

JEUGDZORG IN VERANDERING

**EEN ONDERZOEK NAAR DE INVLOED VAN NIEUW PUBLIEK
MANAGEMENT OP DE TRANSITIE JEUGDZORG EN DE
GEVOLGEN HIERVAN VOOR DE IDENTITEIT EN HET IMAGO
VAN JEUGDZORGAANBIEDERS IN NEDERLAND**

MICK KNABBEN

3369935

7 augustus 2015

Universiteit Utrecht
Master Communicatie, Beleid en Management
Departement Bestuurs- en Organiseringswetenschap

Eerste lezer: dr. P.A.H. Hörmann
Tweede lezer: dr. M.H. Winnubst

COLOFON

Student

Naam: Mick Knabben
Studentnummer: 3369935



Universiteit

Naam: Universiteit Utrecht
Faculteit: Recht, Economie, Bestuur en Organisatie
Departement: Bestuurs- en Organisationswetenschap
Opleiding: Master Communicatie, Beleid en Management
Adres: Bijlhouwerstraat 6
3511ZC Utrecht
Website: www.uu.nl/usbo
Telefoon: +31 30 2538101

Begeleider: dr. P.A.H. Hörmann
Tweede lezer: dr. M.H. Winnubst



Universiteit Utrecht

VOORWOORD

Het is me een groot genoegen hierbij mijn afstudeeronderzoek te presenteren. Ik ben trots op het eindproduct dat voor u ligt. Het is een rapport geworden dat naar mijn idee niet alleen bruikbaar is voor de jeugdzorgbranche, maar ook interessante inzichten biedt bij maatschappelijke transitie in welke sector dan ook.

Door meerdere koerswijzigingen heeft dit onderzoek langer geduurd dan gepland. Waar vertraging gezien kan worden als verloren tijd heeft het mij juist ook veel gebracht. De Cruijffiaanse uitspraak 'elk nadeel heb z'n voordeel' gaat voor mijn onderzoek dan ook zeker op. De lastige situaties waar ik het afgelopen jaar tegenaan gelopen ben hebben mij veel geleerd als mens. Ik moet strenger voor mezelf zijn en meer verantwoordelijkheid nemen op de momenten dat het moet. In praktische zin heb ik de tijd gekregen om de transitie jeugdzorg ook in praktijk mee te maken. Op dit moment wordt de media overspoeld met berichten over de problematiek in de jeugdzorg, waardoor de relevantie van dit onderzoek alleen maar is versterkt.

Mijn grootste dank gaat zonder twijfel uit naar Pauline Hörmann. Dankzij haar ongelofelijke geduld en inzet is het mogelijk geweest om keer op keer de draad weer op te pakken. Door haar blijvende vertrouwen in mij als onderzoeker heb ik de mogelijkheid gekregen een nieuwe weg in te slaan en dit onderzoek af te ronden. Zonder haar flexibiliteit was het een zware, zo niet onmogelijke opgave geworden af te studeren aan de USBO. Mijn dank is groot. De kritische blik van Madeline Winnubst heeft mij geholpen het wetenschappelijke karakter van dit onderzoek continue in ogenschouw te blijven houden. Op verschillende momenten tijdens het onderzoeksproces heeft zij me geholpen, zelfs in de zomervakantie kon ik bij haar terecht. In Madeline had ik een zeer kritische, maar goede sparringpartner. Tot slot ben ik veel verschuldigd aan Eugène Loos, die als mastercoördinator mij de kans heeft gegeven deze opleiding te volgen. Zijn persoonlijke aandacht en inzet voor studenten heb ik bijzonder gewaardeerd.

Hoe cliché het ook klinkt zou ik ook mijn familie willen bedanken, door hun steun heb ik de energie gehouden het onderzoek voort te zetten. *And last, but definitely not least*, heel veel liefde voor mijn allerliefste vriendin, vooral door haar onvoorwaardelijke steun is het me toch gelukt!

Ik wens u veel leesplezier toe.

Mick Knabben, 7 augustus 2015.

SAMENVATTING

Jeugdzorg in Nederland is in verandering. Waar in het oude stelsel veel werd doorverwezen tussen verschillende instanties en zorg ver van huis plaatsvond moet jeugdzorg nu snel en dichtbij huis aangeboden kunnen worden. Daarom zijn de verantwoordelijkheden voor jeugdzorg per 1 januari 2015 gedecentraliseerd tot gemeentelijk niveau. Dit betekent dat in alle gemeenten alle mogelijke jeugdzorg moet kunnen worden aangeboden. Deze grote verandering wordt de transitie jeugdzorg genoemd.

Nieuw Publiek Management –de meer op het bedrijfsleven gebaseerde managementstijl die de overheid eind 20^e eeuw heeft aangenomen- heeft invloed op de transitie jeugdzorg. Uit documentenanalyse wordt duidelijk dat de transitie efficiëntie teweeg moet brengen, er meer marktwerking en concurrentie moet plaatsvinden binnen de jeugdzorg en dat zuinigheid en duurzaamheid belangrijke thema's zijn die bij de transitie komen kijken. De gemeente is daarom sinds 1 januari 2015 verantwoordelijk voor de inkoop van zorg. Uit meerdere onderzoeken die in dit onderzoek aangehaald worden komt de verwachting naar voren dat gemeenten steeds zakelijker zullen worden bij het aanbestedingsproces van jeugdzorg.

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe jeugdzorgaanbieders met deze veranderingen omgaan. In een *case-study* worden daarom zeven grote jeugdzorgaanbieders onderzocht. Zij lijken rekening te houden met een zakelijkere overheid, en passen zich daarom aan om hun positie voor de toekomst veilig te stellen. Uit de *case-study* blijkt dat zij hun missie en visie laten aansluiten bij de nieuwe wetgeving om als geschikte aanbieder naar voren te komen in het aanbestedingsproces. Aan de andere kant proberen ze hun invloed op het aanbestedingsproces te vergroten door strategische samenwerkingsverbanden te sluiten met andere aanbieders. Hiermee willen ze gezamenlijk als grote speler opereren waar de gemeente niet omheen kan bij het inkopen van zorg. Alle zeven aanbieders uit de *case-study* kiezen voor deze strategie, twee ervan zijn zelfs gefuseerd om meer invloed te bewerkstelligen.

Deze veranderingen leiden tot een bepaalde identiteitsverandering bij de onderzochte jeugdzorgaanbieders. De gewenste identiteit –hoe het management de organisatie ziet- is in ieder geval veranderd. Of de gepercipieerde identiteit –hoe medewerkers hun organisatie zien- mee is veranderd is met dit onderzoek niet te zeggen. Wetenschappelijke literatuur zegt dat als het verschil tussen gewenste en gepercipieerde identiteit te groot wordt, dit tot problemen kan leiden, waaronder lagere motivatie van werknemers en verlaagde productiviteit. Dit is een potentieel groot probleem, en biedt daarom voldoende aanknopingspunten voor verder onderzoek.

Tot slot blijkt uit wetenschappelijke literatuur dat wanneer identiteiten veranderen, imago's vanzelf mee veranderen. De verwachting is daarom dat imago's ook veranderen als gevolg van de veranderingen in de jeugdzorg. Hoe deze imago's veranderen blijkt per situatie afhankelijk, dit onderzoek biedt daar geen harde resultaten in. Wel blijkt dat informatie die met name in de media beschikbaar is over de transitie jeugdzorg overwegend negatief is, hetgeen negatieve gevolgen hebben voor het imago van jeugdzorgaanbieders.

INHOUDSOPGAVE

Colofon.....	2
Voorwoord.....	3
Samenvatting.....	4
1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Doelstelling	9
1.3 Onderzoeksvraag.....	10
1.4 Relevantie	12
1.5 Leeswijzer	14
2. Onderzoeksmethoden	15
2.1 Kwalitatief onderzoek	15
2.2 Methoden	16
2.3 Kwaliteitscriteria	18
3. Wetenschappelijke literatuurstudie.....	20
3.1 Management in de publieke sector	20
3.2 Transitie.....	25
3.3 Identiteit	30
3.4 Imago	34
4. Contextueel hoofdstuk: De transitie jeugdzorg.....	42
4.1 Wet op de jeugdzorg.....	42
4.2 Naar een nieuw jeugdzorgstelsel	44
4.3 Jeugdwet.....	48
4.4 Voortgang implementatie Jeugdwet.....	54
5. Resultatenhoofdstuk.....	57

5.1 Case-study: zeven jeugdzorgaanbieders in transitie	57
5.2 De identiteit van jeugdzorgaanbieders	66
5.3 Het imago van jeugdzorgaanbieders.....	70
6. Conclusie.....	76
7. Discussie en aanbevelingen	80
Literatuurlijst	82
Referenties.....	82
Wetgeving.....	88
Bijlage 1. Zorgaanbod per aanbieder van case-study.....	89
Bijlage 2. Screenshots websites jeugdzorgaanbieders	91

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

Op 1 januari 2005 is de *Wet op de jeugdzorg* in werking getreden. Met deze wet is de afgelopen tien jaar het grootste deel van de jeugdzorg geregeld in Nederland. Gemeenten hebben samen met lokale instellingen als scholen de taak om een aantal primaire taken uit te voeren. Denk hierbij aan het garanderen van een veilige omgeving om op te groeien, het voldoende aanbieden van vrijetijdsvoorzieningen voor jongeren en opvoedondersteuning. Dit deel van de jeugdzorg wordt ook wel de *nuldelijnszorg* genoemd en heeft een preventief karakter. De *eerstelijnszorg* die hierop volgt is onder verantwoordelijkheid van zorgteams en centra voor jeugd en gezin. Hierin vindt indicatiestelling plaats bij jongeren die een mogelijk probleem hebben en wordt vroeger interventie gepleegd bij kleine problemen. Zodra de problemen groter worden volgt de *tweedelijnszorg*, dit is op provinciaal niveau geregeld. Bureau Jeugdzorg heeft hierbij de coördinatie in handen, maar de daadwerkelijke zorg wordt veelal door private instellingen verleend (Haan Kamminga, zoals geciteerd in Amicorum & Herwijer, 2012).

Al in 2009 werd duidelijk dat het systeem niet naar behoren werkt. Uit evaluaties op de Wet op de jeugdzorg van onder andere BMC (2009) is gebleken dat het doorverwijsmechanisme stroperig is, het duurt veel te lang voordat jongeren de hulp krijgen die ze nodig hebben. Verder is er te weinig transparantie binnen de gehele sector over met name financiering en aansturing van zorginstellingen. Tot slot is er een te grote focus op probleemjongeren in de tweede lijn, waardoor minder aandacht is voor preventie en signalering in de nulde en eerste lijn. Mede hierdoor is de jarenlange stijging van hulpbehoevende jongeren te verklaren.

De Wet op de jeugdzorg is daarom per 1 januari 2015 vervangen door de *Jeugdwet*. De jeugdzorg is in dit nieuwe stelsel volledig gedecentraliseerd. Dit betekent dat verantwoordelijkheden van landelijk en provinciaal niveau naar gemeentelijk niveau worden verschoven. Het doel van de decentralisatie -ook wel *transitie jeugdzorg* genoemd- is jeugdzorg dicht bij huis te brengen, waardoor zorg sneller, effectiever en efficiënter aangeboden kan worden. Door gemeenten financieel verantwoordelijk te maken wordt ook een extra prikkel gegeven om op lange termijn meer te investeren in preventie in plaats van relatief dure tweedelijnszorg (Expertisecentrum voor Jeugd, Samenleving en Ontwikkeling [JSO], 2014).

1.2 Doelstelling

Transities –grote maatschappelijke veranderprocessen- staan de afgelopen decennia onder invloed van een veranderende overheid. De oude, bureaucratische handelswijze van de overheid heeft eind 20^e eeuw plaatsgemaakt voor een nieuwe, meer bedrijfsmatige managementstijl. Deze wordt *Nieuw Publiek Management* genoemd. Efficiëntie, winstgevendheid, klantgerichtheid en doelmatigheid zijn termen die centraal zijn komen te staan bij het vormen en uitvoeren van publiek beleid (Osborne & Gaebler, 1992). De transitie jeugdzorg vertoont veel kenmerken van Nieuw Publiek Management. Voorbeelden hiervan zijn de beoogde efficiëntieslag en het transparanter maken van financiën.

De nieuwe denk- en handelswijze van de overheid kan invloed hebben op jeugdzorgaanbieders. Zij zijn degenen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoer van het nieuwe publieke beleid rondom jeugdzorg. Zij zullen -in lijn met de veranderende overheid- nu ook moeten opereren in termen van efficiëntie, klantgerichtheid en doelmatigheid. Het eerste doel van dit onderzoek is dan ook vast te stellen welke invloed Nieuw Publiek Management heeft op jeugdzorgaanbieders tijdens de transitie jeugdzorg.

Movisie, een kenniscentrum dat zich bezighoudt met sociale vraagstukken, zegt over de transitie jeugdzorg het volgende op hun site:

De transitie is pas zinvol als die de bestuurlijke en organisatorische randvoorwaarden creëert voor een inhoudelijke transformatie. Daarbij gaat het om het veranderen van cultuur, werkwijzen en de verhoudingen en communicatie tussen burgers, professionals, instellingen en gemeenten (2013).

Een organisatiecultuur, een werkwijze en een manier van communicatie zijn allemaal karaktereigenschappen van een organisatie. Een verzameling van dit soort kenmerken dat een organisatie typeert, die door medewerkers gedragen en gedeeld wordt, wordt een *identiteit* genoemd (Van Riel, 2010). Movisie veronderstelt hiermee dat met de transitie jeugdzorg identiteiten veranderen. Het tweede doel van dit onderzoek is dan ook om dit causale verband te onderzoeken. Hierbij beperk ik me wederom tot jeugdzorgaanbieders: heeft de transitie jeugdzorg invloed op de identiteit van jeugdzorgaanbieders? En zo ja, wat is die invloed dan? Door in kaart te brengen welke veranderingen er op dit moment in het domein jeugdzorg aan de orde zijn wil ik kijken wat dit kan betekenen voor de identiteit van jeugdzorgaanbieders.

Indien een identiteit verandert is het echter maar de vraag of deze veranderende identiteit door mensen buiten de organisatie gezien en begrepen wordt. Het beeld dat buitenstaanders van een organisatie hebben wordt het *imago* genoemd (Van Riel, 2010). Vooropgesteld bestaat er niet iets als één imago. Iedere buitenstaander zal zijn of haar eigen beeld hebben van de organisatie. Een jeugdzorgaanbieder heeft te maken met veel externe partijen, denk aan: overheden, zorgverzekeraars, pedagogen en collega-instellingen. Bij elk van deze groepen zal een zorginstelling dus een bepaald imago hebben. Bovendien zal een jeugdzorgaanbieder ook niet per se bij elke doelgroep eenzelfde imago willen hebben. Bij een bank of verzekeraar willen ze misschien op de eerste plaats als ‘betrouwbaar’ en ‘financieel gezond’ overkomen, terwijl ze voor cliënten vooral ‘daadkrachtig’ of ‘persoonlijk’ willen zijn. Het laatste doel van dit onderzoek is daarom niet het in kaart brengen van imago’s, het zou simpelweg onmogelijk zijn om alle imago’s die jeugdzorgaanbieder hebben te benoemen. Het doel is wel te onderzoeken hoe imago’s gecreëerd worden. Door te onderzoeken welke factoren bijdragen aan het ontstaan van een imago, wil ik kijken wat de invloed van de transitie jeugdzorg op de imago’s van jeugdzorginstellingen kan zijn.

Achtereenvolgens heeft dit onderzoek dus drie doelen. Allereerst onderzoekt het de invloed die Nieuw Publiek Management op jeugdzorgaanbieder heeft tijdens de transitie jeugdzorg. Ten tweede onderzoek ik de veronderstelde causaliteit tussen de transitie jeugdzorg en de identiteit van jeugdzorgaanbieder en tot slot beschrijf ik hoe imago’s van jeugdzorgaanbieder ontstaan en hoe deze mogelijk veranderen door de transitie jeugdzorg. In het onderzoek zal ook bekeken worden in hoeverre er causale verbanden tussen deze drie onderdelen bestaan. Het helpt jeugdzorginstellingen inzichtelijk te maken dat een maatschappelijke transitie ook gevolgen kan hebben voor de identiteit en het imago van jeugdzorgaanbieder. Het onderzoek biedt handvatten aan jeugdzorgaanbieder om te overwegen of ze op deze punten een geschikte koers varen.

1.3 Onderzoeksvraag

1.3.1 HOOFDVRAAG

De hoofdvraag in dit onderzoek is als volgt:

Op welke manier heeft Nieuw Publiek Management invloed op de transitie jeugdzorg, en wat kan dit betekenen voor de identiteit en het imago van jeugdzorgaanbieder in Nederland?

1.3.2 DEELVRAGEN

De deelvragen die ik stel om deze hoofdvraag te beantwoorden zijn achtereenvolgens:

1. Wat houdt de transitie jeugdzorg in?

Deze vraag schetst de context van het onderzoek, namelijk door in kaart te brengen wat de transitie jeugdzorg nu precies inhoudt. Deze vraag wordt beantwoord in het contextuele hoofdstuk. Hierin wordt een chronologisch overzicht van de belangrijkste gebeurtenissen die hebben geleid tot de transitie jeugdzorg per 1 januari 2015, waarna ik uiteenzet hoe het stelsel er per 1 januari 2015 uitziet. De bevindingen voor dit contextuele hoofdstuk komen uit documentenanalyse.

2. Wat voor invloed heeft Nieuw Publiek Management op de transitie jeugdzorg?

In het wetenschappelijk literatuuronderzoek worden zowel Nieuw Publiek Management als transities besproken. Hieruit volgt wat voor invloed Nieuw Publiek Management op transities in zijn algemeen heeft. In het contextuele hoofdstuk wordt vervolgens aan de hand van de wetenschappelijke literatuur geduid hoe de invloed van Nieuw Publiek Management bij de transitie jeugdzorg tot uiting komt.

3. Hoe veranderen jeugdzorgaanbieders tijdens de transitie jeugdzorg als gevolg van Nieuw Publiek Management?

Door middel van een *case-study* bij zeven grote jeugdzorgaanbieders wordt gekeken in hoeverre zij grote veranderingen hebben doorgemaakt tijdens de transitie die te verklaren zijn door Nieuw Publiek Management. Door een nulmeting te houden van een aantal kenmerken voor de transitie in 2008 en dezelfde kenmerken te bekijken in 2014 ontstaat een patroon dat voor deze jeugdzorgaanbieders opgaat. Dit patroon wordt vervolgens aan de hand van de besproken wetenschappelijke literatuur verklaard. In het methodehoofdstuk komt de betrouwbaarheid en de generaliseerbaarheid van deze meting aan bod.

4. Waarom zijn identiteit en imago belangrijke thema's om te onderzoeken bij een maatschappelijke transitie?

Aan hand van wetenschappelijk literatuuronderzoek zal ik een definiëring van beide begrippen geven. In het wetenschappelijk literatuuronderzoek wordt uitgelegd waarom identiteit een belangrijk thema is bij maatschappelijke transities, en hoe imago vervolgens weer onlosmakelijk verbonden is aan identiteit.

5. Welke invloed kan de transitie jeugdzorg hebben op de identiteit van jeugdzorgaanbieders?

De veranderingen die de jeugdzorgaanbieders uit de *case-study* doormaken kunnen invloed hebben op hun identiteit. Door de bevindingen van de *case-study* te duiden aan de hand van de wetenschappelijke

literatuur over identiteit schets ik hoe hun identiteiten mogelijk mee veranderen, en wat het gevolg van deze identiteitsverandering kan zijn voor de onderzochte groep jeugdzorgaanbieders.

6. Welke invloed kan de transitie jeugdzorg hebben op het imago van jeugdzorgaanbieders?

Door resultaten uit de *case-study* alsmede bevindingen uit het contextuele hoofdstuk te koppelen aan de wetenschappelijke literatuur over imago probeer ik een beeld te schetsen hoe het imago van jeugdzorgaanbieders kan veranderen door de transitie jeugdzorg. Tot slot bespreek ik wat het gevolg van deze mogelijke imagoverandering voor jeugdzorgaanbieders kan zijn.

1.4 Relevantie

1.4.1 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

De decentralisatie van jeugdzorg heeft als doel de zorg dichterbij huis te brengen waardoor zorg sneller geboden wordt en beter aansluit. Daarom moet elke regio nu het volledige pakket aan jeugdzorg aanbieden, zowel de nulde-, eerste- als tweedelijnszorg (JSO, 2014). Uit onderzoek van onder andere adviesbureau Boer&Croon (2012) en publicaties van Movisie (2013) blijkt dat veel jeugdzorgaanbieders daarom genoodzaakt zijn zich aan te passen. Deze transformatie is veelzijdig. Zo kan het zorgaanbod aangepast worden, maar ook de werkwijze van instellingen en de manier waarop zij communiceren zijn voorbeelden van organisatieaspecten die moeten veranderen.

De vraag die dit oproept is of deze veranderingen de kwaliteit van jeugdzorg in Nederland wel ten goede komt. Kunnen aanbieders wel zo makkelijk van zorgaanbod en werkwijze veranderen? Hebben zij daar de juiste kennis voor in huis? Het lijkt erop dat de veranderingen niet intrinsiek worden genomen maar extrinsiek gemotiveerde keuzes zijn, gedreven door politieke keuzes. Komt door Nieuw Publiek Management de kwaliteit van publieke diensten als de jeugdzorg dan niet in gevaar?

Daarnaast bestaat het gevaar dat men door alle veranderingen door de bomen het bos niet meer kan zien. Hebben jeugdzorgaanbieders hun identiteit nog wel helder voor ogen? En verandert het imago dat de organisatie heeft bij buitenstaanders niet ook? Het primaire doel van jeugdzorg blijft –ook na de transitie– dat jongeren die zorg nodig hebben de juiste zorg kunnen vinden en dat die zorg kwalitatief goed is. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is dat het kan bijdragen aan dit primaire doel. De bevindingen over de invloed van Nieuw Publiek Management helpen beleidsmakers de risico's in te zien van een te bedrijfsmatige managementstijl van de overheid. Daarnaast kan het jeugdzorgaanbieders

zelf handvatten bieden bij het identiteitsvraagstuk, en helpt het ze bewust te worden dat imago ook kan veranderen door de transitie jeugdzorg.

1.4.2 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Er is al veel gepubliceerd over de transitie van jeugdzorg. Deze wetenschappelijke publicaties gaan met name over wat er inhoudelijk gaat veranderen. Zo bepleit Sachse (2013) dat de decentralisatie frictiekosten met zich mee gaan brengen waardoor de komende jaren extra investeringen nodig zijn in plaats van beoogde bezuinigingen door te voeren. Adviesbureau BMC (2011) geeft aan dat zowel gemeenten als zorgaanbieders onderling moeten gaan samenwerken omwille van de financiële haalbaarheid van de decentralisatie van jeugdzorg. Haan-Kamminga (zoals geciteerd in Amicorum & Herwijer, 2012) geeft inzicht in hoe gemeenten bij zorgaanbieders kunnen sturen op het zorgaanbod zodat alle zorg in de regio aanwezig is, ongeacht de schaalgrootte van de gemeente.

Ik heb echter nog geen onderzoeken kunnen vinden over de invloed van Nieuw Publiek Management op de transitie jeugdzorg. Er is veel geschreven over wat er inhoudelijk gaat veranderen, en wat dat mogelijk tot gevolg heeft. Op de vraag 'waarom' bepaalde keuzes zijn gemaakt ontbreekt naar mijn idee een volledig antwoord. De antwoorden beperken zich tot de directe aanleiding van de transitie, namelijk de aandachtspunten die uit evaluaties van het vorige stelsel naar voren kwamen. Maar de koppeling tussen de transitie jeugdzorg en Nieuw Publiek Management die in dit onderzoek wordt gemaakt geeft een extra verdieping en zet de gemaakte keuzes in een ander daglicht.

Daarnaast is de koppeling tussen de transitie jeugdzorg en de wetenschappelijke thema's identiteit en imago ook nog niet besproken. Is er een causaal verband tussen de transitie jeugdzorg en de identiteit die jeugdzorgaanbieders aannemen? Heeft de invloed van Nieuw Publiek Management op transitie's hier iets mee te maken? En wat gebeurt er vervolgens met het imago van jeugdzorgaanbieders? Door gebruik te maken van de wetenschappelijke concepten identiteit en imago probeer ik de transitie jeugdzorg in een bepaald wetenschappelijk perspectief te zetten, waarmee ik een bescheiden bijdrage zal leveren aan onderzoek op dit nieuwe en specifieke gebied.

1.5 Leeswijzer

Na deze inleiding komt eerst de methodiek aan bod. In dit hoofdstuk zal worden uitgelegd welke methoden zijn gebruikt voor het beantwoorden van de hoofd- en deelvragen en zal ik deze methoden verantwoorden. Daarnaast ga ik hier in op enkele kwaliteitscriteria van het onderzoek, namelijk de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek.

In de wetenschappelijke literatuurstudie die volgt worden de thema's Nieuw Publiek Management, transities, identiteit en imago besproken. In het wetenschappelijk literatuuronderzoek wordt ook het verband tussen deze thema's besproken.

Na het scheppen van het wetenschappelijke kader volgt een contextueel hoofdstuk waarin de transitie jeugdzorg centraal staat. Hierin zal ook de invloed van Nieuw Publiek Management op de transitie jeugdzorg besproken worden.

In het resultatenhoofdstuk daarna komt de *case-study* aan bod, waarin de veranderingen die zeven jeugdzorgaanbieders maken als gevolg van Nieuw Publiek Management besproken worden. Daarna wordt ingegaan op de invloed van de transitie jeugdzorg op de identiteit en het imago van jeugdzorgaanbieders.

In de conclusie worden antwoorden op de gestelde hoofd- en deelvragen gegeven, waarna in de discussie ingegaan wordt op de kwaliteit en bruikbaarheid van de resultaten van dit onderzoek. Tot slot worden aanbevelingen gedaan voor nader onderzoek.

2. ONDERZOEKSMETHODEN

In dit hoofdstuk geef ik een uitleg en verantwoording van de gekozen onderzoeksmethoden. Allereerst leg ik uit waarom ik heb gekozen voor kwalitatief onderzoek. Vervolgens komen de gebruikte methoden aan bod waarbij ik uitleg welk doel elke methode afzonderlijk dient. Tot slot ga ik in op een drietal kwaliteitscriteria dat in ogenschouw moet worden genomen voor dit onderzoek, namelijk de validiteit, de betrouwbaarheid en ook de mogelijke invloed van mijn rol als onderzoeker op de resultaten van het onderzoek.

2.1 Kwalitatief onderzoek

Dit afstudeeronderzoek is een *kwalitatief onderzoek*. Bryman (2012) zegt over kwalitatief onderzoek dat het gaat over processen en patronen rondom gebeurtenissen, en over betekenissen die mensen aan die gebeurtenis geven. Dit is de reden dat ik gekozen heb voor een kwalitatieve onderzoeksbenadering. Ik onderzoek een grote gebeurtenis, namelijk de transitie jeugdzorg. Ik ben niet op zoek naar cijfers of statistieken van de transitie jeugdzorg, maar naar de processen en patronen die ontstaan gedurende deze gebeurtenis. In het bijzonder onderzoek ik veranderprocessen bij jeugdzorgaanbieders, waarbij de vragen centraal staan ‘waarom’ en ‘hoe’ deze processen plaatsvinden binnen de grote gebeurtenis die de transitie jeugdzorg is.

Iets dat bij kwalitatief onderzoek past is een *inductieve onderzoekswijze*. Inductief onderzoek gaat op zoek naar een verklaring van datgene wat waargenomen wordt. De data –de waarnemingen- vragen om een theoretische uitleg waarom bepaalde gebeurtenissen of situaties ontstaan. Dit staat tegenover *deductief onderzoek*, waar vanuit theorieën en modellen bepaalde voorspellingen worden gedaan (Bryman, 2012). Dit is ook de reden waarom er geen hypothese is gegeven in dit onderzoek, deze is niet te beredeneren vanuit een bepaald model. De theorie die helpt de data te duiden stond aan het begin van dit onderzoek ook niet vast, veel theorie is later in het onderzoeksproces toegevoegd.

