

# In de greep van Red Tape

*Een onderzoek naar het verband tussen de decentralisatie van de jeugdzorg en de door jeugdzorgaanbieders ervaren red tape in de regio IJsselland*



# In de greep van Red Tape

*Een onderzoek naar het verband tussen de decentralisatie van de jeugdzorg en de door jeugdzorgaanbieders ervaren red tape in de regio IJsselland*

| 1

Naam: Alieke Marit Ligtenberg  
Studentnummer: 5595835

## **Universiteit Utrecht**

Master: Bestuur & Beleid  
Departement: Bestuurs- en  
Organisatiwetenschap  
Faculteit: Recht, Economie,  
Bestuur en Organisatie  
Eerste lezer: dr. Gerrit Hagelstein  
Tweede lezer: dr. René van Rijssel



**Universiteit Utrecht**

## **Gemeente Zwolle**

Functie: Onderzoekstage sociaal domein  
Eenheid: Ontwikkeling  
Afdeling: Maatschappelijke ontwikkeling  
Begeleider: Marjolein Achtereekte

**Zwolle**

Februari 2016 – juli 2016  
1 juli 2016

# Samenvatting



## Samenvatting

Met de ambitie van het kabinet om een eenvoudiger stelsel van zorg en ondersteuning voor de jeugd te ontwikkelen, is vanaf 2010 toegewerkt naar de decentralisatie van de jeugdzorg die op 1 januari 2015 een feit is geworden. Decentralisatie zou het middel bij uitstek vormen om: “de publieke besluitvorming en haar bureaucratische ballast van haar onsamenhangende karakter te ontdoen”. Anno 2016 worden steeds meer kinderen en jongeren de dupe van het bureaucratische getouwtrek in de jeugdzorg. Met name jeugdzorgaanbieders lijken te kampen met een overmaat aan bureaucratische last. Deze negatieve vorm van bureaucratie wordt in dit onderzoek aangeduid met de term *red tape*. Het gaat daarbij om regels, handelingen en procedures die in de perceptie van individuen als belastend worden beschouwd en geen bijdrage leveren aan het gestelde doel binnen de functie van het individu.

In deze masterscriptie is onderzocht in hoeverre er een verband bestaat tussen de decentralisatie van de jeugdzorg en de perceptie van *red tape* binnen dit domein. Het onderzoek richt zich daarbij specifiek op jeugdzorgaanbieders in de regio IJsselland. Om een antwoord te vinden op de onderzoeksvraag is allereerst onderzocht welke mechanismen *red tape* in de regio IJsselland veroorzaken. Op basis van deskresearch, verkennende gesprekken en enquête onderzoek wordt duidelijk dat *red tape* wordt veroorzaakt door: marktstrategieën, menselijk kwaad, gedetailleerde informatie, hoeveelheid externe actoren, softwaresystemen, pluriformiteit, communicatie, verantwoording en kennis. In de antwoorden die medewerkers en jeugdzorgaanbieders geven zijn duidelijk kenmerken van de *New Public Management* stroom terug te zien waardoor er vooral met een bedrijfsmatige blik wordt gekeken naar de inrichting en organisatie van de jeugdhulp.

Nadat de oorzaken van *red tape* duidelijk werden, is onderzocht in hoeverre er naar aanleiding van de decentralisatie van de jeugdzorg een verandering in de perceptie van *red tape* zichtbaar is bij jeugdzorgaanbieders. De resultaten op basis van deskresearch en enquête onderzoek laten zien dat de perceptie van *red tape* door de decentralisatie van de jeugdzorg alleen maar is toegenomen. Volgens jeugdzorgaanbieders is de bureaucratische last 'geëxplodeerd' en 'vertienvoudigd'. Jeugdzorgaanbieders zien na de decentralisatie van de jeugdzorg veel minder een doelbijdrage en tegelijkertijd een veel grotere nalevingslast in de regels, handelingen en procedures die zie in hun werkzaamheden moeten uitvoeren.

Als antwoord op de derde en laatste deelvraag dragen jeugdzorgaanbieders oplossingen aan om de bureaucratische last in de regio IJsselland terug te dringen. Voor het vinden van deze antwoorden is opnieuw gebruik gemaakt van verkennende gesprekken en enquête onderzoek. De oplossingen zijn in het adviesrapport dat naast dit onderzoeksrapport is geschreven omgezet in concrete aanbevelingen. Volgens jeugdzorgaanbieders is het noodzakelijk dat er eenduidigheid komt in het administratieve proces, dat softwaresystemen functioneren, dat er sprake is van onderlinge afstemming, dat er beter wordt gecommuniceerd, dat de aandacht ligt op kwaliteit in plaats van op controle, dat medewerkers binnen de jeugdhulp over kennis van zaken beschikken, dat er wordt samengewerkt op basis van vertrouwen en dat resultaten zichtbaar worden. Het is opvallend dat juist in deze antwoorden kenmerken van de *New Public Governance* stroom

zichtbaar worden. In deze stroom ligt de aandacht op samenwerking, coördinatie en participatie.

De ambitie van het kabinet was destijds om te werken richting een eenvoudiger stelsel van zorg en ondersteuning voor de jeugd. De resultaten uit dit onderzoek laten zien dat het stelsel voor jeugdzorgaanbieders in ieder geval niet eenvoudiger is geworden. Voor jeugdzorgaanbieders is de complexiteit van het stelsel, als gevolg van de grote beleidsvrijheid van gemeenten om op een eigen manier inrichting te geven aan de jeugdhulp, alleen maar toegenomen. Drie doelstellingen staan bij decentralisaties centraal: slagvaardigheid, integrale beleidsvoering en maatwerk. Hoewel er anno 2016 wellicht sprake is van meer maatwerk, is er van slagvaardigheid en integrale beleidsvoering zeker nog geen sprake. Gemeenten staan de komende jaren voor de uitdaging om de inrichting en organisatie van de jeugdhulp zo vorm te geven dat er naast maatwerk sprake is van slagvaardigheid en integrale beleidsvoering. Alleen zo kan gezamenlijk gewerkt worden aan het bieden van kwalitatief goede jeugdhulp voor kinderen en jongeren in de regio IJsselland!

# Voorwoord

"Als ze als kind niet altijd zo stil had hoeven zijn,  
Had ze vandaag misschien het hoogste lied gezongen.  
Als ze als kind niet altijd zo alleen was geweest,  
Had ze vandaag misschien allang iemand gevonden.

Als ze als kind niet altijd zo bang had hoeven zijn,  
Had ze vandaag misschien van iemand durven houden.  
Als ze als kind niet altijd zo'n puinhoop had gezien,  
Had ze vandaag misschien kastelen kunnen bouwen.

Als ze als kind de warmte van de zomer had gekend,  
Was ze die warmte in haar winter nooit verloren.  
Als ze als kind de warmte van een nest had gekend,  
Had het haar leven lang niet gevrozen.

Als ze als kind niet al zo oud had hoeven zijn,  
Had ze vandaag nog een kinderlied gezongen.  
Als ze als kind gewoon een kind had kunnen zijn,  
Was ze vandaag als kind opnieuw begonnen ..."

Liselore Gerritsen  
(In Oktoberkind, 1984)

Het schrijven van dit voorwoord doet mij beseffen dat ik bijna aan het einde ben gekomen van mijn studietijd. Ondanks dat ik het gevoel heb nooit te zijn uitgeleerd en nog heel wat jaren zou willen doorstuderen, kijk ik uit naar de periode waarin ik mijn kennis kan inzetten in de praktijk om deze samenleving een stukje beter te maken.

Als ik terugkijk op dit studiejaar ben ik ontzettend blij dat ik mijn master aan de USBO in Utrecht heb mogen voldoen. De energie van medewerkers en de betrokkenheid en kwaliteit van het kleinschalige onderwijs heb ik ontzettend gewaardeerd! Ik kan daarom ook alleen maar met heel veel plezier op dit jaar terugkijken en zal de USBO in de toekomst nog aan vele anderen aanbevelen.

