inkoper geworsteld met de structuur van werkgroepen die zich bezighouden met ontwikkelingen in het jeugdzorgstelsel. Want als er een voorstel uit een werkgroep voortkomt dan moet deze in vier, vijf gremia behandeld worden. De beleidsmedewerkers vinden ten slotte dat er duidelijkere afspraken moeten worden gemaakt over de wederzijdse verwachtingen van de partijen binnen het samenwerkingsproces en de manier van werken in de jeugdzorgketen. Gezien het voornoemde kan vastgesteld worden dat er binnen de gemeente Reimerswaal geen duidelijk richtlijnen en regels gesteld worden ten aanzien van de contracten met jeugdhulpaanbieders. Ook is niet altijd sprake van transparantie doordat sommige actoren hun activiteiten niet altijd zorgvuldig terugkoppelen.

4.5. Faciliterend leiderschap

Binnen de gemeentelijke toegang wordt aangegeven dat de inkooporganisatie een nieuwe manier van inkopen bedenkt zonder daarbij de toegang te betrekken. Daarnaast is de procescoördinator van mening dat beleidsmedewerkers de toegang goed moet informeren over welke richting de gemeente op wilt. Het gebiedsteam is bijvoorbeeld HBO opgeleid en capabel genoeg om input te kunnen leveren. Op dit gebied wordt de betrokkenheid van de gemeentelijke toegang dus niet gestimuleerd. Een proces-

coördinator geeft echter aan dat betrokkenheid van het gebiedsteam gestimuleerd wordt door hun buiten de heersende kaders te laten kijken, dit is echter nog wel een groeiproces. Een andere manier van stimuleren van betrokkenheid wordt door een beleidsmedewerker gegeven:

“Toen heb ik een brief geschreven en een belletje gedaan en gezegd tegen die huisartsen: nou als jullie dat zo belangrijk vinden dan zeg maar wat het kosten moet. Je kan uurtje factuurtje indienen. Het bijzondere is dan dat ze bijna allemaal komen. En vervolgens zeggen: ja maar voor die twee uurtjes hoeven wij niet betaald te worden want we willen ook wel graag meedenken” (Transcripten Interviews, 2019, p. 20).

Het voornoemde wekt de indruk dat vanuit de gemeente getracht wordt de betrokkenheid van huisartsen bij het samenwerkingsproces te stimuleren door aan te geven dat zij de kosten van hun aanwezigheid vergoeden. Een beleidsmedewerker heeft tijdens het interview aangegeven dat het gebiedsteam expertise aan het opbouwen zijn om in de beginfase van een aanvraag zelf aan de slag te gaan met een kind. Waardoor de kans vergroot wordt om een kind weer op de goede weg te krijgen en er een ontwikkeling zichtbaar wordt zodat ze niet naar een dure aanbieder doorverwezen moeten worden. Gezien het voornoemde blijkt dat binnen de gemeente Reimerswaal nog geen actieve stimulering van betrokken actoren plaatsvindt. Het ontbreken hiervan wordt vooral vanuit de toegang ervaren terwijl het onderling stimuleren vanuit andere actoren ook niet is vastgesteld. Binnen het samenwerkingsproces wordt niet actief om input van actoren gevraagd en wordt niet gestimuleerd om nieuwe ideeën in te brengen.

4.6. Samenwerkingsproces

Binnen de samenwerking vindt op meerdere manieren persoonlijke dialoog plaats. Zo coachen de procescoördinatoren de mensen van het gebiedsteam. Maar overleggen zij ook met de raad van de kinderbescherming wanneer zich veiligheidsrisico's voordoen. Ook hebben zij regelmatig telefonisch contact met zorgaanbieders wanneer zich problemen voordoen. Verder wordt vanuit de toegang ook meer persoonlijk contact met de beleidsmedewerkers gezocht, dit houdt ook in dat de procescoördinator en beleidsmedewerker gezamenlijk naar de werkgroep harmonisatie gaan. Er wordt door één proces-coördinator echter wel aangegeven dat hij het opvallend vindt dat de gemeente en het gebiedsteam elkaar moeilijk weten te vinden. De beleidsmedewerker van de gemeente Kapelle geeft aan dat zij regio breed met beleidsmedewerkers van de dertien Zeeuwse gemeenten overleggen. Maar dat er vanuit de beleidsmedewerkers weinig contact is met de aanbieders aangezien de inkooporganisatie deze contracteert en overlegt. De gemeentelijke toegang heeft volgens deze respondent echter wel persoonlijk contact met de jeugdhulpaanbieders over bijvoorbeeld op- of afschalen van zorg. Wel hebben beleidsmedewerkers contact met huisartsen over hun doorverwijsgedrag. De inkooporganisatie geeft aan dat bij aanvang van de decentralisatie er meer contact was met de toegang van de jeugdzorgketen. Dit contact is nu minder omdat de toegang in de gemeente Reimerswaal geprofessionaliseerd is. De inkooporganisatie heeft daarnaast ook contact met beleidsmedewerkers bij het transformatieoverleg en in verschillende werkgroepen. Volgens deze respondent geldt het volgende met betrekking tot het aangaan van dialoog:

“Dialoog is altijd goed maar je moet het wel ophangen aan concrete punten en voornemens en dat toch met zijn allen proberen uit te voeren en omarmen. En niet weggaan van dat zullen we nog wel zien. Die actielijnen zie ik wel als goede uitgangspunten maar ik denk wel dat we er nog wat meer stevigheid achter moeten zetten. Dat het wat sneller moet gaan allemaal want we zitten nog erg in het structureren en nog minder in het uitdiepen van wat er nou moet gebeuren” (Transcripten Interviews, 2019, p. 16).

Op basis van de afgenomen interviews kan geconcludeerd worden dat binnen de gemeente Reimerswaal met verschillende actoren en in verschillende samenstellingen persoonlijke dialoog plaatsvindt. Wat betreft het vertrouwen tussen partijen wordt door de proces coördinator geen uitspraak gedaan. De andere proces-coördinator geeft aan te denken dat het vertrouwen tussen partijen er wel is aangezien iedereen het beste wil voor de jeugdzorg. De beleidsmedewerker van de gemeente Kapelle geeft hier wel verdere invulling aan door te stellen dat het vertrouwen tussen gemeente en jeugdhulpaanbieders beter wordt omdat zij elkaar eerst niet goed wisten te vinden. Maar dat dit ook

komt doordat jeugdhulpaanbieders te maken hebben met veel verschillende gemeenten die allemaal hun eigen werkwijze hebben. Wel geeft de respondent aan dat het vertrouwen in elkaar groter aan het worden is door de actielijnen in de transformatieagenda. Als kanttekening hierbij geeft de beleidsmedewerker dat er onder wethouders minder vertrouwen is wanneer er daadwerkelijk beslissingen genomen moeten worden. Dat wanneer de actielijnen uit de transformatieagenda worden omgezet in concrete plannen het volgende gebeurt:

“Ik geef je op een briefje dat als er straks concrete plannen komen voor bijvoorbeeld actielijn drie of één, dat alle portefeuillehouders daar toch weer wat van vinden. En dan wordt het spannend, kunnen we dan wel of niet door. En daar zou ik veel meer vertrouwen in elkaar willen. Als een werkgroep daar nou een jaar mee bezig is geweest heb daar dan vertrouwen in. Je hebt het uit handen gegeven, laat het daar. Maar dat is niet wat er gebeurt in de praktijk” (Transcripten Interviews, 2019, p. 7).

De andere beleidsmedewerker verdenkt aanbieders er van dat zij te weinig afschalen en delen met elkaar. Wat duidt op wantrouwen vanuit de gemeente. Anderzijds geeft de inkoper aan dat de heersende wachttijden een probleem is wat samen aangepakt dient te worden. Maar dat partijen elkaar niet goed genoeg kennen om daar met elkaar betere afspraken over te maken. Daarentegen is het vertrouwen volgens de inkoper wel aan het groeien. Op basis van de afgenomen interviews blijkt dat er op verschillende lagen gewerkt wordt om het vertrouwen tussen bijvoorbeeld de gemeente en jeugdhulpaanbieders te verbeteren. Dat het vertrouwen nog niet optimaal is blijkt uit het wantrouwen wat één van de beleidsmedewerkers uit over het afschalen en delen van onderlinge informatie van jeugdhulpaanbieders.

Het is vast komen te staan dat aan het begin van de decentralisatie niet iedereen even toegewijd was. Volgens de proces-coördinator kwam dit door de houding van de zorgaanbieders. De aanbieders hielden namelijk afstand en wilden niet echt de samenwerking aangaan en daardoor heeft het tijd gekost om vorm te geven aan de samenwerking als geheel. Het blijkt dat de proces-coördinatoren daarnaast geen gedeelde betekenis ervaren. Een voorbeeld is het omgooien van de manier van inkopen van jeugdzorg. Vanuit de gemeentelijke toegang snapt men niet waarom deze stap wordt genomen. Daarnaast is één proces-coördinator ook van mening dat er vanuit de gemeente geen visie op de jeugdzorg bestaat. De focus ligt binnen de gemeente vooral op het financiële aspect, maar een echte visie op de jeugdzorg ontbreekt. Ook geeft een proces-coördinator aan dat hij het gevoel heeft dat de verwachtingen van het gebiedsteam en de gemeente niet helemaal duidelijk zijn geweest aan het begin van de decentralisatie maar dat daar nu meer openheid over komt. Dit uit zich ook in een visie die niet op één lijn ligt omdat de gemeente meer aan de hand van opdrachten vanuit de gemeenteraad werkt en het gebiedsteam meer vanuit de klant. Hieruit blijkt dus dat er binnen de gemeente Reimerswaal een discrepantie tussen de visie vanuit de gemeente en de toegang bestaat.

Ook is het kenmerkend dat één proces-coördinator zelfs van mening is dat er vanuit de gemeente geen visie bestaat en zich enkel richt op het financiële aspect van de jeugdzorg. De beleidsmedewerker van de gemeente Kapelle geeft aan dat er gedeelde betekenis binnen het samenwerkingsverband bestaat doordat er in de transformatieagenda door verschillende partijen een visie is opgezet. De beleidsmedewerker van de gemeente Kapelle geeft aan dat er tot nu toe weinig resultaten zijn behaald met aanpassingen binnen de jeugdzorgketen. Dit is volgens deze respondent zowel aan de korte termijn te wijten maar ook aan het gebrek aan inzicht in de cijfers vanuit de inkooporganisatie. Het samenwerkingsproces kenmerkt zich gezien het voornoemde door een verschillende inzichten over het heersende vertrouwen tussen actoren. Ook ontbreekt het aan een gedeelde betekenis terwijl er wel persoonlijke dialoog in verschillende samenstellingen plaatsvindt.

4.7. Keten en ketenregie

Vanuit de toegang blijkt dat de deelprocessen binnen het jeugdzorgproces met elkaar verbonden zijn. Ouders kunnen bij het CJG terecht wanneer zij een probleem signaleren. Huisartsen mogen ook doorverwijzen maar daarmee is afgesproken dat zij eerst doorverwijzen naar het CJG. Wanneer het CJG van mening is het probleem buiten het bereik van de GGD ligt dan wordt het doorgespeeld naar de proces-coördinatoren voor een vraagverheldering. Het gebiedsteam krijgt vervolgens vijf weken de

tijd om samen met de ouders en het kind te kijken welke hulp het beste past. Hieruit volgt een advies van de gebiedsteammedewerker waarna het advies door de proces-coördinator beoordeeld wordt. Wanneer dit advies wordt goedgekeurd dan krijgt een zorgaanbieder de zorgtoewijzing, waarbij de ouders nog een brief met informatie over de te verlenen zorg krijgen. Hierna wordt het proces door de zorgaanbieder voorgezet. De beleidsmedewerkers beschrijven ook dat de processen binnen de jeugdzorgketen met elkaar verbonden zijn maar één daarvan vult aan dat er winst valt te behalen door het hele gezin nog meer onder de loep te nemen. Dus om niet alleen naar de vraag vanuit de jeugdige te kijken maar dat proces meer te verbinden met het gezin als geheel. Hierop wordt sinds een jaar ingezet:

“Een nieuwe methode die we sinds een jaar uitproberen, ook om de kosten te beperken is dat de medewerkers van het gebiedsteam gelijk zorg verlenen, vijf tot tien weken. Dus ze blijven dan in dat gezin, gewoon om wat hulp te bieden en handvatten te geven. Vaak is dat voldoende om zo'n gezin weer op weg te helpen. Voorheen werd vanaf dat moment gelijk een traject jeugdhulp ingezet, dat zijn dure trajecten die vaak een jaar lopen. Dus daar zijn we mee gestopt. Toen gingen we kijken van goh: kan niet iemand vanuit het gebiedsteam dan vijf tot tien weken in dat gezin aan de slag om ook te proberen om de jeugdhulp terug te dringen. Of in ieder geval lange en dure trajecten te voorkomen” (Transcripten Interviews, 2019, p. 5).

Ook worden processtappen die gemeentelijk genomen worden zoals welke jeugdhulp wordt ingezet, voor welke periode, het plan van aanpak en hoe er gemonitord worden allemaal vastgelegd in het systeem van de backoffice. Wel wordt aangegeven dat de processen tussen Zeeuwse gemeenten onderling beter op elkaar afgestemd en uniform geregeld kunnen worden. De inkoper geeft ten slotte aan dat de toegang van de jeugdzorgketen een cruciaal deelproces is. En dat er op het doorverwijzen van huisartsen (35% van de doorverwijzingen) weinig grip is vanuit de gemeenten. Aan de hand van de afgenomen interviews kan tevens worden vastgesteld dat er Zeeuws breed geen ketendenken heerst. Zeeuwse gemeenten willen het vaak op hun eigen manier doen. Wel wordt aangegeven dat er vanaf 1 januari 2020 aanbieders wel ondergebracht worden in ketens:

“Vanaf 1 januari willen ze veel meer met ketenzorg gaan werken. Ik weet het fijne ook nog niet van maar de zorgaanbieders zijn allemaal heel erg bezorgd. Zelfstandige psychologen bijvoorbeeld die moeten allemaal een keten gaan vormen. Maar ze hebben wel gezegd dat de grote spelers zoals Juvent al wel ingekocht zijn. Dus dan krijg je toch een beetje een soort monopolieverhaal. Als het niet lukt om een keten te vormen ligt zo'n aanbieder er misschien wel uit” (Transcripten Interviews, 2019, p. 34).

Ook blijkt dat binnen de gemeente zelf niet altijd afstemming is. Eén proces-coördinator geeft namelijk aan dat het gebiedsteam bijvoorbeeld niet altijd de input kan geven die het zou willen geven. En dat als daar geen afstemming over komt dat het blijft botsen binnen de keten. De beleidsmedewerkers vullen hierop aan dat er veel meer geüniformeerd te werk gegaan moet worden in de keten ook richting de jeugdhulpaanbieders toe:

“De eenduidige werkwijze is een mooie gedachte, maar dat gaan we alleen realiseren als we één gemeente hebben in Zeeland. Het is met dertien gemeenten ‘eiland denken’, dertien verschillende portefeuillehouders. Dat is een probleem van alle jaren en daar komen we als Zeeland denk ik niet uit tenzij we één gemeente worden” (Transcripten Interviews, 2019, p. 7).

De inkoper onderstreept het gebrek aan ketendenken door te stellen dat de insteek van de Zeeuwse gemeenten van elkaar verschilt met betrekking tot het aanpakken van problemen of de manier waarop wordt ingekocht. De proces-coördinator is van mening dat de kwaliteit van de zorg in de keten goed is. Maar dat het in sommige gevallen wel doelgerichter kan door meer samen te werken om het gezin beter in kaart te brengen. Het gezin in kaart brengen en de zorgopdracht specifiek maken gebeurt op dit moment te weinig. Dit wordt onderstreept door het volgende:

“Heel veel jeugdproblematiek zit bijvoorbeeld ook in de relatie met de ouders of in de omgeving. Je moet er ook als je ‘kind eigen’ problematiek onderzoekt altijd oog voor hebben en dat gebeurt te weinig” (Transcripten Interviews, 2019, p. 33).

Het gebrek aan ketendenken spitst zich gezien het de hiervoor genoemde constatering vooral toe op het regio brede aspect in plaats van de gemeentelijke keten. Het blijkt namelijk dat er regio breed geen afspraken zijn met betrekking tot de harmonisatie. En hoe de verschillende gemeenten de toegang op dezelfde manier gaan inrichten. Ook binnen de gemeente is een proces-coördinator van mening dat vooral met betrekking tot het voorliggend veld betere afspraken moeten worden gemaakt. Dat het bijvoorbeeld niet vanzelfsprekend is dat een kind direct in aanmerking komt voor een indicatie zorgboerderij wanneer hij of zij een diagnose krijgt. Ook wat betreft de financiering in de keten zijn nog geen heldere afspraken volgens de beleidsmedewerker van de gemeente Kapelle. Deze respondent vindt namelijk dat er met de jeugdhulpaanbieders gezocht moet worden naar een andere wijze van financiering zoals basis van kwaliteit of doelen. Hierover zijn op dit moment nog geen heldere afspraken. Op dit moment bestaan volgens de beleidsmedewerkers alleen duidelijke ketenafspraken Oosterschelderegio (gemeente Kapelle en Reimerswaal). Want binnen deze regio is afgesproken om de toegang hetzelfde in te richten.

Het is voor de proces-coördinator niet duidelijk wie nou daadwerkelijk de regie op de jeugdzorgketen in handen heeft. Wel wordt aangegeven dat de regie formeel in handen ligt van de gemeente sinds de decentralisatie, maar duidelijkheid hier in ontbreekt dus. Ook is er geen controle over de mate van afschalen die bij zorgaanbieders plaatsvindt. Er wordt namelijk ervaren dat veel aanbieders veel cliënten in hun werkvoorraad houden terwijl het ook afgeschaald kan worden. De beleidsmedewerker van de gemeente Kapelle geeft eveneens aan dat de regie in handen ligt van de gemeente. Maar dat het lastig is om deze daadwerkelijk te voeren. De beleidsmedewerker van de gemeente Reimerswaal geeft ook aan dat er bijna geen echte regie gevoerd wordt:

“Er zijn eigenlijk zoveel partijen dat een echte regie er bijna niet is. Maar ik denk wel dat de inkooporganisatie er dicht tegen aan zit. Als je nou zegt van wat zou er in dat Zeeuwse model de partij zijn die het meeste contact heeft dus ook het beste overzicht en ook het beste regie kan voeren, dan is dat eigenlijk de inkooporganisatie. Die kent alle aanbieders, die zit ook bij de aanbieders aan tafel. En die zit ook bij alle gemeenten aan tafel. Die zien de trends, de ontwikkelingen, de kosten, de gesprekken, de zorg. Die hebben zicht op de kwaliteit, die hebben meer zicht dan de gemeente en ook meer zicht dan de zorgaanbieders. In Zeeland is dat de partij die het beste regie kan voeren” (Transcripten Interviews, 2019, p. 25).

Dit duidt er op dat een verschil in visie op de regievoering bestaat. De inkoper geeft ten slotte aan dat er nu afspraken binnen de jeugdzorgketen gemaakt zijn over de nieuwe manier van inkopen waarbij meer gestuurd gaat worden over de zwaarte van de problematiek en de samenwerking van de zorgaanbieders. Volgens deze respondent voeren de gemeente proces coördinatoren regie op de toegang terwijl de colleges van B&W en de beleidsmedewerkers verantwoordelijk zijn voor de regie op de keten als geheel. De inkooporganisatie is volgens deze respondent verantwoordelijk voor het uitvoeren van de jeugdhulp. Waarbij iedere stap in de keten eigenlijk zijn eigen regievoerder heeft. Uit het voornoemde kan vast worden gesteld dat de deelprocessen binnen het jeugdzorgproces in de gemeente Reimerswaal met elkaar verbonden zijn. Het ontbreekt echter aan duidelijke ketenafspraken en ketenregie.