Een kwalitatief onderzoek is context-specifiek, het gaat over specifieke situaties of gebeurtenissen. Deze situaties of gebeurtenissen moeten an sich begrepen worden voordat data überhaupt geïnterpreteerd kunnen worden (Silverman, 2011). Daarom is aan dit onderzoek ook een contextueel hoofdstuk toegevoegd, de transitie jeugdzorg staat hierin centraal. Het scheppen van deze context heeft mij als onderzoeker geholpen bij zowel het verzamelen als analyseren van de data. Daarnaast helpt het ook de lezer van dit verslag het onderzoek beter te begrijpen.

2.2 Methoden

De vorm die ik gekozen heb voor het doen van kwalitatief onderzoek is *empirisch onderzoek*. Empirisch onderzoek houdt in dat je waarnemingen gaat doen -empirie gaat verzamelen- waarna je deze systematisch beschrijft en analyseert. De waarnemingen kunnen van diverse aard zijn: van het houden van interviews tot het waarnemen van verschijnselen in teksten (Silverman, 2011). Een wetenschappelijk literatuuronderzoek helpt de empirie te duiden en helpt vragen te beantwoorden als 'waarom' en 'hoe' bepaalde waarnemingen plaatsvinden. Het verzamelen van empirie voor dit onderzoek geschiedt middels documentenanalyse en een *case-study*.

2.2.1 WETENSCHAPPELIJK LITERATUURONDERZOEK

In het wetenschappelijk literatuuronderzoek wordt zowel ingegaan op Nieuw Publiek Management en transitie als op de thema's identiteit en imago. Dit vormt het wetenschappelijke kader van het onderzoek: het geeft de contouren aan waarbinnen de empirie gevonden en verklaard kan worden. Over de empirie is enorm veel te zeggen. Door het te linken aan wetenschappelijke thema's wordt de empirie ook bruikbaar voor dit onderzoek. Een voorbeeld hiervan is een waarneming over een identiteitsverandering. Zonder een wetenschappelijke definitie van identiteit is de waarneming weinig waard, wellicht zou deze niet eens waargenomen zijn.

Om het wetenschappelijk literatuuronderzoek zo betrouwbaar mogelijk te maken heb ik gebruik gemaakt van meerdere publicaties bij ieder onderwerp. Door publicaties van verschillende auteurs aan te halen, en die kritisch ter discussie te stellen, formuleer ik brede omschrijvingen van de thema's die in het onderzoek centraal staan. De literatuur heb ik gevonden via verschillende kanalen. Vanuit de faculteit USBO heb ik publicaties gekregen over de thema's identiteit en imago. Deze literatuur van onder andere van Riel (2010) en Birkigt & Stadler (zoals geciteerd in van Riel, 2010) wordt gebruikt in het onderwijsprogramma en acht ik daarom zeer bruikbaar. De zoekmachines Scholar (google) en Scopus (via universiteitsbibliotheek Utrecht) hebben mij geholpen deze literatuur aan te vullen en literatuur te vinden over Nieuw Publiek Management. Tot slot hebben ook verwijzingen binnen gebruikte literatuur mij verder op weg geholpen naar literatuur van andere auteurs over hetzelfde onderwerp.

2.2.2 DOCUMENTENANALYSE EN CASE-STUDY

Voor dit onderzoek maak ik veelvuldig gebruik van *documentanalyse*. Voor het contextuele hoofdstuk over de veranderingen in de jeugdzorg ben ik op zoek gegaan naar specifieke documenten als wetteksten, beleidsnota's en onderzoeksrapporten waarin de feitelijke informatie te vinden is die nodig is om een helder, chronologisch overzicht te geven van de transitie jeugdzorg.

Aan de hand van een *case-study* bekijk ik hoe zeven grote jeugdzorgaanbieders zijn veranderd. Door een nulmeting te doen voor de transitie in 2008 en te kijken naar dezelfde factoren bij aanvang van de transitie in 2014 probeer ik veranderingen aan het licht te brengen en hierin een patroon te ontdekken. Deze waarnemingen komen voort uit documentatie als jaarverslagen, beleidsdocumenten maar ook websites en afbeeldingen. De zeven jeugdzorginstellingen die onderdeel uitmaken van de *case-study* zijn aangereikt door het Nederlands Jeugd Instituut. Dit is een kenniscentrum dat zich bezighoudt met allerlei thema's rondom jeugd in Nederland. Het opereert in opdracht van overheden, brancheorganisaties, fondsen en instellingen waardoor ik het een onafhankelijk en betrouwbaar instituut acht. Om de onafhankelijkheid van deze instellingen te vergroten heb ik het NJI gevraagd voorbeelden van jeugdzorgaanbieders te geven met een soortgelijke omvang en een brede spreiding door Nederland. Daar kwamen de zeven onderzochte instellingen uit (H. Ooms, persoonlijke communicatie, 3 december 2014).

Data over de invloed van Nieuw Publiek Management op jeugdzorgaanbieders komen voort uit documentenanalyse. Deze documentatie over de jeugdzorgsector heb ik gevonden gedurende het schrijven van mijn contextuele hoofdstuk en de *case-study*. Deze documenten zijn op een *exploratieve* manier geanalyseerd. Dit betekent dat er gekeken wordt naar wat er vanuit documenten naar voren komt, in plaats van specifiek op zoek te gaan naar vooraf bepaalde onderwerpen (Silverman, 2011). Door zo'n focus zou het namelijk goed kunnen dat je als onderzoeker bepaalde onderwerpen over het hoofd ziet omdat je er niet naar zoekt, vandaar deze exploratieve methode. Dit heeft nog een aantal andere bruikbare waarnemingen –empirie- opgeleverd, die in het resultatenhoofdstuk aan bod komen.

2.3 Kwaliteitscriteria

2.3.1 BETROUWBAARHEID

Betrouwbaarheid gaat over de mate waarin onderzoeksresultaten wel of niet op toeval berusten (Silverman, 2011). De onderzoeksresultaten uit dit onderzoek zijn gebaseerd op data uit documentenanalyse en een *case-study* die geanalyseerd worden aan de hand van wetenschappelijke literatuur. De betrouwbaarheid van mijn wetenschappelijk onderzoek heb ik zoals gezegd in acht gehouden door kritisch te zijn de literatuur vandaan komt, alsmede deze literatuur naast elkaar te leggen en kritisch te bespreken. De betrouwbaarheid van empirie uit documentenanalyse is groot doordat de documenten afkomstig zijn van kenniscentra, overheden en onderzoeksbureaus, waardoor zowel onafhankelijkheid als kwaliteit in acht wordt genomen.

De betrouwbaarheid van de resultaten kan altijd vergroot worden. Dit kan door gebruik te maken van *triangulatie*: het gebruiken van meerdere methoden bij het verzamelen van data voor hetzelfde onderzoek (Silverman, 2011). Dit heb ik gedurende het onderzoek ook gedaan. Aanvankelijk waren de resultaten vooral theoretisch van aard. Door een *case-study* toe te voegen heb ik de theoretische aannames in praktijk teruggezien bij een zevental jeugdzorginstellingen. Deze resultaten had ik nog verder kunnen verifiëren door middel van bijvoorbeeld interviews. Door niet alleen uit documentatie vast te stellen hoe jeugdzorgaanbieders veranderen door de transitie maar ook interviews te houden bij jeugdzorginstellingen hoe zij naar deze identiteitsverandering kijken was het onderzoek nog beter gefundeerd geweest. Dit zal ook terugkomen in mijn aanbevelingen voor verder onderzoek.

2.3.2 VALIDITEIT

Validiteit is opgedeeld in zowel interne als externe validiteit. *Interne validiteit* gaat over de vraag of het redeneren op de juiste manier is uitgevoerd: zijn de waarnemingen van de onderzoeker te duiden door de wetenschappelijke literatuur die gebruikt is? *Externe validiteit* geeft aan in hoeverre de uitkomsten van een onderzoek te generaliseren zijn (Silverman, 2011).

De interne validiteit was heb ik vergroot door continue theorie toe te blijven voegen aan het wetenschappelijk literatuuronderzoek. Door de inductieve onderzoekswijze kwam steeds nieuwe empirie uit documenten naar voren. Deze toetst je vervolgens aan de geschreven theorie: is het logisch wat ik hier zie en is dit te verklaren door de theorie? Indien dit niet zo was ben ik theorie gaan zoeken om te verklaren wat er gebeurde. Hoewel ik van mening ben dat mijn onderzoek intern valide is had ik de interne validiteit kunnen versterken. Door meer onderzoeksmethoden toe te passen kun je de veronderstelde causaliteit

beter hard maken. Stel dat niet alleen uit documenten, maar ook uit interviews of participerende observatie blijkt dat identiteiten veranderen in een transitie dan is de veronderstelde causaliteit beter hard te maken, en is de interne validiteit hoger.

Wat betreft de externe validiteit van dit onderzoek zie ik een tweedeling tussen het wetenschappelijke deel en het empirische deel. Het wetenschappelijk literatuuronderzoek geeft inzichten die voor veel publieke domeinen bruikbaar zijn. Het beschrijft hoe transities onderhevig zijn aan een nieuwe, bedrijfsmatige manier van publiek management. Hier worden voorbeelden genoemd van transities in de energie-, landbouw- en onderwijssector. Daarmee overstijgt dit wetenschappelijke kader de jeugdzorg en is het goed te generaliseren naar andere domeinen in de publieke sector. De externe validiteit van het wetenschappelijk literatuuronderzoek is dus hoog. De resultaten die vervolgens komen uit het empirisch deel van het onderzoek –de bevindingen over identiteit en imago- hebben enkel betrekking op de organisaties in de jeugdzorgbranche. Door samen met het NJI zeven onafhankelijke jeugdzorginstellingen uit te kiezen die verspreid zijn over heel Nederland heb ik wel getracht een zo breed mogelijk onderzoek te houden. Hoewel de resultaten alleen geldig zijn voor de onderzochte instellingen geven de resultaten wel bruikbare inzichten voor andere aanbieders in de jeugdzorg.

2.3.3 ROL VAN DE ONDERZOEKER

In kwalitatief onderzoek is het belangrijk de rol van de onderzoeker te bespreken. De data waarop het onderzoek stoelt zijn waarnemingen. Het is moeilijk –zo niet onmogelijk- om volledig objectief waar te nemen en te interpreteren. Dat is voor mij ook het geval geweest. Doordat ik in een eerdere onderzoeksfase al aannames had gedaan over de causaliteit tussen de transitie jeugdzorg en identiteit en imago ben ik een tijd lang geneigd geweest aannames te doen die achteraf niet goed gestoeld waren. Het later toevoegen van nieuwe theorie en de *case-study* heeft mij gedwongen weer opnieuw te kijken naar de oude resultaten en deze aannames los te laten. Hierdoor is mijn rol als onderzoeker gedurende het proces veranderd. Door bewust te zijn van deze vooringenomenheid en dit te kunnen aanpassen ben ik van mening dat dit uiteindelijk geen invloed heeft gehad op het eindresultaat.

3. WETENSCHAPPELIJKE LITERATUURSTUDIE

In deze wetenschappelijke literatuurstudie behandel ik de thema's die in dit onderzoek centraal staan. De theorie helpt bij het duiden en analyseren van de verzamelde data in het resultatenhoofdstuk. Allereerst kijk ik naar de wijze waarop het openbaar bestuur is veranderd in de tweede helft van de 20^e eeuw. De ouderwetse hiërarchische bestuursvorm heeft in Nederland plaatsgemaakt voor meer professioneel management van de publieke sector. Dit wordt 'Nieuw Publiek Management' genoemd. Het is nodig deze ontwikkeling uiteen te zetten om te begrijpen hoe transities –zoals de transitie jeugdzorg- veranderd zijn.

Het tweede hoofdstuk behandelt transities. Allereerst komt aan bod hoe een transitie tot stand komt en welke fases hieraan vooraf gaan. Vervolgens wordt de invloed van Nieuw Publiek Management bij transities besproken. Hieruit blijkt dat stakeholders hun belangen, bepaalde waarden en visies moeten kunnen aanpassen om tot consensus te komen en daarmee de grootste maatschappelijke ontwikkeling te realiseren. Hier wordt duidelijk waarom identiteit een belangrijk thema is bij transitie management.

Vervolgens komen achtereenvolgens identiteit en imago aan bod. Identiteit en imago zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het blijkt dat waar identiteit verandert, imago verandert. Doordat wetenschappers uit verschillende vakgebieden zich met het onderwerp bezig houden bestaan er veel verschillende definities van beide concepten. Het is dan ook niet mijn bedoeling dé definitie van identiteit en imago uit te leggen, die is er in mijn ogen niet. Door inzichten van verschillende wetenschappers naast elkaar te leggen streef ik naar twee conceptomschrijvingen en bijbehorende modellen die bruikbaar zijn voor dit onderzoek.

3.1 Management in de publieke sector

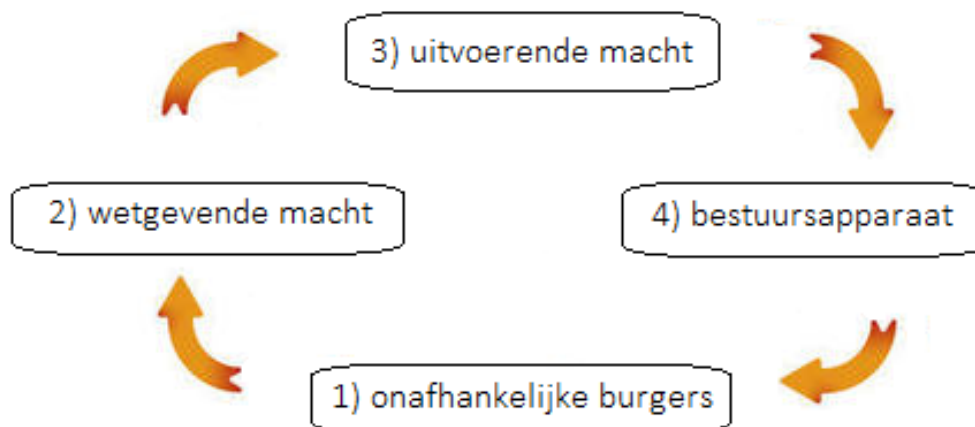
De wijze waarop Nederland bestuurd wordt is onderhevig verandering. De oude, hiërarchische werkwijze van het publieke bestel heeft plaatsgemaakt voor een nieuwe, op de private sector gebaseerde managementstijl. In dit hoofdstuk wordt besproken hoe deze oude stijl van *governance* plaats heeft gemaakt voor Nieuw Publiek Management. Tot slot ga ik in op een aantal uitdagingen en beperkingen van Nieuw Publiek Management.

3.1.1 GOVERNANCE

De overheid heeft als hoogste autoriteit van een land een grote verantwoordelijkheid en uitgebreid takenpakket. Zo draagt ze onder andere verantwoordelijkheid voor het functioneren van de economie, handhaaft ze de openbare orde en veiligheid door middel van een rechtssysteem en zorgt ze voor sociale

zekerheid. *Governance*¹ gaat over de manier waarop het openbaar bestuur plaatsvindt. Pierre (2000) omschrijft *governance* als de manier waarop sociale systemen of de maatschappij gecoördineerd worden, en wat de rol van de staat daarin is.

Olsen (zoals geciteerd in Kjaer, 2004) vat *governance* samen in een model van vier aaneengeschakelde actoren. Deze vormen samen de bestuurlijke keten die een westerse democratie halverwege de twintigste eeuw zou moeten hebben. *Onafhankelijke burgers* staan aan de basis van dit model. Zij bepalen door middel van verkiezingen wie de representatie van de bevolking wordt: iedereen mag zich verkiesbaar stellen en iedereen mag kiezen. De *wetgevende macht* zorgt vervolgens voor het vastleggen van al dat wat bepaald is door de regering en ziet toe op de implementatie van deze beslissingen. De *uitvoerende macht* zorgt daarna voor de implementatie van deze beslissingen, het maakt het concrete beleid. Tot slot is het *bestuursapparaat* de autoriteit die de middelen zoekt om het gestelde beleid uit te voeren. Zodra het beleid ten uitvoer is gekomen, is het weer aan de onafhankelijke burger om wel of niet tevreden te zijn over de uitvoer van het beleid, waarna de keten weer opnieuw begint.



Afbeelding 3.1: De governance-keten van Olsen (zoals geciteerd in Kjaer, 2004)

Het is een zeer hiërarchisch model, waarin de volgende actor altijd afhankelijk is van de vorige. Een voorbeeld is dat de wetgever niet kan handelen zonder opdracht van de regering, die weer gekozen is door de onafhankelijke burgers.

¹ Niet te verwarren met het Engelse woord *government* dat overheid betekent.

Governance in de twintigste eeuw ging uit van een complete scheiding tussen het publieke en private bestel. De overheid had een bepaald takenpakket en om te garanderen dat deze taken goed werden uitgevoerd en bepaalde diensten voor iedereen beschikbaar zouden blijven droeg ze zelf zorg voor de uitvoer van deze taken (Korsten, 2011).

Het model van Olsen uit de jaren '70 is veel bekritiseerd. Kjaer (2004) stelt dat deze kijk op *governance* een te ideaal en daarom onrealistisch beeld geeft van hoe een land bestuurd wordt. Allereerst zijn er zijn veel meer publieke taken bijgekomen in de tweede helft van de 20^e eeuw, onder andere op gebied van sociale zekerheid, onderwijs en zorg. Burgers zijn veeleisender geworden en leggen een grotere verantwoordelijkheid bij de overheid. Om aan deze vergrote vraag te voldoen is een efficiëncyslag nodig om de uitvoer van publieke taken haalbaar en betaalbaar te houden.

Daarnaast stelt Kjaer (2004) dat de komst van bonden en grote organisaties de onderlinge verhoudingen in het model hebben verhard. Grote organisaties als vakbonden en werkgeversorganisaties oefenen invloed uit op het openbaar bestuur. Door hun schaalgrootte kunnen de wetgevende macht en uitvoerende macht vaak niet om deze organisaties heen, en kunnen dus niet zo autonoom handelen als het model veronderstelt. Er zijn dus meer *stakeholders* betrokken en hun invloed wordt groter.

Internationalisering en de komst van de EU hebben ook veel invloed gehad op *governance* de afgelopen decennia. Internationaal beleid op bepaalde publieke domeinen en bijbehorende regelgeving zijn actoren die ontbreken in het model waar het openbaar bestuur niet meer omheen komt. De wetgevende macht kan bijvoorbeeld niet alleen handelen conform de wens van de onafhankelijke burger van het land, maar zal ook internationale afspraken in acht moeten nemen (Korsten, 2011).

De hiërarchische manier van besturen zoals in het model van Olsen gaat dus niet meer op. Actoren oefenen wederzijds invloed op elkaar uit, in plaats van *top-down*. Daarnaast zijn er nieuwe actoren ontstaan waar het oude model geen rekening mee houdt.

3.1.2 NIEUW PUBLIEK MANAGEMENT

Aan het eind van de 20^e eeuw is een omslag ontstaan. *Governance* oude stijl wordt vervangen door *Nieuw Publiek Management*, dat uitgaat van een overheid die meer managet dan zelf uitvoert. In de jaren '90 is hiervan een opmars te zien in de VS, Australië en West-Europa. In Nederland is deze nieuwe manier van besturen tijdens Paars I en II –de kabinetten van Kok tussen 1994 en 2002- zichtbaar opgekomen (Korsten, 2011).

Osborne en Gaebler (1992) omschrijven deze nieuwe stijl in hun boek *'Reinventing Government'*. Zij nemen de private sector als voorbeeld voor publiek management. In tien regels vatten zij Nieuw Publiek Management samen:

- 1) 'Sturen in plaats van roeien'. De overheid moet meer aansturen en minder zelf uitvoeren.
- 2) Er moet meer actieve participatie zijn van burgers bij de vormgeving van overheidsbeleid.
- 3) De overheid dient competitief te zijn en te trachten naar concurrentie.
- 4) De overheid moet een missie formuleren. Daarmee straalt ze visie uit.
- 5) De overheid dient resultaatgericht te zijn. Er moet aangestuurd worden op effecten en niet op middelen.
- 6) De overheid dient klantgericht te zijn. Niet wat de overheid, maar wat burger wilt dient centraal te staan.
- 7) Ondernemerschap binnen de overheid moet gestimuleerd worden. Hierdoor ontstaan publieke opbrengsten in plaats van enkel publieke kosten.
- 8) De overheid moet anticiperen in plaats van corrigeren.
- 9) De overheid moet decentralisatie van overheidstaken bevorderen ten behoeve van efficiëntie.
- 10) De overheid moet marktgeoriënteerd handelen. De overheid moet inspelen op de markt en kansen pakken.

Allereerst vindt er een grote verandering plaats hoe er gekeken wordt naar besluitvorming. De overheid kan niet meer volgens het oude, hiërarchische model werken. De overheid moet meer optreden als procesmanager: het ziet toe op het besluitvormingsproces. Belangrijke *stakeholders* dienen betrokken te worden bij besluitvorming: van grote bonden en organisaties tot overheidsinstanties en internationale instanties. De overheid 'stuurt' de boot en al deze actoren 'roeien' de boot (Osborne & Gaebler, 1992).

De scheiding tussen publiek en privaat wordt met Nieuw Publiek Management enorm verkleind. Het gaat uit van een meer zakelijke, professionele overheid. Dit lees je door de tien regels heen terug in kernbegrippen als ondernemend, competitief, resultaatgericht, opbrengsten, efficiëntie en inspelen op de markt. Rendementsdenken staat centraal bij de nieuwe manier van besturen. Het geeft een antwoord op de kritiek van Kjaer (2004) dat de burger veeleisend is geworden. De overheid zal aan de –grotere– wens van de burger willen blijven voldoen, maar heeft ook de verantwoordelijkheid dit haalbaar te houden. Dit rendementsdenken vraagt om een andere manier van werken. Beleid moet rendabel zijn, er

moet dus meer worden gedacht in termen van baten en lasten, investeringen en rendement (Korsten, 2011).

Een voorbeeld waaruit het rendementsdenken blijkt is privatisering. Bekende voorbeelden in Nederland zijn de privatisering van de NS en de PTT. De overheid kon veel geld verdienen met de privatisering van grote staatsbedrijven. Daarnaast zou door marktwerking de dienstverlening competitiever en daardoor beter en zelfs goedkoper kunnen worden. Een minder harde vorm van privatisering is aanbesteding waarbij de overheid verantwoordelijk blijft voor taken maar deze uitbesteedt aan private partijen. Dit gebeurt onder andere in de zorg. De overheid blijft eindverantwoordelijk voor de publieke taak maar zal op zoek gaan naar de beste private partij die deze taak voor de beste prijs kan uitvoeren (Kjaer, 2004).

Veel publieke taken zijn in de afgelopen decennia gedecentraliseerd. Osborne en Gaebler (1992) stellen dat decentralisatie een efficiëncyslag teweeg brengt. Centralisatie van diensten zorgt in hun ogen voor een onnodige hiërarchie en daarmee een traag werkend systeem. Door publieke diensten decentraal te organiseren kan er sneller gehandeld worden en kan de burger beter bediend worden.

Er zijn auteurs die stellen dat Nieuw Publiek Management ondertussen vervangen wordt door een nieuwe stroming, die *Post-Nieuw Publiek Management* maar ook wel *digital-era governance* genoemd wordt. De informatie- en communicatietechnologie is hierin een belangrijk nieuw aspect (Dunleavy & Margetts, 2006).

3.1.3 UITDAGINGEN VOOR NIEUW PUBLIEK MANAGEMENT

Zelf ben ik van mening dat het te simpel is om rendementsdenken als uitgangspunt te nemen voor al het overheidsbeleid. De overheid heeft naar mijn mening de taak het algemeen belang in oog te houden en welzijn voor haar burgers te maximaliseren. Dat bepaalde zaken door marktwerking te realiseren zijn is gebleken, neem als voorbeeld de post. Dit neemt niet echt niet weg dat andere zaken afhankelijk blijven van ondersteuning door de overheid. Een goed voorbeeld in Nederland vind ik het waterschap. Het is moeilijk meetbaar of dijken in Nederland rendabel zijn. Het is ook niet om te zetten naar een draagkrachtbeginsel: wie maakt het meest gebruik van de dijk en wie zou dus het meest moeten betalen? Goodsell (zoals geciteerd in Korsten, 2011) bekritiseert Osborne en Gaebler (1992) ook op dit punt. Hij stelt dat algemeen belang altijd boven het belang van winst moet staan, en noemt defensie als voorbeeld waar winstgevendheid nooit het uitgangspunt van beleid moet zijn.

Van Dam en De Vries (zoals geciteerd in Korsten, 2011) noemen een ander risico van Nieuw Publiek Management. Door ondernemerschap centraal te stellen kunnen mensen die werkzaam zijn in de (semi)publieke sector persoonlijk belang boven algemeen belang gaan plaatsen. Doordat het succes van publiek beleid wordt gemeten in cijfers en rendement zullen medewerkers er alles aan doen deze cijfers goed te doen laten uitvallen. Dan hebben zij hun werk goed gedaan hetgeen baanzekerheid en mogelijk zelfs carrièrekansen biedt. De vraag is of het algemeen belang op deze manier goed kan worden blijven bediend.

Goodsell (zoals geciteerd in Korsten, 2011) noemt tot slot nog een ander gevaar van Nieuw Publiek Management. Door winstgevendheid centraal te stellen zullen organisaties zich sneller richten op winstgevende producten of diensten. Zaken met minder kans op rendement worden sneller afgestoot. Ziekenhuizen zijn bijvoorbeeld kritischer gaan kijken naar de kosten en baten van bepaalde diensten bij de overweging welke zorg zij verlenen. Ook in het onderwijs is deze trend gaande, zo kijken universiteiten steeds kritischer naar de kosten en hoeveelheid vraag bij het bepalen van hun studieaanbod. Naar mijn idee legt dit een zeer gevaarlijke valkuil bloot: komt het aanbod van bepaalde –dure- publieke diensten hierdoor niet in gevaar?

3.2 Transitie

De transitie jeugdzorg staat centraal in dit onderzoek. In dit hoofdstuk gebruik ik wetenschappelijke literatuur om uit te leggen wat een transitie precies inhoudt en hoe deze verloopt. Vervolgens plaats ik transitie in de tijdsgeest van Nieuw Publiek Management waardoor duidelijk wordt hoe transitie aan sich onderhevig zijn aan de nieuwe managementstijl van de overheid.

3.2.1 DE KENMERKEN VAN EEN TRANSITIE

Een maatschappelijke verandering wordt ook wel een *transitie* genoemd. Rotmans (2003) geeft in zijn boek over transitie management de volgende omschrijving van het begrip transitie:

Een transitie is een structurele maatschappelijke verandering die zich in verschillende fasen voltrekt en die het resultaat is van ontwikkelingen in verschillende maatschappelijke domeinen, maar ook van het samenspel tussen ontwikkelingen op macro-, meso- en microniveau. (p. 22)

De maatschappelijke verandering ofwel transitie is dus het gevolg van ontwikkelingen in een bepaald maatschappelijke domein. De auteur geeft hier verschillende voorbeelden van. Zo zijn er onder andere in

de publieke domeinen landbouw, energievoorzieningen, waterbeheer, verkeer en vervoer, onderwijs, arbeidsvoorzieningen en gezondheidszorg grote maatschappelijke veranderingen geweest.

Een transitie ontstaat niet alleen door een ontwikkeling binnen een bepaald domein, maar komt ook voort uit maatschappelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen op zowel kleine als grote schaal. Er wordt onderscheid gemaakt tussen *drie schaalniveaus*, namelijk macro-, meso- en microniveau (Geels en Kemp, zoals geciteerd in Rotmans, 2003):

- Het *macroniveau* gaat over het 'landschap' waarin de transitie plaatsvindt. Dit landschap wordt gevormd door politieke en culturele kenmerken, door paradigma's die heersen en wereldbeelden die mensen hebben in dat zogenaamde landschap. Ontwikkelingen en gebeurtenissen kunnen dat landschap wijzigen en daarmee de manier waarop er over dingen gedacht wordt. Bepaalde gebeurtenissen kunnen het politieke landschap bijvoorbeeld naar links of naar rechts verschuiven. Zo'n verschuiving op macroniveau kan vervolgens invloed hebben op maatschappelijke domeinen, bijvoorbeeld hoe er gedacht wordt over immigratiebeleid of publieke voorzieningen als zorg.
- Het *mesoniveau* gaat over publieke organisaties en instituties en de praktijken, regels, afspraken en belangen die zij delen. Bij een transitie moeten instituties en organisaties uit dat maatschappelijke domein vaak de grootste verandering doormaken. Daardoor vindt op dit niveau dan ook veel weerstand plaats, omdat gevestigde organisaties en instituten hun werkwijzen en belangen graag in stand willen houden. Het mesoniveau heeft dan ook een grote stem bij het vormgeven van een transitie.
- Het *microniveau* gaat over betekenisgeving op kleine of zelfs individuele schaal. Het is bijvoorbeeld hoe een afdeling van een organisatie kijkt naar veranderingen die een organisatie doorvoert. Hier ontstaan eigen subculturen en eigen initiatieven.