Ik heb bewust voor de bachelor Bestuurskunde en de master Bestuur & Beleid gekozen omdat ik door het oplossen van maatschappelijke vraagstukken graag van betekenis wil zijn voor de mensen om mij heen. Daarbij zoek ik het liefste naar oplossingen voor de meest kwetsbaren in deze maatschappij. Ik ben vooral daarom ook blij dat ik de kans heb gekregen om deze scriptie in opdracht van de gemeente Zwolle te mogen schrijven waarbij ik mijn masterscriptie richt op de jeugdzorg.

Kinderen en jongeren die zorg en ondersteuning nodig hebben omdat ze het zelf of in hun eigen omgeving niet kunnen redden vormen naar mijn mening één van de meest kwetsbare groepen in deze maatschappij. Het raakt mij dat de uitkomsten van deze masterscriptie laten zien dat er door de decentralisatie van de jeugdzorg vooral heel veel aandacht is voor het proces en systeem van jeugdhulp zonder dat daarbij gekeken wordt naar de kwaliteit van zorg. Daarnaast heeft dit onderzoek mij doen inzien met hoeveel bureaucratische rompslomp jeugdzorgaanbieders te maken hebben. Ik denk dat velen zich hier onvoldoende van bewust zijn. Ik kan mij niet voorstellen dat dit ten goede kan komen aan de zorg voor kinderen en jongeren en ben van mening dat er de komende jaren nog veel kan worden verbeterd om kinderen en jongeren de zorg te kunnen bieden waar ze op basis van het Verdrag voor de Rechten van het Kind recht op hebben.

Op deze plek wil ik mijn dank uiten aan velen die een bijdrage hebben geleverd aan deze scriptie. Mijn dank gaat allereerst uit naar mijn begeleiders: Marjolein Achtereekte vanuit de gemeente Zwolle en Gerrit Hagelstein vanuit de Universiteit Utrecht. Zij hebben mij gedurende het schrijven van deze scriptie voorzien van feedback en meegedacht in het maken van belangrijke beslissingen om de scriptie te laten resulteren in een scriptie zoals deze er nu ligt. Ten tweede wil ik mijn dank uiten aan René van Rijsselt. Zijn kritische blik als tweede lezer heeft ervoor gezorgd dat hoofd- en bijzaken duidelijk van elkaar worden onderscheiden in deze scriptie. Ten derde wil ik mijn dank uiten aan de bedrijfsvoeringorganisatie jeugdzorg regio IJsselland en een ieder binnen de gemeente Zwolle die een bijdrage heeft geleverd aan het onderzoek. Mijn dank gaat daarnaast uit naar de 74 jeugdzorgaanbieders werkzaam in de regio IJsselland. Zij waren bereidwillig om deel te nemen aan de *online-enquête*. Zonder hun medewerking had ik dit onderzoek niet kunnen uitvoeren. Mijn dank gaat uit naar Annelou vanwege al je hulp gedurende de master, je goede en scherpe feedback (zelfs voor tweemaal toe ruim 150 pagina's) en voor alle leuke uren die we samen in de UB hebben doorgebracht. Als laatste dank ik mijn ouders, zus en Steven. Jullie gaven mij de kans om mijn toekomstdromen te vervullen. Dank dat jullie in alles daarbij altijd achter mij stonden!

Marit Ligtenberg – juni 2016

# Inhoudsopgave





# Inhoudsopgave

<b>FIGUREN EN TABELLENLIJST</b>	<b>10</b>
<b>BEGRIPPENLIJST</b>	<b>11</b>
<b>1 INLEIDING EN RELEVANTIE</b>	<b>12</b>
1.1 Inleiding	13
1.1.1 Aanleiding	13
1.1.2 Doelstelling	14
1.1.3 Probleemstelling	15
1.1.4 Methodologie	16
1.2 Relevantie en vooruitblik	17
1.2.1 Maatschappelijke relevantie	17
1.2.2 Wetenschappelijke relevantie	17
1.2.3 Vooruitblik	18
<b>2 INRICHTING EN ORGANISATIE JEUGDHULP</b>	<b>19</b>
2.1 Landelijk kader jeugdhulp	20
2.1.1 Historische context	20
2.1.2 Decentralisatie jeugdzorg	20
2.1.3 Kaders vanuit de Jeugdwet	22
2.2. Jeugdhulp regio IJsselland	22
2.2.1 Uitgangspunten jeugdzorg regio IJsselland	22
2.2.2 Rechtsvorm regionaal transitiearrangement	23
<b>3 DECENTRALISATIE EN RED TAPE</b>	<b>25</b>
3.1 Decentralisatie	26
3.1.1 Conceptualisatie decentralisatie	26
3.1.2 Beleidstheorie decentralisatie	26
3.2 <i>Red tape</i>	28
3.2.1 Historische context bureaucratie	28
3.2.2 <i>Red tape</i>	29
3.2.3 Perspectiefkeuze <i>red tape</i>	32
3.3 Decentralisatie en <i>red tape</i>	34
<b>4 METHODOLOGIE</b>	<b>36</b>
4.1 <i>Mixed methods</i>	37
4.2 Deskresearch	37
4.2.1 Data verzameling	37
4.2.2 Data analyse	38
4.3 Verkennende gesprekken	39
4.3.1 Data verzameling	39
4.3.2 Data analyse	40
4.4 Online-enquête	40
4.4.1 Data verzameling	40
4.4.2 Data analyse	42
4.5 Betrouwbaarheid & validiteit	44

4.5.1 Betrouwbaarheid	44
4.5.2 Validiteit	45
<b>5 RAPPORTAGE ONDERZOEKSVRAGEN</b>	<b>47</b>
5.1 Mechanismen <i>red tape</i> jeugdhulp regio IJsselland	48
5.1.1 Kwalitatieve analyse – deskresearch & verkennende gesprekken	48
5.1.2 Kwantitatieve analyse – enquête onderzoek	51
5.1.3 Interpretatie resultaten	54
5.2 Relatie decentralisatie jeugdhulp en de perceptie van <i>red tape</i>	55
5.2.1 Kwalitatieve analyse – verkennende gesprekken	55
5.2.2 Kwantitatieve analyse – enquête onderzoek	56
5.3 Minder <i>red tape</i> binnen jeugdhulp regio IJsselland	61
5.3.1 Kwalitatief onderzoek – verkennende gesprekken	61
5.3.2 Kwalitatief onderzoek – enquête onderzoek	62
5.3.3 Interpretatie resultaten	66
<b>6 CONCLUSIE &amp; DISCUSSIE</b>	<b>68</b>
6.1 Conclusie	69
6.2 Discussie	71
6.2.1 Betrouwbaarheid en validiteit	71
6.2.2 Resultaten en verwachtingen	73
6.2.3 Nieuwe inzichten	74
6.2.4 Aanbevelingen toekomstig onderzoek	75
<b>BRONNENLIJST</b>	<b>77</b>
Literatuur	77
Digitaal	80
<b>BIJLAGES</b>	<b>81</b>
Bijlage 1: Motie GroenLinks	81
Bijlage 2: Semigestructureerde vragen voor verkennende gesprekken	82
Bijlage 3: Online-enquête jeugdzorgaanbieders	82
Bijlage 4: Methodologie	87
Bijlage 5: Resultaten	92
Bijlage 6: Syntax SPSS	102

## Figuren- en tabellenlijst

### Figuren

Figuur 1: Doelstellingen onderzoek

Figuur 2: Schematisch overzicht *mixed methods*

Figuur 3: Schematisch overzicht jeugdhulp regio IJsselland

Figuur 4: Algemene beleidstheorie decentralisatie

Figuur 5: Classificatie regelgeving aan de hand van nalevingslast & gebrek aan doelbijdrage