5. Regio West-Brabant West

Binnen de regio West-Brabant West werken negen gemeenten regionaal samen op het gebied van jeugdzorg. Als deelpopulaties voor deze regio zijn de gemeente Steenbergen en Etten-Leur gekozen. De gemeente Steenbergen is een gemeente met iets meer dan 25.000 inwoners terwijl de gemeente Etten-Leur een grotere gemeente is met ruim 43.000 inwoners (CBS, 2019). In totaal zijn binnen de regio West-Brabant West acht respondenten geïnterviewd waarvan de resultaten binnen dit hoofdstuk besproken worden.

5.1. Druk op de jeugdzorg

De gemeente Reimerswaal grenst aan de regio West-Brabant West maar hoe verhoudt Reimerswaal zich tot de gemeenten die in deze regio nauw samenwerken? Een eerste indruk kan gegeven worden door de huidige situatie in deze regio te beschrijven. De tekorten binnen de gemeente Steenbergen zijn ten opzichte van 2017 sterk afgenomen. Waar de gemeente in 2017 een tekort van 1,5 miljoen had is dit tekort het afgelopen jaar teruggebracht tot 5 ton. Binnen de gemeente Etten-Leur blijft men zelfs binnen hun budget zo blijkt uit de volgende passage van het interview met een beleidsmedewerker:

“Landelijk zijn wij 1 van de weinige regio’s waar we toekomen binnen ons budget. Ik heb toevallig een verslag daarvan moeten afwerken dat er over 2018 een paar gemeenten een klein tekort hadden. Maar die hebben dat zelf opgelost en dan ben je uniek bijna in Nederland” (Transcripten Interviews, 2019, p. 57).

De kwaliteitsmedewerker van de gemeente Etten-Leur is daarbij van mening dat grote investeringen in jeugdprofessionals uiteindelijk bijdragen aan de huidige financiële situatie. Vanuit SPRING wordt deze gedachtegang ook bevestigd aangezien zij een afname in complexe, crisis en spoedeisende zorg zien. Het voornoemde geeft volgens de teammanager van SPRING het effect van investeren aan de voorkant van de jeugdzorgketen weer. Volgens de inkoper is het financiële aspect van het jeugdzorgproces niet interessant. Deze respondent geeft aan dat je niet op geld kan sturen maar alleen op inhoud. Het sturen op inhoud heeft binnen de regio West-Brabant West wel financieel effect. Zo had de gemeente Bergen op Zoom in 2018 1,6 miljoen tekort. Dit tekort loopt volgens de inkoper in de komende maanden terug door de inzet van meer jeugdprofessionals in de toegang. De verwachting is dat de gemeente Bergen op Zoom in 2020 binnen het budget blijft. Gezien het voornoemde kan worden vastgesteld dat gemeente Etten-Leur binnen haar jeugdzorgbudget blijft en dat de gemeente Steenbergen haar tekorten drastisch aan het terugbrengen is. Binnen de gemeente Steenbergen bestaan er daarentegen momenteel geen wachttijden zoals blijkt uit de volgende passage van het interview met de beleidsmedewerker:

“Dus binnen de toegang hebben wij geen wachttijden dus kan het gewoon opgepakt worden. Vorig jaar hebben we het aantal fte opgehoogd. Bij de VraagWijzer zit ook het algemeen maatschappelijk werk, welzijnsorganisaties, jeugdverpleegkundige en jongerenwerk zit er allemaal bij. Vooral jeugdverpleegkundige hebben in deze gemeente best een prominente taak aan de voorkant. Die hebben contacten met de scholen en met de huisartsen dus dat is allemaal linking pin. Dat neemt wat extra taken weg bij de jeugdprofessional. Dus daar is voldoende ruimte” (Transcripten Interviews, 2019, p. 64).

De beleidsmedewerker van de gemeente Etten-Leur en de teammanager van SPRING geven aan dat er soms wachttijden zijn wanneer de werkdruk binnen de formatie door extra taken toeneemt. De crisiszaken worden in een dergelijke situatie echter wel direct opgepakt. Het voornoemde wordt bevestigd door de kwaliteitsmedewerker die aangeeft dat de wachttijd nu ongeveer twee weken bedraagt waarbij het verloop van personeel ook een rol speelt. Wat betreft de situatie omtrent wachttijden binnen deze regio doen zich geen zorgwekkende ontwikkelingen voor. Hierdoor heerst binnen de regio West-Brabant West een lage druk op de jeugdzorg

5.2. Lokale omstandigheden na decentralisatie

De inkoper uit de regio West-Brabant West geeft aan dat toen decentralisatie plaatsvond er slechte informatievoorziening vanuit het rijk en de provincie is gekomen. Aan het eind van 2014 zijn er bijvoorbeeld datadumps gedaan naar de gemeente toe waarin eigenlijk een overzicht gecreëerd zou moeten worden van alle cliënten die in zorg waren. Maar daar mistte zeker een derde tot de helft van alle cliënten, het rijk had toentertijd zelf eigenlijk helemaal geen totaaloverzicht van het aantal cliënten in zorg. Hierdoor was het voor gemeenten erg moeilijk om afspraken te maken en te onderhandelen met jeugdhulpaanbieders. Ook de beleidsmedewerker van de gemeente Steenberg en geeft een kanttekening bij de decentralisatie door het volgende te stellen:

“Maar aan de andere kant denk ik ook, als je bijvoorbeeld naar Scandinavische landen kijkt. Daar is het niet ingegeven vanuit bezuinigingen maar is het ingegeven omdat mensen het echt wilden. En dat is volgens mij veel sterker want hier is het niet gebeurt omdat mensen het perse wilden” (Transcripten Interviews, 2019, p. 60).

De jeugdprofessionals van de gemeente Steenberg en zijn van mening dat het stelsel binnen de regio na de decentralisatie goed is opgezet en dat er hierdoor kritischer gewerkt wordt. De teammanager van SPRING ziet de decentralisatie uiteindelijk ook als een positieve ontwikkeling doordat gemeenten over één domein (het sociale domein) heen keuzes kunnen maken. Een nadeel van decentralisatie is volgens deze respondent dat het voor actoren die in meerdere regio's werkzaam zijn het lastig is om aan te haken aangezien iedere regio haar eigen ontwikkeling doormaakt. Dit nadeel is binnen de regio West-Brabant West echter niet te merken doordat SPRING enkel in deze regio werkzaam is en gemeenten binnen deze regio nauw samenwerken. Ondanks de ingrijpende veranderingen die de decentralisatie voor gemeenten teweeg heeft gebracht en de negatieve kanttekeningen bij aanvang heerst er over het algemeen geen negatief beeld binnen deze regio. Hieruit blijkt, ondanks de verschillende meningen, dat de lokale omstandigheden in de regio West-Brabant West zich kenmerken door een efficiënte werkwijze doordat de regio gebruikt maakt van één organisatie voor het leveren van jeugdprofessionals en het gebruik maken van een gedetailleerd dashboard die lokale ontwikkelingen en behoeften in kaart brengt. Hierdoor kunnen de verschillende gemeenten tevens afstemmen op lokale ontwikkelingen en behoeften.

5.3. Startcondities

Als beweegreden voor de samenwerking met de gemeenten in de regio en SPRING geeft de teammanager van SPRING aan dat:

“Het mooie van het construct vindt ik dat de gemeenten bij aanvang hebben gezegd, toen de hele transitie een feit bleek te worden, dat zij hebben geconstateerd met elkaar dat gemeenten er straks echt verantwoordelijk voor zijn en die verantwoordelijkheid ook echt willen pakken. Maar ze misten kennis op het gebied van jeugd en daar hadden ze een partner voor nodig die hen daarbij helpt. Dus moet je het heel erg samen doen” (Transcripten Interviews, 2019, p. 68).

Daarnaast hebben zorgaanbieders volgens een jeugdprofessional de beweegredenen om samen te werken omdat zij graag in het stelsel willen deelnemen en wanneer zij zich niet aanpassen, door bijvoorbeeld producten aan te bieden die een lokale toegang ook kan uitvoeren, uit de raamovereenkomst gaan. Zorgaanbieders hebben onderling ook beweegredenen om samen te werken als het gaat om hoog complexe casussen. Bij zulke casussen zien zorgaanbieders, door de vormgeving van het stelsel, in dat zij met elkaar moeten samenwerken. Een zorgcombinatie krijgt daarbij een bepaald budget en de aanbieders dienen onderling te bepalen hoe dat bedrag verdeelt wordt. Zo is de samenwerking tussen SPRING en de gemeenten binnen de regio ontstaan uit de vraag naar kennis op het gebied van jeugd. Daarnaast werken zorgaanbieders momenteel samen doordat zij binnen zorgcombinaties een casus genoodzaakt zijn elkaars expertise te benutten. In de regio West-Brabant West is ook gebleken dat er voorafgaand aan de decentralisatie al samenwerking tussen de negen gemeenten was. Al vanaf 2012 waren de negen gemeenten bezig om stap voor stap het transformatieplan uit te voeren. Zowel de wethouders als de beleidsmedewerkers vormden daarbij een gesloten geleding waardoor de verschillende gemeenten er goed klaar voor stonden op 1 januari 2015.

De teammanager van SPRING geeft daarnaast aan dat het merendeel van de jeugdprofessionals met de meeste zorgaanbieders goed kan samenwerken en schakelen. Wel zijn er soms discussies over financiële aspecten maar wat betreft het inhoudelijke deel verloopt de samenwerking goed. Hierdoor is vast komen te staan dat de regio vanaf het begin van de decentralisatie een nauwe samenwerking heeft bewerkstelligd en er geen conflicthistorie aanwezig is.

5.4. Institutioneel ontwerp

De inkoop van de regio West-Brabant West geeft aan dat alle partijen binnen het jeugdzorgproces steeds geïnformeerd worden. Als reden hiervoor geeft hij dat iedereen mee moet kunnen praten en steeds opnieuw de kans gegevens moet worden om te participeren in het samenwerkingsproces. Deze Inclusiviteit blijkt ook uit het feit dat zich meerdere samenwerkingsvarianten voordoen. Het voornoemde kan het beste geïllustreerd worden met onderstaande passage:

“We hebben zo’n beetje alle varianten wel. De structuur is zo dat wij voor alle betrokkenen binnen de gemeente we aparte werkgroepen hebben regionaal gezien. De wethouders hebben een werkgroep die komen iedere vier weken bij elkaar. Onze managers voor het sociaal domein, dus de managers op beleid komen alle negen om de week bij elkaar. Onze beleidsmedewerkers voor jeugd komen elke week bij elkaar, vanuit elke gemeente eentje. De bedrijfsvoering, de administratie die komen om de week bij elkaar. De teamleiders van de toegang komen om de week bij elkaar. Juristen bij elkaar elke 3 of 4 weken. Controllers komen elke drie weken bij elkaar. Financiële mensen komen iedere 2 of 3 weken bij elkaar. En dan heb je nog allerlei ad hoc werkgroepen voor als er een keer crisis is ofzo dan maken we een clubje en komen we bij elkaar. Het zorginformatie inkoop team die sluit bij al die overleggen aan. Wij zijn een beetje de linking pin, wij weten overal wel alles gemiddeld. Daarnaast verwachten wij dat alle gemeenten ook nog intern overleg hebben. Waarbij alle mensen die in zo’n werkgroep zitten regionaal gezien ook nog een keer bij elkaar komen om te bespreken wat er in die werkgroep is besproken. Daar zitten de wethouders niet bij en de managers vaak ook niet maar wel beleid en de uitvoering” (Transcripten Interviews, 2019, p. 83).

De inclusiviteit van de betrokken actoren wordt niet alleen binnen de samenwerking gewaarborgd maar ook bij het implementeren van bijvoorbeeld blockchaintechnologie om uitbetalingen te doen. Het inkoopteam betreft hierbij jeugdhulpaanbieders en er worden experts bij gevraagd om hierover te brainstormen. Ook de beleidsmedewerker van de gemeente Steenbergen bevestigt een inclusieve overlegstructuur. Volgens deze respondent is er een bestuurtafel, daaronder de regiegroep, het beleidsteam en afsluitend het uitvoeringsoverleg. Bij het uitvoeringsoverleg zitten bijvoorbeeld proces coördinatoren en kwaliteitsmedewerkers. Voor 2020 moeten de gecertificeerde instellingen worden ingekocht en beleidsmedewerkers zijn volgens deze respondent zelf verantwoordelijk om dat af te stemmen met de lokale toegang. Maar ook hier bestaat inclusiviteit aangezien het uitvoeringsoverleg hierbij betrokken wordt en hierover regionale afstemming plaatsvindt. Ook in de gemeente Etten-Leur is sprake van inclusiviteit aangezien huisartsen bij het vormgeven van het jeugdzorgstelsel gevraagd is naar hun mening om de samenwerking tot een succes te maken.

De kwaliteitsmedewerker van de gemeente Etten-Leur onderstreept deze inclusiviteit door aan te geven dat jeugdprofessionals, jeugdbescherming en gecertificeerde instellingen ook daadwerkelijk betrokken worden binnen het stelsel. Volgens de teammanager van SPRING zijn er bij de inrichting van het jeugdzorgstelsel wel cliënten betrokken maar had dit nog intensiever mogen gebeuren. Het betrekken van cliënten gebeurt in haar ogen momenteel meer dan in het verleden. De jeugdprofessional geeft aan dat er bijvoorbeeld ook cliënttevredenheidsonderzoeken zijn waarin feedback van cliënten wordt behandeld. Daarnaast is het standaard dat een jeugdprofessional ouders betreft bij het opstellen van een gezinsplan en vindt afstemming plaats wanneer een kind naar een zorgaanbieder wordt doorverwezen. De inclusiviteit binnen de regio kenmerkt zich door haar gelaagdheid. Alle betrokken actoren nemen deel aan de samenwerking en kunnen vrij communiceren met elkaar. Wat ook blijkt uit de openheid van zaken die in zowel Etten-Leur als Steenbergen aan elkaar gegeven wordt.

Om de transparantie te waarborgen worden binnen de regio West-Brabant West maatrapporthages gemaakt waarbij een overzicht wordt gegeven van de uitgaven en het aantal cliënten. Hierdoor kan het

inkoopteam iedere maand een overzicht aan gemeenten geven en zij dus ook inzichtelijk hebben hoe zij er voor staan. Ook gaat het inkoopteam iedere maand naar de gemeente toe voor een reviewgesprek. Binnen de regio wordt namelijk gebruik gemaakt van een dashboard waarin staat wat het zorggebruik is per gemeente en wat de verschillen zijn tussen gemeenten:

“Dus 12 keer per jaar krijg je een update van zo sta je er voor en dan leggen we de vinger op de zere plek. Waar wijk je nou af van andere gemeenten bijvoorbeeld. Iedere keer doen we iets anders. Tijdje terug had je de top 10 duurste cliënten en dan nemen we die gewoon even door” (Transcripten Interviews, 2019, p. 83).

Ook wanneer het inkoopteam door heeft dat zich een ontwikkeling voordoet vertonen zij transparantie binnen het samenwerkingsproces. Wanneer zij bijvoorbeeld te weinig scheidingsexperts hebben binnen een gemeente wijzen zij jeugdhulpaanbieders erop dat een dergelijk tekort bestaat. Aanbieders kunnen hierdoor eerder op reageren op dergelijke ontwikkelingen. Binnen de gemeente Etten-Leur bestaat transparantie binnen het samenwerkingsproces met de huisartsen. Huisartsen worden bij een doorverwijzing geïnformeerd over welke jeugdprofessional er met een kind aan de slag gaat en welk profiel (op basis van de ondersteuningsvraag) het kind krijgt. Hierdoor hebben huisartsen ook zicht op de soort problematiek van een kind of gezin. Ook wanneer zich wachttijden voordoen in de gemeentelijke toegang wordt hierover openlijk naar de huisartsen gecommuniceerd. Ook binnen het toegangsteam van de gemeente Etten-Leur wordt volgens de kwaliteitsmedewerker transparantie ervaren doordat zij zowel vanuit beleid, werkvloer en accountmanagement op de hoogte worden gehouden van ontwikkelingen. Ook worden de notulen van vergaderingen met elkaar gedeeld zodat men ook bij afwezigheid op de hoogte is van wat er tijdens een overleg besproken is. De teammanager van SPRING ervaart ook transparantie binnen het samenwerkingsproces en geeft aan dat zij ook zelf proactief zijn in het vergaren van informatie. Deze manier van werken resulteert er ook in dat jeugdprofessionals transparantie in het proces ervaren aangezien wordt aangegeven dat ontwikkelingen en actualiteiten met hun besproken wordt.

Wat betreft de geldende regels en richtlijnen binnen het samenwerkingsproces geeft het inkoopteam aan dat er strikte afspraken zijn gemaakt over de jeugdzorgketen is ingericht binnen de gemeente en dat deze ook op dezelfde wijze door alle negen gemeenten wordt uitgevoerd. Ook zijn er met huisartsen afspraken gemaakt over het doorverwijzen van kinderen. De gemeente wilt namelijk dat kinderen worden doorverwezen naar het CJG. Het resultaat van deze afspraken is ook daadwerkelijk in de praktijk te zien:

“Ik geloof dat het aantal huisartsdoorverwijzingen in Roosendaal nog zo’n twintig procent is maar dat loopt al sterk terug. Andere gemeenten zijn daar al wat verder in zoals Etten-Leur, Zundert en Halderberge die zitten tussen de 8 en 10 procent van doorverwijzingen van de huisarts. En dan zie je ook dat de huisarts alleen maar doorverwijst naar lichte enkelvoudige GGZ” (Transcripten Interviews, 2019, p. 76).

Ook zijn er bij aanvang van de decentralisatie afspraken gemaakt met jeugdhulpaanbieders over de marges in productie. Zo is afgesproken dat bij een bepaald percentage overproductie door de gemeente niet wordt bijbetaald. En dat bij een bepaald percentage onderproductie ook geen geld door de gemeente wordt teruggevraagd. Onderstaande opmerking van de inkoper is hiervoor kenmerkend:

“Als je daar als gemeente geen hele strakke afspraken maakt over de samenwerking ben je reddeloos verloren. Want de aanbieders gaan het dan echt gewoon proberen te benutten. Dat hebben ze bij ons ook geprobeerd door gemeenten uit te spelen tegen elkaar. Of het inkoopteam proberen uit te spelen tegen de gemeente, daar moet je gewoon heel strak inzitten. Wij hebben met onze bestuurders ook afgesproken dat aanbieders niet in gesprek gaan met individuele wethouders. Dat kan niks opleveren, daar krijg je alleen maar gedoe mee” (Transcripten Interviews, 2019, p. 82).