Een transitie is dus een maatschappelijke verandering die wordt ingegeven door zowel ontwikkelingen binnen een bepaald maatschappelijk domein als hoe er naar die verandering gekeken wordt op de drie genoemde schaalniveaus. Het samenspel van die schaalniveaus is belangrijk. Als er op macroniveau heel anders gedacht wordt over een maatschappelijke verandering dan op mesoniveau en microniveau dan is de transitie gedoemd te mislukken. Om de gedachten op de drie genoemde niveaus samen te krijgen vinden transitie daarom in *vier fases* plaats:

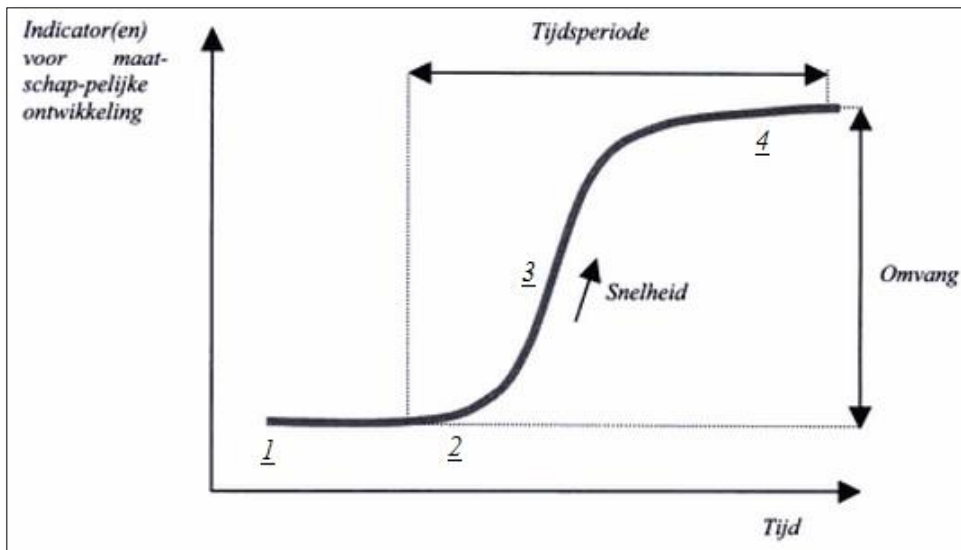
1. Verkenningsfase. In de periode voorafgaand aan een transitie wordt veel gesproken over het onderwerp. Er wordt nagedacht over de argumenten voor en tegen een grote verandering. *Stakeholders* worden uitgenodigd hun visie te delen en de meningen liggen nog vaak ver uit elkaar. Deze fase duurt vrij lang omdat iedereen gehoord moet worden en iedereen ook zijn of haar geluid wil laten horen.

2. Take off. Deze fase wordt bereikt zodra het micro-, meso- en macroniveau bij elkaar komen. Dit kan komen door spontane ontwikkelingen maar ook door consensusgericht beleid waardoor de niveaus bij elkaar komen. De urgentie om een bepaalde transitie in te zetten wordt hier gecreëerd en de status quo is daarmee doorbroken.

3. Versnellingsfase. In de versnellingsfase vindt de daadwerkelijke transitie plaats. Hierin gaan het micro-, meso- en macroniveau met elkaar de grote verandering door. De oude gang van zaken ofwel het bestaande regime wordt vervangen door een nieuwe gang van zaken ofwel een nieuw regime.

4. Stabilisatiefase. Nadat de grote verandering heeft plaatsgevonden duurt het nog een tijd voordat de transitie daadwerkelijk kan worden afgerond. Kinderziektes worden uit het nieuwe systeem gehaald en mensen nemen de tijd om te wennen aan de nieuwe manier van werken. Er wordt geen grote verandering meer bewerkstelligt maar door een lange periode van *fine-tunen* wordt een nieuw status quo bereikt (Rotmans, 2003).

De vier fases zijn in een grafiek gezet, deze is te zien in afbeelding 3.2. Op de horizontale as is tijd als gegeven neergezet, de verticale as laat de grootte van de maatschappelijke ontwikkeling zien. Je ziet dat de verkenningsfase een lange fase is waarin er nog geen winst wordt geboekt in de omvang van de maatschappelijke verandering. Het begin van de eerste fase is daarmee ook het status quo. Bij het aanbreken van de tweede fase wordt de maatschappelijke ontwikkeling ingezet waarmee het status quo doorbroken is. Vervolgens is fase 3 de fase waarin in korte tijd de grootste winst wordt geboekt waar het gaat om maatschappelijke ontwikkeling. Hierin vindt dus de daadwerkelijke transitie plaats. De stabilisatiefase daarna is weer vrij lang en stabiel, waarin nog maar weinig maatschappelijke ontwikkeling plaatsvindt maar wel een nieuw, hoger status quo is bereikt. Het sturen van de snelheid en de totale maatschappelijke ontwikkeling van een transitie wordt *transitiemanagement* genoemd.



Afbeelding 3.2: De vier fases van een transitie (Rotmans, 2003).

3.2.1 DE INVLOED VAN NIEUW PUBLIEK MANAGEMENT OP TRANSITIES

De komst van Nieuw Publiek Management heeft transitie management veranderd. De grootste verandering zit naar mijn idee in de eerste regel van Osborne en Gaebler (1992): de overheid moet 'sturen' in plaats van 'roeien'. Waar met de oude stijl van *governance* publiek beleid werd bedacht en uitgevoerd door de overheid is de overheid nu meer de manager van dit proces. Zij brengt partijen bij elkaar en gezamenlijk wordt gekeken wat het beste beleid is en wie het beleid vervolgens het beste kan uitvoeren. Er worden veel *stakeholders* betrokken, om een zo breed mogelijk gedragen en duurzame beslissing te maken. Dit 'sturen' zou ik willen vergelijken met wat in Nederland bekend is onder 'polderen': samenwerken en sturen op consensusgericht beleid. Afhankelijk van het domein van de transitie zijn deze *stakeholders* van diverse aard. Denk aan lokale overheden als gemeenten en provincies, vakbonden en de organisaties die verantwoordelijk worden voor de uitvoer van het beleid. Ook burgers of een belangenbehartigers daarvan zijn belangrijke *stakeholders*. Hierin zie je het streven naar meer actieve participatie van burgers bij het vormen van overheidsbeleid terug (Osborne & Gaebler, 1992) en zie je ook de invloed van bonden en andere grote organisaties die Kjaer (2004) noemt als belangrijke actoren.

De invloed van verschillende *stakeholders* op het vormen van beleid is zo groot geworden dat ze kunnen zorgen voor een *lock in*. Een *lock in* zou ik willen uitleggen als een patstelling. De *stakeholder* kan zich niet meer vinden in de koers die er gevaren wordt en kan de onderhandelingen bemoeilijken. 'Vastgeroeste denkbeelden' en 'ingesleten gedragingen' zorgen ervoor dat transities vertraging oplopen, er een lagere maatschappelijke ontwikkeling wordt geboekt of zelfs mislukt (Rotmans, 2003). Om te zorgen dat een

transitie succesvol verloopt moeten ieders ideeën, belangen en voorkeuren overwogen zijn, dit gebeurt in de eerste fase van het transitieproces. Echter zullen alle *stakeholders* ook water bij de wijn moeten doen om tot consensus te komen. Afhankelijk hoe ver de gedachten uit elkaar liggen zullen zij dus allemaal zaken als belangen, visies en manier van werken moeten heroverwegen en waar nodig aanpassen om de transitie te laten lukken.

Ook het rendementsdenken dat bij Nieuw Publiek Management hoort heeft invloed op transitie's. Bij de uitvoer van publieke taken komen steeds meer private partijen kijken. Zoals gezegd door Kjaer (2004) en Korsten (2011) zijn aanbesteding en privatisering een belangrijke rol gaan spelen bij de uitvoer van publieke diensten. Door private partijen verantwoordelijk te maken voor de uitvoer van publieke zaken wordt efficiëntie beoogd. De concurrentie die door marktwerking teweeg moet worden gebracht moet ook zorgen voor kostenreductie. Immers zal de goedkoopste aanbieder de meest aantrekkelijke partij lijken.

Aanbesteding heeft ook op een andere manier invloed op private organisaties. Als zij in een aanbesteding kans willen maken op een opdracht zullen zij niet alleen financieel interessant moeten zijn, maar ook meegaan in het gedachtegoed van een transitie. Als jij je niet kunt conformeren aan het gedachtegoed van de *stakeholders* die betrokken zijn in het transitieproces, bestaat de kans dat een andere organisatie –die meegaander opereert- de publieke taak mag uitvoeren. Een voorbeeld om dit te verhelderen is een fictieve transitie in de energiesector. In de verkenningsfase kan naar voren komen dat energiewinning duurzamer moet worden. De *stakeholders* zullen vervolgens moeten uitonderhandelen wat de beste vorm is. Zij zoeken organisatie die het gevormde beleid gaan uitvoeren –in dit geval het winnen van duurzame energie. Als mogelijke uitvoerder van het beleid –hier een energiemaatschappij- kun je niet om deze wens van duurzaamheid heen, of het nou overeenkomt met jouw gedachtegoed en specialisme of niet. Als jij je niet aanpast naar de ideeën die naar voren komen in de transitie –zie het als ‘de wens van de klant’- zal je als organisatie de aanbesteding niet winnen, en gaat een concurrent er met de opdracht vandoor.

Samenvattend heeft Nieuw Publiek Management gezorgd voor de komst van meer *stakeholders* bij transitie's. Zij zullen zaken als belangen, visie en manier van werken moeten kunnen aanpassen om tot consensus, en daarmee een succesvolle transitie te komen. Daarnaast zullen private organisaties mogelijk sneller hun visie en ideeën aanpassen aan die van *stakeholders* met als doel hun kans op het winnen van aanbestedingen te vergroten. Visie, belangen en manier van werken zijn onderdelen van de identiteit van organisaties. Het volgende hoofdstuk gaat in op wat een identiteit precies inhoudt en hoe deze zich uit.

3.3 Identiteit

Van Riel (2010) geeft in zijn boek 'Identiteit en Imago' een beeld van de veelzijdigheid van het begrip identiteit. Hij opent met maar liefst twaalf verschillende definities van identiteit, die door verschillende auteurs opgetekend zijn in de periode 1975 en 2000. Een aantal voorbeelden:

The corporate identity is the firm's visual statement to the world of who and what the company is – of how the company views itself... (Selame & Selame, zoals geciteerd in van Riel, 2010, p. 36).

Corporate identity is the tangible manifestation of the personality of the company. (Olins, zoals geciteerd in van Riel, 2010, p. 36).

Organizational identity comprises those characteristics of an organization that its members believe are central, distinctive and enduring. (Pratt & Foreman, zoals geciteerd in van Riel, 2010, p. 36).

Hoewel de definities uiteenlopen is er wel een gemeenschappelijke kern uit te halen. Identiteit gaat om hoe de organisatie zichzelf ziet en presenteert. 'De organisatie' wordt vervolgens door meerdere auteurs vertaald naar 'leden van de organisatie' om aan te geven dat een organisatie an sich gevormd wordt door de leden van de organisatie.

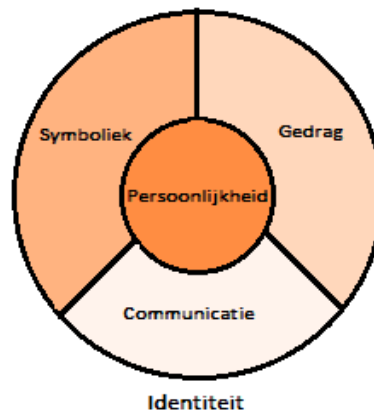
Birkigt en Stadler (zoals geciteerd in van Riel, 2010) zeggen dat de persoonlijkheid van organisaties de basis vormt van hun identiteit. Zij noemen persoonlijkheid de geschiedenis die de organisatie kent, de doelen die een organisatie voor de toekomst heeft en de normen en de waarden die het hanteert. Deze persoonlijkheid wordt vervolgens concreet gemaakt door uitingen middels gedrag, communicatie en symbolen. Blauw (1989) zegt dat een identiteit een optelsom is van alle visuele en niet-visuele uitingen die een organisatie gebruikt om zich te profileren naar de buitenwereld. Ik zou een organisatie-identiteit willen omschrijven als een combinatie van hoe de organisatie zichzelf ziet en de manier waarop dit zelfbeeld zichtbaar wordt.

3.3.1 DE KENMERKEN VAN EEN IDENTITEIT

Over de manier waarop een organisatie haar identiteit het beste zichtbaar kan maken zal men van mening verschillen. Een vormgever zal bijvoorbeeld zeggen dat uiterlijke kenmerken zeer belangrijk zijn, denk aan een logo of huisstijl van een organisatie. Een organisatieadviseur zal zich eerder richten op kenmerken die gaan over hoe de organisatie te werk gaat, zoals het aantal managementlagen en de verdeling van verantwoordelijkheden. Een communicatieadviseur zal zich weer meer richten op communicatieve

uitingen die een identiteit kunnen uitdragen. Dat zijn allemaal stukjes van de grote puzzel die een organisatie-identiteit samen bepalen.

De *corporate-identymix* van Birkigt en Stadler (zoals geciteerd in van Riel, 2010) maakt een eenvoudige weergave van deze puzzel. Het model –te zien in afbeelding 3.3- bestaat uit vier elementen die samen de (organisatie)identiteit vormen: persoonlijkheid, gedrag, symboliek en communicatie.



Afbeelding 3.3: Identiteit volgens Birkigt en Stadler (zoals geciteerd in van Riel, 2010)

Persoonlijkheid wordt zoals gezegd als de diepere kern van de organisatie. Persoonlijkheid geeft aan waar de organisatie voor staat, welke doelen ze heeft en welke normen en waarden gehanteerd worden. Persoonlijkheid is echter niet tastbaar of zichtbaar. De schil die om deze kern heen zit –bestaande uit gedrag, communicatie en symboliek- is wel tastbaar. Alle zichtbare kenmerken die een organisatie typeren komen tot uiting middels één van deze drie elementen. *Gedrag* kan worden gezien als alle handelingen van medewerkers van een organisatie. Dit kan gaan over de manier waarop werkzaamheden worden uitgevoerd tot aan de toon waarop mensen elkaar aanspreken. Gedrag is dus zowel verbaal als non-verbaal. *Communicatie* gaat over alles dat intern of extern wordt gecommuniceerd, ongeacht de manier waarop dit gebeurt. Dit kunnen dus promotiefilmpjes zijn, informatiefolders of een interne memo over het gebruik van de koffieautomaat. *Symboliek* wordt gevormd door met name grafische uitingen als logo's, een huisstijl of bepaald kleurgebruik. Het is een meer impliciete manier om een identiteit te uiten.

De categorisering in dit model vind ik vrij zwart-wit. Er bestaat namelijk overlap tussen de elementen. Zo zou je non-verbaal gedrag ook als communicatie kunnen zien. Bepaalde communicatieve uitingen – bijvoorbeeld een slogan- kunnen weer worden ingedeeld bij symboliek. Je zou dus kunnen stellen dat de scheidslijn tussen de zichtbare identiteitselementen wat dun zijn. Dit heeft echter geen invloed op de

verhouding tussen de zichtbare en onzichtbare kenmerken van identiteit. Het model geeft naar mijn idee dus met name goed weer dat er een onzichtbaar deel van een identiteit is dat middels bepaalde uitingen zichtbaar wordt gemaakt.

Albert en Whetten (1985) stellen ook dat een organisatie-identiteit bestaat uit verschillende kenmerken, die door de leden van de organisatie als typerend voor hun organisatie worden beschouwd. Hoewel dit overeenkomt met de visie van andere wetenschappers, verbinden zij nog een aantal voorwaarden aan deze kenmerken, namelijk:

- *Centraliteit*. De kenmerken zijn over de hele organisatie verspreid en daardoor duidelijk zichtbaar.
- *Continuïteit*. Er bestaat een logisch verband tussen de oorspronkelijke waarden van de organisatie en de zichtbare kenmerken.
- *Onderscheidendheid*. Door onderscheidendheid van kenmerken is de organisatie anders dan andere organisaties.

Deze kenmerken sluiten het model van Birkigt en Stadler (zoals geciteerd in van Riel, 2010) niet uit, maar vullen dat naar mijn idee aan. De identiteitskenmerken in hun model –persoonlijkheid, gedrag, communicatie en symboliek- moeten dan voldoen aan centraliteit, continuïteit en onderscheidendheid. Als er geen sprake is van centraliteit dan zijn kenmerken hoogstens indicatoren van een subidentiteit, immers zullen niet-gedeelde kenmerken geen gedeelde identiteit creëren. Continuïteit kan uitgelegd worden als dat de kenmerken die zichtbaar worden door gedrag, symboliek en communicatie logisch voortvloeien uit de persoonlijkheid van de organisatie. De uiterlijke kenmerken stellen weinig voor als ze niet overeenkomen met datgene waar een organisatie voor staat. Tot slot maakt onderscheidendheid dat de organisatie-identiteit niet te verwarren is met die van een andere organisatie, het garandeert dus de uniekheid van de organisatie.

Een organisatie-identiteit kan mijn inziens als volgt worden samengevat:

Een organisatie-identiteit is de verzameling kenmerken die door medewerkers als typerend voor hun organisatie wordt beschouwd. De kenmerken komen tot uiting middels gedrag, communicatie en symboliek. De uitingen zijn door de hele organisatie zichtbaar, komen voort uit de persoonlijkheid van de organisatie en zijn onderscheidend.

3.3.2 VERSCHILLENDE VORMEN VAN IDENTITEIT

Identiteit wordt dus gevormd door kenmerken die in ogen van de organisatie onlosmakelijk aan haarzelf verbonden zijn. Maar wordt hier organisatie breed hetzelfde over gedacht? Van Riel (2010) stelt van niet.

Hij maakt onderscheid tussen *gewenste identiteit* en *gepercipieerde identiteit*. De gewenste identiteit wordt ingevuld door het hoger management en is de in hun ogen ideale identiteit voor de organisatie. Je zou kunnen zeggen dat het de koers is die het management wil dat de organisatie vaart. De gepercipieerde identiteit is de verzameling kenmerken die volgens de medewerkers typerend is voor de organisatie. Deze hoeft niet per definitie overeen te komen met de gedachtegoed van het hoger management, op de werkvloer wordt misschien waarde gehecht aan andere zaken dan in de bestuurskamer. Er zal door medewerkers daarom mogelijk een andere identiteit geuit worden middels de elementen communicatie, gedrag en symboliek dan gewenst door het hoger management. Het gevolg is dat er een wig kan ontstaan tussen management en de werkvloer. Dit kan leiden tot problemen in de beeldvorming naar buiten toe: is het voor buitenstaanders wel duidelijk waar de organisatie voor staat? Uitingen middels communicatie en symboliek zijn echter door het hoger management echter makkelijk te controleren en te sturen. Denk hierbij aan teksten voor een informatiefolder of een voorstel voor een nieuwe huisstijl. Het management kan deze uitingen toetsen aan zijn eigen beeld over de organisatie, en indien nodig (laten) aanpassen. Identiteit wordt echter ook geuit door gedrag. De vraag is of gedrag net zo makkelijk als communicatie en symboliek te controleren en te sturen is, zodat het management het verschil tussen gewenste identiteit en gepercipieerde identiteit zo klein mogelijk kan maken. Balmer en Wilson (1998) zeggen dat coöperatief gedrag ontstaat zodra medewerkers een hoge mate van identificatie met de organisatie hebben. Deze identificatie wordt op zijn beurt gecreëerd wanneer medewerkers tevreden zijn over bijvoorbeeld hun werkzaamheden, de arbeidsvoorwaarden en de mate waarin ze betrokken worden bij besluitvorming. Gedrag is daarmee dus stuurbaar maar dit proces is niet eenvoudig te realiseren.

Toch geven gewenste identiteit en gepercipieerde identiteit nog steeds geen volledig beeld. Zoals Blauw (1989) stelt is identiteit een optelsom van alle bewuste en onbewuste signalen die een organisatie uitzendt. De bewust uitgezonden signalen zijn weloverwogen uitingen middels gedrag, communicatie en symboliek die gewenste dan wel gepercipieerde identiteit tonen. Echter zullen er ook gedragingen, communicatieve uitingen en symboliek zichtbaar zijn die niet terug te leiden zijn tot een vooringegenomen identiteit. Van Riel (2010) spreekt van een *toegepaste identiteit* die gecreëerd wordt door alle bewuste en onbewuste gedragingen van medewerkers van een organisatie, en van een *geprojecteerde identiteit* waarin alle bewust en onbewust gekozen signalen door communicatie en symboliek weergegeven worden. Aangezien tot nu toe alle drie de zichtbare identiteitsuitingen samen werden genomen in een model zou ik niet nu ineens een tweescheiding willen maken. Daarom voeg ik beide begrippen samen tot een *werkelijke identiteit* waarin alle bewust en onbewust gekozen identiteitsuitingen voorkomen.

Daar de bewuste identiteitsuitingen al onderdeel zijn van de gewenste en gepercipieerde identiteit, zou ik de werkelijke identiteit als volgt samenvatten:

De werkelijke identiteit van een organisatie is de optelsom van de gewenste identiteit, de gepercipieerde identiteit en onbewuste identiteitsuitingen van medewerkers van de organisatie.

3.4 Imago

Net als bij identiteit blijkt dat er ook geen uniforme uitleg bestaat over wat we onder imago verstaan. In het boek van van Riel (2010) worden van het begrip imago dan ook negen verschillende uitleggen door verschillende auteurs aangehaald. Twee voorbeelden:

The sum of the public perceptions of the corporate's personality is what we refer to as the corporate image. (Spector, zoals geciteerd in van Riel, 2010, p. 85).

An image is the set of meanings by which a company is known and through which people describe, remember and relate to it. It is the net result of the interactions of a person's beliefs, ideas, feelings, and impressions about the company. A company will not have an image – people hold images of the company. (Dowling, zoals geciteerd in van Riel, 2010, p. 85)

Imago wordt dus gezien als het beeld dat mensen hebben van een organisatie. Dit beeld is volgens Spector gebaseerd op de perceptie die mensen hebben van de persoonlijkheid –ofwel identiteit- van een organisatie. Volgens Dowling is het beeld een samenspel van overtuigingen, gevoelens, ideeën en impressies die je bij een organisatie krijgt. Imago gaat dus om een interpretatie van de identiteit van een organisatie. Hoewel er overeenkomsten zijn is één groot verschil zichtbaar in beide uitleggen van het begrip. Spector zegt namelijk dat de som van alle percepties het imago van de organisatie maakt, waar Dowling zegt dat een organisatie niet één imago heeft, maar meerdere imago's heeft bij mensen.

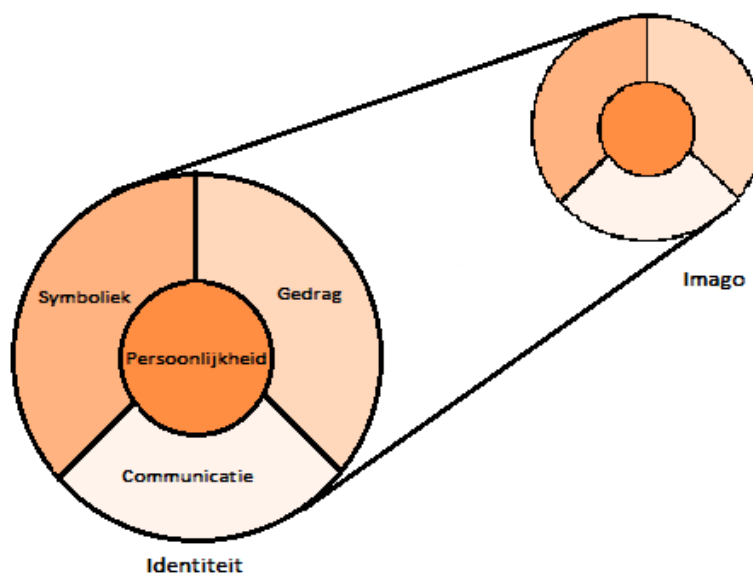
Wat het definiëren van het begrip imago volgens van Riel (2010) verder lastig maakt, is dat imago tegenwoordig door veel –met name Amerikaanse auteurs- als onderdeel van reputatie wordt omschreven. Reputatie wordt dan gezien als de totaalevaluatie van een organisatie, die gecreëerd wordt door deelimago's. Zo kan een organisatie een slecht imago hebben op financieel gebied, maar een goed imago wat betreft de kwaliteit van producten. Het samenvoegen van alle losse imago's maakt dan de reputatie die de organisatie heeft. Anderen gebruiken het begrip imago nog steeds voor deze uitleg –de totaalevaluatie van een organisatie- waardoor imago dus op meerdere manieren wordt gebruikt. Om

verwarring hierover te voorkomen volg ik deze nieuwe visie -waarin imago slechts een deel in van reputatie- niet en gebruik ik de klassieke literatuur over imago.

Ik zou imago willen omschrijven als de interpretatie die mensen van buiten de organisatie maken van de zelfpresentatie van de organisatie. Imago is dus de interpretatie die buitenstaanders hebben van de identiteit van een organisatie.

3.4.1 IMAGO ALS INTERPRETATIE VAN IDENTITEIT

Ook Birkigt en Stadler (zoals geciteerd in van Riel, 2010) zien imago als een afgeleide van identiteit. Zoals in hoofdstuk 3.1 omschreven wordt identiteit in hun ogen zichtbaar door uitingen middels gedrag, communicatie en symboliek. Het totaal van deze uitingen is ontzettend groot. Het is als buitenstaander onmogelijk om alle gedragingen te ervaren, alle communicatieve uitingen te ontvangen en ook alle symboliek te zien. Een organisatie-identiteit is daarom moeilijk, zo niet onmogelijk volledig te vangen door een buitenstaander. In de corporate-identitymix -weergegeven in afbeelding 3.4- geven ze imago daarom als een verkleinde versie van identiteit weer.



Afbeelding 3.4: De corporate-identitymix van Birkigt en Stadler (zoals geciteerd in van Riel, 2010)

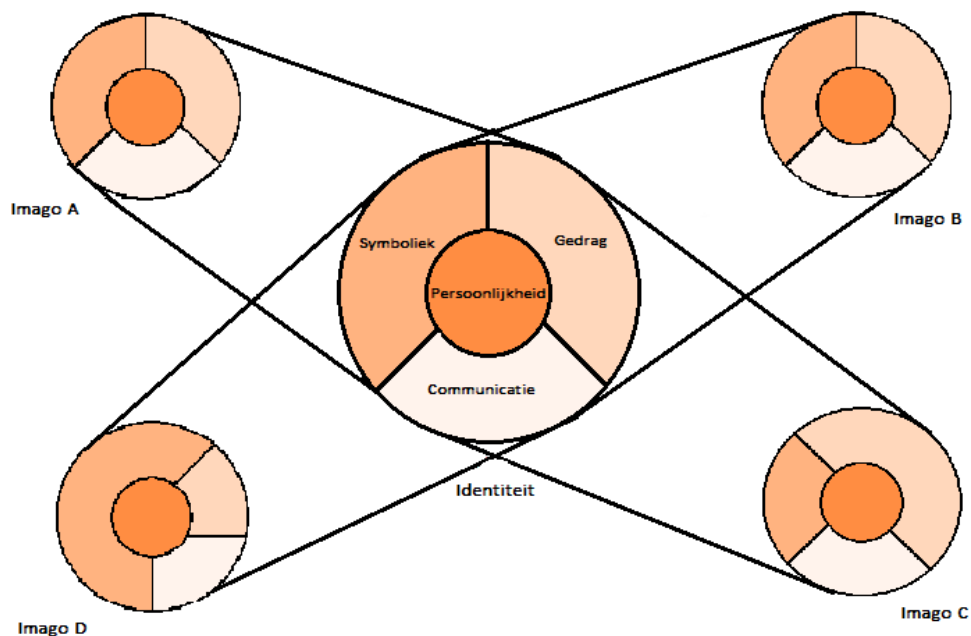
Veel wetenschappers –waaronder Dowling en Birkigt en Stadler- zijn van mening dat er niet iets bestaat als één imago. Het imago dat gecreëerd wordt bij mensen zal verschillen, iedereen kan bepaalde uitingen namelijk op zijn of haar eigen manier interpreteren. Yanow (1996) spreekt niet van uitingen maar gebruikt

het begrip *artefacten*. Dit zijn cultuuruitingen in de vorm van taal, objecten en daden en lijken overeenkomstig met de identiteitsuitingen waar onder anderen Birkigt en Stadler het over hebben. Volgens Yanow hebben artefacten op zichzelf geen betekenis, de betekenis wordt gegeven door de ontvanger van het artefact. Een voorbeeld hiervan is het kleurgebruik dat McDonalds tegenwoordig toepast in haar filialen: de kleur rood is vervangen door groen. Alle groene objecten kunnen worden gezien als een identiteitsuiting middels symboliek (volgens Birkigt en Stadler) of als artefacten (volgens Yanow). Door de ene bezoeker zal de kleur groen worden uitgelegd als dat er tegenwoordig gezonde keuzes in het menu opgenomen zijn als salades en fruit, terwijl de andere bezoeker misschien denkt aan groene energie en duurzaam beleid.