Figuur 6: Resultaten mechanismen online-enquête

Figuur 7: Verandering perceptie *red tape* samengestelde schaal dimensie doelbijdrage

Figuur 8: Verandering perceptie *red tape* samengestelde schaal dimensie nalevingslast

Figuur 9: Correlatiecoëfficiënten

### Tabellen

Tabel 1: Taken en verantwoordelijkheden Jeugdwet

Tabel 2: Uitgangspunten RTA regio IJsselland+

Tabel 3: Resultaten analyse SPSS ANOVA & Eta

## Begrippenlijst

<b>AWBZ</b>	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
<b>BSN</b>	Burger Service Nummer
<b>BVO</b>	Bedrijfsvoeringorganisatie
<b>CBS</b>	Centraal Bureau voor de Statistiek
<b>CJG</b>	Centrum voor Jeugd en Gezin
<b>GRT schaal</b>	General Red Tape schaal
<b>Jeugdzorg+</b>	Gesloten jeugdzorg
<b>Jeugd GGZ</b>	Jeugd geestelijke gezondheidszorg
<b>Jeugd LVB</b>	Licht verstandelijk beperkte jeugd
<b>IVRK</b>	Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind
<b>NPG</b>	New Public Governance
<b>NPM</b>	New Public Management
<b>PGB</b>	Persoons Gebonden Budget
<b>RTA</b>	Regionaal Transitie Arrangement
<b>SCP</b>	Sociaal Cultureel Planbureau
<b>SDT</b>	Sociaal Dienst Team
<b>SWT</b>	Sociaal Wijk Team
<b>WLZ</b>	Wet langdurige zorg

# 1. Inleiding en relevantie



## 1.1 Inleiding

### 1.1.1 Aanleiding

Steeds meer kinderen en jongeren worden de dupe van het bureaucratische getouwtrek in de jeugdzorg – zo luidt de conclusie uit het rapport van de kinderombudsman (Baracs, 2015). Uit verschillende nieuwsberichten (Mandemaker, 2015; VNG, 2016a; Huisman & Stoffelen, 2015) blijkt dat door de decentralisatie van de jeugdzorg het bureaucratisch getouwtrek alleen maar verder toeneemt. Per 1 januari 2015 is niet het Rijk, maar zijn gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gaat ervan uit dat gemeenten met minder bureaucratische last beter kunnen inspelen op de behoeftes van burgers (Ministerie BZK, 2016). De decentralisatie van de jeugdzorg zou tot meer effectief beleid en daardoor minder bureaucratische last moeten leiden waarbij gemeenten ondersteuning kunnen bieden die beter aansluit bij de mogelijkheden van kinderen, jongeren en hun ouders (Gilsing, 2009). Hoewel de Rijksoverheid ervan uitgaat dat de decentralisatie van de jeugdzorg voor minder bureaucratische last zorgt, tonen nieuwsberichten uit de periode na de decentralisatie van de jeugdzorg een geheel ander beeld. Naast nieuwsberichten geeft ook de Jeugdwet een ander beeld. In de Jeugdwet wordt namelijk exact beschreven welke eisen worden gesteld, hoe toezicht moet worden geregeld en op welke manier verantwoording moet worden afgelegd. Naast dat in de Jeugdwet verschillende voorschriften voor certificering, kwaliteitsregisters, landelijke inspecties en verantwoordingsinformatie zijn opgenomen, krijgen gemeenten de mogelijkheid en verantwoordelijkheid om zelf informatie- en verantwoordingsplichten op te leggen aan professionals en zorginstellingen. Op deze manier dreigen de lasten terecht te komen bij jeugdzorginstellingen en professionals waardoor er voor hen minder tijd overblijft voor het leveren van jeugdhulp. Volgens jeugdzorginstellingen bestaat er een rampzalige administratieve afhandeling (Vriesema, 2016).

In de regio IJsselland klinken eveneens signalen van toenemende bureaucratische lasten als gevolg van de decentralisatie van de jeugdzorg. Het gaat daarbij niet alleen om signalen van kinderen, jongeren en hun ouders. Het gaat eveneens om signalen van zorgaanbieders. Voor zorgaanbieders zou de overmaat aan bureaucratie zorgen voor een toename van administratieve verplichtingen waardoor er minder tijd overblijft voor het verlenen van zorg (Gemeente Zwolle, 2014). In de gemeenteraad van Zwolle waren de signalen van toenemende bureaucratische lasten zelfs reden tot het indienen van een motie (Rijke & Paus, 2015). Deze motie wordt weergegeven in bijlage 1. In de motie roept GroenLinks het college van B&W op tot het vervullen van een voorbeeldfunctie als het gaat om de bestrijding van bureaucratie. Het college heeft ervoor gekozen aan deze oproep gehoor te geven door de aangenomen motie om te zetten in een onderzoeksstage. Deze motie vormt daarom de directe aanleiding van dit onderzoek. Omdat dit onderzoek zich specifiek richt tot de jeugdzorg en de bureaucratische last binnen de jeugdzorg naar verwachting het grootste is bij de zorgaanbieders, richt dit onderzoek zich op de jeugdzorgaanbieders in de regio IJsselland.

De term 'bureaucratisch getouwtrek' geeft weer dat het begrip bureaucratie vandaag de dag vooral een negatieve lading heeft. Het begrip bureaucratie kent echter ook positieve aspecten die fundamenteel zijn voor het functioneren van gemeentelijke organisaties. Zo zorgt bureaucratie onder andere voor dienstbaarheid, neutraliteit, professionaliteit, zorgvuldigheid, voorspelbaarheid, onkreukbaarheid en rechtvaardigheid (Van den Heuvel, et al., 2002). In dit onderzoek staat de negatief geladen bureaucratie centraal. In de

wetenschappelijke literatuur (Baldwin, 1990; Bozeman & Feeney, 2011; Bozeman, Reed & Scott, 1992; Brewer & Walker, 2010; Buchanan, 1975; Kaufman, 1977; van Loon, et al., 2016; Pandey, Coursey & Moynihan, 2007; Rainey, Pandey & Bozeman, 1995; Rosefeld, 1984) wordt deze negatieve vorm van bureaucratie aangeduid met de term: *red tape*. Omdat dit begrip voor medewerkers binnen de jeugdhulp en voor jeugdzorgaanbieders onbekend is, wordt eveneens gebruik gemaakt van de term 'bureaucratische last'. In hoofdstuk 3 wordt duidelijk waarom *red tape* en bureaucratische last gedefinieerd worden als: "Regels, handelingen en procedures die in de perceptie van individuen als belastend worden beschouwd en geen bijdrage leveren aan het gestelde doel binnen de functie van het individu".

### 1.1.2 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is tweeledig. Het onderzoek kent zowel een wetenschappelijke als een praktische doelstelling. De Rijksoverheid gaat er enerzijds van uit dat de decentralisatie van de jeugdzorg tot minder *red tape* leidt, anderzijds blijkt uit de aanleiding dat de perceptie van *red tape* door de decentralisatie van de jeugdzorg fors is toegenomen. Het wetenschappelijke doel van dit onderzoek bestaat uit het oplossen van deze puzzel door te onderzoeken in hoeverre er een verband bestaat tussen de decentralisatie van de jeugdzorg en de perceptie van *red tape* bij jeugdzorgaanbieders in de regio IJsselland. De resultaten van het onderzoek moeten aantonen in hoeverre de perceptie van *red tape* door de decentralisatie van de jeugdzorg is veranderd. Het praktische doel van dit onderzoek is gericht op het vinden van mogelijkheden om *red tape* binnen de jeugdhulp in de regio IJsselland terug te dringen.