Binnen de gemeente Steenbergen en Etten-Leur blijkt ook dat er regels gelden met betrekking tot het zorgverleningstraject. Bij de start van een traject worden namelijk doelen gesteld die een zorgaanbieder

dient te behalen. Wanneer deze doelen niet behaald worden maken zij geen aanspraak op het bedrag dat aan dat doel gekoppeld is. Als er een melding komt dat de doelen of het resultaat behaald zijn dan wordt in de backoffice en bij de ouders gecontroleerd of dit ook daadwerkelijk het geval is. Volgens de kwaliteitsmedewerker van de gemeente Etten-Leur zorgt een dergelijke werkwijze voor regie en betrokkenheid van de actoren binnen het proces. Voor gemeenten is het volgens de teammanager van SPRING soms nog wel zoeken welke afspraken gemaakt worden met het onderwijs. Hier wordt momenteel dan ook op geïnvesteerd door de gemeenten in de regio. Aan de hand van de interviews is vast komen te staan dat binnen het samenwerkingsverband volgens bepaalde regels en richtlijnen gehandeld wordt en dat deze ook nageleefd worden. De regio kan zich nog wel verder ontwikkelen wanneer het gaat om afspraken die met onderwijsveld gemaakt worden. Naast de aanwezigheid van duidelijke regels en richtlijnen is ook sprake van inclusiviteit van de betrokken actoren en transparantie binnen het samenwerkingsproces.

5.5. Faciliterend leiderschap

Het stimuleren van betrokkenheid binnen het samenwerkingsproces richt zich volgens de inkoper op de jeugdhulpaanbieders. De gemeenten wilde namelijk resultaatfinanciering invoeren en de aanbieders zijn daar intensief bij betrokken. Aanbieders is gevraagd om omschrijvingen te maken van profielen en intensiteiten van cliënten. De aanbieders hebben dit zelf opgesteld en hieruit volgde 14 profielen en 4 intensiteiten. Toen is vanuit de gemeente voorgesteld aan de aanbieders om aan deze profielen en intensiteiten tarieven te koppelen. Waaruit uiteindelijk de resultaatfinanciering is voortgevloeid. Ook wordt vanuit de gemeenten en inkoopteam een sfeer gecreëerd tussen aanbieders die ten goede komt van het jeugdzorgproces. Aanbieders worden namelijk gestimuleerd om aan elkaar te laten zien dat zij hun uitvoering op orde hebben en het zorggebruik daardoor naar beneden gaat. De beleidsmedewerker van de gemeente Steenbergen geeft aan dat is ingezet op de onderlinge betrokkenheid van de driehoek beleid, financiën en uitvoering. Door in te zetten op deze betrokkenheid zijn de actoren op de hoogte van wat er onderling speelt en laten zij eerder wat weten als er bepaalde vragen zijn. De jeugdprofessionals van de gemeente Steenbergen zijn echter van mening dat zij meer gehoord willen worden door de gemeente. Bij de gemeente Etten-Leur is bijvoorbeeld bij aanvang al ingezet op het stimuleren van betrokkenheid van huisartsen bij het vormgeven van de samenwerking en het jeugdzorgstelsel.

Volgens de kwaliteitsmedewerker van de gemeente Etten-Leur wordt de betrokkenheid van zorgaanbieders door het inkoopteam gestimuleerd. Het inkoopteam stuurt meer aan de voorkant en vraagt zorgaanbieders om mee te denken hoe er in de regio efficiënte jeugdhulp geboden kan worden met inachtneming van het financiële aspect. Het stimuleren van betrokkenheid wordt ook door jeugdprofessionals ervaren aangezien zij volgens de teammanager van SPRING en een jeugdprofessional vaak om input gevraagd worden bij het door ontwikkelen van het stelsel. Een voorbeeld waarbij de gestimuleerde betrokkenheid daadwerkelijk in iets concreets verwerkt is het volgende:

“Dus dan moet je daar met elkaar wel echt iets op organiseren. Daar zijn uiteindelijk de cvc teams voor in het leven geroepen, de complexe veiligheid casuïstiek teams. Ook op ons advies op clusterniveaus georganiseerd en je de kwetsbaarheid eruit haalt. Dus dat is een heel mooi voorbeeld. Waarbij we onze inhoudelijke kennis echt hebben mogen inbrengen” (Transcripten Interviews, 2019, p. 69)..

Ook wordt een zorgaanbiedersmarkt georganiseerd voor alle SPRING medewerkers. Op deze markt laten zorgaanbieders hun producten zien en dient als een netwerkbijeenkomst om de betrokkenheid tussen zorgaanbieder en jeugdprofessional te stimuleren. In samenwerking met de gemeente zorgt het inkoopteam er ook voor dat de capaciteiten van actoren worden verruimt. Dit gebeurt bijvoorbeeld door het inzichtelijk maken van doorverwijsgedrag van huisartsen. Door hier met huisartsen in gesprek te gaan komt dat volgens de inkoper ten goede aan hun professionaliteit. Deze constatering wordt bevestigd door de beleidsmedewerker en de jeugdprofessionals van de gemeente Steenbergen en de beleidsmedewerker en kwaliteitsmedewerker van de gemeente Etten-Leur. Ook is bij de aanvang van de decentralisatie goed geluisterd naar de mensen op werkvloer, de jeugdprofessionals. Door na te gaan wat zij van belang vonden bij de transformatie heeft de gemeente kunnen faciliteren dat zij hun

werk weer beter konden uitvoeren. Het voornoemde wordt in de praktijk ook daadwerkelijk zo ervaren zoals blijkt uit het interview met de teammanager van SPRING:

“De gemeente kan doen waar zij goed in zijn en wat ze moeten doen. En geeft ons de vrijheid om te kunnen doen waar wij goed in zijn. En dat geeft de jeugdprofessional ook de vrijheid want dat is ook belangrijk. Een andere component is ook dat je die groep gemotiveerd houdt. Want je kan een heel leuk stelsel met elkaar bedenken maar als de jeugdprofessionals het niet kunnen uitdragen en bolwerken dan wordt het lastig” (Transcripten Interviews, 2019, p. 75).

Doordat vanuit verschillende actoren de mogelijkheid wordt gecreëerd voor andere actoren om input te leveren en deze input ook daadwerkelijk te verwerken is sprake van sterk faciliterend leiderschap in de gemeente Etten-Leur. Dit is in mindere mate in de gemeente Steenbergen het geval doordat de jeugdprofessionals aangeven dat zij meer door de gemeente gehoord willen worden. Ondanks het voornoemde vindt binnen de regio actieve stimulering van betrokkenheid plaats en bestaat ook de mogelijkheid om input te leveren. De jeugdprofessionals van de gemeente Steenbergen willen dit in de toekomst anders maar de mogelijkheid om input te leveren bestaat wel.

5.6. Samenwerkingsproces

Uit de interviews blijkt dat in de regio West-Brabant West veel persoonlijke dialoog plaatsvindt. Zo is door de gemeenten bijvoorbeeld geïnvesteerd in het contact met de huisartsen:

“We hebben gemerkt dat huisartsen het geen enkel probleem vinden om door te verwijzen naar de toegang als ze de persoon maar kennen naar wie ze doorverwijzen”. Het voornoemde wordt in de gemeente Etten-Leur als volgt omschreven: “In Etten-Leur zijn ze er al achter gekomen dat je gewoon vlak na werktijd rond een uur of zes, soep met broodjes en een wethouder, teamleider van de toegang, jeugdprofessionals en een beleidsmedewerker kan samenkomen. En dan een goed verhaal vertellen waar we voor staan en kennis maken met elkaar. Dan zijn die huisartsen al heel snel geneigd om mee te werken. Dus ook goed informeren over wat we kunnen en wat we zien” (Transcripten Interviews, 2019, p. 77).

De beleidsmedewerker van de gemeente Etten-Leur vult hierop aan dat nu ook intensiever persoonlijk contact met het onderwijs gezocht wordt. De reden hiervoor is dat de gemeente Etten-Leur bepaalde elementen, die onderdeel uitmaken van de samenwerking met de huisartsen, ook bij het onderwijs en de kinderopvang te vertalen. Daarnaast wordt binnen de regio ook met de jeugdhulpaanbieders persoonlijk contact gezocht. Alle jeugdhulpaanbieders binnen de regio zijn ondergebracht in zorgcombinaties en daarmee vindt ieder kwartaal een gesprek plaats. Hierbij is dan iemand van het inkoopteam, een beleidsmedewerker en een teamleider van de toegang bij aanwezig. Tijdens zo'n gesprek wordt overlegd tegen welke problemen wordt aangelopen en worden ontwikkelingen op basis van cijfers besproken. Ook vanuit SPRING wordt aangegeven dat er veelvuldig persoonlijk contact met actoren plaatsvindt en dat dit contact goed verloopt. Zo geeft een jeugdprofessional aan dat er persoonlijk contact is met zorgaanbieders waar je naar doorverwijst of die betrokken zijn bij een casus die je behandelt. De inkoper geeft aan dat je als partijen zo kan worden uitgespeeld tegen elkaar en dat een mix van zakelijkheid en vertrouwen noodzakelijk is. En dat deze mix binnen de regio ook aanwezig is want er wordt namelijk vertrouwd op de professionaliteit van de ambtenaren en van de aanbieders dat zij hun ambacht goed uitvoeren. Ook de wethouders van de verschillende gemeenten vertrouwen elkaar en vormen één team. De beleidsmedewerker van de gemeente Steenbergen geeft eveneens aan dat er in de loop der jaren vertrouwen is opgebouwd tussen verschillende actoren in het samenwerkingsproces:

“Dat er korte lijntjes tussen de verschillende actoren zijn en er ligt gewoon vertrouwen tussen partijen. De toegang doet gewoon hun werk en die werken zelf met een vier ogen principe. We hebben een kwaliteitsmedewerker die controleert en daar in mee kijkt. Maar er ligt wel volledig vertrouwen in het toegangsteam. En het lijntje met mij en de coördinator is ook kort. Dus we hebben wekelijks overleg om even af te stemmen en te vragen hoe het gaat” (Transcripten Interviews, 2019, p. 62).

De gemeente Etten-Leur heeft samen met de gemeente Zundert een CJG. Uit de interviews is gebleken dat vanuit deze samenwerking in de loop der jaren een 'hele goede' relatie met de huisartsen binnen die gemeenten is opgebouwd. De kwaliteitsmedewerker van de gemeente Etten-Leur vult hier op aan dat positieve kritische gesprekken met zorgaanbieders ook bijdragen aan het onderlinge vertrouwen en uiteindelijke verbetering van de samenwerking. Het vertrouwen tussen jeugdprofessionals van SPRING en de gemeente is eveneens opgebouwd. De jeugdprofessionals hebben bijvoorbeeld geen caseload normering meer. Wanneer een jeugdprofessional zegt dat hij of zij vol zit dan vertrouwen gemeente daarop en geven hierdoor een vorm van autonomie aan de jeugdprofessional. Een jeugdprofessional ervaart dit eveneens aangezien zij zich als professional gezien voelt en durft aan te geven als zij door drukte geen cliënten meer kan aannemen. Deze jeugdprofessional geeft ook aan dat het vertrouwen met scholen gegroeid is doordat steeds beter begrepen wordt wat ieders verwachtingen zijn. Het is vast komen te staan dat alle gemeenten toewijding tot het samenwerkingsproces vertonen. Dit kenmerkt zich door het feit dat gemeenten elkaar steunen wanneer zich problemen voordoen:

"Dus als er gemeenten waren die onverhoopt hele hoge uitgaven zouden hebben dan zouden de andere gemeenten daarvoor garant staan en financieel bijspringen bij die gemeente" (Transcripten Interviews, 2019, p. 77).

De beleidsmedewerker van de gemeente Steenberg en stelt dat er op alle lagen toewijding moet zijn en dat daar veel fusiewerk, tijd en overleg in zit. Volgens deze respondent blijkt de toewijding tot het samenwerkingsproces uit het feit dat er ten opzichte van bij de aanvang van de decentralisatie andere bestuurders zitten in de regio. De betrokkenheid is desondanks nog groot en geeft aan hoe sterk het stelsel binnen de regio is weggezet. Ook de jeugdprofessionals laten toewijding aan het samenwerkingsproces zien doordat zij actief contact blijven zoeken met jeugdhulpaanbieders nadat een kind is doorverwezen. Volgens de kwaliteitsmedewerker van de gemeente Etten-Leur kost het moeite en energie om nieuwe zorgaanbieders bewust te laten worden van hoe het stelsel in de regio is ingericht. In de praktijk blijkt dat sommige nieuwe zorgaanbieders blijven hangen in hun oude manier van werken en dat er een continue investering voor nodig is om zo'n zorgaanbieder toegewijd te krijgen aan het gehanteerde samenwerkingsproces. Voor jeugdprofessionals is het echter ook noodzakelijk om toegewijd aan het samenwerkingsproces te blijven. Een jeugdprofessional geeft aan dat je zicht moet houden op het proces omdat je een zorgaanbieder anders niet kan aanspreken wanneer zich complicaties in het zorgverleningstraject voordoen.

Voorafgaand aan de decentralisatie is binnen de regio gezorgd voor een gedeelde betekenis. Zo blijkt uit meerdere interviews dat er in 2012 een visie gemaakt is in samenwerking met onder andere zorgaanbieders en cliënten. De gemeente heeft toen gevraagd hoe zij het nieuwe stelsel zouden inrichten. Hierdoor is een breed draagvlak voor de huidige manier van werken gecreëerd. De gedeelde betekenis wordt momenteel nog steeds versterkt aangezien in de gemeente Steenberg, door de Wethouder en medewerkers van de toegang en gemeente, aan de huisartsen een toelichting is gegeven over de werkzaamheden die het CJG uitvoert. Deze manier van het creëren van een gedeelde betekenis vindt tevens plaats in de gemeente Etten-Leur. In de praktijk blijkt dit effect te hebben omdat huisartsen nu makkelijker met een jeugdverpleegkundige schakelen dan voorheen doordat zij inzien dat jeugdprofessionals ook volwaardige professionals zijn. Volgens de kwaliteitsmedewerker van de gemeente Etten-Leur hebben alle actoren in grote lijnen dezelfde visie. Het kan alleen voorkomen dat zorgaanbieders op detailniveau, bijvoorbeeld over het thema hoogbegaafdheid, van visie verschillen. Binnen de gemeente Etten-Leur wordt in samenwerking met het onderwijs naar een gedeelde betekenis gezocht:

"We hebben bijvoorbeeld een overlegtafel passend onderwijs, waar we met zes samenwerkingsverbanden aan tafel zitten. Persoonlijke gesprekken met begrip voor elkaars belangen zijn erg belangrijk. En het is fijn dat we dat op de rit hebben" (Transcripten Interviews, 2019, p. 56).

De geïnterviewden staan positief achter de visie dat binnen de regio één organisatie, SPRING, jeugdprofessionals levert en dat hier een opleidingssysteem achter zit. Deze organisatie ervaart eveneens een gedeelde betekenis aangezien de teammanager aangeeft dat de heersende visie binnen

de regio door jeugdprofessionals gedragen wordt. De inkoper geeft daarnaast aan dat veel gemeenten buiten de regio West-Brabant West geen gedeelde betekenis vertonen doordat zij de problemen binnen de jeugdzorg als een inkoopvraagstuk zien. Terwijl het volgens deze respondent een moreel dilemma is waarbij de afhankelijkheid van zorg vermindert moet worden en de focus meer op de kracht van het gezin als geheel moet liggen.

Binnen de regio West-Brabant West zijn naar aanleiding van de afgenomen interviews resultaten te onderscheiden die zich binnen het samenwerkingsproces voordoen. Zo wordt minder zware zorg ingezet aangezien in een vroeg stadium al in kaart wordt gebracht wat er, niet alleen met het kind, maar ook met het gezin als geheel speelt. Als ondersteunend voorbeeld wordt de situatie in andere gemeenten gegeven:

“Waar veel gemeenten die dit niet doen last van hebben is dat ze een indicatie stellen. Dan gaat het gezin gewoon naar een aanbieder toe en die gaat dan pas kennismaken, dan pas zijn methodieken op aanpassen. Vaak blijkt dan dat het te licht is of dat er te weinig budget voor is. En dan behandelen ze wel uit en gaat het kind daarna naar een zwaardere traject. Dat is al het tweede traject. Veel gezinnen zijn dan al minder vatbaar voor zorg. En dan lijkt je licht te beginnen maar uiteindelijk ben je super duur en lang uit” (Transcripten Interviews, 2019, p. 81).

Samenvattend kan gesteld worden dat binnen het samenwerkingsproces in verschillende samenstellingen persoonlijke dialoog plaatsvindt. Ook heerst vertrouwen tussen de verschillende actoren en delen zij dezelfde visie.

5.7. Keten en ketenregie

De respondenten uit de gemeente Steenbergen geven aan dat VraagWijzer de algemene toegang voor Wmo en Jeugd is binnen de gemeente. Het intake-team beantwoordt de sociale vragen die burgers hebben en verwijzen, wanneer de situatie dat vereist, door naar een jeugdprofessional. Deze jeugdprofessionals zijn binnen de gemeente Steenbergen ingedeeld in een team ambulante, regie en complexe/veiligheidscasuïstiek. Waarbij het team ambulante de eerste is die naar een aanvraag kijkt en stelt dat het een vraag voor een zorgaanbieder is dan wordt deze doorgezet naar het team casusregie. Bij de overgang vindt altijd afstemming tussen de twee teams plaats. In de gemeente Etten-Leur zijn de verschillende processen binnen de jeugdzorgketen ook met elkaar verbonden zoals blijkt uit de volgende passage:

“Een gezin komt bij een huisarts en het is ‘multi problem’ dan worden ze doorverwezen naar het CJG. Daar moeten ze zich telefonisch of per mail aanmelden. Dan wordt er een keer een afspraak met ze gemaakt voor de intake. Daar heb je wel die termijn van zes tot acht weken waarbinnen dat moet gebeuren afhankelijk van wat er speelt. Het gezin moet wel zelf de ondersteuningsvraag definiëren dus op dat moment wordt een gezinsplan opgesteld. Daar helpt de jeugdprofessional wel in mee. Van wat is er precies aan de hand? Wat voor ondersteuningsbehoefte heeft u? Daar wordt ook in uitgelegd dat er ook zorgaanbieder zijn. Maar een jeugdprofessional als die ziet aankomen dat de ondersteuningsvraag bijvoorbeeld in het gezin de rust bewaren is of wijzen op communicatie. Dan zal de jeugdprofessional zeggen: ik kom bij u in het gezin. Dat is de vrij toegankelijke zorg. Als blijkt dat er zwaardere problematiek aan de orde is dan wordt er ook gewerkt richting een zorgaanbieder dat die ingeschakeld gaat worden. Als het gezinsplan er is en de ondersteuningsvraag duidelijk is en het vrij toegankelijke jeugdhulp betreft dan wordt het bij ons ergens ingeboekt bij zorg en gaat de professional aan de gang. Er wordt dan ook een dossier aangemaakt. Als het gaat over de inzet van niet vrij toegankelijke zorg bij een zorgaanbieder dan begint een proces waarbij de ondersteuningsvraag vanuit het gezinsplan naar de zorgaanbieder gaat. Die wordt gevraagd daar een arrangement op af te geven. Die zorgaanbieder kent ons systeem van wat voor categorieën er mogelijk zijn en welke bedragen daar aan hangen. Die komt dan met een voorstel naar het CJG van ik wil gelet op de ondersteuningsvraag arrangement zus en zo en de jeugdprofessional moet dat dan beoordelen” (Transcripten Interviews, 2019, p. 57).

De inkoper schetst het ketendenken als volgt:

“De toegang in alle negen gemeenten wordt bemand door jeugdprofessionals. Dat zijn hoogopgeleide ambulante opvoedondersteuners. Die vooral worden opgedragen om zoveel als mogelijk zelf hulp te verlenen. Als de gemeente dat niet kan oplossen binnen haar eigen invloedssfeer dan kan er een zorgaanbieder bijkomen die alleen haar specialistische deel doet, bovenop wat de jeugdprofessional al doet. En zo werkt dat uniform in alle negen gemeenten” (Transcripten Interviews, 2019, p. 76).