De ideeën van Yanow helpen te begrijpen dat er niet iets is als één identiteit met één bijbehorend imago. Doordat iedereen zijn eigen interpretatie heeft van uitingen als gedrag, communicatie en symbolen zullen er meerdere imago's bestaan bij eenzelfde identiteit. Als je dit volledig in een interpretatief daglicht zet, zou je zelfs kunnen zeggen dat er net zo veel imago's zijn als dat er 'lezers' zijn van een organisatie-identiteit.

Het bestaan van meerdere imago's bij één identiteit is naar mijn idee ook op een andere manier uit te leggen. Iedereen krijgt namelijk andere input voor het creëren van een imago. Het model van Birkigt en Stadler in afbeelding 3.4 laat zien dat organisaties via drie routes hun persoonlijkheid en daarmee hun identiteit uiten: via gedrag, symboliek en communicatie. Het afgeleide imago dat in het model te zien is lijkt gebaseerd op een evenredige input van deze drie onderdelen, de auteurs gebruiken dan ook precies hetzelfde plaatje van identiteit voor imago, maar dan in het klein. Er wordt in het model echter totaal geen rekening gehouden dat niet iedereen dezelfde uitingen ziet. Een voorbeeld bij wederom de McDonalds kan dit verduidelijken. Iemand die iets bestelt bij de McDonalds aan de kassa heeft contact met een medewerker en ziet dus bepaalde gedragingen. Vervolgens kan hij of zij tijdens het wachten op de bestelling in de folders naast de kassa (communicatie) lezen dat het bedrijf veel doorgroeimogelijkheden biedt voor werknemers en geld doneert aan goede doelen. Iemand die bij dezelfde vestiging door de *drive-through* rijdt ziet zowel de medewerker als de folders niet, maar heeft waarschijnlijk andere uitingen van de identiteit gezien. Het imago dat de McDonalds heeft bij beide klanten kan dus enorm verschillen doordat ze andere identiteitsuitingen tot zich hebben genomen, nog ongeacht de interpretatie ervan.

Het bestaan van meerdere imago's bij een identiteit heeft dus twee redenen: niet alleen interpreteert iedereen bepaalde identiteitsuitingen anders, het kan ook per persoon verschillen welke identiteitsuitingen men waarneemt. Daarom heb ik het model van Birkigt en Stadler uit afbeelding 3.4 uitgebreid tot een nieuw model in afbeelding 3.5. Te zien is dat imago A en imago B dezelfde input hebben van identiteitsuitingen, het imago kan echter verschillen door een andere interpretaties van dezelfde uitingen. Imago C is weer anders omdat het grotendeels gebaseerd is op vertoond gedrag, terwijl imago D met name gevoed wordt door symboliek.



Afbeelding 3.5: Verschillende imago's bij één identiteit. Eigen model op basis van Birkigt en Stadler (zoals geciteerd in van Riel, 2010)

3.4.2 IMAGO ALS GEVOLG VAN INFORMATIE OP DRIE NIVEAUS

Het is naar mijn idee te eenvoudig om te zeggen dat imago slechts een eigen interpretatie is van de uitingen van identiteit van een organisatie. Het beeld dat je ergens van hebt kan ook door anderen beïnvloed worden. Bromley (2000) noemt drie niveaus van informatieverwerking die naar mijn idee van toepassing zijn bij het tot stand komen van imago:

- *Primair niveau*: informatieverwerking gebaseerd op de eigen ervaring die mensen hebben.
- *Secundair niveau*: informatieverwerking gebaseerd op de ervaringen van vrienden, kennissen, collega's of familie (directe omgeving).
- *Tertiair niveau*: informatieverwerking gebaseerd op massamediale informatie (informatie die voor iedereen beschikbaar is).

Het primaire niveau is overeenkomstig met het model van Birkigt en Stadler (zoals geciteerd in van Riel, 2010). De kanttekening die ik wel zou willen maken op basis van de vorige paragraaf is dat de eigen ervaring van iedereen anders is en er daarom net zoveel imago's zijn als mensen die een ervaring hebben met een bepaalde identiteit.

Het secundaire niveau is nog niet aan bod gekomen en is naar mijn idee een gemis in het model van Birkigt en Stadler. Jouw eigen beeldvorming zal wel degelijk beïnvloed worden door anderen, zeker aangezien er geen uniform imago bestaat maar iedereen andere betekenissen heeft. Bromley (2000) voegt logischerwijs toe dat hoe dichterbij iemand staat in de relationele sfeer hoe meer invloed deze persoon op jouw betekenisgeving zal hebben. Ook Yanow (1996) betreft anderen in betekenisgeving:

Mensen maken betekenissen, interpreteren de betekenissen van anderen, en communiceren hun betekenis naar en delen deze met anderen. (p. 5)

Het imago dat bij jou opgeroepen wordt bij een organisatie wordt dus beïnvloed door de betekenissen die anderen hebben bij een organisatie –oftewel het imago dat bij anderen heerst.

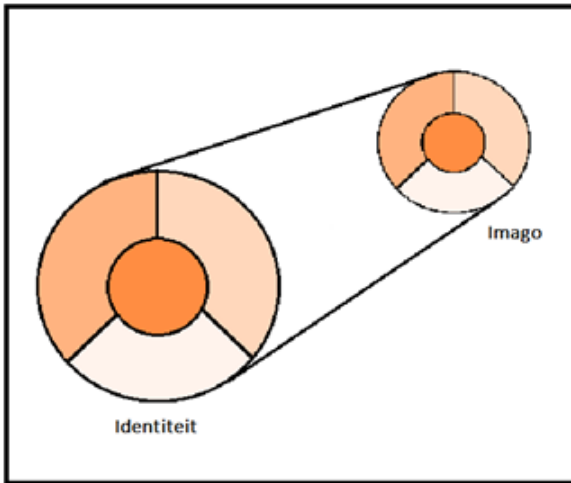
Het tertiaire niveau tot slot komt ook niet aan bod in het model van Birkigt en Stadler. Bromley (2000) stelt dat massamediale informatie veel invloed heeft op hoe mensen bepaalde informatie verwerken en interpreteren. Massamediale informatie is kort samengevat alle informatie met betrekking tot bepaald onderwerp die voor iedereen beschikbaar is. 'Met betrekking tot' benadrukt dat het niet per definitie informatie is die direct over het onderwerp gaat, maar ook indirecte informatie kan zijn. Als het gaat om organisaties kun je bij indirecte informatie denken aan bijvoorbeeld informatie over de branche waarin de organisatie zich begeeft. Een goed voorbeeld hoe massamediale informatie beeldvorming kan beïnvloeden komt voort uit recente gebeurtenissen bij een aantal goede doelen. Doordat bij onder andere stichting ALS en stichting Straatnieuws geld is gestolen door bestuursleden blijken mensen geneigd geen of minder geld meer te geven aan de Brandwondenstichting omdat het vertrouwen in goede doelen is geschaad (Heck & Vennink, 2014). Het beeld –ofwel het imago- van de ene organisatie is vervormd door informatie over andere organisaties.

Het model van Birkigt en Stadler (zoals geciteerd in van Riel, 2010) en de drie niveaus van Bromley (2000) sluiten elkaar naar mijn idee niet uit maar complementeren elkaar. Door de drie niveaus van informatieverwerking te combineren met het model waarin identiteitsuitingen een imago creëren ontstaan nieuwe modellen. Deze zijn afgebeeld in afbeelding 3.6. In afbeelding 3.6 zie je het model van

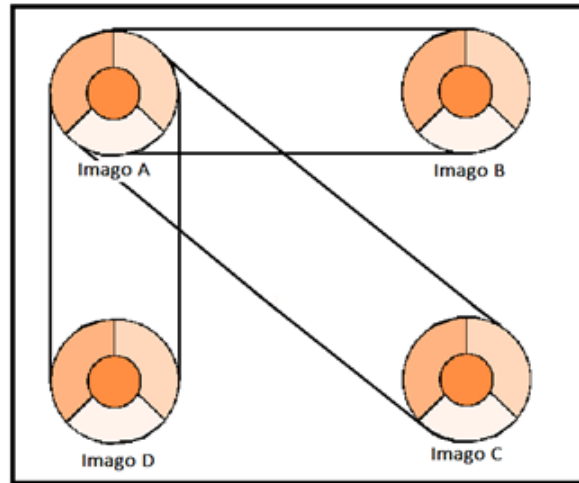
Birkigt en Stadler. Hier wordt het imago gecreëerd door de eigen ervaringen met een organisatie. Het is de eigen interpretatie van de identiteitsuitingen van een organisatie die jou bereiken, waardoor het model tegelijk het primaire niveau van Bromley uitbeeldt. Afbeelding 3.6 b is een eigen model. Het laat zien hoe het imago dat bij jou is gecreëerd -uitgebeeld zoals in het model van Birkigt en Stadler- ook wordt beïnvloed door anderen, waarmee het een grafische weergave is van het secundaire niveau van Bromley. Imago A wordt in dit geval nog beïnvloed door imago B, C en D. Het model veronderstelt echter net zo goed dat Imago B wordt beïnvloed door Imago A. Hetzelfde geldt voor C en D. Wat ik hiermee wil aangeven is dat secundaire informatieverwerking een wederkerig iets is, men beïnvloedt elkaar. In afbeelding 3.6 c staat vervolgens dat imago ook wordt beïnvloed door massamediale informatie. Het is een eigen model op basis van het tertiaire niveau van Bromley. Tot slot het ik alle onderdelen samengevoegd in afbeelding 3.6 d, waarin je ziet dat imago iets is dat beïnvloed wordt door zowel je eigen ervaringen, het imago dat bij anderen heerst en massamediale communicatie. Bovendien zie je in het model dat er meerdere imago's bestaan bij dezelfde identiteit en massamediale informatie die beschikbaar is.

Samengevat zou ik de volgende omschrijving van het begrip imago willen maken, zoals die te zien is in afbeelding 3.6 d:

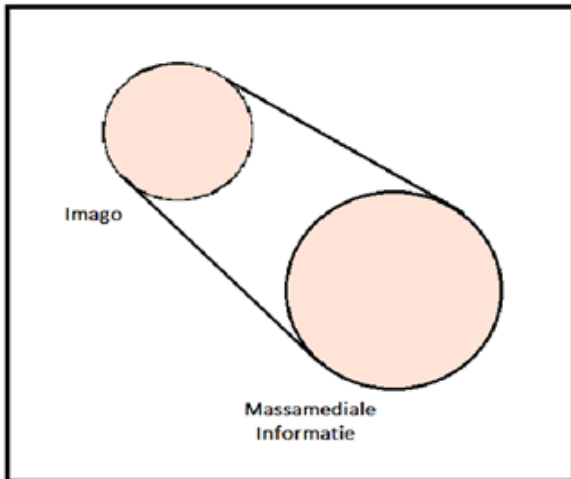
Imago is het beeld dat individuen hebben van een organisatie, gebaseerd op de eigen interpretatie van uitingen van de identiteit van een organisatie, in combinatie met het beeld dat anderen van de organisatie hebben en de massamediale informatie die beschikbaar is met betrekking tot de organisatie.



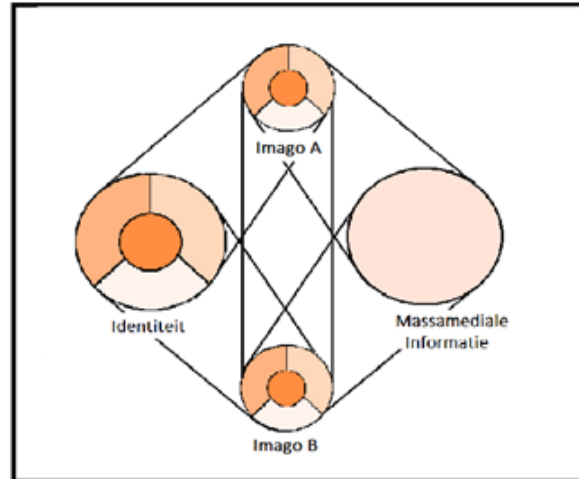
3.6 a. Imagovorming volgens Birkigt&Stadler en primair niveau Bromley.



3.6 b. Imago's beïnvloeden elkaar. Eigen model op basis van Birkigt&Stadler en secundair niveau Bromley.



3.6 c. Imago beïnvloed door massamediale informatie. Eigen model op basis van tertiair niveau Bromley.



3.6 d. Eigen model imagovorming op basis van Birkigt&Stadler en de drie niveaus van Bromley.

Afbeelding 3.6 a t/m d: De modellen van Birkigt en Stadler (zoals geciteerd in van Riel, 2010) en Bromley (2000) vormen nieuwe modellen voor imagovorming.

Ik wil een aantal bescheiden kanttekeningen plaatsen bij het model in afbeelding 3.6 d. Allereerst is het een versimpelde weergave van de werkelijkheid, alleen al omdat er slechts twee imago's zijn afgebeeld, terwijl er in principe een ontelbaar aantal imago's bestaat. Het laten zien van twee imago's geeft echter aan dat het ene imago het andere beïnvloedt en andersom.

Daarnaast zou je kunnen beredeneren dat imagovorming zoals weergegeven in afbeelding 3.6 a van Birkigt en Stadler niet alleen maar eenrichtingsverkeer is. Het is goed voor te stellen dat een bepaald imago ook invloed kan hebben op de identiteit van een organisatie. Indien een organisatie een heel slecht imago heeft doordat medewerkers zich op een bepaalde manier gedragen, dan zal de organisatie pogen dit gedrag te veranderen, met als doel het imago weer positief te veranderen. Aan de andere kant is gedrag slechts een uiting van persoonlijkheid, dus als imago het gedrag verandert hoeft dat niet direct de persoonlijkheid van de organisatie te veranderen.

Tot slot kun je de vraag stellen in hoeverre massamediale informatie op zichzelf staat. Massamediale informatie zal ongetwijfeld ook deels worden beïnvloed door organisaties zelf. Als bepaalde massamediale informatie een negatief beeld creëert van een organisatie zal de organisatie dat proberen tegen te gaan. Dit kunnen ze doen door hun communicatieve identiteitsuitingen aan te passen. Met bijvoorbeeld een mediacampagne kan de organisatie de massamediale informatie weer proberen positief te beïnvloeden.

Ondanks deze kanttekeningen acht ik het bovenstaande model zeer bruikbaar om iets te zeggen over de imago's die organisaties hebben. Je kunt het goed gebruiken om aan te tonen hoe een imago van een organisatie tot stand is gekomen. Hierdoor wordt ook inzichtelijk gemaakt waar een organisatie zelf invloed kan hebben op het creëren van een imago, waardoor organisaties het proces van imagovorming eventueel nog positief kunnen beïnvloeden.

4. CONTEXTUEEL HOOFDSTUK: DE TRANSITIE JEUGDZORG

In dit contextuele hoofdstuk wordt de transitie jeugdzorg uiteengezet. Achtereenvolgens komen de oude wetgeving aan bod, de resultaten van evaluaties daarover, de paradigmaverandering die hierdoor ontstaan is en tot slot de nieuwe wetgeving die ingegaan is. Per onderdeel zal ik aangegeven in welke transitiefase van Rotmans (2003) het deel zich bevindt. Daarnaast zal ik aangeven waar de invloed van Nieuw Publiek Management op de transitie zichtbaar wordt.

4.1 Wet op de jeugdzorg

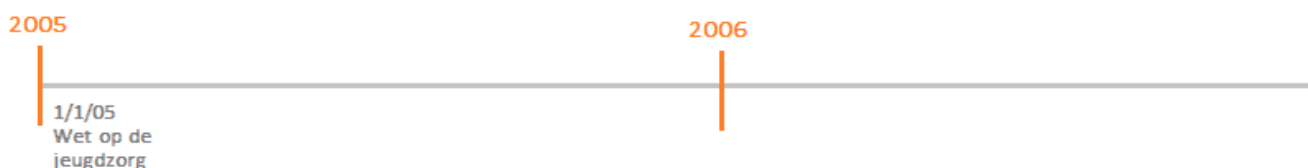
De wetgeving met betrekking tot jeugdzorg stond vastgelegd in de *Wet op de jeugdzorg*. Deze is op 1 januari 2005 in werking getreden. In deze wet wordt de volgende definitie van jeugdzorg gegeven:

Jeugdzorg: ondersteuning van en hulp aan jeugdigen, hun ouders, stiefouders of anderen, die een jeugdige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden, bij opgroei- of opvoedingsproblemen of dreigende zodanige problemen (hfd 1 art 4 Wet op de jeugdzorg 2004).

Een van de belangrijkste doelen van deze wet is het toegankelijk maken van jeugdzorg. Het grootste onderdeel hiervan is het openen van *Bureau Jeugdzorg*. Het doel van dit bureau is te zorgen dat zowel kind, ouders en voogden als professionals makkelijk toegang kunnen vinden tot jeugdzorg. Het bureau stelt vast of een jeugdige zorg nodig heeft en maakt een indicatie welke zorg dat dan moet zijn. Naast deze indicatiestelling helpt het bureau ook bij het daadwerkelijk realiseren van zorg, voornamelijk door begeleiding in het doorverwijsproces. Andere taken die bij het bureau zijn ondergebracht zijn onder andere een meldpunt voor kindermishandeling en het faciliteren van jeugdreclassering (Bureau Jeugdzorg, 2014).

4.1.1 STELSEL WET OP DE JEUGDZORG

Jeugdzorg is in drie stappen opgedeeld: de nulde lijn, de eerste lijn en de tweede lijn. In afbeelding 4.1 wordt dit schematisch weergegeven. In eerste instantie is er de *nulde lijn*, ook wel het voorveld genoemd. Hieronder vallen algemene jeugdvoorzieningen waar iedere jeugdige gebruik van maakt, zoals scholen en kinderopvang. De nulde lijn is de leefomgeving waarin ieder kind normaal moet kunnen opgroeien en is gericht op de ontwikkeling van het kind. Er is met name sprake van preventie –het voorkomen van

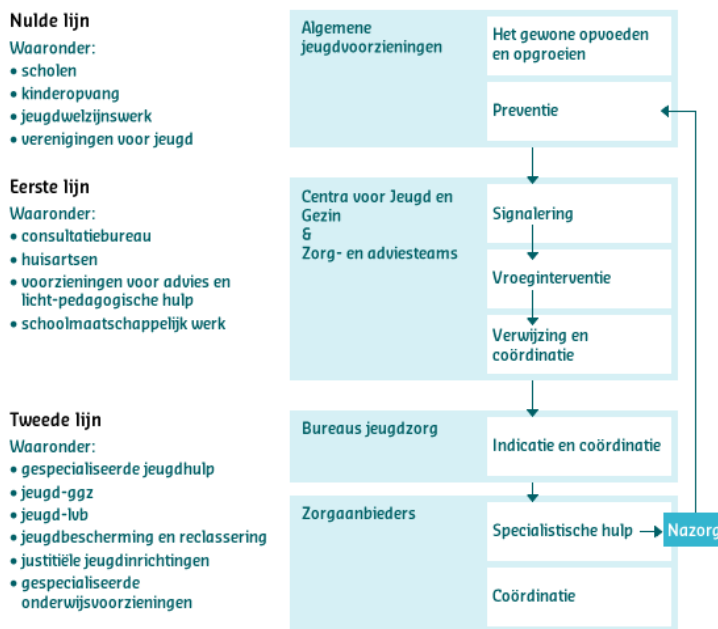


problemen in de ontwikkeling- maar ook vroege signalering van mogelijke problemen. Denk aan een meester op de basisschool die afwijkingen in de ontwikkeling van een kind signaleert.

De *eerste lijn* bestaat uit instellingen waar de eerste stappen worden gezet indien iemand hulp nodig heeft. Het is veelal lichte zorg waar je zonder verwijzing gebruik van kunt maken. Een voorbeeld hiervan is een huisarts of het centrum voor jeugd en gezin. Zoals in afbeelding 1 te zien is hier vooral sprake van signalering en verwijzing van jeugdigen die meer zorg nodig hebben. Hierbij komt Bureau Jeugdzorg kijken, dat opereert tussen de eerste en tweede lijn.

In de *tweede lijn* zitten de specialistische voorzieningen waarnaar de jeugdige moet zijn doorverwezen. Je zou kunnen zeggen dat dit de lijn is waarin daadwerkelijk hulp wordt verleend. Daar jeugdzorg zeer divers van aard is valt onder de tweede lijn dan ook zeer diverse specialistische zorg. Voorbeelden zijn geestelijke gezondheidszorg voor jeugd (jeugd-ggz), kinder- en jeugdpsychiatrie, licht verstandelijke gehandicaptenzorg voor jongeren (jeugd-lvg), jeugdreclassering, speciaal onderwijs en pleegzorg.

Samenvattend is in de nulde lijn sprake van preventie en vroege signalering van problemen, in de eerste lijn indicatiestelling van daadwerkelijke problemen en verwijzing naar de juiste zorg en wordt tot slot in de tweede lijn specialistische hulp verleend (Nederlands Jeugd Instituut [NJI], 2014b).



Afbeelding 4.1: Oude Afbeelding jeugdzorgstelsel (NJI, 2014b)

2007

2008

4.1.2 EVALUATIE WET OP DE JEUGDZORG

In de Wet op de jeugdzorg (2004) is vastgesteld dat de wet ook geëvalueerd moet worden:

Onze ministers zenden binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk (art 110 lid 1).

Dit is gebeurd. Door het gaan evalueren van het oude systeem is de status quo doorbroken en is de transitie in de eerste fase –de verkenningsfase- van Rotmans (2003) gekomen. In opdracht van de ministerie voor Jeugd en Gezin en het ministerie van Justitie heeft adviesbureau BMC een evaluatieonderzoek naar de Wet op de jeugdzorg uitgevoerd. Drie grote problemen komen aan bod:

- *Focus op probleemjeugd.* De focus ligt volgens het onderzoeksbureau in het huidige stelsel teveel op probleemjeugd. Er gaat veel aandacht en geld naar de gespecialiseerde –ofwel de tweedelijns- zorg. Het gevolg hiervan is een verminderde aandacht voor de gewone ontwikkeling van jongeren –de nulde lijn- en de kwaliteit van voorzieningen in de eerste lijn. Door minder aandacht te besteden aan preventie en vroege signalering worden de problemen in de toekomst mogelijk groter en onbeheersbaar.
- *Weinig transparantie.* Er is een enorme hoeveelheid en een grote diversiteit aan instellingen. Deze worden vervolgens ook nog eens door verschillende overheden aangestuurd of gefinancierd. Hierdoor is de jeugdzorg totaal niet transparant, hetgeen juist het doel was van de Wet op Jeugdzorg.
- *Traag doorverwijsmechanisme.* In het huidige systeem moet veel worden doorverwezen. Indien een kind, ouder of professional een mogelijk probleem signaleert, moeten meerdere stappen worden ondernomen tot een kind daadwerkelijk hulp krijgt. Procedures zijn vaak langdurig en onoverzichtelijk waardoor niet adequaat gehandeld kan worden (BMC, 2009).

In het rapport komt verder naar voren dat vraag naar jeugdzorg in de eerste jaren van de wetgeving is gestegen met gemiddeld 10% (TNO, zoals geciteerd in BMC, 2009). Volgens de onderzoekers is dit mogelijk te verklaren door een verminderde focus op preventie en signalering in de nulde- en eerste lijn.

2009

Evaluatie Wet op
de jeugdzorg

2010

April 2010
nieuwe kabinetsvisie
op jeugdzorg

4.2 Naar een nieuw jeugdzorgstelsel

Rouvout en Hirsch Ballin, respectievelijk minister van Jeugd en Gezin en minister van Justitie van het demissionaire kabinet Balkenende IV geven in april 2010 in een kamerbrief voor het eerst sinds de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg hun visie op de toekomst van de jeugdzorg. In de brief wordt aangegeven dat ze in de toekomst de eigen kracht van jeugdigen willen versterken, meer ondersteuning willen bieden en kwalitatief goede zorg zo dichtbij mogelijk willen brengen. Dit alles willen ze realiseren door de bestuurlijke verantwoordelijkheid uiteindelijk bij gemeenten te leggen (Rouvoet & Hirsch Ballin, 2010). Hiermee komen direct meerdere punten van Nieuw Publiek Management volgens Osborne en Gaebler (1992) naar voren. De overheid presenteert een heldere visie (punt 4). Ze stuurt aan op effecten in plaats van middelen (punt 5) door het effect ‘eigen kracht moet worden versterkt’ te noemen en niet de middelen die dat moeten bereiken. Tot slot wordt door decentralisatie van zorg efficiëntie beoogd (punt 9). Eind september 2010 bereikten VVD en CDA, met steun van de PVV het regeerakkoord ‘Vrijheid en Verantwoordelijkheid’ (VVD & CDA, 2010). Het kabinet Rutte I neemt de kabinetsvisie van Balkenende IV over:

In lijn met het advies van de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, worden gefaseerd alle taken op het gebied van jeugdzorg overgeheveld naar de gemeenten. (p. 20)

De Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg waar de coalitiepartijen VVD en CDA naar verwijst is een parlementaire werkgroep die in het leven was geroepen door de Tweede Kamer van het kabinet Balkenende IV naar aanleiding van de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg die door BMC in 2009 was uitgevoerd. In het eindrapport van deze werkgroep wordt geadviseerd te onderzoeken hoe jeugdzorg naar gemeenten kan worden overgeheveld (WTJ, 2010).

Veldhuijzen van Zanten-Hyllner en Teeven, toentertijd respectievelijk staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en staatssecretaris van Veiligheid en Justitie gaven in een transitiebrief verder invulling aan het beoogde nieuwe jeugdzorgstelsel (2011). Voor het eerst wordt de term *transitie* duidelijk gebruikt voor de overgang van een oud naar een nieuw zorgstelsel. In de brief wordt verder aangegeven dat de Wet op de jeugdzorg niet aangepast maar vervangen zal worden.

2011

September 2010
regeerakkoord
VVD&CDA

Oktober 2011
Aankondiging nieuwe
wet voor jeugdzorg

Door het vallen van het eerste kabinet van Rutte komt de transitie jeugdzorg in een stroomversnelling. Coalitiepartners VVD en PVDA nemen in hun regeerakkoord 'Bruggen Slaan' (2012) veel hardere afspraken op over jeugdzorg dan het vorige kabinet:

De jeugdzorg wordt in 2015 gedecentraliseerd naar gemeenten. De decentralisatie omvat alle onderdelen: de jeugdzorg die nu een verantwoordelijkheid is van de provincie, de gesloten jeugdzorg onder regie van Volksgezondheid Welzijn en Sport, de jeugd-GGZ die onder de ZVW valt, de zorg voor lichtverstandelijk gehandicapten jongeren op basis van de AWBZ en de jeugdbescherming en jeugdreclassering van Veiligheid en Justitie. Deze decentralisatie wordt gecoördineerd op het ministerie van VWS. (p. 25)

Met name door het vaststellen van een termijn waarin de transitie plaatsvindt komt deze in een stroomversnelling. Daarnaast is nu vastgesteld dat de transitie de volledige jeugdzorg omvat. In het regeerakkoord wordt het doel van de transitie als volgt verwoord:

De decentralisatie moet ertoe bijdragen dat de eigen kracht, het sociale netwerk en de voorzieningen in een gemeente beter worden benut. Het accent zal steeds liggen op participatie in de samenleving. (p. 25)

Hieruit blijkt dat de nieuwe regering het voorveld –de nulde en eerste lijn- wil versterken door meer gebruik te maken van directe omgeving van het kind. Hiermee wordt gehoor gegeven aan de uitkomsten van het onderzoek van BMC (2009) waarin wordt bepleit dat er meer aandacht moet worden gegeven aan de ontwikkeling van het kind en het vroeg signaleren en voorkomen van problemen –oftewel de nulde en eerste lijn, in plaats van focussen op probleemjongeren in de tweede lijn. De nieuwe regering volgt hiermee ook een internationale trend, het decentrale jeugdzorgbeleid is namelijk niet uniek in Europa. Onderzoek van het NJI (2012) laat zien dat het kabinet een aantal landen uit de EU volgt dat dezelfde richting heeft gekozen. Zo heeft Denemarken grote delen van de jeugdzorg al in 2007 gedecentraliseerd en heeft Finland zich gefocust op vroege ondersteuning van kinderen en hun ouders.