In het theoretisch kader wordt duidelijk dat decentralisaties een tweetal doelstellingen kennen. Allereerst wordt er door middel van slagvaardigheid, integrale beleidsvoering en maatwerk gestreefd naar effectief beleid. Ten tweede moet beleidsparticipatie voor een zorgvuldige afweging van belangen en prioriteiten zorgen door het creëren van draagvlak en legitimiteit. Hoewel decentralisatie vrijwel altijd ook uitgevoerd wordt omwille van bezuinigingsmaatregelen, wordt dit niet als doelstelling opgenomen in de centrale doelstellingen van decentralisatie (Fleurke et al., 1997). Omdat dit onderzoek zich richt op de jeugdzorgaanbieders in de regio IJsselland en jeugdzorgaanbieders zich niet bezighouden met beleidsparticipatie, richt dit onderzoek zich op de doelstelling effectief beleid. In het theoretisch kader is te lezen dat *red tape* deze effectiviteit ondermijnt. De aanbevelingen in het adviesrapport richten zich daarom op het terugdringen van *red tape* zodat de doelstelling van effectief beleid in de regio IJsselland wordt vergroot. Effectief jeugdzorgbeleid zou ervoor moeten zorgen dat kinderen en jongeren de zorg krijgen waar ze op basis van artikel 3 uit het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind recht op hebben. Figuur 1 geeft de doelstellingen schematisch weer.

**Figuur 1: Doelstellingen onderzoek**



**Output: effectief jeugdzorgbeleid in de regio IJsselland door slagvaardigheid, integrale beleidsvoering en maatwerk (Fleurke et al., 1997)**



**Outcome: kinderen en jongeren krijgen de zorg waar ze op basis van artikel 3 van het IVRK recht op hebben**

### 1.1.3 Probleemstelling

Uit een gesprek met de fractievoorzitter van GroenLinks in de gemeenteraad van Zwolle blijkt dat met name zorgaanbieders te maken hebben met een toename van *red tape*. Eveneens blijkt uit gesprekken met medewerkers bij de gemeente Zwolle en BVO jeugdzorg regio IJsselland dat *red tape* vermoedelijk vooral aan de achterkant van de jeugdhulp groot is. Daarentegen kan op grond van wetenschappelijke literatuur (Fleurke et al., 1997) juist worden verwacht dat decentralisatie voor minder *red tape* zorgt. Om in deze relatie duidelijkheid te verschaffen staat de volgende hoofdvraag in dit onderzoek centraal:

*"In hoeverre bestaat er een verband tussen de decentralisatie van de jeugdzorg en de perceptie van red tape binnen dit domein?"*

De hoofdvraag bevat twee variabelen. De onafhankelijke variabele in deze hoofdvraag betreft de decentralisatie van de jeugdzorg. De afhankelijke variabele betreft *red tape*. Beide begrippen worden in het theoretisch kader verder uitgewerkt. De setting van het onderzoek bestaat als het gaat om 'plaats' uit de regio IJsselland en als het gaat om 'tijd' de periode van 1 januari 2015 tot 1 juni 2016. De units betreffen de jeugdzorgaanbieders waar BVO jeugdzorg regio IJsselland contracten mee afgesloten heeft.

#### Probleemanalyse

Voordat gezocht wordt naar mogelijke oplossingen om *red tape* terug te dringen, is het belangrijk dat er een gedegen probleemanalyse wordt uitgevoerd. Een belangrijke eerste stap in deze probleemanalyse is de conceptualisatie van het begrip bureaucratie. De conceptualisatie van dit begrip wordt in het theoretisch kader weergegeven. Een tweede belangrijke stap in de probleemanalyse is het zoeken naar de oorzaken van het probleem, de eerste deelvraag luidt daarom als volgt:

1) *"Welke mechanismen veroorzaken red tape binnen de jeugdhulp in de regio IJsselland?"*

Pas op het moment dat duidelijk is waar *red tape* door wordt veroorzaakt, kan in kaart worden gebracht wat de omvang van het probleem is. De tweede deelvraag richt zich daarom op het in kaart brengen van de perceptie van *red tape* in de periode voor de decentralisatie van de jeugdzorg en na de decentralisatie van de jeugdzorg. De tweede deelvraag luidt als volgt:

2) *"In hoeverre is er naar aanleiding van de decentralisatie van de jeugdzorg bij jeugdzorgaanbieders in de regio IJsselland een verandering in de perceptie van red tape zichtbaar?"*



Op het moment dat duidelijk is waardoor het probleem veroorzaakt wordt en wat de omvang van het probleem is, kan gezocht worden naar mogelijke oplossingen om iets aan het probleem te doen. De derde deelvraag geeft aandacht aan het zoeken naar mogelijke oplossingen om *red tape* binnen de jeugdhulp in de regio IJsselland terug te dringen en luidt als volgt:

3) "Hoe kan de door jeugdzorgaanbieders ervaren *red tape* in de regio IJsselland worden teruggedrongen?"

1.1.4 Methodologie

In dit onderzoek worden verschillende onderzoeksmethoden gebruikt om een antwoord te vinden op de hoofdvraag. Het gaat daarbij om een combinatie van zowel kwalitatieve als kwantitatieve methoden waardoor er sprake is van een *mixed-methods* benadering. Allereerst wordt op basis van *deskresearch* welke mechanismen in de wetenschappelijke literatuur worden aangedragen. Vervolgens wordt met behulp van verkennende gesprekken met jeugdzorgaanbieders en medewerkers van de BVO jeugdzorg regio IJsselland onderzocht in hoeverre deze wetenschappelijke mechanismen in de praktijkwerkzaamheden terug te zien zijn. In deze verkennende gesprekken wordt eveneens gevraagd in hoeverre de decentralisatie van de jeugdzorg van invloed is op de perceptie van *red tape* en op welke manier *red tape* teruggedrongen kan worden. De input uit de verkennende gesprekken wordt gebruikt voor het opstellen van een online-enquête. In de online-enquête is aandacht voor de mechanismen van *red tape*, het verband van de decentralisatie van de jeugdzorg op de perceptie van *red tape* en de mogelijke oplossingen om *red tape* terug te dringen. In figuur 2 wordt schematisch weergegeven welke methodes voor de beantwoording van welke deelvragen zijn gebruikt.

**Figuur 2: Schematisch overzicht *mixed methods***



## 1.2 Relevantie en vooruitblik

### 1.2.1 Maatschappelijke relevantie

Dit onderzoek is op twee manieren relevant. Allereerst is dit onderzoek maatschappelijk relevant. Eén van de meest geuite kritiek op de jeugdhulp betreft de aanwezigheid van een overmaat aan bureaucratische lasten. Vanwege administratieve verplichtingen hebben zorgaanbieders minder tijd om zorg te leveren die kinderen en jongeren nodig hebben (Gemeente Zwolle, 2014). De gevolgen hiervan zijn schrijnend. Het onderzoeksrapport en adviesrapport moeten ertoe bijdragen dat kinderen en jongeren de jeugdzorg krijgen waar ze op basis van artikel 3 van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK) recht op hebben:

*1 Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.*

*2 De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.*

*3 De Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht.*

Dit onderzoek is eveneens maatschappelijk relevant omdat jeugdzorginstellingen die de meest complexe zorg leveren op dit moment in een regievacuüm verkeren. Jeugdzorginstellingen als Intermetzo dreigen bijna failliet te gaan als gevolg van de onbedoelde gevolgen van de decentralisatie van 1 januari 2015 (Vriesema, 2016). Betalingen aan jeugdzorginstellingen blijven uit vanwege de rampzalige administratieve afhandeling (Vriesema, 2016). Op het moment dat een jeugdzorginstelling daadwerkelijk om valt worden de meest kwetsbare kinderen de dupe: *“Wat gebeurt er? Hun behandeling valt stil want de hulpverleners verliezen hun baan. Hun vertrouwensrelatie, met moeite opgebouwd, eindigt. Het kind verhuist als het even kan naar een andere instelling. De kans is groot dat die nog verder weg ligt van de oorspronkelijke woonplaats van het kind, want specialistische instellingen zijn schaars. Voor ouders neemt de reistijd dus toe, als zij hun kind willen opzoeken”* (Vriesema, 2016). Redenen te meer om te zoeken naar mogelijkheden op red tape binnen de jeugdhulp terug te dringen.