Het belang van ketendenken wordt onderstreept doordat er gemeenten zijn die het stelsel van West-Brabant West gedeeltelijk hebben overgenomen. Deze gemeenten hebben alleen de financieringsvorm (resultaatfinanciering) van de keten overgenomen maar hebben geen uniformiteit in de toegang van de keten gewaarborgd. Volgens de inkoper is het stelsel een systeem van checks and balances en geen cafetariamodel waar je zomaar een deel uit kan overnemen. Het ketendenken binnen de regio West-Brabant West illustreert zich het beste door onderstaande passage:

“Wij hebben steeds meer stappen gezet. Eerst in de bulk kijken hoe het was bij een aanbieder. Toen zijn we op doelen gaan focussen, die profielen. Dan trek je hem al iets meer uit elkaar en krijg je sturing er op. Maar dan zit je nog steeds aan de achterkant want je kijkt terug. Toen zijn we de stap gaan zetten naar de toegang. Hoe kunnen we nou voor de zorg start kijken wat voor doelgroep dit is en welke intensiteit hoort er bij, wie gaat nou wat doen. Dan zitten we voor de zorg. En waar wij nu naartoe gaan is het voorspellen van de zorg. Wij denken dat als we genoeg data hebben, dan kunnen we voordat er überhaupt iemand binnenkomt voor zorg. Kunnen we voor een deel van de mensen al voorspellen joh die heeft een grotere kans om een zorgvraag te krijgen omdat hij in die wijk of straat woont of die kenmerken heeft. Laten we mensen alvast gaan informeren wat er mogelijk is voordat je bijvoorbeeld in die vechtscheiding terecht komt of voordat je opvoedingsproblemen krijgt. Daarmee gaan we al een deel van de gezinnen opvangen die niet meer in zorg binnen zullen komen. Helemaal van achteren naar voorspellend, dat zijn de fases die je zou kunnen doorlopen. Maar als je maar blijft hangen in financiën dan ga je ook denken dat het een financieel probleem is” (Transcripten Interviews, 2019, p. 85).

Een beleidsmedewerker en de jeugdprofessionals van de gemeente Steenberghe geven aan dat het ketendenken binnen de regio ook effect heeft aangezien de complexe hulpverlening afneemt en er een toename is in het voorliggend veld en de vrij toegankelijke zorg. Het ketendenken in de gemeente Etten-Leur uit zich doordat zij kijken naar patronen in de meest voorkomende diagnoses door middel van profielen. Hieruit is voortgekomen dat hoog sensitiviteit een veel voorkomende diagnose is en daar wordt nu op ingezet door ouders hierover voorlichting te geven. Door vroegtijdig in de keten, in dit geval het voorliggend veld, te sturen op patronen kan een complexere situatie in een later stadium voorkomen worden. Volgens de kwaliteitsmedewerker heerst in de toegang ook een ketengedachte doordat de verschillende teams (gebaseerd op leeftijdscategorieën) elkaars expertise inschakelen wanneer zich een probleem voordoet in een gezin wat breder is dan het kind alleen, bijvoorbeeld in het geval van een tienermoeder. Het voornoemde wordt onderstreept door de teammanager van SPRING aangezien momenteel ingezet wordt op een integrale aanpak door jeugdprofessionals niet alleen vanuit de ‘jeugdkoker’ te laten kijken maar dat zij ‘3D-breed’ gaan kijken. Een geïnterviewde jeugdprofessional onderstreept dit aangezien zij continu geschoold wordt en ziet dat jeugdprofessionals hierdoor een brede algemene kennis verkrijgen. Hierdoor vindt het doorverwijzen in een later stadium plaats en wordt er geprobeerd om meer ambulant in te zetten.

In de jeugdzorgketen binnen de regio is afgesproken dat de keten hetzelfde is ingericht maar dat wel kan worden gekozen voor een andere organisatievorm. Zo heeft de ene gemeente een sociaal wijkteam, de ander een loket en de derde bijvoorbeeld een CJG. De functionaliteit die in iedere gemeente geboden wordt is hetzelfde en daar mag niet van worden afgeweken. Ook zijn er waarborgen binnen de keten ingebouwd zodat risico's gemanaged kunnen worden. Dit is bij aanvang van de decentralisatie gebeurt waardoor de regio beschikte over beheersmaatregelen omtrent financiële, inhoudelijke en kwalitatieve risico's. Binnen de keten zijn ook afspraken over de administratieve lasten.

Zo zijn er geen accountantsverklaringen en jaarrekeningen meer. Dat deze afspraken daadwerkelijk vastliggen blijkt uit de volgende opmerking van de inkoper:

“We hebben heel erg strak ingestoken op de keten an sich. Daar gaan we het niet over hebben en daar kan je geen keuzes in maken. Dus de functie van de jeugdprofessional, de outputfinanciering van zorgaanbieders, afspraken over werkprocessen dat moet uniform zijn” (Transcripten Interviews, 2019, p. 82).

In de gemeente Etten-Leur zijn bijvoorbeeld ook afspraken gemaakt over situaties waarin een huisarts dient door te verwijzen. Zo verwijzen zij wel direct door bij crisissituaties zoals dreigende suïcide of zware depressies. Maar stel dat zich een multi problem situatie voordoet waarbij een huisarts niet zeker weet of het aan het kind ligt dan dienen zij door te verwijzen naar het CJG. Volgens de inkoper van de regio West-Brabant West zijn er verschillende vormen van regie te onderscheiden. Zo kan een gezin regie voeren, waarbij je als ouder nagaat of het goed thuis gaat en of er daadwerkelijk hulp nodig is. Daarnaast is de gemeente jeugdhulp plichtig en moet zij dus ook regie voeren. De regie op het jeugdzorgproces ligt volgens deze respondent altijd bij de gemeente. Het toezien dat een ondersteuningsvraag goed wordt vastgelegd en dat er een gezinsplan valt tevens binnen de verantwoordelijkheden van een gemeente. Verder geeft de inkoper aan dat regievoering zich ook in andere vormen kan voordoen en afhankelijk is van de situatie:

“De jeugdprofessional biedt zelf ambulante zorg en kan afspraken maken over wat die gaat doen aan advies en ondersteuning dus daar voert ie ook z'n eigen regie over. Maar ook die zorgaanbieder maakt zijn eigen doelen over zijn eigen stukje zorg. En daar voert ie ook zelf regie op en is ook zelf aansprakelijk als ie dat niet nakomt. De regievoering is afhankelijk van de situatie en is een puzzel die je voor ieder gezin anders moet leggen” (Transcripten Interviews, 2019, p. 80).

De teammanager van SPRING geeft aan dat de strategie binnen de keten voor een groot deel in gezamenlijkheid met de regio bepaald wordt. En dat daar met de verschillende actoren gekeken wordt welke afspraken worden vastgelegd. Binnen de keten zijn ook afspraken gemaakt over de situatie waarin een cliënt naar een andere gemeente verhuist. Een jeugdprofessional geeft aan dat de desbetreffende gemeente het traject dan overneemt zodat de hulpverlening niet in het geding komt. Binnen de gemeente Etten-Leur is sprake van trajectbeheer wanneer een kind daadwerkelijk hulp krijgt van een zorgaanbieder:

“Het kan dus inderdaad dat de jeugdprofessional constateert van nou dit gaat boven mijn pet. Hier heb ik een zorgaanbieder nodig met specifiek dat gebied als specialisme. Dan blijven wij het volgen op de achtergrond. Dus we blijven in die zin wel regie houden. En je ziet met zorgvragen die wat kleiner zijn dat we dan wat minder betrokken zijn. Dat kan dan prima naar een zorgaanbieder en die doorloopt het hele traject en dan zijn we meestal aan het einde weer betrokken. Is ieder tevreden? Zijn de doelen behaald? Wat is er nog nodig in nazorg? Gaat de zorgaanbieder dat nog doen of gaan wij dat oppakken? Dat kan ook een manier van afschalen zijn. En je ziet wel in de multi problem casussen waar heel veel speelt dat we wel intensief betrokken blijven. En zo ook bij hoog complex. Dat je daar toch kort op zit” (Transcripten Interviews, 2019, p. 46).

Volgens de teammanager van SPRING is het huidige stelsel al dicht bij de cliënt georganiseerd maar kan dit in de toekomst verbeteren door één professional een traject te laten volgen. En dat deze professional de vrijheid en zo veel mogelijk mandaat krijgt om te doen wat nodig is voor een cliënt. Uit de interviews blijkt daardoor dat de deelprocessen met elkaar verbonden zijn. Tevens is er binnen de regio West-Brabant West een duidelijke regie op de keten en heerst er ketendenken.

6. Gemeente Maassluis

De vierde gemeente die binnen dit onderzoek als vergelijkingsmateriaal dient is de gemeente Maassluis. Deze gemeente ligt qua inwoneraantal met 32.781 inwoners tussen de gemeente Reimerswaal en Etten-Leur in (CBS, 2019). De gemeente bevindt zich in de provincie Zuid-Holland, de regio Rijnmond, en grenst door haar ligging aan het water aan de gemeente Rotterdam. In totaal zijn binnen de gemeente Maassluis vier respondenten geïnterviewd waarvan de bevindingen binnen dit hoofdstuk beschreven worden.

6.1. Druk op de jeugdzorg

De beleidsmedewerker geeft aan dat de gemeente Maassluis in de eerste twee jaar na de decentralisatie redelijk kon uitkomen met het budget. In de jaren daarna zijn de tekorten echter toegenomen maar op dit moment is er een daling van het tekort zichtbaar waardoor de gemeente weer de goede richting opgaat. Het liefste zou de gemeente Maassluis van residentiele zorg naar intensief ambulante zorg willen gaan om de tekorten zo verder weg te werken:

“Maar zolang je aantal cliënten zo stijgt kan het bijna niet anders dan dat de kosten ook stijgen. Tenzij je al die cliënten in heel goedkope zorg zet en al je specialistische zorg afschaalt maar dat gebeurt nog niet. We willen graag van residentiele zorg naar intensief ambulant maar daar is nog niet voldoende aanbod. En de instellingen zijn ook nog niet hard aan het werk om dat te transformeren. Omdat ze daar risico’s lopen en dat durven ze niet allemaal aan” (Transcripten Interviews, 2019, p. 106)..

De hiervoor genoemde stijging wordt eveneens bevestigd door de kwaliteitsmedewerker. Deze respondent voegt daarnaast toe dat er ook een toename in complexiteit van de hulpvragen is. Ondanks deze ontwikkelingen is momenteel wel een daling van het tekort zichtbaar. Hieruit blijkt dat de gemeente Maassluis verschillende stadia is doorlopen met betrekking tot haar financiële situatie. De huidige situatie kenmerkt zich door een daling van de tekorten ten opzichte van enkele jaren terug. De respondenten geven daarnaast aan dat er wachttijden bestaan maar dat deze geen ernstige vormen aan nemen:

“Dat fluctueert en we hebben helaas steeds nog wel wat wachttijden. En soms als we hem bijna hebben weggewerkt dan komt er weer iets. We zijn ook nog niet helemaal op volle sterkte. We hebben wel wat wachttijden. Vorige week heb ik toevallig gekeken en was de langst wachtende, het merendeel was van mei. De crisisgevallen worden wel gelijk opgevangen” (Transcripten Interviews, 2019, p. 97).

Tijdens de interviews is vastgesteld dat de gemeente Maassluis sinds 1 januari 2018 het grootste deel van de specialistische zorg binnen de GRJR inkoop. De GRJR is de gemeenschappelijke regeling van de jeugdregio, de regio Rijnmond. Bij aanvang van de decentralisatie hanteerde de gemeente Maassluis budgetfinanciering, het PxQ model. Deze methode van financieren is uiteindelijk omgezet in een resultaatfinanciering omdat sturing op resultaten en het doorbreken van schotten tussen verschillende soorten zorg noodzakelijk werd geacht. Het arrangementenmodel in het kader van resultaatgericht inkopen is toen per 1 januari 2018 in werking getreden. De gevolgen hiervan zijn echter niet positief geweest zo geeft een beleidsmedewerker aan:

“Dat is wat er gebeurt is en nu zien we in de cijfers dat de verzilveringsgraad enorm omhoog gaat. Dat de kosten voor sommige trajecten wel verdubbeld en moeten we dus als een haas onderzoeken hoe dat allemaal komt. Je ziet dat in de praktijk gedoe is geweest over hoe kan je nou werkelijk resultaatgericht.. hoe kan je nou afrekenen. En op de 1 of andere manier kwam er een juridisch verhaal naar boven drijven waardoor dat niet zou kunnen. In de praktijk kopen we een traject in en daar hangt een indicatietijd aan vast. Daar hangt een weekprijs aan vast want zo doen we dat nu. Dat loopt dan een jaar door en dan zie je gewoon het jaar daarna weer dezelfde indicatie, dezelfde doelen en middelen. En dan denk ik wat is er dan gebeurt met het resultaat wat behaald had moeten worden. Dat zie je niet zo terug in de praktijk” (Transcripten Interviews, 2019, p. 102).

Uit het interview met de kwaliteitsmedewerker, de casusregisseur en senior van het wijkteam blijkt dat de wijkteams samen met de client bepalen wat er bereikt moet worden en dat de aanbieder de vrijheid

krijgt om te bepalen hoe dat bereikt moet worden. De aanbieders krijgen afhankelijk van het resultaatgebied en de ondersteuningselementen een bedrag per week. Vanaf het begin van het traject mogen zij dit verzilveren en de hoogte van de verzilvering mag ook lager zijn dan het bedrag dat is vastgesteld. In de praktijk gebeurt dit echter niet. Het inkopen van jeugdhulp vindt binnen de gemeente Maassluis regionaal maar ook sub-regionaal plaats. Daarnaast is de wijze van inkopen ten opzichte van bij de aanvang van de decentralisatie gewijzigd. Zo is in 2015 gestart met een budgetfinanciering en wordt momenteel een resultaatfinanciering gehanteerd. De resultaatfinanciering blijkt in de praktijk echter nog niet haar beoogde doel te realiseren. Op basis van de voornoemde constatering kan worden vastgesteld dat de gemeente Maassluis een gemiddelde druk, door de afname van de tekorten en geen zorgwekkende wachtlijsten of -tijden, heeft.

6.2. Lokale omstandigheden

De beleidsmedewerker is van mening dat je als gemeente de burgers beter kent dan een provincie. Hierdoor is het mogelijk om, bij een goede inrichting, de burger snel te helpen en ondersteuning te geven. De casusregisseur en de senior van het wijkteam geven aan dat door de decentralisatie een groot stuk bureaucratie weggevallen is en efficiënter kan worden gewerkt wat zich bijvoorbeeld uit in het sneller behandelen van aanvragen. Er zit volgens de kwaliteitsmedewerker ook een kanttekening aan de decentralisatie:

“Het lastige is dat het uitmaakt in welke gemeente mensen wonen en dat daar verschil is in hoe snel en wat voor hulp ze krijgen. Dat is eigenlijk niet wenselijk en de keerzijde van decentralisatie. En er liggen ook nog dingen buiten de macht van de gemeente zoals passend onderwijs en de wetgeving die daar aan zit. En dan zit je nog als kinderen 18 worden en ze hebben een GGZ traject, ik noem maar wat, dan gaan ze ineens naar de zorgverzekering over en wordt het eigen risico. Je zit op de aansluiting nog wel op een aantal vlakken waar dat ingewikkeld is” (Transcripten Interviews, 2019, p. 108).

De lokale omstandigheden uit het conceptueel model sluiten aan op de ervaring in de praktijk binnen de gemeente Maassluis. Verschillende respondenten ervaren namelijk dat de lokale omstandigheden zich kenmerken door een betere afstemming op de lokale behoeften zorgt en dat een efficiëntere werkwijze wordt gehanteerd.

6.3. Startcondities

De beleidsmedewerker geeft aan dat één van de beweegredenen voor samenwerking met twee gemeenten in de regio het zoeken naar een andere manier van inkopen is. Momenteel wordt gekeken of deze sub regio in aanvulling op dyslexie, zorg voor jongeren met een beperking (voor zover dat ambulante is) en de basis GGZ, ook nog andere soorten jeugdhulp samen kan inkopen. Het voornoemde wordt door de casusregisseur en senior van het wijkteam ook als wenselijk aangezien op die manier lokale afspraken gemaakt kunnen worden. De gemeente Maassluis koopt nu nog in het samenwerkingsverband GRJR specialistische jeugdhulp in. De beweegreden hiervoor is volgens de beleidsmedewerker en kwaliteitsmedewerker dat het voor kleinere gemeente lastig is om deze hulp zelfstandig in te kopen. De kwaliteitsmedewerker geeft daarbij het volgende aan:

“Je zult ook dingen in groot verband moeten doen want je kan als kleine speler moeilijk hele specialistische zorg inkopen. Je kunt niet alles in het klein regelen maar we zijn nu wel heel serieus aan het kijken welke dingen we wel meer naar ons toe kunnen halen. Daar lopen nu onderzoeken naar maar hoe dat wordt vormgegeven weten we nog niet” (Transcripten Interviews, 2019, p. 100)..

Tijdens de interviews is ook naar voren gekomen dat het toegangsteam vaak in de clinch ligt met aanbieders. De oorzaak hiervan is volgens de beleidsmedewerker dat het arrangementenmodel voor het toegangsteam onhandig werken is. Hieruit blijkt dat de gehanteerde vorm van resultaatfinanciering de samenwerking in de praktijk bemoeilijkt wat tevens wordt bevestigd door de casusregisseur en senior van het wijkteam. Deze twee respondenten geven namelijk aan dat beter na kan worden gegaan of aanbieders daadwerkelijk aan de opgestelde doelen werken en wat zij precies uitvoeren.

6.4. Institutioneel ontwerp

In de gemeente Maassluis worden verschillende actoren bij het samenwerkingsproces betrokken. Zo betrekken zij gezinnen die al ervaring hebben met jeugdhulp bij het ontwikkelen van een nieuw inkooptraject. De kwaliteitsmedewerker geeft daarnaast aan dat voor het indicatiestellen systemen zijn bedacht met zowel de input van zorgaanbieders en jeugdprofessionals. De inclusiviteit van de betrokken actoren is ook terug te zien in het feit dat een werkgroep van de gemeente Maassluis, Schiedam en Vlaardingen de 'praktijk' betreft bij het maken van een nieuwe verordening en regels omtrent het PGB. De kwaliteitsmedewerker geeft echter wel aan dat het betrekken van actoren vanuit de praktijk een discussiepunt vormt:

“Want daar zie je ook dat gat tussen het bedenken op papier en de praktijk. Daar heb je de discussie ga je het papier aanpassen op de praktijk of moet de praktijk wat meer aanpassen op het papier en waar zoek je die balans” (Transcripten Interviews, 2019, p. 98).