In de meerjarenvisie die de Inspectie Jeugdzorg (2012) heeft opgesteld voor de periode 2012-2015 wordt ook gepleit voor een versterking van het voorveld, met waar nodig ondersteuning van professionals:

2012

Definitiefase Jeugdwet

Oktober 2012
regeerakkoord
PVDA&VVD

Een leefomgeving die van goede kwaliteit en veilig is geeft kinderen de basis voor welbevinden en uitzicht op een kansrijke ontwikkeling. Ouders en verzorgers moeten als dat nodig is gesterkt worden in hun kracht om hun kinderen een veilige leefwereld en voldoende kansen voor ontwikkeling te bieden. Professionals moeten in hun werk aansluiten bij die kracht en verantwoordelijkheid van ouders en gebruik maken van de ideeën en opvattingen van kinderen.

(p. 3)

Alles bij elkaar genomen wordt een *paradigmaverandering* zichtbaar: men gaat anders kijken naar jeugdzorg. Waar vroeger de focus lag op het behandelen van jongeren die al hulpbehoevend waren, wordt nu meer de aandacht gevestigd op het versterken van de ontwikkeling van jongeren en het vroegtijdig bieden van zorg, die door de decentralisatie altijd in de buurt is. Dit is één op één over punt 8 van Osborne en Gaebler (1992) te leggen: de overheid moet anticiperen in plaats van corrigeren.

4.2.1 TRANSITIE EN TRANSFORMATIE JEUGDZORG

In een overzichtssheet dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG, 2012) heeft opgesteld is uiteengezet hoe de transitie van het oude naar het nieuwe stelsel in de periode 2012 tot 2015 verloopt. In afbeelding 4.2 is deze overzichtssheet te vinden. Zoals te zien is wordt de periode tot 2012 de definitiefase genoemd, van 2012 tot 2014 vindt de ontwerpfasen plaats en in 2014 begint de implementatiefase. Deze laatste fase wordt onderverdeeld in zowel de implementatie van de wet in 2014 als het in werking treden van de nieuwe wet per 1 januari 2015. In deze periode lijkt de tweede fase van Rotmans (2003) plaats te vinden, de *take-off*. De verandering wordt langzaam ingezet.

In de gezamenlijke transitieagenda, opgesteld door het Rijk, VNG en het Interprovinciaal Overleg (IPO) (2012) wordt het belangrijke verschil tussen de *transitie* en *transformatie* uitgelegd:

Ervaringen met eerdere decentralisatietrajecten en complexe invoeringstrajecten laten zien dat het nuttig is om een stelselwijziging niet als één geheel te bekijken en uit te voeren, maar daar verschillende dimensies in te onderscheiden. In de stelselwijziging van de jeugdzorg onderscheiden we twee dimensies, een bestuurlijk en organisatorische transitie en zorginhoudelijke transformatie. Beiden maken onderdeel uit van het veranderingsproces en zijn

2013

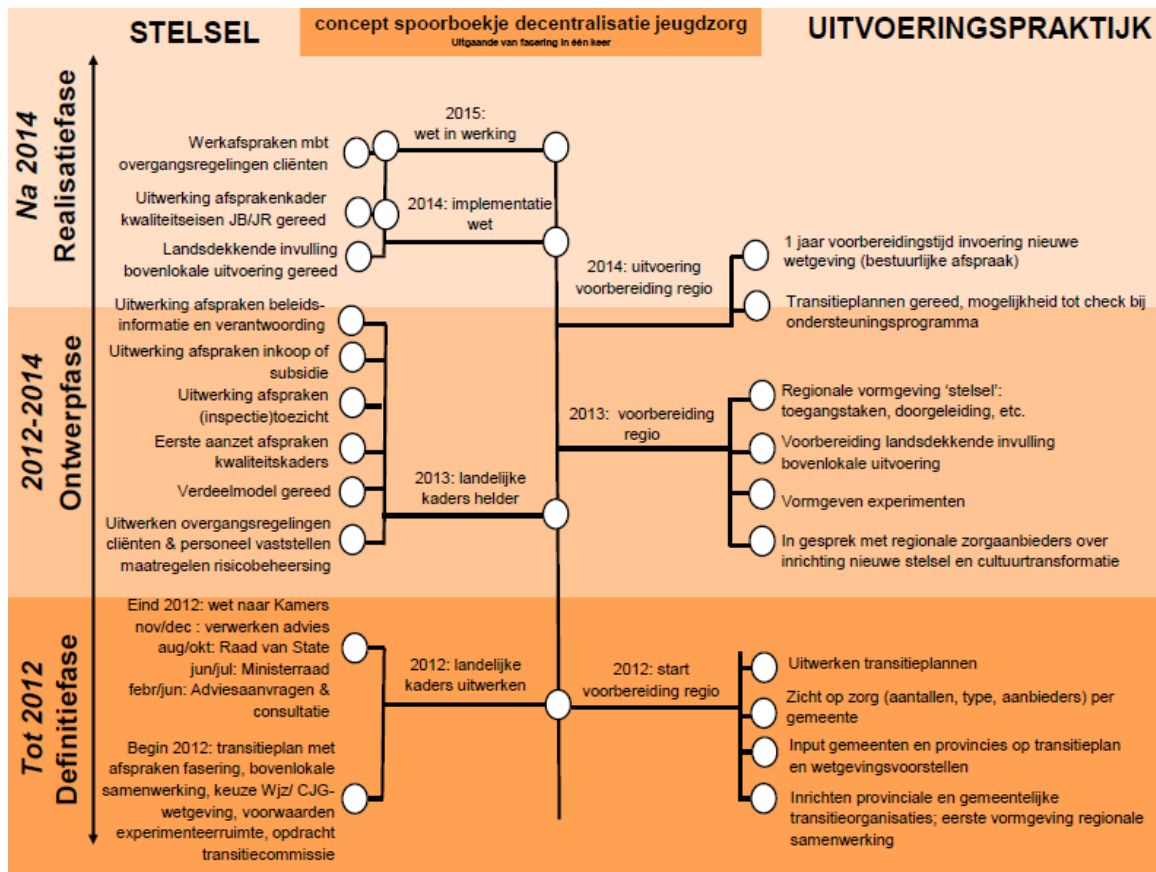
Januari 2013
eerste rapport TSJ

Ontwerpfase Jeugdwet

Juni 2013
tweede rapport TSJ

daarmee niet van elkaar te scheiden. In de verdere aanpak is het echter wel van belang beide aspecten van het veranderproces van elkaar te onderscheiden. (p. 4)

De transitie waar steeds over gesproken wordt is dus enkel de organisatorische verandering die de nieuwe wet met zich meebrengt. Een voorbeeld is het regionaal organiseren van jeugdzorg ofwel de decentralisatie. De inhoudelijke verandering die de zorg ondergaat wordt de transformatie genoemd.



Afbeelding 4.2: Concept spoorboekje decentralisatie jeugdzorg (VNG, 2012).

2014

Februari 2014
derde rapport TSJ

18/2/2014
Jeugdwet aangenomen
in Eerste Kamer

Juni 2014
vierde rapport TSJ

4.3 Jeugdwet

De Eerste Kamer heeft op 18 februari 2014 de *Jeugdwet* aangenomen. Met het aannemen van deze wet is de versnellingsfase -waarin de transitie zelf plaatsvindt- begonnen. In de wet staat dat deze de Wet op de jeugdzorg vervangt (art 11 lid 7 Jeugdwet). Daarnaast wordt hierin ook een aantal andere onderdelen van jeugdzorg opgenomen die onder andere wetten vielen, waaronder jeugd-ggz en jeugd-lvb. Hiermee is de wet nog meer allesomvattend op het gebied van jeugdzorg, met als doel jeugdzorg overzichtelijker en transparanter te maken (Rijksoverheid, 2014). In de begripsbepalingen van de jeugdwet (hfd 1 art 1.1) wordt niet meer gesproken van jeugdzorg, deze term is vervangen door *jeugdhulp*. Dit is al een opmerkelijk verschil waarin de paradigmaverandering naar voren komt. In plaats van te spreken over 'zorgen voor' wordt het nu 'helpen bij'. Deze bewuste woordkeuze onderstreept het idee dat de nieuwe wetgeving gebaseerd is op eigen kracht van jongeren, die ondersteund wordt door professionals.

In een *factsheet* dat uitgegeven is door de ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Veiligheid en Justitie (V&J) (2013) staat hoe het nieuwe stelsel eruit komt te zien:

In het nieuwe jeugdstelsel worden gemeenten verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp (dus inclusief specialistische hulp zoals jeugd-ggz, jeugd-lvb en gesloten jeugdhulp in het kader van ernstige opgroei- en opvoedingsproblemen), de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. (p. 3)

4.3.1 UITGANGSPUNTEN JEUGDWET

Bij het uitvoeren van die verantwoordelijkheden is een duidelijke missie geformuleerd:

- *Het kind en de opvoeder staan centraal.* Dit betekent dat het stelsel zo ingericht moet zijn dat er ondersteuning plaatsvindt bij het opvoeden van kinderen, in plaats van dat de opvoeding wordt overgenomen door professionals.
- *De eigen kracht wordt versterkt.* De ondersteuning die geboden wordt is erop gericht dat jongeren zo lang mogelijk zonder hulp verder kunnen.
- *Ondersteuning moet vroegtijdig plaatsvinden.* Door problemen vroeg te signaleren en ondersteuning dicht bij huis aan te bieden moet hulp snel in gang kunnen worden gezet. Het doel hiervan is escalatie van problemen te voorkomen en doorschuifgedrag te voorkomen.

2015

1/1/2015 ingangsdatum Jeugdwet

- *Algemene voorzieningen moeten worden benut.* Algemene voorzieningen moeten een goed bereik hebben. Er moeten geen belemmeringen zijn om gebruik te maken van voorzieningen als wijkcentra, verenigingen en speeltuinen. Daarnaast moeten de voorzieningen zichtbaarder worden.
- *Één gezin, één plan.* Indien ondersteuning aan jongeren en gezinnen nodig is moet dit goed gecoördineerd worden. Dit betekent dat er één plan moet zijn, waar zo min mogelijk professionals bij betrokken zijn en zo min mogelijk bij wordt doorverwezen. Goede samenwerking van instellingen is hierbij noodzakelijk.
- *Ondersteuning is vasthoudend.* Zodra er ondersteuning wordt geboden –in welke vorm dan ook– is deze vasthoudend. Hiermee wordt bedoeld dat de zorg zo lang duurt als nodig is voor het kind en de omgeving (VWS & V&J, 2013).

Verder zal de toegang tot jeugdzorg niet meer geregeld worden door Bureau Jeugdzorg, maar zal ook deze verantwoordelijkheid naar regionaal niveau worden verplaatst. Gemeenten zijn zelf verantwoordelijk van de invulling van deze taak. Een veel gekozen vorm is het gebruik maken van wijkteams, waarin verschillende deskundigen zitten die indicatiestelling doen en indien nodig specifieke hulp inschakelen. Het beoogde voordeel van wijkteams is dat ze dicht bij huis opereren en snel in actie kunnen komen. Een andere vorm die voorkomt is het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) een duidelijke rol geven in elke wijk (NJI, 2014d).

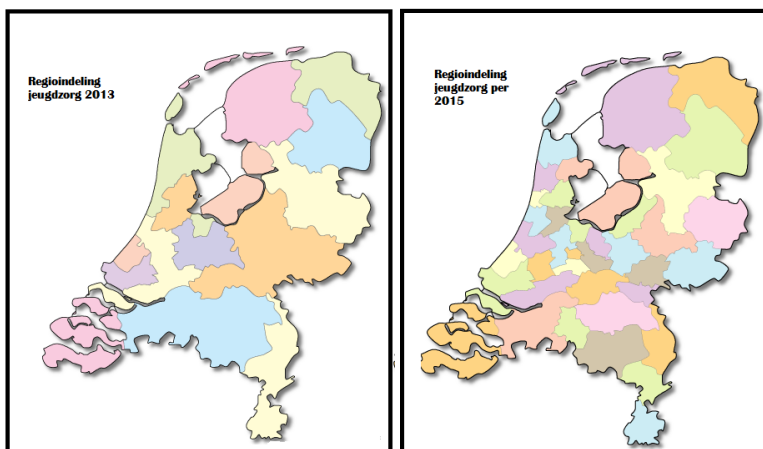
De bovenstaande punten verhullen een aantal punten van Nieuw Publiek Management volgens Osborne & Gaebler. Het bestaan van een heldere visie en missie –punt 4- en het sturen op effecten in plaats van middelen –punt 5- komen wederom aan bod. Ook blijkt hieruit dat de overheid klantgericht wil zijn –punt 6-: het gaat erom hoe de jongeren het beste geholpen kunnen worden, zo snel mogelijk en als het kan in de eigen omgeving. Niet wat voor de overheid maar wat voor de burger het beste is staat centraal.

De bovenstaande punten ondersteunen de paradigmaverandering dat er meer aandacht voor het voorveld moet komen –het voorkomen van problemen, ofwel anticiperen- in plaats van het behandelen van probleemjongeren –het genezen van problemen ofwel corrigeren. Hoewel gekozen is voor deze focus wordt nog steeds alle ruimte geboden voor behandeling van jongeren indien dit nodig is, gemeenten worden immers geacht een volledig zorgaanbod aan te bieden –dus ook specialistische hulp in de tweede lijn.

4.3.2 DE IMPLEMENTATIE VAN DE JEUGDWET

Het aanbieden van een volledig jeugdzorgpakket in elke gemeente vraagt om een grote verandering. Veel voorzieningen zijn gevolg van een decennialange ontwikkeling in een bepaalde regio en zijn niet het gevolg van een georganiseerde planning door de overheid. De vraag naar specialistische jeugdzorg wordt nu nog vaak beantwoord door aanbod in een andere regio. Een voorbeeld hiervan is zorg voor (licht) verstandelijk beperkte jongeren. Niet in elke gemeente zijn hiervoor de juiste voorzieningen, met name in dunbevolkte gebieden in Nederland komt het voor dat de juiste zorg verder weg van huis is (NJI, 2014a).

Tijdens de voorbereiding op de transitie is gebleken dat decentralisatie naar gemeenteniveau niet overal haalbaar is. Sommige gemeenten zijn te klein om een volledig zorgpakket aan te bieden: er is simpelweg niet genoeg vraag en aanbod voor. Daarnaast is gebleken dat het moeilijk is een eerlijke kostenverdeling te maken voor kleinere gemeenten. Omdat gemeenten een zorgbudget krijgen naar ratio van het aantal inwoners krijgen kleine gemeenten een lager budget. Indien daar toevallig relatief meer hulpbehoevenden wonen die dure nodig hebben kan een gemiddeld genomen budget ineens niet meer toereikend zijn voor het volledige jeugdzorgpakket in die gemeente. Om deze kosten het best te spreiden blijkt een inwonersaantal van 300.000 een minimum vereiste voor een geslaagde decentralisatie. Daarom is uiteindelijk gekozen voor regio's in plaats van gemeenten. Het overwegen van kosten, bepalen van budgetten en denken in termen van haalbaarheid en rendement laten ook zien hoe het rendementsdenken van Kjaer (2004) doorvloeit in de transitie jeugdzorg. Inmiddels hebben alle gemeenten zich onderverdeeld in 41 regio's waarin een *transitiearrangement* is opgesteld. Hierin zijn afspraken gemaakt met gemeenten en zorgaanbieders over de verdeling van het jeugdzorgaanbod (VWS, 2014). In afbeelding 4.3 is de oude en nieuwe regio-indeling van jeugdzorg te zien.



Afbeelding 4.3: Regio-indeling van Jeugdzorg in 2013 en 2015 (VWS, 2014).

In sommige regio's zal dus een tekort aan bepaalde zorg zijn en in andere wellicht een overschot. Het doel is een dekkend zorgaanbod voor alle 41 regio's te creëren en de vraag die dat oproept is in hoeverre huidige zorgaanbieders hun positie kunnen behouden of in welke mate zij die aan moeten passen. Deze vraag staat centraal in een onderzoek dat adviesbureau Boer&Croon (2012) in opdracht van Jeugdzorg Nederland heeft uitgevoerd:

De insteek van deze studie was vooral strategisch van aard, gericht op de effecten op hoofdlijnen van de veranderingen voor de aanbieders van jeugdzorg. Vragen die daarbij aan de orde kwamen zijn onder meer: welke typen aanbieders zullen er in de toekomst zijn en kunnen de huidige aanbieders in hun huidige vorm en schaal overleven. (p. 4)

In het onderzoek worden twee fases geschetst die zullen ontstaan als gevolg van de transitie. In de eerste fase zullen gemeenten samenwerken met huidige zorgaanbieders in de regio en “daarbij nodigen ze alle partijen in het veld uit om gezamenlijk te werken aan de meest optimale inrichting van het zorgaanbod” (p. 11). De gemeente wordt in deze fase een *coöperatieve beleidspartner* genoemd. Verwacht wordt dat gemeenten aanvankelijk voor deze strategie zullen kiezen omdat er nog niet veel kennis in huis is over (jeugd)zorg. Door samen te werken met zorgaanbieders wordt deze kenniskloof gedicht, zij hebben immers de juiste kennis wel in huis. Bovendien kan hiermee zorgcontinuïteit op korte termijn worden gegarandeerd. Hiermee wordt bedoeld dat de zorg die jeugdigen ontvangen in de periode van de transitie niet ineens stop wordt gezet. Uit paragraaf 4.3.1 blijkt dat deze arrangementen medio 2014 voor alle regio's zijn afgesloten (VWS, 2014). Daaruit kan geconcludeerd worden dat medio 2014 alle regio's zich nog in de eerste fase hebben bevonden en als coöperatieve beleidspartner hebben opgetreden.

De tweede fase die besproken wordt blijkt verder vooruit. Verwacht wordt dat gemeenten uiteindelijk meer inhoudelijke kennis gaan vergaren over (jeugd)zorg waardoor ze bewustere keuzes kunnen maken bij het inkopen van zorg. De gemeente zal onder blijvende en toenemende financiële druk genoodzaakt worden zich zakelijk op te stellen en meer financieel verantwoorde keuzes te maken. In de tweede fase wordt de gemeente een *zakelijke zorginkoper* genoemd. De verwachting is dat alle gemeenten op de middellange termijn in een vorm van de tweede fase zullen belanden, de verschuiving naar deze fase zal plaatsvinden in de periode 2015 tot 2017. Deze verwachting wordt gedeeld door een opgerichte denktank bestaande uit negen bestuurders in de jeugdzorgbranche (Boer&Croon, 2012). In afbeelding 4.4 staat een overzicht van beide fases.



Afbeelding 4.4: De twee fases waarin gemeenten hun zorgaanbod bepalen (Boer&Croon, 2012).

Naar mijn idee worden beide fases gekenmerkt door een onderdeel van Nieuw Publiek Management. Het aanvankelijke overleg in de eerste fase met 'alle partijen in het veld' laat de komst en invloed van *stakeholders* in het transitieproces zoals Kjaer (2004) noemt. Het antwoord is dat de overheid –in dit geval de gemeente- als procesmanager optreedt. De overheid 'stuurt in plaats van roeit', zoals het eerste punt van Nieuw Publiek Management van Osborne en Gaebler (1992) voorschrijft. De tweede fase kenmerkt zich weer door een zakelijk, zuinige, kosten efficiënte overheid. De overheid creëert hiermee concurrentie (punt 3) en speelt in op de markt (punt 10).

Met het aanvangen van de tweede fase vanaf 2015 zullen jeugdzorgaanbieders hun kansen op voortbestaan proberen te vergroten. Dit kunnen zij doen door hun aanbod te veranderen, ook wel een *zorginhoudelijke transformatie* genoemd. Het onderzoek van Boer&Croon (2012) noemt vier globale strategieën die zij in samenwerking met de denktank van jeugdzorgbestuurders hebben opgesteld. De jeugdzorgaanbieders van die toekomst die in hun ogen grote kans van slagen hebben zijn: wijk&buurtpartner, jeugdconcern, nichespeler en specialistisch concern. Voor veel aanbieders vereist het een omvorming om binnen de omschrijving van een van deze vier strategieën te passen.

- *De wijk&buurtpartner* zal zich focussen op het bedienen van een beperkt aantal gemeenten. Het zijn kleine zorgaanbieders die zich bezig houden met taken die aanvankelijk in de eerste lijn gebeurden, zoals signaleren van problemen en vroege interventie bij mogelijke probleemgevallen. Dit soort jeugdzorgaanbieders zal afscheid moeten nemen van intramurale zorg –waarbij jongeren intern worden opgevangen- en ze zullen hun zorgaanbod moeten beperken tot specifieke regio's.

- *Het jeugdconcern* kenmerkt zich door het aanbieden van verschillende soorten jeugdzorg waarmee meerdere regio's bediend kunnen worden. Het wordt aangeraden om de producten een aparte naam te geven binnen de overkoepelende organisatie. Het is geen eenvoudige strategie omdat er op lokaal niveau veel concurrentie bestaat. De schaalgrootte van dit soort concerns is belangrijk om een stevige positie in te kunnen nemen.
- *Een nichespeler* heeft een zeer specifieke doelgroep of een zeer specifiek product, waarmee zij onderscheidend zijn in de jeugdzorgbranche. Deze organisaties zullen om te overleven moeten proberen niet teveel afhankelijk te worden van de specifieke omgeving waarin zij gevestigd zijn, maar zich meer spreiden over meerdere regio's. Een goede relatie met doorverwijzende instanties en het sluiten van samenwerkingsovereenkomsten kan hierbij helpen.
- *Het specialistisch concern* heeft zich gespecialiseerd tot het aanbieden van één soort jeugdzorg met vaak een specialistisch karakter. Denk aan het behandelen van verstandelijk beperkte jongeren. De schaalgrootte van het concern is erg belangrijk en het concern zal in meerdere regio's actief moeten zijn om te kunnen overleven (Boer&Croon, 2012).

4.4 Voortgang implementatie Jeugdwet

In 2012 heeft de Werkgroep Overgangsmaatregelen geprobeerd alle risico's van de transitie jeugdzorg in kaart te brengen. Deze werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van diverse bestuurlijke lagen waaronder de ministeries van VWS en V&J, het IPO en de VNG. Door risico's vanuit verschillende invalshoeken te benaderen is geprobeerd een zo volledig mogelijke risico-inventarisatie te houden. Aan onder andere zorgaanbieders, cliënten, centrale en decentrale overheden is gevraagd welke mogelijke valkuilen zij zien voor de transitie. Hier wordt zichtbaar hoe verschillende *stakeholders* betrokken worden bij de transitie, zoals onder andere Kjaer (2004) noemt. In een eindrapport heeft de werkgroep risico's gebundeld in drie thema's: financiële risico's, kwaliteit- en kwantiteitsrisico's voor jeugdzorg en bestuursorganisatorische risico's. Per thema is een lijst samengesteld van alle risico's met bijbehorende aanbevelingen om dat risico weg te nemen of in te perken (Werkgroep Overgangsmaatregelen, 2012).

Iets dat door de conclusies van de Werkgroep Overgangsmaatregelen evident is geworden is de noodzaak van het nauwkeurig monitoren van de overgangperiode naar het nieuwe stelsel. Mede door het rapport is in opdracht van het Rijk, het IPO en de VNG in september 2012 de Stelselherziening Jeugd (TSJ) in het leven geroepen. Deze commissie heeft als opdracht de voorbereidingen op de transitie jeugdzorg te volgen en omschreven risico's vroegtijdig te signaleren.

In het eerste rapport van de TSJ van januari 2013 (2013a) wordt de commissie voorgesteld en worden haar taken nog duidelijker omschreven. Er worden nog geen resultaten gegeven. Pas in het tweede rapport dat wordt geschreven in juni dat jaar (2013b) worden de eerste problemen gesignaleerd. De beoogde transitiearrangementen -waarin afspraken worden gemaakt tussen zorgaanbieders en gemeenten over de verdeling van het zorgaanbod- zijn nog niet af. Dit betekent dat voor veel zorgaanbieders nog onduidelijkheid heerst of zij een zorginhoudelijke transformatie moeten houden, en zo ja wat dit dan betekent voor hun cliënten en medewerkers.

In het derde rapport van februari 2014 (TSJ, 2014a) blijkt dat de transitiearrangementen ondertussen af zijn voor de 41 jeugdzorgregio's (afbeelding 4.3) die zijn ontstaan door de transitie. Er wordt echter wel gewaarschuwd dat er enorm achtergelopen wordt op de planning (afbeelding 4.2) en dat met dit tempo het in gebruik nemen van het nieuwe stelsel per 1 januari 2015 onmogelijk wordt. Met name de blijvende onduidelijkheid over de verdeling van zorgbudgetten wordt als groot probleem genoemd. Het gevolg hiervan is dat zorgaanbieders nog niet vast kunnen stellen welke zorg zij daadwerkelijk kunnen aanbieden. Aansluitend hierop worden in het rapport grote zorgen geuit over de transformatie die moet plaatsvinden. De aandacht gaat volgens de TSJ volledig uit naar bestuurlijke veranderingen in plaats van de daadwerkelijke inhoudelijke zorgverandering die per 1 januari 2015 gerealiseerd moet zijn.

Het vierde rapport dat in juni 2014 uit is gekomen (TSJ, 2014b) is volledig in lijn met het derde rapport. Onduidelijkheid over de verdeling van zorgbudgetten binnen gemeenten wordt nog steeds als groot aandachtspunt genoemd. Door de onduidelijkheid over financiering bestaat de kans dat zorgaanbieders –om risico te vermijden- hun zorgaanbod gaan inperken. Hier wordt de zorg van Goodsell (zoals geciteerd in Korsten, 2011) werkelijkheid: door rendementsdenken komt het aanbod van bepaalde publieke diensten in gevaar. Private aanbieders gaan risico's indammen waardoor zowel de kwantiteit als de kwaliteit van in dit geval het jeugdzorgaanbod in gevaar komt. Verder worden nog steeds zorgen geuit over het tempo waarin gemeenten de transitie uitvoeren. Dit uit zich doordat de communicatie van gemeenten over het nieuwe stelsel nog minimaal is, terwijl de veranderingen binnen een half jaar gerealiseerd moeten zijn. Tot slot wordt de toegankelijkheid van jeugdzorg als een aandachtspunt genoemd. Waar Bureau Jeugdzorg in het oude stelsel de taak had het juiste zorgaanbod voor iedere hulpvraag te vinden, is het nog onduidelijk hoe alle regio's deze taak gaan onderbrengen. Hoewel er veel gesproken wordt over 'wijkteams' die hierin een grote rol gaan spelen is in veel gemeenten nog weinig concreets gerealiseerd.

Je kunt stellen dat de conclusies van de TSJ zorgelijk zijn. Er wordt op verschillende punten ondertussen actie ondernomen. Zo heeft het Transitiebureau Jeugd (2014) in opdracht van het Rijk een focuslijst opgesteld waarin de belangrijkste aandachtspunten voor gemeenten nogmaals zijn opgesteld. Ook heeft de VNG (2014) een jeugdzorgwijzer online gezet die antwoord moet geven op alle vragen die gemeenten hebben omtrent de implementatie van het nieuwe stelsel. Het is echter maar de vraag of alle problemen omtrent de invoering van het nieuwe stelsel hiermee verholpen worden, een volgende rapportage van de TSJ zal hier meer duidelijkheid over geven. Beloofd wordt dat in de volgende rapportage ook meer aandacht wordt besteed aan de zorginhoudelijke transformatie, iets dat door de grote problemen bij de transitie is ondergesneeuwd. Een datum voor dit volgende rapport wordt niet gegeven.