### 1.2.2 Wetenschappelijke relevantie

Het is relevant om onderzoek te doen naar red tape vanwege: *“de veronderstelde prevalentie ervan binnen overheden en haar destructieve impact op de prestaties van overheden”* (Van Loon, et al., 2016, p.1). Door de jaren heen is het concept red tape op verschillende manieren geconceptualiseerd en geoperationaliseerd. Het meest recente wetenschappelijke artikel over het concept red tape is het artikel van Van Loon et al., (2016). Met betrekking tot de operationalisering van het concept, is gedurende een lange periode gebruik gemaakt van de general red tape (GRT) schaal. In het artikel van Van Loon et al.,

(2016) is een nieuwe schaal ontwikkeld waarmee de door werknemers ervaren *red tape* in kaart gebracht kan worden. In de discussie roepen de auteurs andere onderzoekers op tot toepassing van de nieuw ontwikkelde *red tape* schaal in verschillende beleidsdomeinen. Op dit moment ontbreekt een toepassing op het gebied van jeugdhulp. Omdat in de online-enquête gebruik wordt gemaakt van de nieuw ontwikkelde schaal, wordt dit gebrek door middel van dit onderzoek opgevuld. Dit onderzoek gaat nog een stap verder in de toepassing van de nieuw ontwikkelde schaal door de schaal te gebruiken voor het in kaart brengen van de perceptie van *red tape* over tijd. Zo geven respondenten eerst antwoord op de stellingen met betrekking tot de periode voor 1 januari 2015 en vervolgens doen ze hetzelfde voor de periode na 1 januari 2015. Ten tweede gaat dit onderzoek een stap verder vanwege het feit dat de schaal wordt toegepast in praktijksituaties en de inzichten die hieruit naar voren komen in dit onderzoek worden gerapporteerd. Het huidige *red tape* onderzoek is erg theoretisch ingekleurd en mist de toepassing in praktijksituaties en relevante inzichten die daaruit voortkomen. Dit onderzoek voegt met de praktijktoepassing een extra dimensie toe aan het debat.

### 1.2.3 Vooruitblik

In hoofdstuk 2 wordt achtergrondinformatie gegeven over de inrichting en organisatie van de jeugdhulp als gevolg van de decentralisatie van de jeugdzorg. Het hoofdstuk schetst eerst een landelijk kader en gaat vervolgens in op de invulling en organisatie die de regio IJsselland aan de jeugdhulp geeft. Hoofdstuk 3 vormt het theoretisch kader waarin de twee centraal staande variabelen van dit onderzoek uiteen worden gezet. In dit hoofdstuk worden eveneens de resultaten op basis van *deskresearch* weergegeven waardoor duidelijk wordt welke mechanismen op basis van wetenschappelijke literatuur *red tape* veroorzaken. In hoofdstuk 4 volgt de methodologie. In dit hoofdstuk wordt uitvoerig stilgestaan bij de methodologische keuzes en de verantwoording van deze keuzes om een zo betrouwbaar en valide mogelijk onderzoek uit te voeren. De resultaten die uit de verschillende onderzoeksmethoden volgen worden weergegeven in hoofdstuk 5. Door de literatuur te koppelen aan de empirie kom ik in hoofdstuk 6 tot een conclusie waarin ik een antwoord geef op de hoofdvraag van dit onderzoek. In de discussie evalueer ik het onderzoek, geef ik nieuwe inzichten die voortgekomen zijn uit het onderzoek weer en geef ik suggesties voor toekomstig onderzoek. De aanbevelingen met mogelijke oplossingen om *red tape* binnen de jeugdhulp in de regio IJsselland terug te dringen worden opgenomen in het adviesrapport.

## 2. Inrichting en organisatie jeugdhulp



## 2.1 Landelijk kader jeugdhulp

### 2.1.1 Historische context

Vanaf de negentiende eeuw is de overheidsbemoeyenis voor jeugd stelselmatig toegenomen. Een belangrijk startpunt in de geschiedenis hiervoor was het moment dat in 1875 het kindwerwetje van Van Houten werd aangenomen. Deze wet moest een einde maken aan kinderarbeid in Nederland en verbood kinderen tot 12 jaar in fabrieken te werken. Een ander belangrijk moment was het jaar 1922 waarin de invoering van ondertoezichtstelling wettelijk werd geregeld (Dimmendaal, 1998). In de twintigste eeuw nam overheidsbemoeyenis verder toe en ontstonden er steeds meer organisaties die zich bezighielden met jeugdzorg. Vanaf de eenentwintigste eeuw ontstond juist kritiek op de groeiende verantwoordelijkheden binnen de jeugdzorg. Zorg hierover werd onder andere geuit door de minister voor Jeugd & Gezin, André Rouvoet. Vanaf dat moment had het Rijk de ambitie voor de ontwikkeling van een geheel nieuw stelsel van jeugdzorg. Op 1 januari 2015 werd deze ambitie vervuld en werd de decentralisatie jeugd een feit.

In het eerste kwartaal van 2015 kregen in totaal 214 duizend kinderen en jongeren in Nederland jeugdhulp (CBS, 2015). In de voorgaande jaren was te zien dat de instroom van de jeugdzorg door de jaren heen met ongeveer 7,5% toenam. Volgens het SCP bestaan hier een drietal verklaringen voor. Een eerste verklaring heeft te maken met de veranderingen in onze maatschappij. De maatschappij is complexer en veeleisender geworden, ouders hebben hogere verwachtingen van hun kinderen, er is minder bemoeyenis vanuit de omgeving en op het moment dat jeugdigen niet aan deze lat kunnen voldoen wordt er professionele hulp ingeroepen (Pommer, et al., 2011). Een tweede verklaring kan wijzen op verbeterde diagnostiek waardoor problemen eerder herkend en behandeld worden (Pommer, et al., 2011). Een laatste verklaring heeft alles te maken met de moord op het 'Maasmeisje'. Het betreft de naam voor een in eerste instantie onbekend persoon waarvan de lichaamsdelen in 2006 werden teruggevonden in gesloten tassen in de Nieuwe Maas. Bij nader onderzoek bleek het te gaan om de 12-jarige Géssica Gomes. De dood vormde het startpunt van een discussie over jeugdhulpverlening en het tekort schieten van de destijds geldende wet- en regelgeving waardoor hulpverlening langs elkaar heen liep (Vermaat, 2007). Vanaf dat moment zijn professionals uit angst om ernstige gevallen over het hoofd te zien meer indicaties gaan afgeven (Pommer, et al., 2011). Uit de discussies naar aanleiding van de moord op het 'Maasmeisje' volgde de ambitie van het kabinet voor een eenvoudiger stelsel van zorg en ondersteuning voor de jeugd (Rijksoverheid, 2011). Om deze ambitie te bereiken heeft het Rijk vanaf 2010 toegewerkt naar de decentralisatie van de jeugdzorg.

### 2.1.2 Decentralisatie jeugdzorg

Vanaf 1 januari 2015 is niet het Rijk, maar zijn gemeenten bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor alle ondersteuning en zorg voor de jeugd. Vanaf dat moment wordt er niet meer gesproken van jeugdzorg maar van jeugdhulp. Het Rijk is van mening dat gemeenten ondersteuning kunnen verbeteren, vereenvoudigen en meer in samenhang aan kunnen bieden (Rijksoverheid, 2016). Om dit te bereiken is het noodzakelijk dat gemeenten op een nieuwe manier invulling geven aan het jeugdbeleid. De decentralisatie kenmerkt zich door zowel bestuurlijke, financiële als inhoudelijke veranderingen. De bestuurlijke en financiële veranderingen worden vooral zichtbaar bij de transitie van de jeugdzorg, de inhoudelijke veranderingen moeten zichtbaar worden bij de transformatie (Doodkorte & Hermanns, 2012).