De inclusiviteit van de actoren wordt in de gemeente Maassluis gewaarborgd door het feit dat zij daadwerkelijk onderdeel uitmaken van de samenwerking en tevens vrij kunnen communiceren met elkaar. Alle vier de respondenten geven namelijk aan dat het samenwerkingsproces transparant verloopt en er frequent terugkoppeling plaatsvindt. Het enige onderdeel wat achterblijft qua transparantie is het landelijk overleg wat in de vorm van J42 en BJ42 plaatsvindt. Tijdens dit overleg worden volgens de beleidsmedewerker informatieve en actuele ontwikkelingen besproken maar krijgt de gemeente Maassluis daar niets van teruggekoppeld. Ook geeft de casusregisseur aan dat het inzichtelijk maken van de kosten van jeugdhulpaanbieders ook bij kan dragen aan een verbetering van het stelsel. Hieruit blijkt dat binnen het huidige samenwerkingsverband transparantie bestaat maar dat daarbuiten, in de vorm van een landelijk overleg en inzichtelijkheid van kosten, meer openheid van zaken en terugkoppeling wordt gewenst. Wat betreft de geldende regels en richtlijnen geeft de beleidsmedewerker aan dat binnen de resultaatgerichte financiering niet goed gestuurd wordt. Aangezien andere regio's de eerste helft van het budget bij aanvang geven aan zorgaanbieders en de andere helft pas als het resultaat behaald is. In Maassluis gebeurt het voornoemde niet wat blijkt uit de volgende passage:

“Het kan blijkbaar wel want er is nog geen rechter geweest die dat verboden heeft dus dat moet wel kunnen. En dat realiseren we ons zo langzamerhand en zie je daarin wel een beweging komen. Alleen ons accountmanagement is niet goed geweest vanuit de GRJR. Die hebben daar niet goed bovenop gezeten. We hebben in contacten afspraken gemaakt over binnen 10 dagen moet je zorg leveren. We moeten de eerste zorgaanbieder nog tegenkomen die dat doet” (Transcripten Interviews, 2019, p. 102).

De kwaliteitsmedewerker zegt dat een aanbieder altijd aanspraak heeft op het bedrag wat is vastgesteld, tenzij een periode van vier weken geen zorg geleverd is en dan mogen zij het bedrag niet innen. De situatie dat een zorgaanbieder altijd aanspraak maakt op het bedrag heeft volgens de kwaliteitsmedewerker te maken de afspraken die zijn vastgelegd binnen het resultaatgerichte financieringssysteem. Hierdoor kan moeilijk ingegrepen worden wanneer resultaten of doelen niet behaald zijn. Met de aanbieders zijn nu echter wel afspraken gemaakt dat als zij via de huisarts een enkelvoudige vraag binnenkrijgen en mogen starten met het verlenen van zorg. Zij dienen dat echter wel hun resultaatgebied of arrangement door te geven. Wanneer het geen enkelvoudige vraag is en in verschillende resultaat gebieden ligt dan moet het via het wijkteam gebeuren. Hiervoor is een aparte route opgezet zodat binnen tien dagen een passende beschikking opgesteld kan worden en een dergelijke vraag niet meteen op een wachtlijst wordt gezet. Volgens de respondenten zit het knelpunt voornamelijk bij de regels en richtlijnen die tussen jeugdhulpaanbieders en andere actoren gehanteerd worden. Binnen het institutioneel ontwerp is daardoor geen sprake van duidelijke richtlijnen en regels en bestaat een gedeeltelijke transparantie. Wel is vast komen te staan dat de inclusiviteit van actoren binnen het institutioneel ontwerp gewaarborgd is.

6.5. Faciliterend leiderschap

Het stimuleren van betrokkenheid gebeurt in de gemeente Maassluis onder andere door gecertificeerde instellingen en VeiligThuis uit te nodigen bij het wijkteam. De beleidsmedewerker geeft aan dat de

gemeente dit ook probeert te bewerkstelligen bij de grote zorgaanbieders. Want de ervaring binnen de gemeente is dat door verschillende actoren bij elkaar te zetten men elkaar leert kennen en vertrouwen opbouwt. Vanuit het wijkteam wordt eveneens ervaren dat zij betrokken worden door de gemeente aangezien zij meedenken over ontwikkelingen die zich voordoen. Volgens de kwaliteitsmedewerker wordt de betrokkenheid van huisartsen gestimuleerd door te investeren in persoonlijk contact en vaste contactpersonen per praktijk te plaatsen. Hierdoor betrekken huisartsen steeds eerder de wijkteams bij het proces waardoor beschikkingen alsnog via de wijkteams verlopen. Binnen het regionale samenwerkingsverband heeft de gemeente Maassluis de mogelijkheid om haar capaciteiten te benutten. Zij hebben namelijk met de gemeente Vlaardingen en Schiedam een specifieke keuze gemaakt om hun capaciteit op bepaalde punten te focussen omdat zij merken dat ze niet op alles kunnen inzetten. Wel is de beleidsmedewerker van mening dat er aan het begin van de jeugdzorgketen ruimte voor verbetering is met betrekking tot het laten benutten van de eigen capaciteiten:

“We moeten ons afvragen wat passend is en daar zouden we nog een slag kunnen maken. Als we met z’n allen de mond vol hebben van eigen kracht dan moeten we dat ook wel gaan organiseren dat je dat kunt. En ik denk ook dat we gesloten jeugdhulp weg moeten doen daar worden kinderen echt niet beter van. Hoe kunnen we nou zorgen dat kinderen zoveel mogelijk thuis kunnen wonen. Al moeten we iemand er een hele dag bij zetten is het een stuk goedkoper dan in die instelling” (Transcripten Interviews, 2019, p. 108).

De kwaliteitsmedewerker geeft aan dat binnen het samenwerkingsproces actoren elkaar meer kunnen vrijlaten in het benutten van de eigen capaciteiten. Wat volgens deze respondent ook samenhangt met vertrouwen in elkaar zodat vanuit de toegang de doelen gesteld worden: *“wij het hoe en zij, de zorgaanbieders, het wat”*.

6.6. Samenwerkingsproces

Daarnaast vinden er binnen de gemeente Maassluis verschillende vormen van persoonlijke dialoog plaats. Zo geeft de beleidsmedewerker aan dat er persoonlijk contact is met lokaal ingekocht zorgaanbieders in de vorm van kwartaalgesprekken. Ook heeft de gemeente persoonlijk contact met de twee andere gemeenten in de regio, de backoffice en het toegangsteam. De kwaliteitsmedewerker is van mening dat de lijnen kort zijn en dat het toegangsteam persoonlijk betrokken wordt bij bijvoorbeeld het bedenken van manieren om meer grip op de jeugdzorgketen te krijgen. Ook is er contact met zorgaanbieders in de vorm van evaluaties en afhankelijk van de situatie is er ook contact met client. Een mooie passage die zowel de persoonlijke dialoog, toewijding en betrokkenheid tot het samenwerkingsproces weergeeft is de volgende:

“Binnen het wijkteam hebben we wekelijks overleg met het basisteam zoals we dat noemen. Dan kijken we naar de cliënten die opgepakt kunnen worden maar ook inhoudelijk cliënten bespreken. Dat is een soort multidisciplinair idee want er zitten mensen in dat team met verschillende deskundigheden. We bespreken onze casussen ook met de gedragswetenschapper die gekoppeld zit aan het wijkteam. Op het moment dat er een beschikking is, met het beschikkingenteam zoals we dat noemen. Dat zijn grofweg de interne lijnen. We hebben op elk basisteam een senior zitten. Die hebben weer met de teammanager overleg. En eens in de zoveel tijd met de beleidsmedewerkers die betrokken zijn. We hebben op dit moment een kerngroep die bezig is met alle ontwikkelingen binnen de jeugdhulp en het meer grip krijgen op de jeugdhulp. Die bestaat uit beleidsmedewerkers en 1 van de senioren. Er zijn ook een aantal contactpersonen die intensief contact met de huisartsenpraktijken hebben. Die lopen volgens mij nog wekelijks bij de huisartsenpraktijk langs. Twee keer per jaar is er een overleg met alle huisartsen vanuit de gemeente, het wijkteam en alle huisartsen. In Maassluis zijn de lijnen heel kort ik kan zo bij de beleidsmedewerker naar binnen stappen. Ik schuif regelmatig aan bij de beleidsmedewerkers en bij een werkgroep van de GRJR omdat wij niet tevreden zijn over het arrangementenmodel. De beleidsmedewerkers van de sub regio (Maassluis, Schiedam en Vlaardingen) hebben volgens mij wekelijks of om de twee weken overleg met elkaar. Er is ook een juridische werkgroep van de drie gemeenten” (Transcripten Interviews, 2019, p. 98).

De respondenten van het wijkteam geven afsluitend aan dat de beleidsmedewerker wekelijks over de vloer komt en het contact met de gemeente als laagdrempelig wordt ervaren. Ook worden de belangen vanuit het wijkteam door de beleidsmedewerker bij regionale overleggen behartigd. Zij geven echter wel aan dat het persoonlijk contact met grote aanbieders in de regio minder is dan met de lokale aanbieders. De beleidsmedewerker stelt vast dat het per instelling verschilt in hoeverre zij bezig zijn met de transformatie en innovatie. Ook geeft deze respondent aan dat zij verschillen ziet met een gemeente waar zij in het verleden werkzaam was:

“En wat mij opvalt als ik het vergelijk met de vorige regio waar ik zat daar zaten we zelf als gemeente veel meer aan het stuur op transformatie en innovatie. En natuurlijk niet inhoudelijk maar we hebben wel heel goed vastgesteld van daar willen we naartoe en dan moeten jullie zeggen hoe we daar moeten komen. En als dat extra geld kost prima dan gaan we dat aan de voorkant investeren en halen we dat na 1 of 2 jaar er weer uit en gaan we daar op sturen. Dat gebeurt hier helemaal niet” (Transcripten Interviews, 2019, p. 104).

Hierdoor kan vastgesteld worden dat de toewijding tot het samenwerkingsproces omtrent transformatie en innovatie verschilt. Desondanks vindt tussen de actoren binnen het samenwerkingsproces veelvuldig persoonlijke dialoog plaats. Tijdens de afgenomen interviews is ook vast komen te staan dat opnieuw gezocht moet worden naar een gedeelde betekenis. De beleidsmedewerker geeft aan dat het beste is om aan de voorkant van de jeugdzorgketen met al je partners om de tafel te gaan en samen een visie opstellen:

“Van hoe willen wij dat de toegang wordt geregeld en wat vinden we belangrijk voor cliënten? Moet het snel, goed of langdurig of kort zijn? In hoeverre heb je contact met huisartsen en onderwijs. Als je dat op tijd aanpakt en met z'n allen aan tafel gaat zitten dan creëer je veel meer draagvlak” (Transcripten Interviews, 2019, p. 104).

Hieruit blijkt dat binnen de gemeente Maassluis gezocht wordt naar een gedeelde betekenis. Ook bestaan er verschillen in toewijding tot de transformatie van het jeugdzorgstelsel.

6.7. Keten en ketenregie

In de gemeente Maassluis bestaan verschillende processen binnen de jeugdzorgketen die met elkaar verbonden zijn. De verbondenheid van deze processen kan het beste geïllustreerd worden aan de hand van de volgende passage:

“Mensen kunnen zich bij de toegang melden. Er is een inloopspreekuur en ze kunnen bellen. Dan komen ze terecht, als er iets serieus aan de hand is.. Stel dat iemand belt en zegt mijn kind plast wel eens in zijn broek dan zeggen ze waarschijnlijk van joh we hebben hier een CJG die kunnen daar advies over geven. Alles wat echt een vraag om hulp is daar kijkt het toegangsteam naar. En dat team doet een soort triage en komt er een intake. Uiteindelijk wordt daarna de zaak als het echt een jeugdhulpvraag is naar het team. Die moeten dan weer contact leggen met het gezin en maken samen een plan. En in het plan staat wat er nodig is om de problemen zo goed mogelijk op te lossen of stabiliseren. En mocht dat nodig zijn zoeken zij daar ook een aanbieder bij. Dan wordt er contact gelegd met een aanbieder en krijgen ze een indicatie als dat nodig is. Dan moeten ze daar weer opnieuw hun verhaal doen en komen er specifieke doelen. En als het goed is passen die doelen in de doelen die opgesteld zijn in het plan van het wijkteam” (Transcripten Interviews, 2019, p. 107).

Ook geeft de beleidsmedewerker aan dat het wijkteam de verbinding met het onderwijs vormt en dat de gemeente praktijkondersteuners bij huisartsen inzet om grip te krijgen op het doorverwijsproces. Daarnaast proberen zij een betere verbinding met het voorliggend veld te realiseren door ‘vraagouders’ in te zetten. Gezinnen met problemen kunnen bij deze ouders terecht voor vragen en tips. De respondenten van het wijkteam benadrukken de verbondenheid eveneens door aan te geven dat met het onderwijsveld afstemming wordt gezocht en er gezinsspecialisten aan de scholen verbonden zitten. Deze specialisten vormen de eerste opvang op scholen als er iets met een kind speelt. Ook geven deze

respondenten aan dat er binnen de regio verschillen zijn met betrekking de verbondenheid van processen in de toegang:

“Ze hebben allemaal wel een wijkteam waarin verschillende partijen participeren. Maar in Maassluis vallen we rechtstreeks onder de gemeente en zijn we 1 team. En hebben we casusregisseurs maar ook de keuze gemaakt dat we opvoedspecialisten echt alleen opvoedspecialismen laten doen. Vlaardingen daar zit een organisatie tussen, daar heeft een organisatie opdracht gekregen om de wijkteams vorm te geven. Dus die hebben nog een schakel extra. Schiedam is een stuk groter en daar hebben ze meerdere wijkteams en 1 overkoepelend wijkteam waar bepaalde specialismen in zitten. Schiedam werkt gebiedsgericht en wij doen het gemeente breed. Dus daar zit het verschil en ik moet zeggen dat Maassluis ook wel heel actief is met het betrekken van de praktijk. Want ik zit ook veel aan de beleidstafels en vanuit Schiedam zijn dat meer de teamleiders die daar tussen zitten. En Vlaardingen levert ook iemand van de praktijk” (Transcripten Interviews, 2019, p. 99).

Uit de afgenomen interviews is gebleken dat door de verschillende respondenten afstemming van de verschillende onderdelen in de jeugdzorgketen wordt ervaren. Hierop aanvullend is ook vast komen te staan dat er ketendenken heerst binnen de gemeente Maassluis. De respondenten staan namelijk steeds stil bij verschillende vragen die van belang zijn binnen de keten:

“We gaan nu opnieuw stilstaan bij waar we eigenlijk van willen zijn en wat is ons doel als toegang. Zijn wij op aarde om mensen door te verwijzen? Of om de meeste problematiek zelf op te lossen of een combinatie daarvan? Wat doen we met ons voorliggend veld en preventie? En van daar uit kan je zeggen als dit is wat we willen dan past daar zo’n bezetting bij en zulke KPI’s (prestatie indicatoren) bij waar je dan ook echt op wilt gaan sturen. Er gebeuren ook al veel dingen goed hoor want het zijn echt hardwerkende mensen die goed in hun vak zijn over het algemeen. Maar je kunt nog meer gezamenlijkheid creëren door die gezamenlijke visie. Dan weet je ook wie is nou waarvan. En de professionals moeten gewoon hun werk kunnen doen op een goede manier en de cliënten helpen hun eigen problemen op te lossen. En niet gehinderd worden door het systeem maar geholpen. En nu worden ze gehinderd” (Transcripten Interviews, 2019, p. 105).

De beleidsmedewerker vindt dat binnen de keten meer vanuit het kind gedacht moet worden en wat het kind nodig heeft. Hierin dient de gemeente Maassluis nog stappen te maken. Uit het interview met de kwaliteitsmedewerker blijkt wel dat in sommige complexe zaken keten/systeem breed wordt gedacht. Waarbij bijvoorbeeld ook gezinsfactoren en financiële problematiek in kaart gebracht wordt. Het voornoemde vertaald zich in de praktijk naar het aanwezig zijn van een medewerker van schuldhulpverlening en Veilig Thuis bij het wijkteam. De respondenten geven echter wel aan dat het integraal indiceren in de praktijk niet goed lukt. En dat er niet goed af- en opgeschaald wordt binnen trajecten. Volgens de beleidsmedewerker is dit mede te wijten aan het feit dat:

“De aanbieders zouden eigenlijk genoeg moeten nemen met een soort gemiddelde prijs waardoor ze in het begin meer investeren en aan het einde minder. En dan kom je op een gemiddelde uit maar dat durven ze niet aan. Dan zeggen ze ja wat nou als die mensen halverwege weglopen dan hebben wij al die investeringen gedaan en komen we niet uit met ons geld dus geef ons maar een paar treden hoger en krijgen we meer geld. Maar dat loopt dan een jaar door en dat afschalen komt er niet van. Dus daar willen we ook op sturen” (Transcripten Interviews, 2019, p. 103).

Wel is er door de gemeente binnen het arrangementenmodel een addendum opgesteld waarin afspraken met zorgaanbieders zijn gemaakt over het niet 100 procent declareren maar bijvoorbeeld 70 of 80 procent. Deze beheersingsmaatregel heeft er uiteindelijk toe geleid dat deze ketenafspraken 15 procent in kosten scheelt. Ook geeft de beleidsmedewerker weer dat een ketenafpraak tot minder doorverwijzingen kan leiden:

“In mijn vorige regio hebben we dat ook gedaan en daar zag je waar een huisarts eerst gewoon 100 procent van de mensen doorstuurde werd dat 20 procent. En een gedeelte kon de PHO’er zelf in een aantal gesprekken afdoen. Een gedeelte werd doorgestuurd naar het wijkteam omdat er wat systemisch

aan de hand is of multi problem, dat kan je niet met specialistische GGZ afdoen. Dus daar zag je dat er veel betere antwoorden op de vragen van de mensen doorkwamen. De huisartsen waren ook heel tevreden en ik hoop dat we hier datzelfde effect gaan krijgen” (Transcripten Interviews, 2019, p. 106).

Gezien het voornoemde kan geconcludeerd worden dat op het gebied van integraliteit, op- en afschalen en doorverwijzen vanuit huisartsen betere ketenafspraken gemaakt moeten worden. Alhoewel de deelprocessen met elkaar verbonden en er ketendenken heerst ontbreekt het binnen de gemeente Maassluis aan duidelijke ketenafspraken op bepaalde gebieden.

7. Analyse

7.1. Samenvatting empirische bevindingen

In onderstaande tabel staan de empirische bevindingen schematisch weergegeven. Zoals in het theoretisch kader is toegelicht zijn niet alleen de onafhankelijke variabelen uit het conceptueel model opgenomen, maar tevens andere samenwerkingsfactoren. Hierdoor wordt in aanvulling op de toetsing van het conceptueel model ook inzicht gegeven in andere, in de praktijk, heersende samenwerkingsfactoren.