5. RESULTATENHOOFDSTUK

Er is een verschil gebleken tussen de transitie jeugdzorg en de inhoudelijke transformatie die daarbij komt kijken. Door de organisatorische verandering van de volledige jeugdzorgbranche –die ‘transitie jeugdzorg’ wordt genoemd- vindt er ook een inhoudelijke transformatie plaats. In dit hoofdstuk staat deze transformatie centraal.

In de eerste paragraaf van dit resultatenhoofdstuk komt in een *case-study* naar voren hoe zeven jeugdzorgaanbieders veranderen tijdens de transitie jeugdzorg. Door gebruik te maken van de wetenschappelijke literatuur wordt bekeken hoe de invloed van Nieuw Publiek Management op de transitie jeugdzorg hieraan ten grondslag ligt. Vervolgens bespreek ik wat de invloed van deze veranderingen op de identiteit van de jeugdzorgaanbieders kan zijn. Tot slot komt ook het imago van jeugdzorgaanbieders aan bod, waarbij centraal staat hoe dat mogelijk verandert en wat daar de gevolgen van kunnen zijn.

5.1 Case-study: zeven jeugdzorgaanbieders in transitie

Het is de vraag of de verwachtingen zoals geschetst in hoofdstuk 3 en 4 in de praktijk zijn voorgekomen. Ondergaan jeugdzorgaanbieders daadwerkelijk grote veranderingen, en zijn die toe te schrijven aan de invloed van Nieuw Publiek Management? Om dit te toetsen aan de praktijk heb ik samen met het Nederlands Jeugd Instituut een testgroep van zeven jeugdzorgaanbieders samengesteld:

- *Elker (Groningen)*. Elker helpt kinderen, jongeren en gezinnen in de provincie Groningen. Elker is specialist in jeugd- en opvoedhulp en GGZ-hulp (Elker, 2015a).
- *Traide (Flevoland)*. Triade levert in Flevoland en omgeving gehandicaptenzorg, jeugdzorg en geestelijke gezondheidszorg. We bieden beschermde woonomgevingen, dagbesteding en ondersteuning thuis, op het werk of school (Triade, 2015a).
- *Spirit (Noord-Holland)*. Spirit zorgt ervoor dat kinderen, jongeren en hun gezinnen alle hulp krijgen die nodig is. De hulp die Spirit biedt bestaat uit drie onderdelen: het jeugdmaatschappelijk werk, de gespecialiseerde hulp en behandelcentra (Spirit, 2015a).
- *Intermetzo (heel Nederland)*. Intermetzo zet zich onvoorwaardelijk in voor kinderen, jongeren en gezinnen met meervoudig complexe problemen. Als bovenregionale specifieke integrale zorgaanbieder werkt Intermetzo samen met kinderen, jongeren en hun gezinnen uit heel Nederland (Intermetzo, 2015a).

- *BJ Brabant (Brabant)*. De hulpvormen van BJ Brabant variëren van preventie en thuisbegeleiding tot 24-uurs zorg in een groep of individueel. Ook diagnostiek, onderwijs, therapie en training horen bij ons aanbod. Juist die veelzijdigheid maakt dat we kinderen en gezinnen kunnen helpen die elders buiten de boot vallen (BJ Brabant, 2015a).
- *Yorneo (Drenthe)*. Yorneo werkt samen met cliënten aan een oplossing op de plek waar de kans van slagen het grootst is. Ons aanbod varieert van korte, lichte interventies tot intensieve specialistische hulp. Ook verblijf in een pleeggezin of gezinshuis hoort bij ons aanbod (Yorneo, 2015a).
- *Lindhout (Gelderland)*. Lindhout maakt zich sterk voor kinderen en jongeren en hun gezinnen. Wij bieden voor hen verschillende hulpvormen, van gezinsbegeleiding aan huis tot opvang in een pleeggezin of logeershuis (Lindhout, 2015a).

5.1.1 ZORGINHOUDELIJKE TRANSFORMATIES

De verwachting die in paragraaf 4.3 geschetst wordt is dat veel jeugdzorgaanbieders hun zorgaanbod zouden moeten aanpassen om een houdbare positie voor de toekomst te creëren. In bijlage 1 heb ik een overzichtstabel gemaakt van het aantal cliënten per jeugdzorgaanbieder. Als nulmeting heb ik het jaar 2008 genomen, van de transitie was op dat moment nog geen sprake. De tweede meting zijn de laatst bekende cijfers, namelijk die van 2014. De gegevens komen uit jaarverslagen, alle (jeugd)zorgaanbieders in Nederland zijn verplicht die te publiceren.

Wat opvalt is dat binnen de testgroep alle aanbieders hetzelfde zorgaanbod behouden. Geen van de instellingen heeft bepaalde zorg uit zijn aanbod gehaald of nieuwe zorg toegevoegd. Er is echter wel een grote verschuiving geweest in het aandeel dat elk onderdeel heeft. Bij elke aanbieder is de hoeveelheid cliënten die intern zitten –intramurale zorg, 24-uurs zorg en gesloten zorg- verlaagd. Een grote uitschieter is Intermetzo die van 926 naar 274 plekken gaat, een daling van ruim 70%. Hier staat een stijging van ambulante zorg (zorg die niet in een instelling geboden wordt) en dagbehandeling tegenover. Met name Intermetzo, Lindhout, Elker en Triade laten een duidelijke stijging zien.

Wat hieruit voorzichtig geconcludeerd kan worden, is dat de zeven onderzochte jeugdzorgaanbieders meegaan in de paradigmaverandering die met de transitie jeugdzorg is gekomen: kinderen moeten zoveel mogelijk opgroeien in de eigen omgeving. De daling van het aantal intern opgenomen cliënten en de stijging van de geboden ambulante zorg en dagbehandelingen ondersteunt dat. Een verdere strategische zorgtransformatie blijft echter uit.

5.1.2 SCHAALVERGROTING ALS ONDERHANDELINGSSTRATEGIE

Een thema dat veel terugkomt in publicaties over de transitie jeugdzorg is *schaalvergroting*. Door verschillende organisaties samen te voegen ontstaan grote organisaties met een significant marktaandeel waar gemeenten als zorginkoper moeilijker omheen komen. Immers is de gemeente uiteindelijk verantwoordelijk voor het garanderen van een dekkend zorgaanbod en indien de gemeente niet anders kan zal ze noodgedwongen moeten samenwerken met bepaalde aanbieders. Een manier waarop invloed vergroot kan worden door schaalvergroting is *fuseren*. Van de zeven onderzochte jeugdzorginstellingen zijn twee recentelijk gefuseerd. Intermetzo is een nieuwe organisatie die in 2013 ontstaan is uit meerdere jeugdzorgaanbieders:

Aangewakkerd door de komende veranderingen in het jeugdzorgstelsel ... was 2012 een jaar van bezinning en herijking van onze beginselen en manier van werken. We zagen de kansen die de organisatie LSG-Rentray en Zonnehuizen hebben door de aanwezige kennis en kunde, het diverse zorgaanbod en de betrokkenheid van medewerkers. Door dit te bundelen en een duidelijke positie in te nemen in de zorg voor jeugd, kan LSG-Rentray & Zonnehuizen een belangrijke bijdrage leveren aan de maatschappij (Zonnehuizen, 2013, p. 7).

Met de fusie lijkt de nieuwe organisatie een positie te willen verankeren in de toekomst. In Groningen zijn jeugdzorgaanbieder Elker en Het Poortje Jeugdinstellingen gefuseerd. In een nieuwsbericht hierover wordt uitgelegd dat het doel van de fusie is kennis te delen en van elkaar te kunnen leren. Over het financiële aspect wordt gezegd:

Het gaat hier niet om een financiële operatie. Zowel Elker als Het Poortje hebben hun *overhead* goed op orde. De reden van de fusie is inhoudelijk. Wat onverlet laat dat we door de fusie wel beter zijn voorbereid zijn op eventuele krimp. Zo realistisch moet je ook zijn (Elker, 2014).

De vraag rijst of het doel van de fusie inderdaad alleen is dat kennis en kunde beter gedeeld kunnen worden. Het voorbereiden op een krimp speelt blijkbaar ook een rol. Ook hier lijkt het erop dat beide organisaties door te fuseren een stevige plek in de jeugdzorgbranche in Groningen willen creëren. Buiten de *case-study* vond ik soortgelijke voorbeelden, zoals de fusie van aanbieders Zandbergen en Trajectum:

Onze nieuwe organisatie biedt meer mogelijkheden voor hulp en ondersteuning aan kinderen en jongeren van 0 tot 23 jaar en hun gezinnen. We vormen een sterke samenwerkingspartner met een stevige stem en een totaalaanbod in de zorg voor jeugd (Zandbergen, 2014).

In de provincie Utrecht zijn jeugdzorgaanbieders SGJ en Timon in 2014 gefuseerd:

Door de krachten te bundelen hopen beide christelijke instellingen beter in beeld te komen bij gemeenten, die vanaf 2015 verantwoordelijk worden voor de jeugdzorg (Bol, 2014).

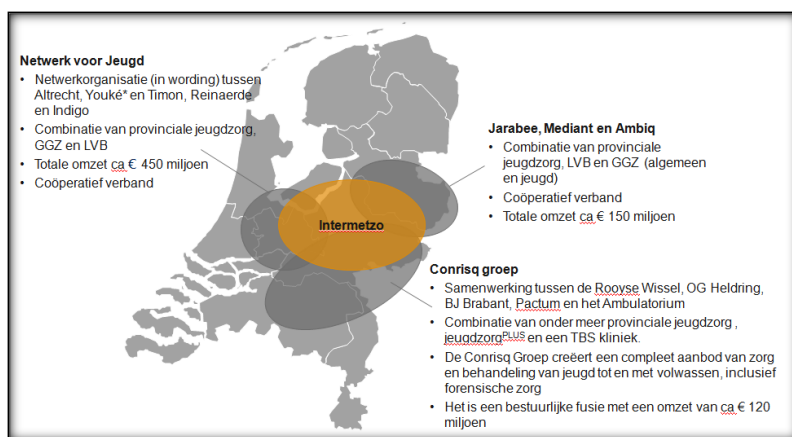
SGJ en Timon versterken hun marktpositie met de bestuurlijke fusie door een breed portfolio te realiseren ...Waar mogelijk trekken partijen reeds gezamenlijk op in de aanbestedingsprocedures bij gemeenten (SGJ, 2014).

Naast fuseren is er een tweede mogelijkheid om invloed te vergroten. Door strategische samenwerkingsverbanden af te sluiten slaan jeugdzorgaanbieders de handen ineen. Aanbieders van verschillende zorg sluiten hun aanbod op elkaar aan. Waar de ene aanbieder het voorveld bedient kan de andere aanbieder specialistische zorg in de tweede lijn aanbieden. Door af te spreken dat cliënten door de ene aanbieder door kunnen worden verwezen naar de andere partner komt zogenaamde *ketensamenwerking* tot stand. Samen bedienen deze zorgaanbieders een groot deel van het totale jeugdzorgaanbod en kunnen daarmee een flinke stem vormen in onderhandelingen in het aanbestedingsproces.

Een presentatie van jeugdzorgaanbieder Intermetzo over de voorbereidingen op de transitie jeugdzorg maakt het proces van het vormen van samenwerkingsverbanden mooi inzichtelijk. De organisatie schrijft hierover:

Collega (jeugd)zorgaanbieders bewegen zich in de markt en nemen positie in. Een aantal daarvan wil graag met ons strategisch samenwerken (2013, p. 4).

In dezelfde presentatie komt een kaart voor waarin de regio is gearceerd waar Intermetzo opereert, en welke samenwerkingsverbanden zich aan het ontwikkelen. Deze kaart is in afbeelding 5.3 te zien.



Afbeelding 5.3: Intermetzo en ketensamenwerking (Intermetzo, 2013).

Het blijkt dat andere onderzochte jeugdzorgaanbieders soortgelijke strategische bewegingen hebben gemaakt:

- BJ Brabant heeft in haar laatste jaarverslag ruim zes pagina's besteed aan samenwerkingsverbanden. De belangrijkste is dat ze onderdeel uitmaakt van de Conrisq Groep. Dit zijn 'complementair aan elkaar bestaande dochters' die 'elkaar aanvullen in zorgaanbod' (BJ Brabant, 2015a, p. 21).
- Elker zegt dat 'waar nodig wordt samengewerkt op basis van convenanten of samenwerkingsovereenkomsten' (Elker, 2015b, p. 11). Concrete partners worden niet genoemd.
- Lindenhout noemt in het jaarverslag van 2014 ruim twintig samenwerkingsverbanden op regionale schaal, waarvan de Branche Jeugdzorg Gelderland de grootste is. Hierin zijn jeugdzorginstellingen uit 56 gemeenten samengevoegd met als doel 'de juiste helpmix' te realiseren (Lindenhout, 2015b, p. 19).
- Spirit is betrokken in vier samenwerkingsverbanden, waar op 'een aantal vlakken sprake is van structurele of formele samenwerking'. Het doel is kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie te realiseren (Spirit, 2015b, p. 24).
- Triade noemt meer dan tien samenwerkingsverbanden, waarvan de Carante Groep het grootst is. Hierin komen zorgorganisatie samen om 'expertise te bundelen en strategie uit te zetten' (Triade, 2015b, p. 6).

De enige jeugdzorgaanbieder die niet duidelijk kleur bekent is Yorneo. Er wordt in hun jaarverslag wel gesproken van ketenpartners, maar wie dit dan zijn en welk doel die hebben staat niet vermeld.

Zowel fuseren als het sluiten van samenwerkingsverbanden is naar mijn idee een antwoord van de jeugdzorgaanbieders op de invloed van Nieuw Publiek Management op de transitie jeugdzorg. Gemeenten worden verantwoordelijk voor het aanbieden van een compleet zorgpakket in elke regio, en zullen steeds zakelijker gaan opereren. Dit uit zich in de overgang van de eerste fase –waarin de gemeente als coöperatieve beleidspartner optreedt- naar de tweede fase –waarin de gemeente als zakelijk inkoper werkt. Door te fuseren of door ketensamenwerking op te zetten slaan zorgaanbieders de handen ineens en zijn daarmee een grotere, invloedrijkere stakeholder bij het aanbestedingsproces dan wanneer ze zelfstandig zouden opereren.

5.1.3 NIEUWE VISIE EN MISSIE

Een derde grote verandering die zich aandoet is het *herformuleren van visies en missies* die zorginstellingen hebben. Wat direct opvalt is dat de zeven instellingen stuk voor stuk een zichtbare link hebben op hun site naar een pagina waarop hun visie en missie verwoord zijn. Ook worden deze missie en visie door een aantal van deze instellingen ondersteund door afbeeldingen en andere symbolen. Hieronder volgen samengevat de visie en missie van de zeven genoemde jeugdzorgaanbieders in 2008 en 2014:

- *Triade*
 - **2008:** In de visie van Triade is ieder mens uniek is en ieder kind speciaal ... Iedereen wil wonen waar hij zich thuis voelt, mensen om zich heen bij wie hij zich veilig voelt. Triade ondersteunt mensen daarbij... vanuit de visie dat zorg en ondersteuning bieden vooral samenwerking is (Triade, 2009, p. 21).
 - **2014:** Triade helpt haar cliënten te ontdekken hoeveel ze zelf kunnen. Want zorg maakt mensen afhankelijk. Dat willen we niet. Zorg zou mensen moeten helpen zelfstandig te zijn, waar dat mogelijk is. Thuis, op school of bij het werk. Want hoe meer een mens zélf kan, hoe beter hij zich kan ontplooien ... Professionele zorg, volgens de nieuwste inzichten. (Traide, 2014a).

Triade blijft bij hun visie dat zorg ondersteunend is en gericht op samenwerking. Ze kiezen er in 2014 wel meer voor om wat de cliënt kan centraal te stellen en er is een focus op de eigen omgeving.

- *Intermetzo*

- **2008 (Zonnehuizen):** De missie van Zonnehuizen is om de ontwikkelingsgerichte perspectieven voor kind, jeugdige, volwassene, gezin, organisatie en maatschappij te vertalen in een collectieve en professionele ambitie om de beste mogelijke zorg, behandeling en speciaal onderwijs te leveren (Zonnehuizen, 2009, p. 33).
- **2008 (Rentray):** .. Ze biedt residentiële en ambulante interventies, met als doel om jongeren zo te begeleiden dat ze een maatschappelijk aanvaardbare levensstijl ontwikkelen (Rentray, 2009, p. 5)
- **2014:** Intermetzo staat voor het organiseren van zorg dichtbij het kind, de jongere en zijn of haar directe leefomgeving vanuit de visie dat zorg het meest effectief is als het aansluit bij het gewone leven. Ons uitgangspunt is dan ook dat kinderen en jongeren zoveel mogelijk in hun eigen gezin moeten opgroeien en dat onze specialistische hulp aanvullend en zo kort mogelijk moet worden ingezet (Intermetzo, 2014a).

Zonnehuizen en Rentray hadden allebei kwalitatief goede zorg voor ogen met als doel perspectief te bieden voor jongeren. Het woord perspectief staat centraal in de slogan van Intermetzo: 'op weg naar perspectief' (Intermetzo, 2014a). Wat wel opvalt is dat de eigen omgeving in 2014 centraal staat en zorg aanvullend is.

- *BJ Brabant*

- **2008:** Hulpverleners heeft in onze visie alleen kans van slagen als we de omgeving van het kind er intensief bij betrekken. Daarom experimenteren wij steeds meer met hulpvormen, waarbij we een bed alleen inzetten als dat nodig is. Ambulante hulp - dichtbij het gezin - staat voorop (BJ Brabant, 2009)
- **2014:** BJ Brabant biedt hulp dichtbij huis, vroegtijdig en kortdurend. Het gezin staat altijd centraal. Door de breedte van ons aanbod kunnen we ieder kind een hulptraject op maat bieden. Ouders en omgeving worden daar nauw bij betrokken (BJ Brabant, 2014a).

BJ Brabant lijkt pionier op jeugdzorggebied, al in 2008 hadden zij de visie die centraal staat in de transitie jeugdzorg: zorg dichtbij, het kind centraal en waar mogelijk opgroeien in de eigen omgeving. De visie is dan ook weinig veranderd.

- *Yorneo*

- **2008:** De missie wordt in haar statuten als volgt weergegeven ... het geven van hulp, begeleiding, behandeling, verblijf en opvang aan jeugdigen en/of ouders, hetzij thuis, hetzij in een pleeggezin, hetzij in centra, hetzij in (te)huizen en het verzorgen van een samenhangend hulpverleningsaanbod (Yorneo, 2009, p. 6).
- **2014:** Yorneo is specialist in opvoeden en opgroeien. Vanuit de visie Positief Opvoeden willen we met partners helpen bij het verbinden en versterken van alle leefmilieus waarin kinderen en jeugdigen zich bevinden (Yorneo, 2014).

Het grote verschil tussen 2008 en 2014 is dat Yorneo in 2014 het leefmilieu waarin het kind zich bevindt wil versterken, waar het aanvankelijk ondersteuning bood op welke plek dan ook.

- *Spirit*

- **2008:** Spirit wil voorkomen dat cliënten moeten wachten op hulp ... We vinden het belangrijk dat jeugdigen die aangewezen zijn op een voorziening opgroeien in een kleinschalige voorziening De effectiviteit van onze hulpverlening wordt bepaald door de kwaliteit van de hulpverlener (Spirit, 2009, p. 0).
- **2014:** Spirit gaat er vanuit dat ouders zelf verantwoordelijk zijn voor de opvoeding van hun kinderen. Soms is daar hulp bij nodig. Wij bieden die hulp en begeleiding aan kinderen en jongeren van 0 tot 23 jaar en hun gezin. We streven ernaar dat kinderen en jongeren opgroeien in een veilige situatie, zoveel mogelijk in gezinsverband, en dat jeugdigen en gezinnen zo zelfstandig en volwaardig mogelijk kunnen functioneren en participeren in de maatschappij (Spirit, 2014).

Spirit heeft haar visie volledig omgegooid. Waar de hulpverlener centraal stond staan nu de ouders centraal. Daarnaast geven ze nu de voorkeur aan de eigen omgeving boven een kleinschalige voorziening.

- *Elker*

- **2008 (Base Groep):** Elk kind heeft het recht om op te groeien in een gezonde omgeving met een goed pedagogisch klimaat... Ouders zijn verantwoordelijk voor de opvoeding en verzorging van hun kind. Professionele hulp is soms nodig om gezamenlijk (weer) een gezond pedagogisch klimaat te creëren (Base Groep, 2009, p. 16).

- **2014:** Kinderen hebben het recht om gezond en veilig op te groeien. Ouders zijn hiervoor verantwoordelijk. Soms gaat opvoeden en veilig opgroeien echter niet vanzelf. Elker biedt dan ondersteuning en hulp, bij voorkeur in de eigen omgeving en in het gezin (Elker, 2014).

Elker heeft zijn visie in 2014 nauwelijks gewijzigd ten opzichte van 2008. Al voor de transitie stonden bij Elker (voorheen Base Groep) het kind en de eigen omgeving centraal.

- **Lindhout**

- **2008:** “Kinderen horen thuis” is de strategische vertaling van onze visie op ouderschap en opvoederschap die wij uitdrukkelijk onderscheiden. Het is de leidraad bij de resultaten die wij voor ogen hebben. Waar het stelsel knelt zoeken we een professionele uitweg (Lindhout, 2009, p. 4).
- **2014:** Kinderen horen, als het kan, thuis te wonen. Ouders zijn en blijven (mede) verantwoordelijk voor het kind, ook als zij tijdelijk niet de opvoeders zijn. Wij betrekken ouders bij de hulpverlening. Wij kunnen al onze vormen van begeleiding, behandeling, training en therapie toevoegen aan de (tijdelijke) leefsituatie van het kind of de jongere, om daarmee te helpen bij het opgroeien en opvoeden van het kind (Lindhout, 2014).

Ook Lindhout heeft al voor de transitie jeugdzorg de stelling genomen dat kinderen thuis horen. De eigen omgeving stond, en staat nog steeds centraal, hulp is aanvullend op die situatie.

Het valt op dat de visies en de missies die deze zeven jeugdzorginstellingen hebben in 2014 op veel punten overeen komen. Er wordt ingegaan op het belang van zelfstandigheid van kinderen en de verantwoordelijkheid die ouders hebben bij de opvoeding van het kind. De gewone omgeving staat centraal in de aanpak van jeugdzorgaanbieders, waarbij voorbeelden genoemd worden als het gezin, de thuisomgeving en scholen. Deze visies sluiten allemaal naadloos aan bij de uitgangspunten van de Jeugdwet, zoals beschreven in paragraaf 4.3.1. Deze visie was in 2008 niet zo breed gedeeld. Met name Triade, Intermetzo, Yorneo en Spirit hebben grote wijzigingen gedaan en zetten nu ineens de eigen omgeving van het kind en de eigen kracht van het kind centraal. Het is op z'n minst gezegd opvallend te noemen dat juist die organisaties die die visie nog niet hadden hun visie hebben aangepast hierop. Ze conformeren zich aan de nieuwe Jeugdwet, waar BJ Brabant, Lindhout en Elker al een visie hadden die daarop aansloot en dan ook niets veranderden. Dit sluit aan bij de veronderstelling uit het wetenschappelijk hoofdstuk (paragraaf 3.2.1) dat *stakeholders* hun eigen visie, missie en belangen zullen

moeten kunnen aanpassen om in een transitie als deze in de jeugdzorg 'mee te kunnen blijven doen', met name in het aanbestedingsproces. Het lijkt erop dat jeugdzorgaanbieders hun gedachtegoed daarom laten aansluiten bij de paradigmaverandering die is ingezet in de transitie jeugdzorg.

5.1.4 CONCLUSIE

De zeven onderzochte jeugdzorgaanbieders hebben in de periode van 2008 tot 2014 een aantal strategische veranderingen doorgevoerd. Deze veranderingen zijn ingegeven door de transitie jeugdzorg, waarin Nieuw Publiek Management een belangrijke rol speelt. Het belangrijkste doel is een houdbare positie te creëren om de toekomst van de eigen organisatie veilig te stellen. Door de handen ineen te slaan middels fusies en (keten)samenwerking proberen jeugdzorgaanbieders hun invloed op de gemeente te vergroten in het aanbestedingsproces. Anderzijds lijken zij zich wel allen te conformeren aan de nieuwe visie op jeugdzorg zoals deze in de Jeugdwet is omschreven. Waar visies en missies nog niet overeen kwamen met de ideeën van de Jeugdwet zijn deze aangepast. De enige verwachting die niet waar is gemaakt is dat er veel zorginhoudelijke transformaties zijn geweest. De onderzochte aanbieders hebben hun aanbod behouden, de enige wijziging is dat er –in lijn met de nieuwe visie op jeugdzorg- meer dagbehandelingen zijn en minder jongeren zorg intern worden geplaatst.

5.2 De identiteit van jeugdzorgaanbieders

De transformatie die jeugdzorgaanbieders als gevolg van de transitie jeugdzorg in gang hebben gezet kenmerkt zich door twee grote veranderingen. Jeugdzorgaanbieders maken gebruik van schaalvergroting om hun invloed op het aanbestedingsproces te vergroten en hebben hun visies en missies opnieuw geformuleerd, conform aan de nieuwe Jeugdwet. De schaalvergroting is vervolgens weer op de splitsen in fuseren en samenwerkingsverbanden sluiten. De vraag is wat de invloed van deze veranderingen op de identiteit van jeugdzorgaanbieders kan zijn, en wat voor gevolgen dit kan hebben voor de organisatie.

5.2.1 IDENTITEITSVERANDERING DOOR VERANDERENDE SCHAALGROOTTE

Er zijn twee vormen van verandering van schaalgrootte aan bod gekomen: fusies van verschillende jeugdzorgaanbieders en strategische ketensamenwerking tussen meerdere aanbieders in een bepaalde regio. Bij een fusie treedt een grote identiteitsverandering op. De persoonlijkheid van de een organisatie, geuit wordt middels communicatie, symboliek en gedrag zal verschillen van de andere organisatie. Beleidsmakers zullen een nieuwe identiteit moeten neerzetten, waarbij de originele kernwaarden van de fusieorganisaties in acht moeten worden genomen. Het is belangrijk dat

medewerkers van beide organisaties tevreden zijn met de nieuwe identiteit. Ter Keurs, onderzoeker aan de universiteit Twente, zegt hierover :

Tijdens een fusie tussen twee organisaties komen hun verschillende identiteiten samen. Dit kan ervoor zorgen dat werknemers zich niet meer identificeren met de nieuwe organisatie: de fusie mislukt. Want een gebrek aan identificatie kan leiden tot een gebrek aan draagkracht en waardering voor het werk, en dat komt de toekomst van de organisatie niet ten goede (2007, p. 1).

Het creëren van een nieuwe identiteit na een fusie is dus een lastige maar ontzettend belangrijke opgave omdat het een fusie kan maken of kraken. Er zal een *trade-off* moeten worden gemaakt tussen de kernwaarden van de fusieorganisaties met als doel een zo hoog mogelijke tevredenheid van medewerkers te behalen.

Bij een ketensamenwerking hoeven identiteiten echter weinig te veranderen. Het afstemmen van het ene aanbod op het andere hoeft geen grote verandering teweeg te brengen. Specifieke kenmerken als normen en waarden, gebruiken, tradities en andere identiteitsindicatoren komen mijns inziens niet in het geding. Ook andere samenwerkingsafspraken met anderen leiden mijns inziens niet tot een andere persoonlijkheid van de organisatie. Pas zodra je echt intensief gaat samenwerken en bijvoorbeeld locaties gaat delen, gedeeld management hebt of andere zaken gaat combineren kan ik me voorstellen dat dit invloed heeft op de identiteit van een jeugdzorgaanbieder. Echter spreek je dan al haast van een fusie in plaats van een strategische samenwerking.

Wat wel bij beide vormen van schaalvergrotingen kan worden opgemerkt is dat ook dit geen intrinsieke keuzes zijn maar dat dit strategische keuzes zijn om een bepaalde positie in de toekomst veilig te stellen. De fusies komen niet logisch voort uit jarenlange geschiedenis van samenwerking en gedeelde betekenisgeving, maar worden in het leven geroepen om een ander doel te dienen, namelijk een stevigere onderhandelingspositie in de toekomst bij het aanbesteden van jeugdzorg. Dit rijst de vraag in hoeverre fusies dan succesvol zijn op lange termijn.