### *Bestuurlijke verandering*

Binnen het oude systeem van jeugdzorg waren gemeenten verantwoordelijk voor de jeugdgezondheidszorg, het preventieve jeugdbeleid (informatie, advies en signalering), lichte ambulante hulpverlening, toeleiding naar zorg en coördinatie van zorg (Doodkorte & Hermanns, 2012). De provincies waren verantwoordelijk voor jeugd & opvoedhulp, de jeugdbescherming en de jeugdreclassering. Het Rijk financierde de Jeugdzorg+. Vanuit de AWBZ werd zorg verleend voor jeugd met een verstandelijke beperking, begeleiding, persoonlijke verzorging, kortdurend verblijf en langdurige jeugd-GGZ. De jeugd-GGZ werd vanuit de Zorgverzekeringswet georganiseerd. Om in deze versnipperende verantwoordelijkheden meer eenheid te creëren zijn door de bestuurlijke decentralisatie alle vormen van jeugdzorg bij gemeenten komen te liggen.

### *Financiële verandering*

Doordat verantwoordelijkheid in het oude systeem van jeugdzorg over verschillende overheidslagen verspreid was, bestonden er verschillende financierings- en verantwoordingssystemen. Dit zorgde voor perverse financiële prikkels omdat instroombeperking in de ene deelsector voor een toestroom in de andere deelsector zorgde. Dit verschijnsel wordt ook wel aangeduid als het waterbedeffect (TK, 2011, p. 6). In het Regeerakkoord is daarom besloten dat er één financieringssysteem voor de jeugdhulp komt. Het financieringssysteem moet gemeenten de beleidsvrijheid geven om te kunnen sturen op effectiviteit en efficiëntie. Voor de bekostiging van de jeugdhulp ontvangen gemeenten vanuit het Rijk financiële middelen vanuit het gemeentefonds. Op deze bekostiging is door het Rijk een efficiencykorting toegepast. Voor alle vormen van jeugdhulp samen geldt een nominale korting. In 2015 bedraagt deze korting 120 miljoen euro, in 2016 bedraagt de korting 300 miljoen euro en vanaf 2017 geldt er een structurele korting van 560 miljoen euro (VNG, 2016). In het regeerakkoord van het kabinet Rutte II is staat beschreven dat deze efficiëntiekorting verdiend kan worden omdat: *“Gemeenten kunnen taken veel doelmatiger uitvoeren door ontschotting, preventie/vroegtijdig signaleren, verschuiving van zwaardere naar lichtere zorg en eenvoudiger (indicatie-)procedures. Het ‘recht op zorg’, de PGB ‘kan’ bepaling en de gemeentelijke taak worden in de nieuwe wet zodanig beschreven dat dit voldoende beleidsvrijheid en ruimte voor maatwerk biedt. Daarnaast is scherpere tarifiering van zorgaanbieders mogelijk en kunnen gemeenten efficiency behalen bij de gesloten jeugdzorg door de overcapaciteit in het aanbod niet langer te bekostigen en de gemiddelde verblijfsduur te verlagen”* (Rutte & Samsom, 2012, p.60).

### *Inhoudelijke verandering*

Uit de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg (Baecke, et al., 2009) en de analyse van de Parlementaire Werkgroep ‘Toekomstverkenning Jeugdzorg’ (Heijnen, et al., 2010) komen de grootste tekortkomingen van het oude jeugdzorgsysteem aan het licht. Uit het onderzoek blijkt dat er een te grote druk op gespecialiseerde zorg is, dat samenwerking rond kinderen en gezinnen tekortschiet, dat afwijkend gedrag onnodig wordt gemedicaliseerd en dat door deze knelpunten de kosten worden opgedreven (Baecke, et al., 2009). Het is van belang dat het nieuwe stelsel eenvoudiger wordt zodat kinderen, jongeren en ouders niet verdwalen in een complex stelsel van jeugdzorg. Kinderen, jongeren en hun ouders moeten makkelijker en eerder ergens heen kunnen met hun vragen. Volgens de ministeries VWS en VenJ moet het versterken van eigen kracht en de sociale netwerken rond kinderen en gezinnen daarbij centraal staan (TK, 2011-2012, 3088668, p. 6). Daarbij is het belangrijk dat kinderen en jongeren de regie blijven houden over hun eigen leven en samen met hun eigen omgeving en professionele hulpverleners zoeken naar oplossingen. De ambitie van het Rijk is dat alle

kinderen gezond en veilig opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen meedoen (TK, 2011-2012, 3088668, p. 2). De overheid komt pas in beeld op het moment dat dit niet vanzelf gaat. Als de overheid eenmaal in beeld komt moet het stelsel van jeugdhulp snel, goed en op maat functioneren waarbij problemen eenvoudig en integraal aangepakt worden. Het uitgangspunt om dit te kunnen bereiken moet gericht zijn op de aanpak één gezin, één plan, één regisseur. Professionals moeten daarbij beleidsruimte krijgen.

### 2.1.3 Kaders vanuit de Jeugdwet

In de Jeugdwet zijn de nieuwe taken en verantwoordelijkheden waar gemeenten per 1 januari 2015 mee te maken hebben vastgelegd. In de Jeugdwet staat uitvoerig beschreven welke taken en verantwoordelijkheden gemeenten hebben. Tabel 1 geeft een overzicht van de belangrijkste taken en verantwoordelijkheden.

**Tabel 1: Taken en verantwoordelijkheden Jeugdwet**

<i>Jeugdwet:</i>	<i>Taken en verantwoordelijkheden:</i>
Artikel 2.2	Het periodiek opstellen van een beleidsplan dat richting geeft aan de jeugdhulp;
Artikel 2.5	Een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod jeugdhulp;
Artikel 2.7	Samenwerking waar dat voor een doeltreffende en doelmatige uitvoering van de wet aanwezig is;
Artikel 2.8	Het bij verordening stellen van regels aangaande de: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) te verlenen individuele en overige voorzieningen;</li> <li>b) de wijze waarop toegang tot en de toekenning van een individuele voorziening is afgestemd met andere voorzieningen;</li> <li>c) de vaststelling van de hoogte van het budget als bedoeld in artikel 8.1.1;</li> </ul>
Artikel 4.1.1	Jeugdhulpaanbieders verlenen verantwoorde hulp (hulp van goed niveau die veilig, doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht wordt verleend en is afgestemd op de reële behoefte van de jeugdige of ouder);
Artikel 4.1.2	Het verlenen van verantwoorde hulp geschiedt volgens het werken met een hulpverleningsplan of plan van aanpak. Dit plan is overlegd met de jeugdige en de ouders en afgestemd op de behoefte van de jeugdige;
Artikel 4.3.1	Jeugdhulpaanbieders stellen jaarlijks een verslag op over de naleving van de Jeugdwet;
Artikel 8.3.1	Jeugdhulpaanbieders maken de begroting, balans en resultatenrekening alsmede de toelichting daarop openbaar.

## 2.2 Jeugdhulp regio IJsselland

### 2.2.1 Uitgangspunten jeugdzorg regio IJsselland

Omdat de complexiteit en het specialisme van een groot deel van de nieuwe taken van de jeugdhulp te omvangrijk zijn om alleen uit te voeren, heeft de gemeente Zwolle er samen met tien andere gemeenten<sup>1</sup> voor gekozen in regionaal verband samen te werken. De

<sup>1</sup> Dalfsen, Deventer, Hardenberg, Kampen, Olst-Wijhe, Ommen, Raalte, Staphorst, Steenwijkerland en Zwartewaterland

vormgeving hiervan is vastgelegd in het Regionaal Transitie Arrangement regio IJsselland+ (RTA). Tien uitgangspunten staan in dit regionale verband centraal om invulling te geven aan de jeugdhulp. Tabel 3 geeft deze uitgangspunten weer.