Concepten	Gemeente Reimerswaal	Regio West-Brabant West	Gemeente Maassluis
1. Lokale omstandigheden	Geen efficiënte werkwijze en geen afstemming lokale ontwikkelingen en behoeften	Efficiënte werkwijze regio breed. Eveneens afstemming op lokale ontwikkelingen en behoeften	Efficiënte werkwijze wordt in de praktijk ervaren. Wel kan er nog beter worden afgestemd op lokale ontwikkelingen en behoeften
2. Startcondities	Bij aanvang decentralisatie geen regio brede samenwerking tussen gemeenten	Regio brede samenwerking bij start decentralisatie. Samenwerking met SPRING voor kennis jeugdhulp. Geen conflict historie	Samenwerking aangegaan met regio en subregio m.b.t. inkopen. Huidige manier van inkopen bemoeilijkt in sommige gevallen de samenwerking
3. Institutioneel ontwerp	Inclusiviteit van actoren. Gedeeltelijke transparantie. Geen duidelijke richtlijnen en afspraken t.o.v. jeugdhulpaanbieders.	Inclusiviteit van actoren. Hoge transparantie i.c.m. duidelijke regels en richtlijnen binnen het samenwerkingsproces	Inclusiviteit van actoren. Gedeeltelijke transparantie. Geen duidelijke richtlijnen en afspraken t.o.v. jeugdhulpaanbieders
4. Faciliterend leiderschap	Geen actieve stimulering van betrokkenheid. Voornamelijk t.o.v. de toegang	Actieve stimulering van betrokkenheid en de mogelijk om input te leveren vanuit alle actoren	Actieve stimulering van betrokkenheid en de mogelijk om input te leveren.
5. Samenwerkings proces	Aanwezigheid van persoonlijke dialoog in verschillende samenstellingen. Verschillende opvattingen over vertrouwen. Ontbreken van gedeelde betekenis. Weinig tussentijdse resultaten	Aanwezigheid van persoonlijke dialoog in verschillende samenstellingen. Veel vertrouwen tussen actoren en het delen van dezelfde visie	Aanwezigheid van persoonlijke dialoog in verschillende samenstellingen. Verschillen in toewijding tot transformatie. Zoekende naar gedeelde betekenis
6. Keten en ketenregie	Verbonden deelprocessen. Geen duidelijke ketenafspraken en ontbreken van ketenregie	Verbonden deelprocessen. Aanwezigheid van ketendenken en duidelijke regie op de keten	Verbonden deelprocessen. Aanwezigheid van ketendenken maar ontbreken van duidelijke ketenafspraken op bepaalde gebieden
7. Druk op de jeugdzorg	Hoge druk op de jeugdzorg. Een tekort van 1,6 miljoen in combinatie met wachtlijsten	Lage druk op de jeugdzorg. Etten-Leur blijft binnen haar jeugdzorgbudget. Steenbergens vertoont een sterke afname. Geen zorgwekkende wachtlijsten of -tijden	Gemiddelde druk op de jeugdzorg. Fluctuerende financiële situatie met momenteel een daling van de tekorten. Geen zorgwekkende wachtlijsten of -tijden

Figuur 3: Samenvatting empirische bevindingen

7.2. Analyse empirische bevindingen

Aangezien de bevindingen per concept staan weergegeven wordt per concept beschreven wat de heersende praktijksituatie in de verschillende gemeenten is. Na deze toelichting vindt de analyse van het conceptueel model in verhouding met de empirische bevindingen plaats. Ten eerste is vast komen te staan dat de lokale omstandigheden per gemeente verschillen. Zo is bij aanvang van de decentralisatie binnen de gemeente Reimerswaal geen efficiënte werkwijze tot stand gekomen en vindt geen duidelijke afstemming op lokale ontwikkelingen plaats. Het voornoemde vindt, mede door regio brede samenwerking, in de regio West-Brabant West wel plaats. Bij de gemeente Maassluis is tevens een efficiënte werkwijze te kenmerken maar kan nog meer worden ingezet op het afstemmen op lokale ontwikkelingen en behoeften. Hieruit blijkt dat de onderzochte gemeenten op verschillende wijzen te werk gaan en de lokale omstandigheden na de decentralisatie van de jeugdzorg van elkaar verschillen.. Zo bestaan er namelijk ook verschillen met betrekking tot de startcondities in de verschillende gemeenten. De gemeenten in de Zeeuwse regio, waaronder de gemeente Reimerswaal, hebben namelijk niet intensief ingezet op regio brede samenwerking. Wel bestaat er een samenwerking tussen de gemeente Reimerswaal en Kapelle. Een intensieve regionale samenwerking is binnen de regio West-Brabant West wel aanwezig aangezien daar al vanaf de start van de decentralisatie met negen gemeenten wordt samengewerkt. Daarnaast is binnen deze regio één jeugdhulporganisatie verantwoordelijk voor het leveren van jeugdprofessionals waardoor een efficiënte werkwijze bestaat. In het geval van de gemeente Maassluis wordt met twee andere gemeenten in de subregio intensief samengewerkt en werkt men regionaal samen met betrekking tot de inkoop. Het is echter vast komen te staan dat de huidige manier van inkopen in sommige gevallen de samenwerking bemoeilijkt.

Naast de startcondities is ook het institutioneel ontwerp in de praktijk onderzocht. Binnen dit concept zijn kenmerkende verschillen tussen de gemeenten in kaart gebracht. De inclusiviteit van actoren binnen de samenwerkingsverbanden is binnen de verschillende gemeenten gewaarborgd. Op het gebied van transparantie komen echter de eerste verschillen naar voren. Zo bestaat binnen de gemeente Reimerswaal en Maassluis slechts gedeeltelijke transparantie doordat niet alle activiteiten even zorgvuldig worden teruggekoppeld tussen actoren onderling. De transparantie binnen het samenwerkingsverband binnen de regio West-Brabant West is echter wel hoog aangezien in alle lagen openheid van zaken aan elkaar wordt gegeven. De aanwezigheid van transparantie binnen het samenwerkingsverband wordt in deze regio gecombineerd met het hanteren van duidelijke regels en richtlijnen. De aanwezigheid van heldere regels en richtlijnen ten opzichte van jeugdhulpaanbieders zijn een kenmerkend verschil ten aanzien van de andere onderzochte gemeenten. Binnen de gemeente Maassluis en Reimerswaal ontbreekt het namelijk aan dergelijke regels en richtlijnen.

Daarnaast bestaan ook verschillen tussen de gemeenten met betrekking tot het concept 'faciliterend leiderschap'. Zo is bij de regio West-Brabant West en gemeente Maassluis vast komen te staan dat de betrokkenheid van actoren binnen het samenwerkingsproces actief gestimuleerd wordt waarbij regelmatig om input gevraagd wordt. Deze actieve stimulering van actoren is bij de gemeente Reimerswaal niet vastgesteld en ook ontbreekt het in sommige gevallen aan de mogelijkheid om input te geven. Ook wat betreft de gedeelde betekenis binnen de samenwerkingsverbanden bestaan verschillen. Zo verschillen in de gemeente Reimerswaal de opvattingen over het heersende vertrouwen tussen actoren terwijl ook geen duidelijke visie is te onderscheiden. Anderzijds is de gemeente Maassluis nog zoekende naar een gedeelde betekenis. Binnen de regio West-Brabant West bestaat daarentegen wel een gedeelde betekenis binnen het samenwerkingsproces wat zich uit in een gedeelde visie die door de geïnterviewde respondenten wordt onderstreept.

Naast de vormgeving van de samenwerking in de verschillende gemeenten is onderzocht of in de praktijk sprake is van ketenregie. Daarbij is vast komen te staan dat in alle onderzochte gemeenten de deelprocessen binnen het jeugdzorgproces met elkaar verbonden zijn. In de twee onderzochte gemeenten, Reimerswaal en Maassluis, ontbreekt het echter aan duidelijke ketenafspraken. Dit uit zich in de gemeente Reimerswaal door het niet aanwezig zijn van ketenregie. Ketenregie is in de regio West-Brabant West wel aanwezig doordat actoren zich daar bewust zijn van hun rol in de keten en hoe daar regie over gevoerd wordt. In aanvulling op de praktijksituatie met betrekking tot lokale omstandigheden, samenwerking en ketenregie wordt afsluitend de huidige situatie omtrent de druk op

de jeugdzorg beschreven. De verschillen tussen de gemeenten die reeds zijn toegelicht zijn in lijn met de daadwerkelijke druk binnen de gemeenten. Reimerswaal kenmerkt zich namelijk door een hoge druk aangezien zij een tekort van 1,6 miljoen hebben en de aanwezigheid van wachtlijsten. Terwijl de gemeente Maassluis haar tekorten aan het wegwerken is en geen zorgwekkende wachtlijsten of -tijden heeft. Deze twee situaties zijn in schril contrast met de situatie waarin de regio West-Brabant West zich bevindt. Zij ervaren namelijk een lage druk aangezien gemeente Etten-Leur binnen haar budget blijft en gemeente Steenberg eveneens toewerkt naar een dergelijke situatie. Ook bestaan er in deze regio geen zorgwekkende wachtlijsten of -tijden. Nu de verschillende gemeten concepten in kaart zijn gebracht kan het conceptueel model in relatie tot de praktijk worden beschreven. Deze beschrijving wordt apart gedaan aangezien niet alle onderzochte concepten zijn opgenomen als onafhankelijke variabele in het conceptuele model.

Binnen het conceptuele model is verondersteld dat vijf onafhankelijke variabelen van invloed zijn op een verminderde druk op de jeugdzorg. In de praktijk blijkt dat de aanwezigheid van vier van deze variabelen bijdragen aan een verminderde druk op de jeugdzorg. De lokale omstandigheden in de regio West-Brabant West en gemeente Maassluis kenmerken zich door een efficiënte werkwijze terwijl die binnen de gemeente Reimerswaal ontbreekt en niet ervaren wordt. In aanvulling hierop wordt binnen de regio West-Brabant West afgestemd op lokale ontwikkelingen en behoeften, een lokale omstandigheid die bij de andere gemeenten ontbreekt. Deze regio maakt namelijk gebruik van een dashboard waarin gedetailleerde lokale informatie te raadplegen is. Binnen de regio West-Brabant West waar de twee lokale omstandigheden, efficiënte werkwijze en lokale afstemming, aanwezig zijn bestaat een verminderde druk op de jeugdzorg terwijl deze druk in de gemeente Reimerswaal hoog is. Een andere onafhankelijke variabele die bijdraagt aan een verminderde druk op de jeugdzorg is de aanwezigheid van geldende regels en richtlijnen binnen het institutionele ontwerp van de samenwerking binnen een gemeente. In de praktijk blijkt dat met name de aanwezigheid van duidelijke regels en richtlijnen ten opzichte van jeugdhulpaanbieders invloed heeft op een verminderde druk op de jeugdzorg. Deze variabele is aanwezig in de regio West-Brabant West waar een lage druk op de jeugdzorg heerst. Bij de andere onderzochte gemeenten is deze variabele echter afwezig en bestaat weinig grip ten opzichte van jeugdhulpaanbieders.

Dit geldt eveneens voor de variabele gedeelde betekenis want daarbij is verondersteld dat het aanwezig zijn van bijvoorbeeld een gezamenlijke visie bijdraagt aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Het is vastgesteld dat deze variabele in de gemeente Reimerswaal ontbreekt terwijl de gemeente Maassluis zoekende is naar een gedeelde betekenis. Bij de gemeente Reimerswaal bestaat bijvoorbeeld verschillende opvattingen over het heersende vertrouwen tussen actoren en de visie die vanuit de gemeente gehanteerd wordt. In de regio West-Brabant West waar een lage druk op de jeugdzorg heerst is deze variabele wel aanwezig wat duidt op een invloed van deze variabele op de druk van de jeugdzorg. Een vierde variabele die in de praktijk invloed heeft op de druk van de jeugdzorg is de aanwezigheid van ketenregie. Binnen de gemeente Reimerswaal is ketenregie namelijk afwezig en in de gemeente Maassluis maar gedeeltelijk (wel ketendenken maar geen ketenafspraken). Net als bij de voorgaande twee variabele is ketenregie in de regio West-Brabant West wel aanwezig waardoor de veronderstelling in de praktijk wordt bevestigd. Alle actoren in deze regio zijn zich namelijk bewust van hun rol in de keten en voeren op de onderdelen waar zij verantwoordelijk voor zijn regie. Ten slotte is vast komen te staan dat de inclusiviteit van actoren geen specifieke invloed heeft op een verminderde druk op de jeugdzorg. Bij de samenwerking in de verschillende gemeenten worden de actoren die deel uit maken van het jeugdzorgproces betrokken binnen het samenwerkingsverband. Deze variabele is daardoor in alle onderzochte gemeenten aanwezig waardoor de veronderstelling in de praktijk niet kan worden bevestigd. Door het conceptuele model in de praktijk te toetsen is het mogelijk gemaakt om de bijdrage van samenwerking aan een verminderde druk op de jeugdzorg in het volgende hoofdstuk te beschrijven. Door deze beschrijving in samenhang met de verschillende deelvragen toe te lichten wordt antwoord gegeven op de centrale vraag van dit onderzoek.

8. Conclusies, reflectie en aanbevelingen

Binnen dit hoofdstuk worden de in hoofdstuk 1 opgestelde deelvragen en centrale vraag beantwoordt op basis van de resultaten in de voorgaande hoofdstukken. De indeling van de beantwoording op de deelvragen en hoofdvraag zijn zo vormgegeven dat per onderwerp een beantwoording plaatsvindt. Ook vindt een reflectie op het uitgevoerde literatuuronderzoek, onderzoeksmethode en de onderzoeksresultaten plaats. Waarbij eventuele kanttekeningen en knelpunten bij het uitvoeren van het onderzoek worden toegelicht. Ten slotte worden vijf verschillende aanbevelingen gegeven die bijdragen aan het veranderen van de huidige situatie omtrent de druk op de jeugdzorg binnen de gemeente Reimerswaal.

8.1. Samenwerkingscomponenten collaborative governance model

De gedachtegang achter het collaborative governance model is dat één of meerdere publieke organisaties andere non-publieke organisaties betrekken bij een samenwerkingsproces dat consensusgericht en beraadslagend is. Eén van de beweegredenen voor deze samenwerking is de hoeveelheid en veelzijdigheid die publieke organisaties in de dagelijkse praktijk verwerken. Ook speelt complexiteit van vraagstukken een rol zoals blijkt door het aantal actoren die betrokken zijn bij de samenwerking binnen het jeugdzorgproces. Gemeenten in de regio West-Brabant West hebben bij aanvang van de decentralisatie ingezien dat zij kennis omtrent jeugdzorg mistte. Vandaar dat zij in een vroeg stadium één organisatie hebben aangewezen om jeugdprofessionals te leveren. De verdere vormgeving van een dergelijke samenwerking wordt binnen het collaborative governance model aan de hand van vier componenten vormgegeven die tevens in variabelen zijn onderverdeeld. Zo wordt binnen het model voorafgaand aan het vormgeven van de samenwerking allereerst geïnventariseerd welke startcondities aanwezig zijn. Deze inventarisering is noodzakelijk aangezien de startcondities een samenwerking verder faciliteren of juist een belemmering vormen. Zo is het van belang dat actoren op vrijwillige basis deelnemen aan de samenwerking en onevenwichtigheden tussen middelen en macht, indien aanwezig, worden ingeperkt.

Een sterke wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren vormt eveneens een basis voor een succesvolle samenwerking. Terwijl ook het samenwerkings- en conflictverleden een rol speelt bij de aanvang van een samenwerkingsverband. Deze laatstgenoemde startconditie speelt bij de onderzochte gemeenten geen vastgestelde rol aangezien voorafgaand aan de decentralisatie nog geen samenwerking tussen de huidige deelnemende actoren heeft plaatsgevonden. Wanneer actoren deelnemen aan een samenwerkingsverband is het faciliterende aspect eveneens van belang. De aanwezigheid van faciliterend leiderschap zorgt namelijk voor het stimuleren van betrokkenheid van de actoren binnen het samenwerkingsproces. Uit het stimuleren van betrokkenheid kan een gedeelde visie en een resultaatgericht samenwerkingsverband voortvloeien. De faciliterende leider kan in het geval van wantrouwen tussen actoren deze situatie omzetten in een verstandhouding waarin vertrouwen aanwezig is.

In aanvulling op de startcondities en de aanwezigheid van faciliterend leiderschap is het institutionele ontwerp van het samenwerkingsverband een derde component. Deze component dient net als faciliterend leiderschap als een ondersteunende component voor het samenwerkingsverband. Het is namelijk van belang om bij samenwerkingsverbanden die complex van aard zijn, zoals de samenwerking binnen het jeugdzorgproces, duidelijke regels en richtlijnen te hanteren. Het voornoemde dient niet alleen binnen de eigen organisatie nageleefd te worden, maar tevens tussen de deelnemende actoren onderling. Een praktijkvoorbeeld hierbij zijn de richtlijnen die de regio West-Brabant West hanteert met betrekking tot de resultaatfinanciering. Deze worden zowel inter- als intraorganisatie nageleefd. Terwijl de gemeente Maassluis een zelfde soort financiering gebruikt maar geen grip heeft op de naleving van gestelde doelen en resultaten ten opzichte van jeugdhulpaanbieders. Hieruit blijkt dat een vastlegging van duidelijke richtlijnen en regels noodzakelijk is binnen een samenwerkingsverband. Daarnaast dient hetgeen binnen een samenwerkingsverband overlegd en besloten wordt transparant te zijn. Door deze transparantie wordt het vertrouwen van actoren in het samenwerkingsverband vergroot. In de praktijk blijkt dat transparantie binnen het samenwerkingsproces in alle gemeenten aanwezig is met de kanttekening dat dit op enkele onderwerpen nog transparanter moet verlopen in de toekomst. De kern van het samenwerkingsverband

vormen de variabelen die onder de component samenwerkingsproces vallen. Het voeren van persoonlijke dialoog tussen actoren is daarbij van fundamenteel belang bij het realiseren van een samenwerkingsverband. Hierdoor zijn actoren op de hoogte van elkaars belangen en wordt vertrouwen gecreëerd. In de praktijk blijkt ook dat persoonlijke dialoog tot gevolg heeft dat probleempercepties van actoren effectiever gecommuniceerd worden. Een afsluitend onderdeel wat zowel in de theorie als in de praktijk een samenwerkingsverband vorm geeft is de gedeelde betekenis tussen actoren. Een samenwerkingsverband binnen het collaborative governance model is namelijk consensueel van aard. Vandaar dat overeenstemming over de visie en probleemdefinities dient te bestaan om een succesvolle samenwerking te bewerkstelligen.

8.2. Huidige situatie omtrent de druk op de jeugdzorg

Binnen de vier onderzochte gemeenten heersen verschillende situaties met betrekking tot de druk op de jeugdzorg. De huidige situatie binnen de gemeente Reimerswaal kenmerkt zich door een tekort van 1,6 miljoen euro op het jeugdzorgbudget. Daarnaast bestaan wachtlijsten bij gecertificeerde instellingen en verschillende jeugdhulpaanbieders, waarbij het zelfs is voorgekomen dat iemand drie maanden op een wachtlijst stond terwijl er een veiligheidsissue speelde. Hierdoor kan geconcludeerd worden dat binnen de gemeente Reimerswaal een hoge druk op de jeugdzorg bestaat. Deze situatie doet zich niet voor in de regio West-Brabant West aangezien de twee onderzochte gemeenten daar een lage druk op de jeugdzorg ervaren. Zo blijft de gemeente Etten-Leur binnen haar jeugdzorgbudget en is het tekort van de gemeente Steenbergen met 2/3^{de} afgenomen ten opzichte van 2017 waaruit blijkt dat deze regio meer grip heeft op de heersende situatie omtrent de druk op de jeugdzorg. Aanvullend is namelijk vast komen te staan dat de gemeente Bergen op Zoom in 2020 naar verwachting binnen haar jeugdzorgbudget blijft. In sommige gevallen is binnen de gemeente Steenbergen en Etten-Leur sprake van wachttijden maar deze nemen geen zorgwekkende vormen aan. De huidige wachttijd binnen de gemeente Etten-Leur bedraagt namelijk maar twee weken.