5.2.2 IDENTITEITSVERANDERING DOOR VERNIEUWDE VISIE EN MISSIE

Visies en missies zeggen veel over de persoonlijkheid van een organisatie. Zoals naar voren kwam in paragraaf 3.1.1 geeft persoonlijkheid aan waar de organisatie voor staat, welke doelen ze heeft en welke normen en waarden gehanteerd worden. Deze persoonlijkheid wordt vervolgens middels communicatie,

symboliek en gedrag van medewerkers naar de buitenwereld getoond. Zoals duidelijk werd in paragraaf 5.3.1 zijn de visies en missies die opgesteld zijn door jeugdzorgaanbieders zijn op schrift terug te lezen, onder meer op websites en in jaarverslagen. Het zijn voorbeelden van communicatie. Ook symboliek wordt gebruikt om het gedachtegoed van jeugdzorgaanbieders te uiten. Ter illustratie heb ik van Triade, Intermetzo en BJ Brabant screenshots van de websites toegevoegd in bijlage 2. De thema's die genoemd worden komen ook terug in de gebruikte symboliek. Zo heeft Triade de slogan 'met elkaar' toegevoegd aan haar naam en een afbeelding van ineengeslagen handen. Dit refereert mijns inziens aan de thema's dat de gewone omgeving centraal staat, ouders en anderen ook betrokken worden bij de ondersteuning van het kind, en het belang van samenwerken in plaats van zorg overnemen. Intermetzo gebruikt de slogan 'Samen werken we aan de weg naar een betekenisvol bestaan' op haar site, waarin ook 'samen werken' centraal staat. Bij BJ Brabant zien we afbeeldingen van een gezin en van een groep hulpverleners op de homepage. Deze wijzen weer op de gewone omgeving die centraal staat, het belang van ouders in het zorgproces en het helpen bij opvoeding door hulpverleners. Het logo 'gewoon samen' rechtsboven op de site is een directe uiting van het thema samenwerken. Over de derde vorm waarop persoonlijkheid geuit wordt –gedrag- is vanuit de *case-study* niets te zeggen. Hiervoor zal verder onderzoek moeten worden gedaan binnen de organisatie.

De visies en missies die de jeugdzorgaanbieders uit de *case-study* hebben komen niet uit de lucht vallen. Het zijn eerder vrije vertalingen van de Jeugdwet. Dit rijst de vraag in hoeverre de genoemde punten daadwerkelijk iets zeggen over de persoonlijkheid van de jeugdzorgaanbieder, en daarmee iets over de identiteit van deze aanbieder. In paragraaf 3.1.2 wordt gesproken over het verschil tussen een gewenste identiteit en gepercipieerde identiteit. De gewenste identiteit is de koers die het management, of de beleidsmaker, wil dat de organisatie vaart. Er is met de transitie een grote *incentive* gekomen om deze visie en missie aan te nemen. Het sluit aan bij de gedachte van de Jeugdwet, waarmee jeugdzorgaanbieders zich als geschikte organisatie opwerpen in het aanbestedingsproces.

De gepercipieerde identiteit geeft echter de kenmerken weer die de medewerkers van een organisatie zelf belangrijk vinden. Zoals gezegd in paragraaf 3.1.2 zijn communicatie en symboliek te controleren en te sturen door het management. Het sturen van gedrag is veel moeilijker. Uit communicatie en symboliek blijkt nu een bepaalde koers gekozen te zijn. Pas als het gedrag van medewerkers in de zeven jeugdzorginstellingen onderzocht is kan worden geconcludeerd of er echt sprake is van een uniforme identiteit, of dat er nog een groot verschil bestaat tussen de gewenste en de gepercipieerde identiteit.

In paragraaf 3.1.1 worden verder enkele voorwaarden genoemd die Albert en Whetten (1985) stellen aan een identiteit. Dit zijn centraliteit, continuïteit en onderscheidendheid. Over centraliteit wordt gezegd dat de kenmerken die een organisatie typeren over de hele organisatie verspreid zijn. De thema's die naar voren komen bij de genoemde jeugdzorgaanbieders komen op meerdere manieren terug. Zo zijn ze te lezen in stukken over visie en missie op de website en in jaarverslagen, maar zie je ze ook middels symboliek terug in afbeeldingen en logo's. Of deze thema's organisatiebreed terugkomen is in dit kleine onderzoek niet te zeggen, maar dat er sprake is van enige mate van centraliteit lijkt evident. Met continuïteit wordt bedoeld dat er een logisch verband bestaat tussen de oorspronkelijke waarden van de organisatie en de zichtbare kenmerken. Zoals eerder genoemd is het zeer de vraag of de waarden die de jeugdzorgaanbieders zeggen te hebben, ook daadwerkelijk hun oorspronkelijke waarden zijn. Onderscheidendheid van kenmerken maakt dat een organisatie anders is dan anderen. Doordat er een grote mate van overeenkomst is tussen de genoemde kenmerken van de onderzochte jeugdzorgaanbieders is van onderscheidendheid geen sprake. Er is op basis van de voorwaarden van Albert en Whetten (1985) geen sprake meer van een unieke identiteit.

5.2.3 HET MOGELIJKE GEVOLG VAN OPGELEGDE IDENTITEITSVERANDERING

Iets dat bij de veranderingen die jeugdzorgaanbieders ondergaan een rode lijn vormt is dat de keuzes die gemaakt worden niet intrinsiek genomen worden, maar naar aanleiding van de transitie jeugdzorg in gang zijn gezet om een zekere positie voor de toekomst veilig te stellen. De invloed van Nieuw Publiek Management op de transitie jeugdzorg heeft dit proces alleen maar versterkt.

De fusies die gesloten worden lijken nu vruchtbaar, het is echter maar de vraag of deze fusies hadden plaatsgevonden als de transitie er niet was geweest. Wellicht liggen de identiteiten van fusieorganisaties wel enorm ver uit elkaar en blijkt in de toekomst dat de samenwerking helemaal niet werkt. Het is van groot belang voor organisaties die fuseren om zich bewust te zijn van de identiteit die beide organisaties hebben en daar nauwkeurig mee om te gaan. Het gevaar bestaat dat medewerkers zich niet meer kunnen identificeren en ook geen duidelijke identiteit uitstralen. Dit kan gevolgen hebben voor het imago voor de organisatie, dit komt in het volgende hoofdstuk aan bod.

De directe invloed van de transitie jeugdzorg is dat visie en missies van jeugdzorgaanbieders veranderen. De vraag is in hoeverre dit alleen zorgt voor een nieuwe gewenste identiteit of ook een nieuwe gepercipieerde identiteit. Het zou kunnen dat er een enorme wig tussen gewenste en gepercipieerde identiteit aan het ontstaan is. Dit kan grote gevolgen hebben voor het functioneren van

jeugdzorgaanbieders tijdens en na de transitie jeugdzorg. Wie zegt dat de veranderingen die aan de medewerkers van de instellingen zijn opgelegd ook overeenkomen met de ideeën die zij zelf hebben? Balmer en Wilson (1998) zeggen dat coöperatief gedrag ontstaat zodra medewerkers een hoge mate van identificatie met de organisatie hebben. Omgekeerd zal er dus weinig coöperatief gedrag ontstaan zodra medewerkers zich niet kunnen identificeren met de organisatie. Onderzocht zal moeten worden in hoeverre de gewenste identiteit en de gepercipieerde identiteit van jeugdzorgaanbieders sinds de transitie overeenkomen. Dit onderzoek biedt hier geen antwoorden op, maar het is het onderzoeken zeker waard. Indien de wig erg groot is zullen medewerkers zich niet goed kunnen identificeren met de organisatie, met mogelijk een lage tevredenheid en productiviteit als gevolg. Ook zullen zij geen duidelijke identiteit naar buiten toe uitdragen, wat gevolgen kan hebben voor het imago van de organisatie.

5.3 Het imago van jeugdzorgaanbieders

Op basis van de wetenschappelijk literatuur die ik gebruikt heb ga ik er van uit dat er net zoveel imago's zijn als dat er mensen zijn die een beeld ergens van hebben. Imago is een subjectief iets gebaseerd op eigen betekenisgeving. Daarom zal ik in dit hoofdstuk niet op zoek gaan naar voorbeelden van imago's van jeugdzorgaanbieders. Het is volgens de interpretatieve benadering niet eens mogelijk zijn om deze allemaal in kaart te brengen. Dit hoofdstuk kijkt naar hoe imago's gecreëerd worden en wat voor invloed de veranderingen in de jeugdzorg hebben op het tot stand komen van imago's van jeugdzorgaanbieders. Het model over imagovorming (afbeelding 3.6) dat ik heb gemaakt op basis van Birkigt&Stadler (zoals geciteerd in van Riel, 2010) en Bromley (2000) vormt de basis voor dit hoofdstuk. Het gaat uit van informatieverwerking op drie niveaus, deze drie niveaus zullen een voor een aan bod komen.

5.3.1 IMAGOVORMING DOOR PRIMAIRE INFORMATIEVERWERKING

Bij primaire informatieverwerking gaat het om eigen ervaringen. Als we het hebben over imagovorming van jeugdzorgaanbieders gaat het hier dus om hoe jouw ervaringen met die organisatie het beeld dat je daarover hebt aanpassen. Zoals uit de *corporate-identitymix* van Birkigt en Stadler (zoals geciteerd in van Riel, 2010) naar voren komt is het een afspiegeling, of eigen interpretatie van de identiteit van een organisatie. De kenmerken van die organisatie worden geuit middels symboliek, gedragingen van medewerkers en communicatieve uitingen.

Zoals we hebben gezien kan de transitie jeugdzorg zorgen voor identiteitsverandering. Op basis van de *corporate-identitymix* zal je dan kunnen stellen dat het imago ook verandert, immers is imago volgens het model een afspiegeling van identiteit. Uit de *case-study* blijkt dat identiteiten mogelijk door de transitie

jeugdzorg veranderen. Dit is zichtbaar geworden door veranderende communicatieve uitingen en andere symboliek. In dat opzicht zal het bestaande imago alleen daar al door veranderen. De vraag is of het gedrag van medewerkers ook verandert. Uitgaand van het model op basis van Birkigt en Stadler in afbeelding 3.5 hangt het imago dat gecreëerd wordt af van welke identiteitsuitingen je tot je krijgt. Indien je alleen de uitingen symboliek en communicatie ontvangt is de kans groot dat er een verandering zichtbaar wordt en een nieuw imago gecreëerd wordt. Als je ook te maken krijgt met de gedragsuitingen van medewerkers is het afhankelijk of dat gedrag wel of niet mee verandert met communicatie en symboliek, oftewel of de gewenste identiteit ook de gepercipieerde identiteit is. Afhankelijk daarvan zal het imago nog verder veranderen.

Je kunt geen generaliserend waardeoordeel aan hangen of het beeld dat mensen hebben van zo'n nieuwe identiteit –het imago- nu positief of negatief verandert. Dat hangt volledig af van hoe zij de veranderingen interpreteren en dat is een individuele beleving. In het algemeen denk ik dus wel dat er met de transitie jeugdzorg wél iets verandert in de primaire informatieverwerking, en daardoor het imago van jeugdzorgaanbieders verandert, maar ik denk niet dat je hier een algemeen waardeoordeel als positief of negatief aan kunt hangen. Indien je dit wel wil weten zal je voor elke organisatie een imago-onderzoek moeten houden.

5.3.2 IMAGOVORMING DOOR SECUNDAIRE INFORMATIEVERWERKING

Secundaire informatieverwerking gaat over de ervaringen die anderen hebben, en hoe dat vervolgens jouw beeld van iets beïnvloedt. Het imago dat een jeugdzorgaanbieder bij iemand anders heeft wordt – net als het imago dat de organisatie bij jou heeft- gecreëerd door informatieverwerking op de drie niveaus. Dit is duidelijk gemaakt in afbeelding 3.6d. Zoals gezegd in de vorige paragraaf denk ik zeker dat de transitie jeugdzorg ervoor heeft gezorgd dat imago's veranderen door primaire informatieverwerking. Dit zal bij persoon A precies hetzelfde werken als persoon B. De invloed van tertiaire informatievoorziening komt in de volgende paragraaf aan bod, maar stel dat de tertiaire informatieverwerking invloed heeft op het imago, dan zal dit voor persoon A in het algemeen net zo werken als voor persoon B. Hoewel het imago dat een jeugdzorgaanbieder heeft bij persoon A misschien verandert zal dat komen door dezelfde veranderingen die persoon B ondervindt door de transitie. Daarom zal persoon B theoretisch niets toevoegen aan de beeldvorming bij persoon A. De kanttekening die hierbij gemaakt moet worden is dat het volledig afhangt welke identiteitsuitingen persoon B tot zich neemt. Als persoon B verhoudingsgewijs meer veranderende identiteitsuitingen tot zich neemt dan persoon A, zal

het imago dat persoon B kent meer veranderen, hetgeen weer invloed heeft op het imago bij persoon A. Dit betekent dat –ongeacht persoon A alle identiteitsveranderingen wel of niet tot zich neemt- het imago van een organisatie alsnog beïnvloed kan worden, indien persoon B die uitingen wel tot zich heeft genomen.

5.3.3 IMAGOVORMING DOOR TERTIAIRE INFORMATIEVERWERKING

Het imago van jeugdzorgaanbieders zal ook, misschien zelfs met name beïnvloed worden door de enorme hoeveelheid beschikbare massamediale informatie. Zoals uitgelegd in hoofdstuk 3 gaat deze tertiaire informatievoorziening niet alleen over beschikbare informatie ‘over’ een onderwerp, maar juist ook informatie ‘met betrekking tot’. Ik wil daarom niet kijken naar massamediale informatie over jeugdzorgaanbieders in het bijzonder, maar naar informatie over het domein jeugdzorg in het algemeen. Dit verdeel ik onder in informatie die komt uit media en informatie afkomstig van autoriteiten die iets te melden hebben over het domein jeugdzorg.

De transitie jeugdzorg is veel in het nieuws geweest de afgelopen periode. Omdat het een zeer grote maatschappelijke verandering betreft, waar veel mensen –in ieder geval alle gemeenten- mee te maken hebben worden er op grote schaal nieuwsberichten over gepubliceerd. Het is niet mogelijk om al het nieuws dat hier over is gepubliceerd te bespreken. Er zullen duizenden berichten zijn, variërend van geschreven nieuwsberichten, geluidsfragmenten en beeldmateriaal. Daarom heb ik ervoor gekozen nieuwsfragmenten van drie grote media onder de loep te nemen. Dit zijn nu.nl, het NRC en de NOS. Daarmee behandel ik berichtgeving die zowel op internet, televisie als op de radio is verschenen.

Nu.nl is de grootste nieuwssite van Nederland. Ik heb op hun site de zoekterm ‘jeugdzorg’ gebruikt en de vijftien meest recente berichten bekeken, de peildatum hiervan was 28 december. De titels en publicatiedata van de artikelen staan in tabel 5.1. In de derde kolom heb ik een waardeoordeel gegeven aan de titel van het artikel, variërend van ‘negatief’, ‘neutraal’ en ‘positief’ bericht.

Titel artikel	Datum	Waardeoordeel
‘Gemeenten maken zich zorgen over overheveling jeugdzorg’	26-12-2014	Negatief
Jeugdzorg nog steeds in gevarezone	17-12-2014	Negatief
Gemeenten volgens staatssecretarissen op koers met jeugdhulp	03-12-2014	Positief*
Meldpunt ontvangt 55 klachten rond veranderingen jeugdzorg	11-11-2014	Negatief
‘Jeugdzorginstellingen verwachten budget in te leveren’	10-11-2014	Negatief

Jongeren met jeugdzorg vaak in speciaal onderwijs	06-11-2014	Neutraal
'Bijna alle jeugdhulp in november klaar'	31-10-2014	Positief*
Kabinet grijpt mogelijk in bij overdracht jeugdzorg	08-10-2014	Negatief
PVDA wil openbaarheid gemeenten die achterlopen bij jeugdzorg	24-09-2014	Negatief
'Jeugdzorg blijft in handen van professionals'	24-09-2014	Positief*
Overleg over behoud specialistische jeugdzorg	23-09-2014	Neutraal*
'Jeugdzorghulp ² na 1 januari niet gewaarborgd'	22-09-2014	Negatief
Enthousiasme over Deense hervorming jeugdzorg	02-09-2014	Positief
'Gemeenten hebben taken jeugdzorg voor 1 januari op orde'	29-08-2014	Positief*
Deel gemeenten niet klaar voor jeugdzorg	28-08-2014	Negatief

Tabel 5.1: De vijftien meest recente nieuwsberichten over jeugdzorg van nu.nl (nu.nl, 2014)

Als ik alleen naar de titel kijk krijgen acht berichten direct een negatieve lading. Vijf berichten lijken mijns inziens positief en van twee titels kan ik niet direct een waardeoordeel geven. Wat echter blijkt is dat in vier positieve artikelen en een neutraal artikel in wordt gegaan op de mogelijke problemen in de jeugdzorg en waarin negatieve uitspraken worden weerlegd. Een voorbeeld hiervan is dat er zorgen worden geuit of alle gemeenten hun zaken wel op tijd voor elkaar krijgen, waarna de kop van het artikel luidt: 'Gemeenten volgens staatssecretarissen op koers met jeugdhulp'. Hoewel de titel dan positief lijkt geeft het lezen van het artikel mij alsnog geen goed gevoel, er is immers getwijfeld aan de capaciteiten van de gemeenten en de haalbaarheid van de transitie.

Andere nieuwsmedia vertonen zelfde patronen. Van de eerste vijftien hits –ook peildatum 28 december– die NRC geeft op de zoekterm 'jeugdzorg' ben ik van mening dat er in ieder geval alleen qua titel al acht negatief zijn, waarvan het artikel 'Met open ogen een ramp tegemoet in de jeugdzorg' er duidelijk uitspringt (NRC, 2014). De NOS is iets genuanceerder, van de eerste vijftien titels die de site van NOS op dezelfde peildatum geeft op de zoekterm 'jeugdzorg' zijn er qua titel in mijn ogen slechts vijf beduidend negatief. De NOS lijkt een stuk neutraler in woordkeuze, van de overige tien titels vind ik er slechts twee zeer positief en de rest neutraal (NOS, 2014).

² Het woord jeugdzorghulp bestaat niet. Het is een combinatie tussen de oude term 'jeugdzorg' en de nieuwe benaming 'jeugdhulp'. Het is mijns inziens een typerend voorbeeld hoe de identiteitsverandering van jeugdzorg naar jeugdhulp een eigen interpretatie krijgt.

Ik moet direct twee kanttekeningen maken bij de bovenstaande bevindingen. Allereerst is het natuurlijk maar een greep uit de berichtgeving en geeft het bij lange na niet het totaalbeeld van wat er in de media gezegd wordt over de transitie jeugdzorg. Daarnaast zijn de waardeoordelen die ik geef aan de artikelen –met name hun titels- gebaseerd op mijn betekenisgeving en daarmee zijn de cijfers niet te generaliseren. Wat ik echter wel durf te stellen is dat er een overwegend negatief stigma over de jeugdzorg hangt in de media. Er worden veel zorgen geuit over de haalbaarheid van de transitie, of de termijn waarop het moet gebeuren wel haalbaar is en of de continuïteit van jeugdzorg niet in het geding komt.

Massamediale informatie is meer dan alleen beschikbare nieuwsberichten. De vraag bij de media blijft altijd in hoeverre de berichtgeving klopt. Media kunnen een dubbele agenda hebben, wellicht willen ze sensatie creëren om het bereik –en daarmee de omzet- van hun medium te vergroten. Daarom wil ik ook graag kijken welke massamediale informatie er over het domein jeugdzorg beschikbaar is die afkomstig is van autoriteiten die iets met de transitie te maken hebben.

In het contextuele hoofdstuk over de veranderingen in de jeugdzorg blijkt dat de Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (TSJ) in al haar vier rapporten zorgen uit over de voortgang van de transitie jeugdzorg, zie hiervoor paragraaf 4.4. De commissie is zoals gezegd in het leven geroepen door het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Daarmee lijkt de neutraliteit van het TSJ gewaarborgd, ze heeft zelf geen belang bij de uitkomsten van hun onderzoek.

Er zijn andere autoriteiten die positiever zijn over de veranderingen in de jeugdzorg. Het Nederlands Jeugd Instituut (NJI, 2015) doet op haar site zeer uitgebreid verslag van de bevindingen van de ‘denktank transformatie jeugdstelsel’. De site is vooral informatief, maar de overheersende sfeer is naar mijn idee dat de transitie jeugdzorg zeker positief is en kansen biedt voor de jeugd in Nederland. Het NJI is een instituut dat in het leven is geroepen door overheden, stichtingen en instellingen die actief zijn in de jeugdzorg.

5.3.4 MOGELIJKE GEVOLGEN VAN EEN VERANDEREND IMAGO

De vraag is nu wat het netto resultaat is van de veranderingen van informatieverwerking op de drie genoemde niveaus op het imago van jeugdzorgaanbieders in Nederland. Omdat dat de transitie jeugdzorg invloed uitoefent op de identiteit van jeugdzorgaanbieders zal ook het imago veranderen. Maar de verandering die ontstaat door primaire informatieverwerking is niet per definitie negatief. Uit voorbeelden die in de *case-study* naar voren komen blijkt dat communicatie en symboliek veranderen,

maar er blijkt nergens uit dat dit het imago positief dan wel negatief zal beïnvloeden. De kanttekening moet worden gemaakt dat over gedragsuitingen van medewerkers in dit onderzoek niets te zeggen is. Over het secundaire niveau kan ik weinig concluderen, behalve dat de conclusies die in dit hoofdstuk getrokken worden over de het primaire en tertiaire niveau waarschijnlijk voor anderen ook gelden, dus dat in het algemeen het secundaire niveau weinig aan de beeldvorming zal veranderen. Doordat de massamediale informatie tot slot overwegend zo negatief is krijgt imago naar mijn idee met name een flinke deuk uit de tertiaire hoek. Als je de optelsom maakt zal het imago van jeugdzorgaanbieders negatief worden beïnvloed, maar in theorie alleen door negatieve massamediale uitingen. Hoewel een slechter imago onwenselijk is, is het moeilijk te zeggen wat voor gevolg dit direct heeft voor jeugdzorgaanbieders en jeugdzorg als sector in het algemeen. Dit biedt een mooi uitgangspunt voor nader onderzoek.

6. CONCLUSIE

In dit onderzoek heb ik gekeken naar de maatschappelijke verandering die de transitie jeugdzorg is, hoe deze is beïnvloed door Nieuw Publiek Management en wat de invloed van deze transitie kan zijn op de identiteiten en imago's van jeugdzorgaanbieders in Nederland. De eerste deelvraag heeft me geholpen de context waarin het onderzoek plaatsvond te begrijpen:

Wat houdt de transitie jeugdzorg in?

De transitie jeugdzorg die centraal staat in dit onderzoek is de decentralisatie van verantwoordelijkheden op het gebied van jeugdzorg van landelijk en provinciaal niveau naar gemeentelijk niveau. Uit het contextuele hoofdstuk over jeugdzorg blijkt dat in het oude stelsel –waar de verantwoordelijkheden landelijk en provinciaal lagen- veel problemen zijn ontstaan. Deze zijn samen te vatten in drie probleemgebieden, namelijk het stroperige doorverwijsproces, weinig transparantie in organisatorische en financiële aspecten van jeugdzorg en tot slot de focus op het behandelen van probleemjongeren in plaats van de preventie van het ontstaan van grote problemen. Daarom is een paradigmaverandering ontstaan die geleid heeft tot de transitie jeugdzorg, namelijk dat jeugdzorg moet gaan draaien om het 'helpen van jongeren' in plaats van het 'overnemen van zorg voor jongeren'. Dit kan het best dicht bij huis gebeuren zodat zorg sneller en effectiever kan worden aangeboden. De decentralisatie van jeugdzorg naar gemeentelijk niveau –de feitelijke transitie jeugdzorg- is het proces dat hiervoor gaat zorgen. Alle soorten jeugdzorg zijn vanaf 1 januari 2015 ondergebracht in 41 vastgestelde regio's.

De tweede deelvraag gaat over de invloed van Nieuw Publiek Management op de transitie:

Wat voor invloed heeft Nieuw Publiek Management op de transitie jeugdzorg?

Nieuw Publiek Management –de meer bedrijfsmatige managementstijl van de overheid- heeft eind 20^e eeuw zijn intrede gedaan. Uit wetenschappelijke literatuur blijkt dat Nieuw Publiek Management gekenmerkt wordt door rendementsdenken: zuinigheid, duurzaamheid en zelfs winstgevendheid zijn uitgangspunten bij het vormen van beleid. De overheid moet meer gebruik maken van de markt, concurrentie bevorderen en efficiency teweeg brengen. Hierdoor worden veel publieke diensten niet meer zelf uitgevoerd maar geprivatiseerd of aanbesteed. De transitie jeugdzorg vertoont veel kenmerken van Nieuw Publiek Management. In het contextuele hoofdstuk komt naar voren dat efficiëntie een belangrijk doel is van de transitie. Door het decentraliseren van jeugdzorg moet zorg dichterbij huis te

vinden zijn en sneller geboden kunnen worden. Daarnaast is de overheid veel duurzamer bezig: door meer aandacht te leggen op preventie en vroege interventie bij mogelijke probleemjongeren wordt gepoogd het aantal probleemjongeren dat later relatief intensieve en dure zorg nodig heeft te verminderen. Door zorg meer in eigen omgeving te laten plaatsvinden in plaats van in dure instellingen moeten ook kosten op lange termijn worden gereduceerd. Tot slot is de gemeente nu verantwoordelijk voor de inkoop van zorg, verwacht wordt dat het aanbestedingsproces steeds zakelijker wordt en kosten steeds belangrijker worden.

Vervolgens ben ik gaan onderzoeken hoe jeugdzorgaanbieders zijn veranderd door deze transitie. De volgende vraag stond centraal:

Hoe veranderen jeugdzorgaanbieders tijdens de transitie jeugdzorg als gevolg van Nieuw Publiek Management?

Aan de hand van een *case-study* ben ik gaan kijken welke veranderingen zeven jeugdzorgaanbieders hebben ondergaan in de periode 2008 tot 2014, oftewel in aanloop naar de transitie. Opmerkelijk is dat bij deze jeugdzorgaanbieders het zorgaanbod grotendeels gelijk is gebleven. Uit eerder onderzoek is de verwachting ontstaan dat zorgaanbieders hun aanbod moesten aanpassen om een houdbare positie te creëren, maar dat lijkt bij deze zeven instellingen niet het geval. Iets dat wel blijkt is dat het aantal jongeren dat intern opgenomen wordt verlaagd is, waar een stijging van dagbehandeling en ambulante zorg tegenover staat. Dit is een verandering in lijn met het idee van de Jeugdwet: zorg moet zoveel mogelijk in de eigen omgeving van het kind plaatsvinden.

Iets waarin alle onderzochte jeugdzorgaanbieders strategische verandering hebben doorgemaakt is hun schaalgrootte. Door ketensamenwerking te bewerkstelligen slaan de jeugdzorgaanbieders hun handen ineen. Hierdoor vormen zij een grotere stem in het aanbestedingsproces, ze worden een grotere *stakeholder* waar de gemeente bij het inkopen van zorg moeilijk omheen kan. Twee van de zeven aanbieders zijn zelfs gefuseerd.

Een tweede grote verandering is dat vier van de zeven jeugdzorgaanbieders in de periode 2008 tot 2014 flink gesleuteld hebben aan hun visie en missie. Het blijken precies de vier aanbieders te zijn die in 2008 nog geen visie en missie hadden die aansloot bij de nieuwe Jeugdwet. De drie aanbieders die al wel een soortgelijk idee over jeugdzorg hadden hebben weinig veranderd. Het lijkt er daarmee op dat jeugdzorgaanbieders geneigd zijn hun visie en missie aan te passen naar de nieuwe Jeugdwet. Een

mogelijke verklaring hiervoor komt uit de wetenschappelijke literatuur: *stakeholders* moeten hun gedachtegoed kunnen aanpassen om in tijden van transitie invloed te blijven behouden op het veranderproces, en in het aanbestedingsproces als geschikte partij naar voren te kunnen komen.