**Tabel 2: Uitgangspunten RTA regio IJsselland+**

- 1) Gemeenten kiezen in het belang van de cliënten voor continuïteit van zorg. In 2015 en 2016 wordt gewerkt met de huidige zorgaanbieders, mits zij een bijdrage leveren aan de beoogde transformatie;
- 2) Er is ruimte voor innovatie en vernieuwing. Zo is er lokaal ruimte voor nieuwe, innovatieve aanbieders, maar ook van de huidige aanbieders wordt innovatie en vernieuwing verwacht;
- 3) Alle nieuwe gemeentelijke zorgtaken worden gezamenlijk ingekocht, met uitzondering van de toegangsfunctie. Ten behoeve van deze gezamenlijke inkoop, wordt voor 1 november 2015 een passende rechtsvorm gekozen en ingericht;
- 4) De toeleiding naar gespecialiseerde (bovenlokale) zorg gaat altijd via de lokale toegang. Dit zijn de gespecialiseerde vormen van jeugdzorg waarvoor op dit moment een verwijsbrief of indicatiestelling nodig is. Dit geldt ook voor het afschalen van gespecialiseerde zorg naar de lagere zorgniveaus;
- 5) Toeleiding naar de gespecialiseerde zorg gebeurt op basis van uniforme regionale basisvoorwaarden;
- 6) Friciekosten worden zoveel mogelijk beperkt – de continuïteit van zorg draagt hieraan bij;
- 7) De financiële voor- en nadelen worden gezamenlijk opgevangen. Hiertoe wordt een vereffeningsmodel ontwikkeld;
- 8) Van het gemeentelijk jeugdzorgbudget wordt 15% apart gezet voor innovatie, vernieuwing en uitvoering nieuwe gemeentelijke taken. 4% voor de lokale toegangsfunctie, 5% voor gemeentelijke uitvoeringskosten, 5% voor preventie en innovatie op lokaal niveau, 1% voor onvoorziene omstandigheden;
- 9) Er wordt gestuurd op kwaliteit, transformatie, monitoring en wachtlijsten;
- 10) We monitoren de resultaten van de zorgaanbieders en de gewenste transformatie en houden tussentijdse evaluatie.

(Gemeente Zwolle, 2014, p.16)

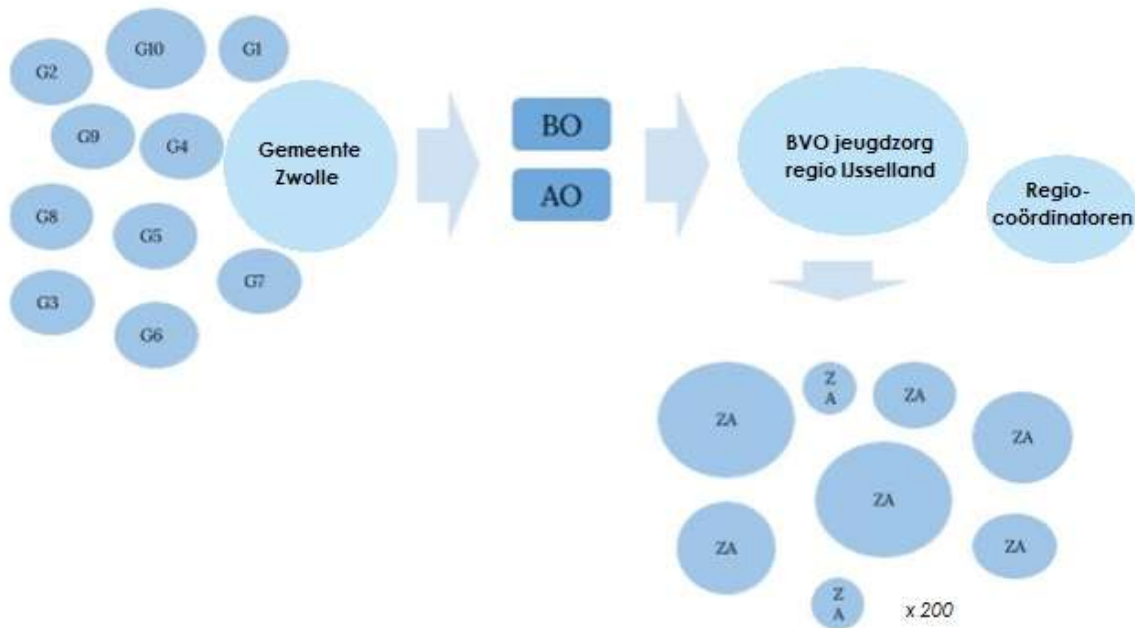
### 2.2.2 Rechtsvorm regionaal transitiearrangement

De rechtsvorm die in het derde uitgangspunt van het regionale transitiearrangement uitgangspunt vormt, is een bedrijfsvoeringorganisatie (BVO) jeugdzorg regio IJsselland geworden. Globaal gezien kan er een tweedeling worden gemaakt in de voorkant van de jeugdhulp die lokaal georganiseerd is en de achterkant van de jeugdhulp die regionaal georganiseerd is. Bij de voorkant van de jeugdhulp gaat het om zorg en ondersteuning vanuit de nullijn- (omgeving, familie, vrijwilligers) en eerstelijnszorg (toegang sociale wijkteams). De achterkant van de jeugdhulp betreft de tweedelijnszorg. Het gaat hierbij om zorg waarvoor een verwijzing (beschikking) noodzakelijk is. De gemeente Zwolle heeft er samen met tien andere gemeenten (G1 t/m G10) voor gekozen om deze tweedelijnszorg te organiseren vanuit de BVO (bedrijfsvoeringorganisatie) jeugdzorg regio IJsselland. Vanuit elke gemeente zijn ambtenaren en bestuurders vertegenwoordigd in een ambtelijk en bestuurlijk overleg (AO & BO). De belangrijkste beleidsmatige beslissingen op regionaal niveau vinden binnen deze overleggen plaats. De bedrijfsvoeringorganisatie is op regionaal niveau verantwoordelijk voor de praktische uitvoering van deze beslissingen. De uitvoeringsorganisatie staat daardoor tussen de elf gemeenten en de ruim 200



jeugdzorgaanbieders in de regio IJsselland in. De BVO jeugdzorg regio IJsselland handelt namens de elf gemeenten de facturen van jeugdzorgaanbieders af, regelt de inkoop en het contractmanagement en levert managementinformatie. Daarnaast zijn er twee regiocoördinatoren aangesteld die zich vooral richten op het begeleiden van de inhoudelijke transformatie binnen de jeugdhulp. Schematisch worden deze relaties weergegeven in figuur 3.

**Figuur 3: Schematisch overzicht jeugdhulp regio IJsselland**



Verschillende uitingen van kritiek zorgden er in het begin van de eenentwintigste eeuw voor dat werd toegewerkt naar de decentralisatie van de jeugdzorg. Dit hoofdstuk geeft de bestuurlijke, financiële en inhoudelijke veranderingen als gevolg van de decentralisatie van de jeugdzorg weer. Hoewel bevoegdheden en verantwoordelijkheden feitelijk worden overgedragen naar gemeenten, blijkt uit de Jeugdwet dat de overdracht nog met veel verplichtingen en kaders vanuit het Rijk gepaard gaat. In het tweede gedeelte van het hoofdstuk wordt duidelijk dat de gemeente Zwolle er samen met tien andere gemeenten voor gekozen heeft om de tweedelijns jeugdzorg in regionaal verband te organiseren. Tien uitgangspunten staan in deze regionale samenwerking centraal. Het volgende hoofdstuk vormt het theoretisch kader waarin de conceptualisatie van de begrippen *red tape* en decentralisatie centraal staat.