De huidige situatie binnen deze regio is daardoor een contrast in vergelijking met de gemeente Reimerswaal, maar hoe staat gemeente Maassluis ervoor? De gemeente Maassluis is daarbij interessant vergelijkingsmateriaal aangezien de gemeente bij aanvang van de decentralisatie redelijk uit is gekomen met haar jeugdzorgbudget. Vervolgens zijn de tekorten toegenomen, in samenhang met een andere financieringsmethode, terwijl momenteel weer een afname van deze tekorten zichtbaar is. Wat betreft wachttijden en -lijsten doen zich geen zorgwekkende situaties voor. De langst wachtenden in de maand juni 2019 zijn afkomstig uit de maand mei terwijl crisisgevallen direct worden geholpen. Door de dalende tekorten en het afwezig zijn van zorgwekkende wachtlijsten en -tijden is binnen de gemeente Maassluis sprake van een gemiddelde druk op de jeugdzorg. Hierdoor zijn drie verschillende situaties wat betreft de druk op de jeugdzorg te onderscheiden waardoor bij de beantwoording van de volgende deelvraag wordt nagegaan of de veronderstelde causale relaties uit het conceptuele model kloppen

8.3. Samenwerking binnen het jeugdzorgproces

De gemeente Reimerswaal heeft samen met de gemeente Kapelle een gemeentelijke toegang gevormd en werkt binnen het jeugdzorgproces met deze gemeente samen. Bij de aanvang van de decentralisatie hebben de Zeeuwse gemeenten, waaronder Reimerswaal, geen nadrukkelijke toenadering tot elkaar gezocht en hebben individueel hun eigen jeugdzorgketen opgezet. Een intensieve samenwerkingshistorie met andere gemeenten ontbreekt hierdoor. Deze intensieve samenwerkingshistorie is bij de regio West-Brabant West wel aanwezig aangezien zij bij aanvang van de decentralisatie een nauwe samenwerking tussen negen gemeenten hebben gerealiseerd wat zich uit in een efficiënte werkwijze. Hieruit blijkt dat een nauwe regionale samenwerking bij aanvang van de decentralisatie een positieve bijdrage levert aan de druk op de jeugdzorg. Binnen de regio West-Brabant West is de decentralisatie gezamenlijk opgevangen wat tot nu toe geresulteerd heeft tot een lage druk op de jeugdzorg. Binnen de gemeente Reimerswaal maken verschillende actoren deel uit van het samenwerkingsproces en wordt de transitieagenda bijvoorbeeld in samenwerking met jeugdhulpaanbieders, huisartsen, inkooporganisatie en gemeenten opgesteld. Deze inclusiviteit van actoren is tevens in de gemeenten Steenbergen, Etten-Leur en Maassluis aanwezig. Inclusiviteit van actoren is daardoor in alle gevallen van belang bij het tot stand komen van samenwerking maar is geen

duidelijke factor die bijdraagt aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Deze samenwerkingsfactor is namelijk in alle onderzochte gemeenten aanwezig. Binnen de samenwerkingsvormgeving van de gemeente Reimerswaal ontbreekt het in sommige gevallen aan transparantie. Zo koppelen jeugdhulpaanbieders hun activiteiten niet altijd zorgvuldig terug en ontbreekt het aan gedetailleerde informatie vanuit de inkooporganisatie. Dit gebrek aan transparantie heerst in mindere mate in de gemeente Maassluis maar is afwezig binnen de regio West-Brabant West. In de praktijk blijkt dat transparantie binnen het samenwerkingsproces, ondanks dat deze samenwerkingsfactor niet is opgenomen in het conceptueel model, een bijdrage levert aan een verminderde druk op de jeugdzorg.

Daarnaast ontbreekt het vanuit de gemeente Reimerswaal ook aan persoonlijk contact met jeugdhulpaanbieders waardoor elkaars belangen en frustraties niet aan het licht komen. De vormgeving van de samenwerking kenmerkt zich door het ontbreken van heldere regels en richtlijnen in de contracten met jeugdhulpaanbieders. Het ontbreken van deze regels en richtlijnen is ook bij de gemeente Maassluis aan de orde aangezien jeugdhulpaanbieders altijd aanspraak maken op het budget ondanks de resultaten en doelen die gesteld worden door de gemeente. Alhoewel verschillende actoren deelnemen in het samenwerkingsverband blijkt dat binnen de vormgeving een gebrek aan het stimuleren van betrokkenheid aan het samenwerkingsproces is bij de gemeente Reimerswaal. Vanuit de toegang wordt namelijk ervaren dat zij niet altijd om input worden gevraagd terwijl zij HBO-opgeleid zijn en capabel genoeg om die input te leveren. De mogelijkheid tot het leveren van input is binnen de gemeenten Steenbergen, Etten-Leur en Maassluis echter wel aanwezig. Waarbij zelfs de input van cliënten en gezinnen in acht wordt genomen en in kaart wordt gebracht. Het stimuleren van betrokkenheid tot het samenwerkingsproces is hierdoor een factor die bijdraagt aan een verminderde druk op de jeugdzorg. In de gemeente met de hoogste druk op de jeugdzorg ontbreekt deze factor namelijk .Deze factor is niet opgenomen in het conceptuele model maar door de keuze om ook de factoren die niet als variabele in het model zijn opgenomen te betrekken binnen het onderzoek is deze constatering mogelijk gemaakt.

Ondanks het ontbreken van deze stimulans in de gemeente Reimerswaal vindt tussen verschillende actoren persoonlijke dialoog plaats. De persoonlijke dialoog tussen de inkooporganisatie en de gemeentelijke toegang is in de loop der jaren echter minder geworden. In de gemeenten Steenbergen, Etten-Leur en Maassluis is ook sprake van veelvuldige persoonlijke dialoog. Kenmerkend voor de vormgeving van de huidige samenwerking in de gemeente Reimerswaal is dat het vertrouwen tussen de verschillende actoren anders wordt ervaren. Zo is een vorm van wantrouwen, aanwezigheid van vertrouwen en het ontwikkelen van vertrouwen vastgesteld. Een negatief gevolg van deze situatie is dat er geen gedeelde betekenis binnen het samenwerkingsverband bestaat. Zo bestaat een discrepantie tussen de visie van de gemeente en die van de toegang. Een gedeelde betekenis is binnen het samenwerkingsproces van de regio West-Brabant West en in mindere mate binnen de gemeente Maassluis echter wel aanwezig. De aanwezigheid van een gedeelde betekenis binnen het samenwerkingsproces draagt hierdoor bij aan een verminderde druk op de jeugdzorg.

De (deel-)processen in de jeugdzorgketen van alle onderzochte gemeenten zijn met elkaar verbonden. Binnen de verbondenheid is er binnen de gemeente Reimerswaal echter weinig grip op het doorverwijzingsproces van de huisartsen. Ook ligt de focus in het proces vooral op het kind en wordt niet systeem breed gedacht om de vraag van het gezin als geheel in kaart te brengen. Binnen de jeugdzorgketen zijn in de gemeente Reimerswaal en Maassluis geen duidelijke ketenafspraken ten opzichte van jeugdhulpaanbieders. Deze ketenafspraken zijn binnen de regio West-Brabant West wel aanwezig wat duidt op de ketenregie die in deze regio door verschillende actoren gevoerd wordt. Bewustzijn over de rol in de keten ontbreekt binnen de gemeente Reimerswaal eveneens doordat de input van de gemeentelijke toegang door andere actoren vaak achterwege wordt gelaten. Terwijl actoren wel aangeven dat de toegang het belangrijkste onderdeel van de keten is. Dit bewustzijn heerst binnen de andere onderzochte gemeenten wel waardoor de aanwezigheid van ketenregie bijdraagt aan een verminderde druk op de jeugdzorg.

8.4. Verminderde druk op de jeugdzorg

Op basis van de toetsing van het conceptueel model, de vormgeving van de samenwerking en de huidige situatie omtrent de druk op de jeugdzorg kan geconcludeerd worden dat verschillende factoren een rol spelen bij het verminderen van deze druk. Zo blijkt dat de aanwezigheid van lokale omstandigheden, efficiënte werkwijze en afstemming op lokale ontwikkelingen, er in de praktijk voor zorgt dat een lage druk op de jeugdzorg heerst. In de regio West-Brabant West en de gemeente Maassluis wordt efficiënt te werk gegaan en wordt afgestemd op lokale ontwikkelingen. Ook draagt de startconditie van het samenwerkingsverband bij aan het tot stand komen van een stabiel samenwerkingsverband en de uiteindelijke vermindering van de druk op de jeugdzorg. In de regio West-Brabant is bij aanvang en voorafgaand aan de decentralisatie intensief samengewerkt tussen de negen gemeenten in de regio. Door de gelegde basis heeft de decentralisatie geen negatieve gevolgen gehad voor de druk op de jeugdzorg in deze regio zoals blijkt bij twee van de drie gemeenten die een verminderde druk vertonen. Deze conclusie wordt getrokken op basis van de onderzochte samenwerkingsfactoren die niet zijn opgenomen in het conceptuele model.

Een andere factor die wel afkomstig is uit het conceptuele model en bijdraagt aan de verminderde druk op de jeugdzorg is het hanteren van duidelijke richtlijnen en afspraken binnen het samenwerkingsverband. Het voornoemde heeft betrekking op de afspraken met jeugdhulpaanbieders wat betreft de financiering. Deze factor is bij twee van de drie gemeenten die een vermindering van de druk vertonen aanwezig en afwezig bij de gemeente Reimerswaal. Door duidelijke afspraken en richtlijnen te hanteren kan grip worden uitgeoefend op het samenwerkingsproces en tussen actoren onderling. Binnen het samenwerkingsproces is het tevens van belang dat betrokkenheid van actoren gestimuleerd wordt. Deze factor is niet in het conceptueel model opgenomen maar blijkt in de praktijk bij te dragen aan een verminderde druk op de jeugdzorg. In alle drie de gemeenten die een vermindering van de druk vertonen is deze factor aanwezig terwijl deze factor bij de gemeente Reimerswaal afwezig is. Door betrokkenheid te stimuleren worden actoren in de praktijk gemotiveerd om input te leveren bij het doorontwikkelen van het samenwerkingsverband en het jeugdzorgstelsel. Deze input is vooral van belang aan het begin van de jeugdzorgketen bij cliënten en jeugdprofessionals maar ook verderop in de keten mag deze input niet ontbreken.

Om daadwerkelijk een verandering teweeg te brengen binnen een samenwerking is het van belang dat actoren op één lijn zitten wat betreft hun visie zodat een gedeelde betekenis gerealiseerd kan worden. Naar deze gedeelde betekenis zoekt de gemeente Maassluis momenteel en ontbreekt het in de gemeente Reimerswaal. Een gedeelde betekenis is in de regio West-Brabant West wel aanwezig wat in lijn is met de algehele situatie omtrent de jeugdzorg in deze regio. Aangezien bij twee van de drie gemeenten een gedeelde betekenis aanwezig is kan geconcludeerd worden dat een gedeelde betekenis binnen het samenwerkingsproces bijdraagt aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Alle aanwezige samenwerkingscomponenten in deze regio ondersteunen elkaar en vullen elkaar aan. Maar de aanwezigheid hiervan is mede te wijten aan de heersende ketenregie. Ketenregie draagt namelijk eveneens bij aan het verminderen van de druk op de jeugdzorg. In twee van de vier gemeenten is vastgesteld dat een duidelijke ketenregie op verschillende niveaus heerst. Terwijl in gemeente Maassluis gedeeltelijke ketenregie heerst en deze factor ontbreekt bij de gemeente Reimerswaal. Waar de deelprocessen in al deze gemeenten verbonden zijn verschillen de gemeenten op het gebied van ketenafspraken en ketendenken. De aanwezigheid van de voornoemde onderdelen van ketenregie in de regio West-Brabant West komt tot uiting in het heldere en innoverende jeugdzorgstelsel dat is neergezet. Het is hierdoor vast komen te staan dat lokale omstandigheden na de decentralisatie, verschillende componenten van samenwerking en ketenregie bijdragen aan verminderde druk op de jeugdzorg.

Centrale vraag en conceptueel model

Maar hoe draagt samenwerking bij aan een verminderde druk op de jeugdzorg? Op basis van het conceptuele model en de beantwoording van de deelvragen kan geconcludeerd worden dat samenwerking op een vormgevende manier bijdraagt aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Met behulp van het conceptuele model is namelijk vastgesteld dat wanneer gemeenten intensief inzetten op het creëren van duidelijke regels en richtlijnen en een gedeelde betekenis binnen het

samenwerkingsproces dit een positief effect heeft in de praktijk. Ook is buitenom het conceptuele model vast komen te staan dat bijvoorbeeld het stimuleren van betrokkenheid eveneens een bijdrage levert aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Door na te gaan welke factoren een onderdeel zijn van een succesvolle samenwerking, zoals in het collaborative governance model beschreven staat, en daar vervolgens op in te zetten kan zich in de praktijk een positief effect voordoen in de vorm van een verminderde druk van de jeugdzorg. Op basis van het conceptueel model kan ook gesteld worden dat, in aanvulling op een goed vormgegeven samenwerking, ketenregie bijdraagt aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Bewustzijn van actoren over hun rol in de jeugdzorgketen en het voeren van regie door deze actoren is daarbij van belang. De gemeente die binnen haar budget blijft voert namelijk een duidelijke regie op de jeugdzorgketen.

Een goede vormgeving van de samenwerking in combinatie met ketenregie heeft daardoor een positieve invloed op de situatie van een gemeente omtrent de druk op de jeugdzorg. Deze invloed gaat, zo blijkt uit het conceptueel model, gepaard met lokale omstandigheden die zich kenmerken door een efficiënte werkwijze en afstemming op lokale ontwikkelingen en behoeften na de decentralisatie. Zo is aan de hand van drie onderwerpen (samenwerking, ketenregie en lokale omstandigheden na de decentralisatie) vast komen te staan dat samenwerking een vormgevende bijdrage levert aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Deze bijdrage gaat echter wel gepaard met de aanwezigheid van ketenregie en lokale omstandigheden in de vorm van een efficiënte werkwijze en afstemming op lokale ontwikkelingen en behoeften. Met deze conclusies in gedachte worden in paragraaf zes meerdere aanbevelingen geformuleerd die kunnen bijdragen aan een verbetering van het jeugdzorgstelsel en uiteindelijke vermindering van de druk op de jeugdzorg in de gemeente Reimerswaal, alsook andere Nederlandse gemeenten.

8.5. Reflectie

Literatuuronderzoek

Binnen dit onderzoek zijn verschillende theorieën onderzocht die als basis dienen voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Het opnemen van drie verschillende theorieën (decentralisatie, collaborative governance en ketenregie) heeft voldoende houvast geboden om het onderzoek te kunnen uitvoeren. Op basis van deze theorieën is namelijk een conceptueel model gevormd die in de praktijk getoetst is. Waarbij onder andere naar voren is gekomen dat samenwerking invloed heeft op een verminderde druk op de jeugdzorg. Een kanttekening bij de toegepaste theorieën is dat sommige onderdelen moeilijk in de praktijk te meten zijn gezien het abstractie niveau van deze onderdelen. Al met al kan gezegd worden dat de gebruikte theorieën voldoende zijn geweest voor het uitvoeren van dit onderzoek.

Onderzoeksmethodologie

De dataverzamelmethode die binnen dit onderzoek gehanteerd is heeft ertoe geleid dat centrale vraag is beantwoord. Het zou dan ook niet wenselijk zijn geweest om bijvoorbeeld een kwantitatieve methode toe te hebben gepast. Aangezien het onderwerp van dit onderzoek van kwalitatieve aard is en zich daardoor leent voor een soortgelijke methode. Tijdens het uitvoeren van het onderzoek was het in sommige gevallen moeilijk om in contact te komen met respondenten. Binnen de gemeente Reimerswaal zelf is dit contact gefaciliteerd maar bij het selecteren en benaderen van respondenten buiten de gemeente niet. Hierdoor heeft het enige tijd geduurd voordat alle interviews zijn afgenomen. Ook is het voorgekomen dat een gemeente op het laatste moment verhinderd was waardoor minder vergelijkingsmateriaal beschikbaar is. Wanneer deze vijfde gemeente ook was onderzocht had een uitgebreidere onderbouwing van de centrale vraag mogelijk geweest. Ook zijn niet alle componenten van het collaborative governance model getoetst op een bijdrage aan een verminderde druk op de jeugdzorg. Op basis van het theoretisch kader is een keuze gemaakt van samenwerkingsfactoren waarvan verondersteld werd dat zij een bijdrage aan een verminderde druk zouden leveren. Hierdoor is niet van alle componenten inzichtelijk gemaakt of zij invloed hebben op een verminderde druk.

Onderzoeksresultaten

De onderzoeksresultaten hebben inzichtelijkheid in verschillende praktijksituaties geboden en leveren een antwoord op de verschillende deelvragen en centrale vraag. Doordat de bevindingen bruikbaar zijn

worden in de volgende paragraaf aanbevelingen gegeven die samenhangen met de onderzoeksresultaten. De onderzoeksresultaten zijn verassend aangezien kenmerkende verschillen bestaan tussen de vormgeving van de samenwerking en de regie die op de jeugdzorgketen wordt gevoerd. Door de aanwezigheid van deze verschillen, gebaseerd op de theorie, hebben de onderzoeksresultaten een belangrijke bijdrage geleverd aan de beantwoording van de centrale vraag en het opstellen van de aanbevelingen.

8.6. Aanbevelingen

#1. Proactief benutten van kennis en ervaring

Op basis van de bevindingen die tijdens het uitvoeren van het onderzoek naar voren zijn gekomen worden verschillende aanbevelingen gedaan. De eerste aanbeveling spitst zich toe op het stimuleren van betrokkenheid binnen het samenwerkingsproces. Het blijkt namelijk dat binnen de gemeente Reimerswaal niet actief om input wordt gevraagd bij de gemeentelijke toegang en haar jeugdprofessionals als het gaat om het doorontwikkelen van het stelsel. Hierdoor is het noodzakelijk om bij ontwikkelingen, bijvoorbeeld een nieuw inkooptraject, de gemeentelijke toegang en al haar werknemers nadrukkelijk om input te vragen. Het betrekken van actoren dient ook breder dan de gemeentelijke toegang plaats te vinden. Afhankelijk van de vraag of een ontwikkeling of vraagstuk relevant is voor een actor binnen het jeugdzorgproces is het noodzakelijk om in aanvulling op de gemeentelijke toegang bijvoorbeeld huisartsen of het onderwijsveld om input te vragen. Het initiatief hiervoor dient vanuit de gemeente en haar verantwoordelijke medewerkers voor jeugdhulp te komen. Door het leveren van input onder verschillende actoren nadrukkelijk te stimuleren wordt inzichtelijkheid in actuele problemen, kennis en ideeën gecreëerd. De eerste aanbeveling luidt: proactief om input vragen aan betrokken actoren bij ontwikkelingen die zich voordoen om zo inzichtelijkheid in actuele problemen, kennis en ideeën te creëren waardoor in het jeugdzorgproces efficiënt bijgestuurd wordt. De input die verkregen wordt dient daardoor ook daadwerkelijk gebruikt te worden. Dus niet alleen het stimuleren van het leveren van input onder de betrokken actoren maar deze input verwerken en benutten. De voornoemde aanbeveling is de eerste stap om binnen de gemeente Reimerswaal proactief in plaats van reactief te werk te gaan.