De twee grote veranderingen die uit de *case-study* naar voren komen hebben mogelijk invloed op de identiteit en het imago van jeugdzorgaanbieders. Allereerst ben ik gaan kijken naar de thema's identiteit en imago en ben ik gaan onderzoeken waarom dit belangrijke wetenschappelijke thema's kunnen zijn bij een grote maatschappelijke verandering.

Waarom zijn identiteit en imago belangrijke thema's om te onderzoeken bij een maatschappelijke transitie?

Door de komst van Nieuw Publiek Management raken steeds meer *stakeholders* betrokken bij besluitvorming, zo ook bij het vormgeven van transities. Uit literatuur over transities blijkt dat -om een transitie succesvol te laten verlopen- *stakeholders* allen in staat moeten zijn hun visie, gedachtegoed en belangen te kunnen aanpassen om tot consensus te komen en daarmee een zo groot mogelijk maatschappelijk rendement te kunnen halen uit een transitie. Zaken als gedachtegoed en visie zijn onderdelen van de identiteit van een organisatie. Wetenschappelijke literatuur heeft mij geholpen een begripsomschrijving van identiteit te maken. Hieruit blijkt dat identiteit en imago onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn. Waar identiteiten veranderen zullen imago's ook veranderen.

Welke invloed kan de transitie jeugdzorg hebben op de identiteit van jeugdzorgaanbieders?

De veranderingen die de zeven jeugdzorgaanbieders uit de *case-study* ondergaan lijken strategische keuzes die als doel hebben een houdbare positie voor de toekomst te creëren. De identiteit van jeugdzorgaanbieders verandert door deze grote veranderingen. Op dit moment zijn in ieder geval nieuwe identiteitsuitingen zichtbaar in de vorm van communicatie en symboliek. Gedragssuitingen zijn in dit onderzoek niet onderzocht. De vraag is daarom of er een grote wig is tussen de gewenste identiteit en de gepercipieerde identiteit. Volgens wetenschappelijke literatuur zou een grote wig hiertussen ertoe kunnen leiden dat medewerkers zich niet kunnen vinden in de nieuwe identiteit van hun organisatie, hierdoor ontevreden en minder productief worden. Het is daarom een grote aanbeveling voor verder onderzoek om te kijken in hoeverre deze wig bestaat en wat hier het gevolg van is.

Tot slot heb ik de mogelijke invloed van de transitie op het imago van jeugdzorgaanbieders besproken:

Welke invloed kan de transitie jeugdzorg hebben op het imago van jeugdzorgaanbieders?

Het model van imagovorming heeft me geholpen op een theoretische manier te onderzoeken wat de mogelijke invloeden zijn van de transitie jeugdzorg op het imago van jeugdzorgaanbieders. Allereerst lijkt het erop dat de transitie wel degelijk invloed heeft op het beeld –het imago- dat men heeft van een jeugdzorgaanbieder. Doordat aanbieders inhoudelijk veranderen zal ook het beeld dat mensen hebben van jeugdzorgaanbieders veranderen. Dit gaat echter om individuele betekenisgeving en daarom kan niet in algemene zin geconcludeerd worden of dit gaat om een positieve of negatieve veranderingen in imagovorming. Wat wel blijkt is dat de massamediale informatie die over de jeugdzorg beschikbaar is overwegend negatief is. Zowel door de media als door autoriteiten worden veel zorgen geuit over de voortgang en haalbaarheid van de transitie jeugdzorg. Dit heeft volgens het model dat ik gebruik heb negatieve invloed op het imago dat jeugdzorgaanbieders hebben.

De hoofdvraag die ik met deze deelvragen wilde beantwoorden is:

Op welke manier heeft Nieuw Publiek Management invloed op de transitie jeugdzorg, en wat kan dit betekenen voor de identiteit en het imago van jeugdzorgaanbieders in Nederland?

Nieuw Publiek Management heeft ervoor gezorgd dat in de transitie jeugdzorg efficiënt beleid, concurrentie, rendabelheid en duurzaamheid centraal zijn komen te staan. Hierdoor zijn gemeenten zelf verantwoordelijk geworden voor de inkoop –het aanbestedingsproces- van jeugdzorg. De zeven jeugdzorgaanbieders uit de *case-study* lijken hiermee rekening te houden en passen zich daarom aan. Zij laten hun missie en visie aansluiten bij de nieuwe wetgeving om al geschikte aanbieder naar voren te komen in het aanbestedingsproces. Daarnaast slaan ze de handen ineen door fusies en samenwerkingsverbanden om de invloed op dat aanbestedingsproces te vergroten. Deze veranderingen leiden tot een bepaalde identiteitsverandering bij de onderzochte jeugdzorgaanbieders. De gewenste identiteit is in ieder geval veranderd, of de gepercipieerde identiteit mee is veranderd is met dit onderzoek niet te zeggen. Een grote wig hiertussen kan theoretisch tot problemen leiden, waardoor het een interessant aanknopingspunt is voor vervolgonderzoek. Doordat identiteiten veranderen zullen imago's vanzelf mee veranderen. Hoe deze veranderen is per individu afhankelijk, dit onderzoek biedt daar geen harde resultaten in. Wel blijkt dat de tertiaire informatie die beschikbaar is over jeugdzorg overwegend negatief is. Dit zal negatieve gevolgen hebben voor het imago van jeugdzorgaanbieders.

7. DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN

Dit onderzoek vertoont naar mijn idee een aantal sterke punten en een aantal beperkingen. Iets waar ik zeer tevreden mee ben is de uitgebreide context die in dit onderzoek geschetst is. De volledigheid van het beschrijven van de transitie –zowel de oude wetgeving, de aanleiding tot de transitie en de transitie zelf– geeft mij vertrouwen dat alle facetten aan bod zijn gekomen. Daarmee ben ik van mening dat de bevindingen over de invloed van Nieuw Publiek Management op de transitie volledig zijn en daarmee betrouwbaar zijn.

Een minder sterk punt van dit onderzoek is de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten over jeugdzorgaanbieders. Aanvankelijk was er helemaal geen sprake van generaliseerbaarheid. Door een *case-study* toe te voegen heb ik hier wel verandering in gebracht. Zeven jeugdzorgaanbieders, verspreid over heel Nederland, aangereikt door een betrouwbaar instituut laten op bepaalde punten een bepaald patroon zien. Ik verwacht dat dit patroon ook opgaat voor andere jeugdzorgaanbieders, maar over de mate van toevalligheid kan ik niets zeggen. Daarnaast is het zo dat de resultaten uit de *case-study* zeer globaal zijn. Er is geen diepteonderzoek gedaan binnen een jeugdzorgaanbieder. Ik verwacht dan ook niet alle veranderingen die deze jeugdzorgaanbieders hebben gemaakt in kaart te hebben gebracht.

Vrij laat in het onderzoeksproces ben ik erachter gekomen dat de manier waarop ik onderzoek heb gedaan geen harde resultaten zal opleveren over veranderende identiteiten en imago's. Dit vergt een heel ander onderzoek, met andere methoden en veel meer toegespitst op een specifieke situatie. Daardoor heb ik ervoor gekozen Nieuw Publiek Management toe te voegen aan dit onderzoek, omdat daar met de middelen van dit onderzoek wel meer over te concluderen was. Identiteit en imago zijn hierdoor meer een theoretische invalshoek geworden. De conclusies zijn minder hard, er komen vooral voorspellingen uit die wel interessante aanknopingspunten zijn voor verder onderzoek.

Wat ik absoluut kan aanbevelen is te onderzoeken of de transitie jeugdzorg een verschil tussen de gewenste en gepercipieerde identiteit van jeugdzorgaanbieders heeft gecreëerd. Wetenschappelijke theorie geeft aan dat een groot verschil hiertussen kan leiden tot ontevredenheid onder werknemers en een verlaagde productiviteit. Dit geeft de urgentie aan dit te onderzoeken: geen enkele jeugdzorgaanbieder zal er bij gebaat zijn als dit verschil te groot is. Indien dit verschil bestaat, hoe kan een jeugdzorgaanbieder deze wig weer verkleinen?

Verder zou ik het interessant vinden om de fusies in de jeugdzorg onder de loep nemen. De vraag is in hoeverre fusies strategische keuzes zijn om in tijden van transitie een sterke, invloedrijke partij te worden. De vraag is dus of een fusie wel had plaatsgevonden als de transitie er niet was geweest. Indien dit niet zo is, rijst direct de vervolgvraag: zal de fusie succesvol zijn op lange termijn?

Iets dat in dit onderzoek theoretisch naar voren komt is dat veranderende identiteiten en imago's invloed kunnen hebben op het succes van een transitie. Gaat een transitie sneller of langzamer als *stakeholders* hun identiteiten aanpassen? En is het maatschappelijk rendement van een transitie hoger of lager als identiteiten veranderen? En wat voor invloed heeft imagovorming hierop? Verder onderzoek naar dit thema kan naar mijn idee interessante bevindingen opleveren.

LITERATUURLIJST

Referenties

- Albert, S. & Whetten, D. (1985). Organizational Identity. *Research in Organizational Behavior* Vol. 7, pp. 263-295.
- Amicorum, L. & Herwijer, M. (2012). *In wetenschap voor de praktijk*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Balmer, J.M.T. & Wilson, A. (1998). Corporate Identity: There is more to it than meets the eye. *International Studies of Management & Organization* Vol. 28 (3), pp. 12-31.\
- Base Groep (2009). *Jaarverslag 2008*. Groningen: Auteur.
- BJ Brabant (2009). *Jaarbeeld 2008*. Deurne: Auteur.
- BJ Brabant (2014). *Missie en Visie*. Opgehaald op 4 december 2014 van <http://www.bjbrabant.nl/over-bj-brabant/missie-en-visie>
- BJ Brabant (2014). *Homepage*. [Screenshot]. Opgehaald op 4 december 2014 van <http://www.bjbrabant.nl/>
- BJ Brabant (2015). *Over Bijzonder Jeugdwerk*. Opgehaald op 12 juni 2015 van <http://www.bijzonderjeugdwerk.nl/over-bijzonder-jeugdwerk>
- BJ Brabant (2015). *We kijken vooruit. Jaardocument 2014*. Deurne: Auteur.
- Blauw, E. (1989). *Het corporate image. Beeldvorming van de onderneming. Eén van de meest complexe managementvraagstukken*. Amsterdam: De Viergang.
- BMC (2009). *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg – Eindrapport*. Amersfoort: Auteur.
- BMC (2011). *Marktanalyse in kader van de transitie jeugdzorg*. Amersfoort: Auteur.
- Boer&Croon (2012). *De toekomst van aanbieders van jeugd- en opvoedhulp. Strategische gevolgen van de stelselherziening*. Amsterdam: Auteur.
- Bol, S. (2014). Jeugdzorgaanbieders Timon en SGJ fuseren. *Nederlands Dagblad* 7 maart 2014.

Bromley, D.B. (2000). Psychological aspects of corporate identity, image and reputation. *Corporate Reputation Review* Vol. 3 (3), pp. 240-252.

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. Oxford: University Press.

Bureau Jeugdzorg (2014). *Wat is bureau jeugdzorg?* Opgehaald op 19 juli 2014 van [http://www.bureaujeugdzorg.info/Wat is bureau jeugdzorg/](http://www.bureaujeugdzorg.info/Wat_is_bureau_jeugdzorg/)

Dijkstra, P., Smeets, B. & Vuuren, A. van (2012). *Inleiding tot de gezondheidszorg*. Amsterdam: Pearson.

Dunleavy, P. & Margetts, H. (2006). New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory* Vol. 16 (3), pp. 467-494.

Elker (2014). *Bestuurlijke fusie met Het Poortje*. Opgehaald op 7 december 2014 van <http://www.elker.nl/nieuwsoverzicht/bestuurlijke-fusie-met-het-poortje>

Elker (2015). *Missie en Visie*. Opgehaald op 12 juni 2015 van <http://www.elker.nl/over-elker/missie-en-visie>

Elker (2015). *Jaarverslag 2014*. Groningen: Auteur.

Expertisecentrum voor Jeugd, Samenleving en Ontwikkeling (2014). *Activiteiten Transitie Jeugdzorg*. Opgehaald op 14 februari 2014 van <http://www.iso.nl/1/Activiteiten/%289334%29-Activiteiten-Transitie-Jeugdzorg.html>

Heck, W. & Vennink, T. (2014). Je zult maar net deze week moeten collecteren. *NRC.Next 10 oktober 2014*, pp. 4-5.

Inspectie Jeugdzorg (2012). *Laverend maar Koersvast. Meerjarenvisie 2012 – 2015*. Utrecht: Auteur.

Intermetzo (2013). *Grip op de toekomst (IV)- Strategische stand van zaken*. Eefde: Auteur.

Intermetzo (2014). *Waar staan we voor?* [Screenshot]. Opgehaald op 4 december 2014 van <http://www.intermetzo.nl/over>

Intermetzo (2015). *Waar staan we voor?* Opgehaald op 12 juni 2015 van <http://www.intermetzo.nl/over>

Intermetzo (2015). *Maatschappelijk jaarverslag Intermetzo 2014*. Eefde: Auteur.

- Keurs, H. ter (2007). *Een fusie van identiteiten*. Enschede: Universiteit Twente.
- Kjaer, A.M. (2004). *Governance: Key Concepts*. Cambridge: Polity Press.
- Korsten, A.F.A. (2011). *New Public Management*. Maastricht: Auteur.
- Lindehout (2009). *Jaardocument 2008*. Arnhem: Auteur.
- Lindehout (2014). *Kernboodschap*. Opgehaald op 4 december 2014 van <https://www.lindehout.nl/organisatie/onze-organisatie/waar-staan-we-voor../kernboodschap>
- Lindehout (2015). *Onze hulp*. Opgehaald op 12 juni 2015 van <https://www.lindehout.nl/onzehulp>
- Lindehout (2015). *Jaardocument 2014*. Arnhem: Auteur.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2014). *Nationale Atlas Volksgezondheid – Transitie Jeugdzorg 2015*. Opgehaald op 11 augustus 2014 van <http://www.zorgatlas.nl/themas/gebiedsindelingen-en-topografie/gebiedsindelingen/transitie-jeugdzorg-2015/>
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport & Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). *Stelselwijziging Jeugd. Hoofdlijnen wetsvoorstel Jeugdwet*. Den Haag: Auteur.
- Movisie (2013). *Transformatie jeugdzorg: voorwaarden voor verandering*. Opgehaald op 26 november 2014 van <https://www.movisie.nl/artikel/transformatie-jeugdzorg-voorwaarden-verandering>
- Nederlands Jeugd Instituut (2012). *Jeugdzorg in Europa versie 2.0. Een update en uitbreiding van het rapport uit 2009 over jeugdzorgstelsels in een aantal West-Europese landen*. Utrecht: Auteur.
- Nederlands Jeugd Instituut (2014). *Dekkend aanbod*. Opgehaald op 15 juli 2014 van <http://www.nji.nl/nl/Transitie-jeugdzorg/Transformeren/Dekkend-aanbod.html>
- Nederlands Jeugd Instituut (2014). *Huidig jeugdzorgstelsel*. Opgehaald op 15 juli 2014 van <http://www.nji.nl/Huidig-stelsel>
- Nederlands Jeugd Instituut (2014). *Praktijkvoorbeelden transitie Jeugdzorg*. Opgehaald op 26 november 2014 van <http://www.nji.nl/Praktijkvoorbeelden-transitie-jeugdzorg>
- Nederlands Jeugd Instituut (2014). *Wijkteams*. Opgehaald op 20 oktober 2014 van <http://www.nji.nl/nl/Transitie-jeugdzorg-Praktijk/Transitie-jeugdzorg-Wijkteams>

Nederlands Jeugd Instituut (2015). *Denktank transformatie jeugdstelsel*. Opgehaald op 15 januari 2015 van <http://www.nji.nl/denktank-transformatie-jeugdstelsel>

NOS (2014). [Chronologische weergave nieuwsberichten over jeugdzorg]. Opgehaald op 28 december 2014 van <http://nos.nl/zoeken/?s=jeugdzorg>

NRC (2014). [Chronologische weergave nieuwsberichten over jeugdzorg]. Opgehaald op 28 december 2014 van <http://zoeken.nrc.nl/?q=jeugdzorg&sort=date&start=15>

Nu.nl (2014). [Chronologische weergave nieuwsberichten over jeugdzorg]. Opgehaald op 28 december 2014 van <http://www.nu.nl/tag/jeugdzorg/>

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Reading: Addison-Wesley.

Pierre, J. (2000). *Debating Governance*. New York: Oxford University Press.

Rentray (2009). *Zicht op resultaat. Jaarverslag 2008*. Eefde: Auteur.

Riel, C.B.M. van (2010). *Identiteit & Imago. Recente inzichten in corporate communication – theorie en praktijk*. Den Haag: Academic Services.

Rijksoverheid (2014). *Eerste kamer stemt in met Jeugdwet*. Opgehaald op 10 augustus 2014 van <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/02/18/eerste-kamer-stemt-in-met-jeugdwet.html>

Rijksoverheid, Vereniging van Nederlandse Gemeenten & Interprovinciaal Overleg (2012). *Transitieagenda Jeugdzorg*. Den Haag: Auteur.

Rotmans, J. (2003). *Transitiemanagement: sleutel voor een duurzame verandering*. Assen: Koninklijke Van Gorcum BV.

Rouvoet, A. & Hirsch Ballin, E.M.H. (2010). *Kabinetvisie Jeugdzorg april 2010*. Den Haag: Auteur.

Sachse, H. (2013). Transitie Jeugdzorg en Jeugdgezondheidszorg: wat gaat er gebeuren? *Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen Vol. 91 (8)*, pp. 460-462.

SGJ (2014). *Timon en SGJ gaan bestuurlijk fuseren*. Opgehaald op 4 december 2014 van: <http://www.sgj.nl/nieuwsdetail/2014/10/28/timon-en-sgj-gaan-bestuurlijk-fuseren>

Silverman, D. (2011). *Interpreting qualitative data*. London: Sage publications.

SJS (2014). *Geef de Brabantse jeugd de specialistische jeugdzorg die zij verdient*. Tilburg: auteur.

Spirit (2009). *Maatschappelijk verslag Spirit 2008*. Amsterdam: Auteur.

Spirit (2015). *Over Spirit*. Opgehaald op 12 juni 2015 van <http://www.spirit.nl/over-spirit/>

Spirit (2015). *Bruggen bouwen, terwijl wij er over lopen. Maatschappelijk jaarverslag 2014*. Amsterdam: Auteur.

Transitiebureau Jeugd (2014). *Stelselwijziging Jeugd – Klaar voor 2015. Focuslijst 2014 als hulpmiddel voor gemeenten bij implementatie van de jeugdwet*. Den Haag: Auteur.

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (2013). *Eerste rapportage – januari 2013*. Den Haag: Auteur.

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (2013). *Tweede rapportage – juni 2013*. Den Haag: Auteur.

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (2014). *Derde rapportage – februari 2014*. Den Haag: Auteur.

Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd (2014). *Vierde rapportage – juni 2014*. Den Haag: Auteur.

Triade (2009). *Jaardocument Triade 2008 – Maatschappelijk verslag*. Lelystad: Auteur.

Triade (2014). *Missie en Visie*. Opgehaald op 4 december 2014 van <http://www.triade-flevoland.nl/pages/organisatie/missie-visie.html>

Triade (2014). *Missie en Visie*. [Screenshot]. Opgehaald op 4 december 2014 van <http://www.triade-flevoland.nl/pages/organisatie/missie-visie.html>

Triade (2015). *Organisatie*. Opgehaald op 12 juni 2015 van <http://triade-flevoland.nl/organisatie/>

Triade (2015). *Jaardocument Triade 2015 – Maatschappelijk verslag*. Lelystad: Auteur.

Veldhuijzen van Zanten-Hyllner, M.L.L.E. & Teeven, F. (2011). *Transitiebrief Stelselwijziging zorg voor jeugd*. Den Haag: Auteur.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2012). *Spoorboekje Jeugdzorg – Proces Decentralisatie*. Den Haag: Auteur.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2014). *Jeugdzorgwijzer*. Opgehaald op 12 augustus 2014 van <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/decentralisaties-sociaal-domein/decentralisatie-jeugdzorg/jeugdzorgwijzer>

VVD & CDA (2010). *Vrijheid en Verantwoordelijkheid. Regeerakkoord VVD-CDA*. Den Haag: Auteur.

VVD & PVDA (2012). *Bruggen Slaan. Regeerakkoord VVD-PVDA*. Den Haag: Auteur.

Werkgroep Overgangsmatregelen (2012). *Verantwoord over de drempel. Eindrapport van de Werkgroep Overgangsmatregelen ter bestrijding van de risico's van de transitie van de jeugdzorg*. Den Haag: Auteur.

Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg (2010). *Jeugdzorg dichterbij*. Den Haag: Auteur.

Yanow, D. (1996). *How does a policy mean?* Washington: Georgetown University Press.

Yorneo (2009). *Jaarverslag 2008*. Papenvoort: Auteur.

Yorneo (2015). *Over Ons*. Opgehaald op 12 juni 2015 van <http://www.yorneo.nl/over-ons>

Yorneo (2015). *Jaarverslag 2014*. Papenvoort: Auteur.

Zandbergen (2014). *Onze nieuwe naam: Youké. Sterke Jeugd*. Opgehaald op 7 december 2014 van <http://www.zandbergenjeugd.nl/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=145&cntnt01origid=136&cntnt01returnid=96>

Zonnehuizen (2009). *Jaarverantwoording 2008. Maatschappelijk verslag*. Zeist: Auteur.

Zonnehuizen (2013). *Maatschappelijk jaarverslag 2012*. Zeist: Auteur.

Wetgeving

Wet van 22 april 2004, houdende regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg (Wet op de jeugdzorg)

Wet van 1 maart 2014, inzake regels over de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen (Jeugdwet)

BIJLAGE 1. ZORGAANBOD PER AANBIEDER VAN CASE-STUDY

Eigen tabel op basis van jaarverslagen. Bron: BJ Brabant (2009, 2015b), Base Broep (2009), Elker (2015b), Rentray (2009), Zonnehuizen (2009), Intermetzo (2015b), Lindenhout (2009, 2015b), Spirit (2009, 2015b), Triade (2009, 2015b) en Yorneo (2009, 2015b).

Zorgaanbod per aanbieder	aantal cliënten in 2008	aantal cliënten in 2014
BJ Brabant		
Ambulante zorg (in uren gemeten)	18544	18418
Observatiediagnostisiek (in uren gemeten)	1234	1434
Residentiele jeugdzorg	128	110
Gesloten jeugdzorg	80	50
Elker (voorheen Base Groep)		
Intensief ambulantly*	1251	2131
Daghulp	231	168
Pleeghulp	607	720
24-uurshulp	363	279
Overig	189	453
Intermetzo (voorheen Rentray en Zonnehuizen)		
Justitueel	264**	130
Gesloten Jeugdzorg	926**	274
Ambulante zorg	2025**	5014
Lindenhout		
Ambulant	1119	2210
Crisis	268	123
Dagbehandeling	182	134
Pleegzorg	314	402
Residentieel	315	214
Spirit		
Ambulant	941	709
Dagbehandeling	84	20
Pleegzorg	1602	1460
Residentieel	320	261

Triade		
Gesloten jeugdzorg	806	557
Dagbehandeling	473	1018
Ambulante zorg (in uren gemeten)	88055	84122
Yorneo		
Dagbehandeling	138	112
Pleegzorg	305	360
Intramuraal	124	94

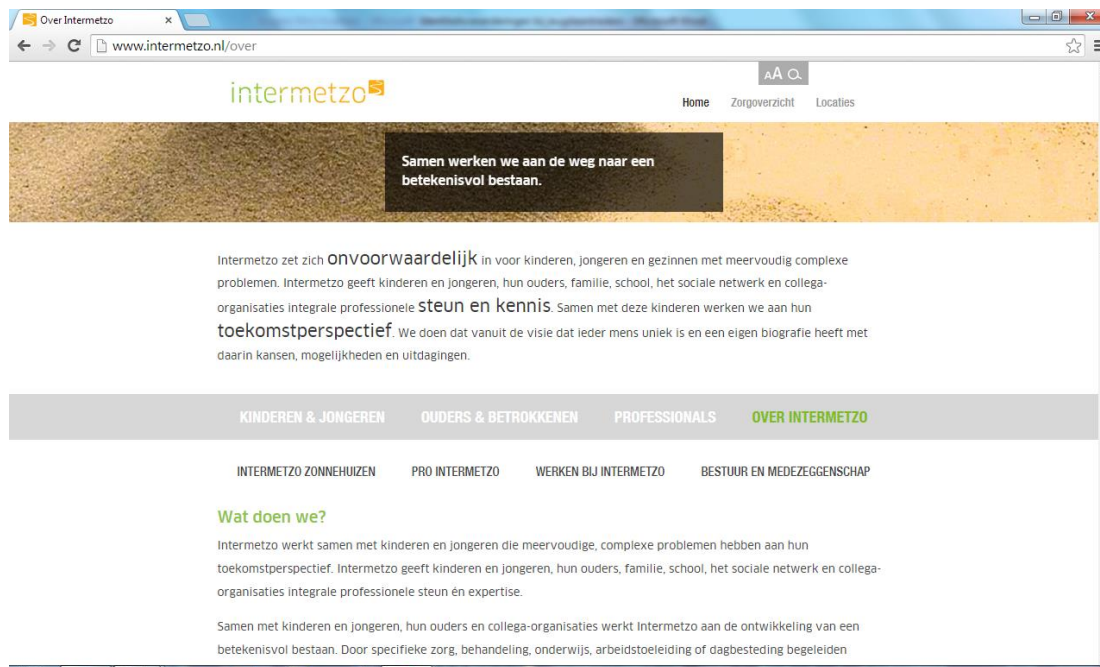
* grote stijging te verklaren door fusie Elker en Het Poortje

** samenvoeging van cijfers Rentray en Zonnehuizen

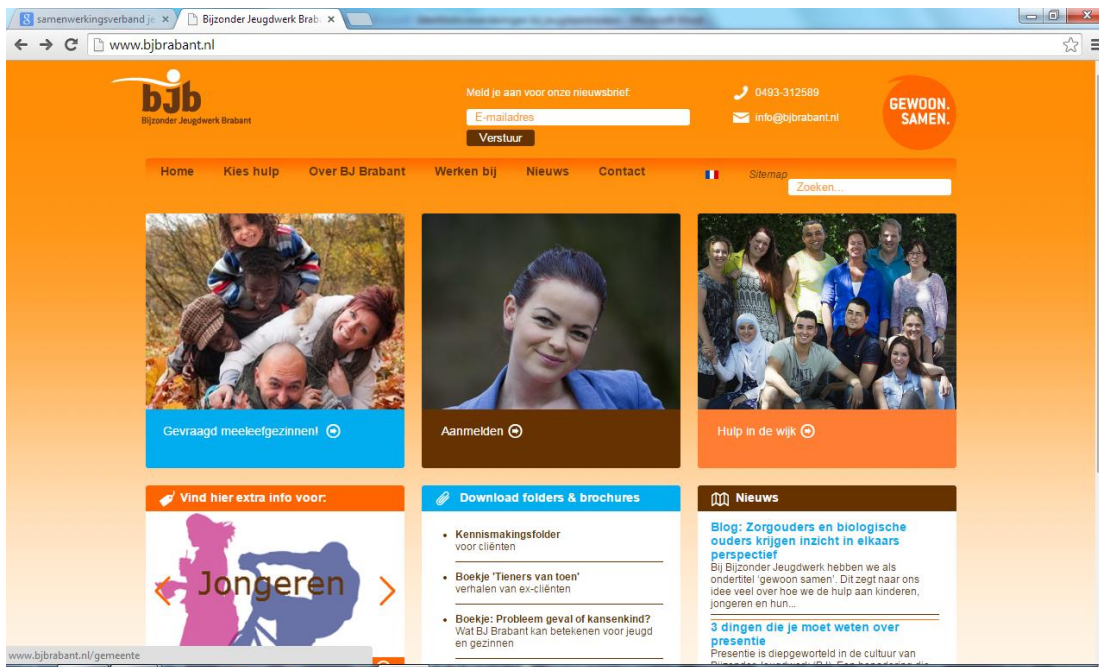
BIJLAGE 2. SCREENSHOTS WEBSITES JEUGDZORGAANBIEDERS



Afbeelding B2.1: Screenshot website Triade (2014b).



Afbeelding B2.2: Screenshot website Intermetzo (2014b).



Afbeelding B2.3: Screenshot website BJ Brabant (2014b).