#2. Klanttevredenheidsonderzoek

Daarnaast wordt aanbevolen om een klanttevredenheidsonderzoek onder cliënten en gezinnen, die momenteel jeugdhulp ontvangen of in het verleden (vanaf 2015) hebben ontvangen, uit te voeren. De gemeente Reimerswaal dient zelf de cliënten en gezinnen te benaderen en te vragen of zij bereid zijn te participeren aan een dergelijk onderzoek. De opzet van het onderzoek moet zo vormgegeven zijn dat duidelijk wordt hoe inwoners het jeugdzorgproces binnen de gemeente ervaren. Hierbij moet tevens in worden gegaan op de hulp die zij van jeugdhulpaanbieders ontvangen zodat de kwaliteit en werkwijze van aanbieders beter inzichtelijk wordt gemaakt. Door een dergelijk onderzoek uit te voeren wordt de belangrijkste schakel in de jeugdzorgketen ook betrokken. Waardoor de gemeente Reimerswaal de ervaringen van haar inwoners benut om het jeugdzorgproces te verbeteren en beter aan te laten sluiten op de behoeften van haar inwoners. De uitkomsten van het onderzoek dienen naar de betrokken actoren gecommuniceerd te worden. Het is niet alleen noodzakelijk om de uitkomsten te analyseren maar om deze ook daadwerkelijk te verwerken in concrete aanpassingen binnen het jeugdzorgstelsel. Hierdoor zien de inwoners van de gemeente Reimerswaal dat hun input gebruikt wordt en burgerparticipatie wordt gestimuleerd. Een dergelijk onderzoek dient jaarlijks herhaald te worden zodat tijdig gereageerd en afgestemd wordt op lokale ontwikkelingen en behoeften. Door op lokale behoeften en ontwikkelingen af te stemmen wordt uiteindelijk een verminderde druk op de jeugdzorg gerealiseerd.

#3. Een gezamenlijke visie creëren

In de praktijk blijkt dat een heldere en gedeelde visie op het jeugdzorgproces die breed wordt gedragen een bijdrage levert aan een verminderde druk op de jeugdzorg. In de gemeente Reimerswaal is het voornoemde niet gerealiseerd en bestaat onduidelijkheid omtrent deze visie. Vandaar dat wordt aanbevolen om in gezamenlijkheid met alle actoren die betrokken zijn bij het jeugdzorgproces binnen de gemeente Reimerswaal een heldere gemeentelijke visie te creëren. De basis voor deze aanbeveling is het uitvoeren van de eerste twee aanbevelingen waardoor in kaart kan worden gebracht wat de verschillende knelpunten en ervaringen zijn die de verschillende actoren hebben. Vervolgens dient de

gemeente Reimerswaal initiatief te nemen om deze bevindingen samen te voegen tot een conceptvisie. De betrokken actoren krijgen de mogelijkheid om op deze visie te reageren zodat wordt nagegaan of de gecreëerde visie ondersteund en begrepen wordt. Vervolgens wordt deze visie door middel van een informatieve mediabijeenkomst gepresenteerd aan de inwoners zodat een positieve insteek aan de verdere ontwikkelingen van het jeugdzorgstelsel binnen de gemeente Reimerswaal wordt gegeven. Daarbij is het noodzakelijk om jaarlijks na te gaan of de visie nog actueel en breed gedragen wordt zodat onderlinge bewustwording tussen de verschillende actoren blijft bestaan.

#4. Duidelijke regels en richtlijnen opstellen

In de praktijk is vastgesteld dat het aanwezig zijn van duidelijke regels en richtlijnen binnen het samenwerkingsproces bijdraagt aan verminderde druk op de jeugdzorg. Vandaar dat wordt aanbevolen om inzichtelijk te maken wat de huidige regels en richtlijnen zijn binnen het samenwerkingsproces in de gemeente Reimerswaal. Vervolgens dient de gemeente in samenwerking met onder andere huisartsen, onderwijs en de inkooporganisatie deze regels en richtlijnen te evalueren en te verbeteren. Waar de gemeente Reimerswaal momenteel geen grip op heeft zijn de contracten met jeugdhulpaanbieders. Vandaar dat wordt aanbevolen om nadrukkelijk, in samenwerking met de inkooporganisatie, contact te zoeken met de jeugdhulpaanbieders. Door als gemeente verschillende focusgroepen te initiëren wordt de mogelijkheid gecreëerd om aan te geven hoe de gemeente de contracten met jeugdhulpaanbieders wilt vormgeven en welke knelpunten worden ervaren. Hierbij dienen de belangen van jeugdhulpaanbieders in acht te worden genomen maar om grip te krijgen op het contractmanagement moet de gemeente als ketenregisseur actief en streng nieuwe richtlijnen en regels formuleren. Een eventuele basis hiervoor volgt uit de resultaten die afkomstig zijn uit het klanttevredenheidsonderzoek in de tweede aanbeveling en de input die geleverd wordt door bijvoorbeeld onderwijs, huisartsen en jeugdprofessionals.

#5. Creëren van een gedetailleerd dashboard

Het is vast komen te staan dat de gemeente Reimerswaal in tegenstelling tot de regio West-Brabant West niet de beschikking heeft over gedetailleerde data die verwerkt is in een dashboard. De vijfde en laatste aanbeveling luidt daardoor om als gemeente Reimerswaal in samenwerking met de inkooporganisatie en jeugdhulpaanbieders op het verder ontwikkelen van de huidige informatie systemen. Het verzamelen en verwerken van bijvoorbeeld de leeftijd van jeugdigen die in zorg zijn, soort zorg, duur van de zorg en de resultaten van een zorgtraject zorgt ervoor dat een gedetailleerd dashboard wordt gerealiseerd. Ook dient daarbij het financiële aspect in acht te worden genomen zodat de voornoemde data ook in relatie met de financiën wordt geanalyseerd. Wanneer een dergelijk dashboard wordt gecreëerd bestaat de mogelijkheid om betere afstemming te vinden op lokale ontwikkelingen. Ook vindt hierdoor sturing plaats op basis van gedetailleerde data waardoor toekomstige sturingsactiviteiten effectiever zijn dan op dit moment.

Bibliografie

- Afzar, O., Kähkönen, S., Lanyi, A., Meagher, P., & Rutherford, D. (1999). Decentralization, governance and public services: the impact of institutional arrangements. *Centra for Institutional Reform and the Informal Sector*, 1-35.
- Ahmad, J., Devarajan, S., Khemani, S., & Shah, S. (2005). Decentralization and Service Delivery. *World Bank Policy Research Working Paper 3603*, 1-27.
- Alonso, J. M., Clifton, J., & Diaz-Fuentes, D. (2011). *Did New Public Management Matter? An Empirical Analysis of The Outsourcing and Decentralization Effects on Public Sector Size*. Munich: Munich Personal RePEc Archive.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Arrowsmith, J., & Sisson, K. (2002). Decentralization in the Public Sector: The Case of the U.K. National Health Service. *Relations industrielles*, 57 (2), 354-380.
- Baarda, D. (2014). *Dit is onderzoek!* Noordhoff Uitgevers B.V. .
- Babbie, E. (2014). *The Practice of Social Research*. Wadsworth: Cengage Learning.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives - Volume 16, Number 4*, 185-205.
- Batt, P. J., & Purchase, S. (2004). Managing collaboration within networks and relationships. *Industrial Marketing Management* 33, 169-174.
- Beemer, F. A., van Roost, M. A., de Ruigh-Horstmanhof, H., van der Aa, A. H., & Konijn, T. P. (2003). *Ruimte voor regie: Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Bekkers, V., van Duivenboden, H., Simons, M., Thaens, M., & van Venrooy, A. (2005). *Adaptief vermogen en architectuurontwikkeling in ketens en netwerken: Over het smeden van flexibele ketens en netwerken*. Rotterdam: Center for Public Innovation.
- Bentrup, G. (2001). Evaluation of a Collaborative Model: A Case Study Analysis of Watershed Planning in the Intermountain West. *Environmental Management Vol. 27, No. 5*, 739-748.
- Blomgran Bingham, L. (2009). Collaborative Governance: Emerging Practices and the Incomplete Legal Framework for Public and Stakeholder Voice. *Journal of Dispute Resolution, Volume 2009, Issue 2*, 270-325.
- Blomqvist, K., & Levy, J. (2006). Collaboration capability - a focal concept in knowledge creation and collaborative innovation in networks. *International Journal Management Concepts and Philosophy, Vol. 2, No. 1*, 31-48.
- Burki, S. J., Perry, G. E., & Dillinger, W. R. (1999). *Beyond The Center: Decentralizing The State*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/THE WORLD BANK.
- Camps, T. (2004). Chains and networks: theory and practice. *The emerging World of Chains and Networks*, 13-33.
- CBS. (2019, Juli 31). *Bevolkingsontwikkeling*. Retrieved from CBS: <https://opendata.cbs.nl/statline>

- Chang, K.-c., Sheu, T. S., Klein, G., & Jiang, J. J. (2010). User commitment and collaboration: Motivational antecedents and project performance. *Information and Software Technology* 52, 672-679.
- Conley, D. T., & Goldman, P. (1994). Facilitative Leadership: How Principals Lead Without Dominating. *OSSC Bulletin*, 37(9), 1-52.
- Donahue, J. (2004). *On collaborative governance*. John F. Kennedy School of Government, Harvard University: Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper No.2.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 22, Issue 1, 1-29.
- Faguet, J.-P. (2011). Decentralization and governance. *Economic Organisation and Public Policy Discussion Papers, EOPP 027*, 1-31.
- Fiske, E. B. (1996). *Decentralization of education: Politics and consensus*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Forteza, A., & Pereyra, J. (2017). The trade-off between governance and checks and balances. *ECARES Working Papers*, 1-45.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society* 29.1, 5-41.
- Haag, R. D. (2014). *Decentralisatie Jeugdzorg*. Den Haag: Rekenkamer Den Haag.
- Hakvoort, J. (1995). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek*. Delft: Eburon.
- Heikkila, T., & Gerlak, A. K. (2005). The Formation of Large-scale Collaborative Resource Management Institutions: Clarifying the Roles of Stakeholders, Science, and Institutions. *Policy Studies Journal*, 33:4, 583-612.
- Henneman, E. a., Lee, J. L., & Cohen, J. I. (1995). Collaboration: a concept analysis. *Journal of Advanced Nursing* 21, 103-109.
- Holcombe, R. G. (2002). Political Entrepreneurship and the Democratic Allocation of Economic Resources. *The Review of Austrian Economics*, 15:2/3, 143-159.
- Imperial, M. T. (2005). Using Collaboration as a Governance Strategy. *Administration & Society*, Vol. 37, No.3, 281-320.
- International, T. (2018). *Corruption Perceptions Index 2018*. Retrieved Februari 6, 2019, from Transparency: <https://www.transparency.org/cpi2018>
- Jansen, Y. (2019). Sanering tekort in sociaal domein: de dure les van Venlo. *Binnenlands Bestuur*, 16-21.
- Johnston, E., Hicks, D., Nan, N., & Auer, J. (2010). Managing the inclusion process in collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* 21(4), 699-721.
- Kallis, G., Kiparsky, M., & Norgaard, R. (2009). Collaborative governance and adaptive management: Lessons from California's CALFED Water Program. *Environmental science & policy*, 12(6), 631-643.

- Khaleghian, P. (2003). *Decentralization and Public Services: The Case of Immunization*. The World Bank.
- Kiewiet, J. (2019). *Transcripten Interviews*.
- Korsten, A. (2006). *Samenwerken in ketens en ketenmanagement: Organisatiekanteling en samenwerking ten behoeve van betere overheidsdienstverlening*.
- MediQuest. (2017, Mei 18). *Wachttijd intake GGZ bij 45% instellingen boven de norm*. Retrieved Februari 18, 2019, from MediQuest: <https://home.mediquest.nl/wachttijd-intake-ggz-45-instellingen-norm/>
- Mill, J. S. (2015). *On Liberty, Utilitarianism, and other essays*. Oxford: Oxford University Press, USA.
- Mniwasa, E., & Shauri, V. (2001). *Review of the Decentralization Process and its Impact on Environmental and Natural Resources Management in Tanzania*. Tanzania: Lawyers' Environmental Action Team.
- Murdock, B. S., Wiessner, C., & Sexton, K. (2005). Stakeholder Participation in Voluntary Environmental Agreements: Analysis of 10 Project XL Case Studies. *Science, Technology, & Human Values*, Vol. 30 No.2, 223-250
- Newman, J., Barnes, M., Sullivan, H., & Knops, A. (2004). Public participation and collaborative governance. *Journal of Social Policy*, 33(2), 203-223.
- Omroep Zeeland. (2018, Juni 7). *Miljoenentekort voor Zeeuwse gemeenten op jeugdzorg*. Retrieved Februari 18, 2019, from Omroep Zeeland: <https://www.omroepzeeland.nl/nieuws/106251/Miljoenentekort-voor-Zeeuwse-gemeenten-op-jeugdzorg>
- O'Neill, K. (2003). Decentralization as an Electoral Strategy. *Comparative Political Studies* Vol. 36 No. 9, 1068-1091.
- Ornelas, C. (2000). The politics of the educational decentralization in Mexico. *Journal of Educational Administration*, Volume 38, Number 5, 426-441 .
- Pahl-Wostl, C., & Hare, M. (2004). Processes of Social Learning in Integrated Resources Management. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 14, 193-206.
- Peters, L. M., & Manz, C. C. (2007). Identifying antecedents of virtual team collaboration. *Team Performance Management: An International Journal*, 13(3/4), 117-129.
- Pianoo. (2019, Februari 27). *Praktijkvoorbeeld sociaal domein: gemeenten binnen budget door sturing op kwaliteit*. Retrieved Maart 26, 2019, from Pianoo: <https://www.pianoo.nl/nl/actueel/nieuws/praktijkvoorbeeld-sociaal-domein-gemeenten-binnen-budget-door-sturing-op-kwaliteit>
- Provan, K. G., Harvey, J., & Guernsey de Zapien, J. (2005). Network structure and attitudes toward collaboration in a community partnership for diabetes control on the US-Mexican border. *Journal of Health Organization and Management* 19.6, 504-518.
- Prud'homme, R. (1995). The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*, vol. 10, no. 2, 201-220.

- Purdy, J. M. (2012). A Framework for Assessing Power in Collaborative Governance Processes. *Public Administration Review*, Vol. 72, Iss. 3, 409-417.
- Rees, F. (2005). *The facilitator excellence handbook*. John Wiley & Sons.
- Rijk/VNG/IPO. (2012). *Transitieagenda Jeugdzorg*. Rijk/VNG/IPO.
- Rondinelli, D. (1990). Decentralization, territorial power and the state: a critical response. *Development and Change*, 21(3), 491-500.
- Roussos, S. T., & Fawcett, S. B. (2000). A Review of Collaborative Partnerships as a Strategy for Improving Community Health. *Annual review of public health* 21.1, 369-402.
- Saltman, R. B., Bankauskaite, V., & Vrangbaek, K. (2007). *Decentralization in Health Care: Strategies and outcomes*. Berkshire: Open University Press.
- Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and Measurement. *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 3, 32-56.
- Schwarz, R. M. (2002). *The skilled facilitator: A comprehensive resource for consultants, facilitators, managers, trainers, and coaches*. John Wiley & Sons.
- Scott, T. (2015). Does collaboration make any difference? Linking collaborative governance to environmental outcomes. *Journal of Policy Analysis and Management*, 34(3), 537-566.
- Silverman, J. M. (1992). *Public Sector Decentralization: Economic Policy and Sector Investment Programs*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/THE WORLD BANK.
- Steenbergen, E. v., & Vriesema, I. (2017, Juni 7). *Jeugdzorg krijgt klap op klap*. Retrieved Januari 31, 2019, from NRC: <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/06/07/jeugdzorg-krijgt-klap-op-klap-10946116-a1561937>
- Thiel, S. v. (2010). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Treisman, D. (2002a). Decentralization and the Quality of Government. *Department of Political Science*, 1-47.
- Treisman, D. (2002b). *Defining and Measuring Decentralization: A Global Perspective*. Los Angeles: Department of Political Science, University of California.
- van der Aa, A., & Konijn, T. (2004). *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling: Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*. Utrecht: Lemma.
- van Duivenboden, H., van Twist, M., Veldhuizen, M., & in 't Veld, R. (2000). *Ketenmanagement in de publieke sector*. Utrecht: Lemma.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003a). Enacting leadership for collaborative advantage: Dilemmas of ideology and pragmatism in the activities of partnership managers. *British Journal of Management*, 14, 61-76.
- Vangen, S., & Huxham, C. (2003b). Nurturing Collaborative Relations: Building Trust in Interorganizational Collaboration. *Journal of Applied Behavioral Science* Vol. 39, No. 1, 5-31.

- Verhoeven, N. (2018). *Wat is onderzoek? Praktijkboek voor methoden en technieken*. Boom uitgevers Amsterdam.
- Visser, T. (2013). Uitgangspunten voor Keteninformatisering. *Journal of Chain-computerisation*, 4.
- VNG. (2018). *Transformatieagenda Jeugd Zeeland 2018-2021*. Retrieved Februari 18, 2019, from VNG: https://vng.nl/files/vng/zeeland_1.pdf
- VNG. (2019, Januari 31). *Decentralisatie Jeugdzorg*. Retrieved Januari 31, 2019, from VNG: <https://vng.nl>
- Voet, J. v. (2015). De gevolgen van de decentralisatie van de jeugdzorg voor professionals. *Bestuurskundige berichten*, 6-7.
- Wallis, J. J., & Oates, W. (1988). Decentralization in the public sector: An empirical of state and local government. *Fiscal federalism: Quantitative studies*, 5-32.
- Welsh, T., & McGinn, N. (1999). *Decentralization of education: why, when, what and how?* Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Wisse, J. (2019, Juni 12). *Tekort op jeugdzorg? Dan maar geen konijntjes knuffelen op de zorgboerderij*. Retrieved from PZC: <https://www.pzc.nl/bevelanden/tekort-op-jeugdzorg-dan-maar-geen-konijntjes-knuffelen-op-de-zorgboerderij~a188499f/>

Bijlage 1: Topiclijst interviews

Topiclijst interviews:

Introductie

Decentralisatie

- Lokale omstandigheden
- Werkwijze
- Druk op de jeugdzorg (financiële situatie, wachtlijsten en -tijden)
- Oorzaken van wel/geen druk

Jeugdzorgketen

- Inrichting
- Afstemming
- Sturing
- Verbeterpunten

Samenwerking

- Rollen van de actoren
- Betrokkenheid actoren
- Inbreng
- Vertrouwen
- Transparantie
- Kennis/informatie uitwisseling
- Besluitvorming
- Gemeenschappelijk doel/visie
- Onderlinge verstandhouding
- Geldende regels
- Leiderschap
- Inkoop
- Toekomstperspectief

Bijlage 2: Overzicht respondenten

1. Beleidsmedewerker gemeente Reimerswaal
2. Beleidsmedewerker gemeente Kapelle
3. Procescoördinator 1 gemeente Reimerswaal/Kapelle
4. Procescoördinator 2 gemeente Reimerswaal/Kapelle
5. Inkoper inkooporganisatie Zeeland
6. Beleidsmedewerker gemeente Steenbergen
7. Jeugdprofessional 1 gemeente Steenbergen
8. Jeugdprofessional 2 gemeente Steenbergen
9. Beleidsmedewerker gemeente Etten-Leur
10. Kwaliteitsmedewerker toegang gemeente Etten-Leur
11. Jeugdprofessional regio West-Brabant West
12. Teammanager SPRING organisatie
13. Informatiemakelaar inkooporganisatie regio West-Brabant West
14. Beleidsmedewerker gemeente Maassluis
15. Kwaliteitsmedewerker toegang gemeente Maassluis
16. Wijkteammedewerker 1 gemeente Maassluis
17. Wijkteammedewerker 2 gemeente Maassluis

Bijlage 3: Transcripten Interviews

Deze bijlage is op aanvraag beschikbaar bij de auteur