# 3. Decentralisatie & red tape



In dit hoofdstuk vormen de twee centrale variabelen uit de hoofdvraag gezamenlijk het theoretisch kader. Paragraaf 3.1 gaat in op de onafhankelijke variabele decentralisatie. Na de conceptualisatie van dit begrip wordt in deze paragraaf stilgestaan bij de beleidstheorie van decentralisatie. In deze beleidstheorie worden de centrale doelstellingen van decentralisatie weergegeven. De verwachting van beleidsmakers is dat decentralisatie voor meer effectief en zorgvuldig beleid zorgt. Paragraaf 3.2 gaat in op de afhankelijke variabele *red tape*. Om de relatie van dit begrip met bureaucratie te begrijpen wordt allereerst een historische context geschetst. Door aan de hand van *deskresearch* een overzicht te geven van de belangrijkste bijdrages van verschillende auteurs aan de conceptualisatie en operationalisatie van dit begrip, wordt in het slotstuk van dit hoofdstuk gekozen voor een eigen perspectiefkeuze daarbinnen.

## 3.1 Decentralisatie

### 3.1.1 Conceptualisatie decentralisatie

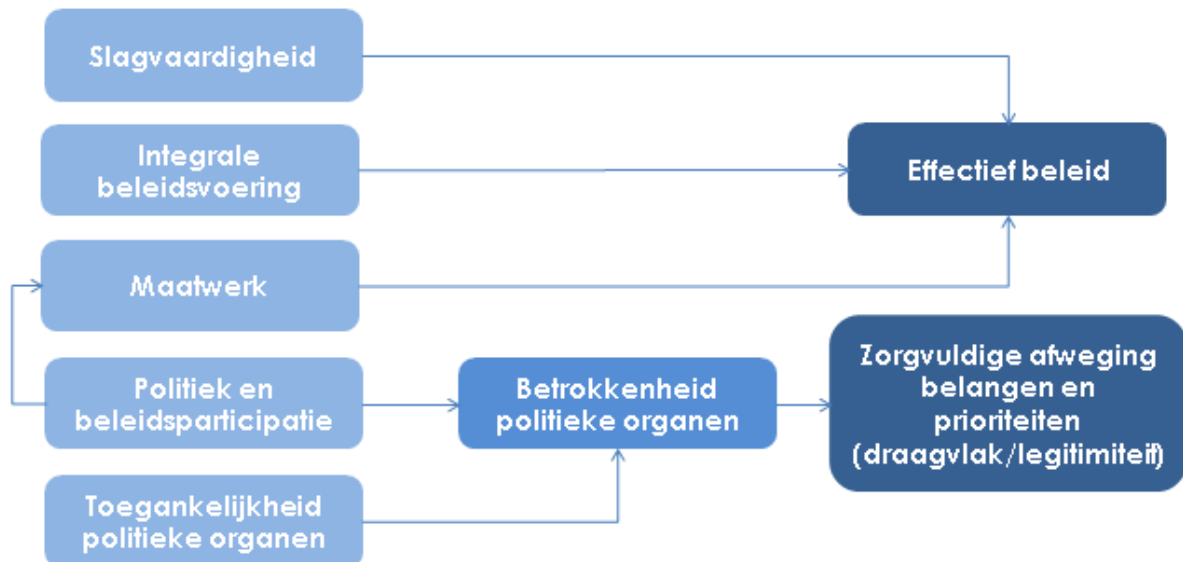
De structuur van de Nederlandse overheid zoals wij die nu kennen vindt haar oorsprong halverwege de 19e eeuw. Thorbecke 's republikeinse beginselen hebben ervoor gezorgd dat overheidsmacht werd gespreid over verschillende besturen op verschillende schaalniveaus (Boogers, et al., 2008). Door een systeem van *checks and balances* is er sprake van wederzijdse controle en evenwicht tussen de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht. De verhoudingen tussen verschillende bestuurslagen zoals die nu in Nederland zichtbaar zijn, kenmerken zich als gedecentraliseerde eenheidsstaat. Bij decentralisatie is sprake van een zekere mate van zelfstandige taakuitoefening. Gelet op artikel 117 lid 1 van de Gemeentewet kan decentralisatie worden gezien als een proces waarin de eigenstandige rol van decentrale overheidsinstellingen ten opzichte van de centrale overheid wordt verbreed of versterkt: “Onze Minister bevordert de decentralisatie ten behoeve van de gemeenten”. De meest recente en concrete betekenis van het begrip decentralisatie luidt: “Het overhevelen van taken en bevoegdheden vanuit een hogere naar een lagere overheid” (Boogers, et al., 2008, p.9). Het is deze definitie van decentralisatie die in dit onderzoek centraal staat. In deze overheveling van taken en bevoegdheden kunnen twee soorten van decentralisatie onderscheiden worden: territoriale- en functionele decentralisatie (Compendium, 2016). Bij territoriale decentralisatie is het gebiedscriterium bepalend. Op basis van het gebiedscriterium staat de gemeente het meest dichtbij de burger en is de gemeente het beste in staat om maatwerk te leveren dat past bij lokale omstandigheden (Ministerie BZK, 2016). Bij functionele decentralisatie is een adequate behartiging van een bepaald doel of een bepaalde functie bepalend. De decentralisatie van de jeugdzorg is een voorbeeld van territoriale decentralisatie.

### 3.1.2 Beleidstheorie decentralisatie

Onder een beleidstheorie verstaat Hoogerwerf: “Het geheel van veronderstellingen dat aan beleid ten grondslag ligt” (Hoogerwerf, 1989, p. 320). Ten aanzien van decentralisatie veronderstellen beleidsmakers dat door op bepaalde beleidsterreinen decentrale overheden meer taken, bevoegdheden en beleidsvrijheid te geven, deze decentrale overheden beter dan de centrale overheid in staat zijn om te komen tot doelmatig beleid (Gilsing, 2009, p. 39). Daarbij wordt verondersteld dat de participatie en betrokkenheid van burgers en organisaties groter zal zijn waardoor de kans op een zorgvuldige afweging van belangen vergroot (Gilsing, 2009, p. 39). De beleidstheorie van decentralisatie gaat daarom

enerzijds uit van effectief beleid en anderzijds van een zorgvuldige afweging van belangen. In deze masterscriptie staat de doelstelling van effectief beleid centraal. Figuur 4 toont aan langs welke wegen dit doel kan worden bereikt.

**Figuur 4: Algemene beleidstheorie decentralisatie**



#### Effectiviteit

Op het moment dat de beoogde doelen als gevolg van een bepaald beleid bereikt worden kan er gesproken worden van effectief beleid. Gilsing baseert zijn beleidstheorie op de inzichten uit onderzoek van Denters (1989) en Fleurke et al., (1997). In het onderzoek van Fleurke et al., (1997) staan drie decentralisatiedoelen centraal die ervoor moeten zorgen dat beleid effectief is. De eerste doelstelling betreft slagvaardigheid. Daarbij is het belangrijk dat tijdig en adequaat gereageerd wordt op maatschappelijke veranderingen. Maatschappelijke veranderingen kunnen nieuwe of bijgestelde beleidsdoelen vereisen terwijl veranderingen in de beleidsomgeving de veronderstellingen bij het beleid kunnen ondergraven (Fleurke et al., 1997, p. 42). In beginsel moet het feit dat door decentralisatie taken en bevoegdheden geconcentreerd worden, een positief effect geven op het vermogen om slagvaardig te kunnen handelen. De tweede doelstelling betreft integrale bedrijfsvoering. In het onderzoek van Fleurke et al., (1997) wordt dit omschreven als: “de onderlinge afstemming van beleid in verschillende sectoren ten behoeve van de aanpak van een multidimensionaal maatschappelijk vraagstuk”. Maatschappelijke problemen hebben voornamelijk binnen het sociale domein een multidimensionaal karakter waardoor meerdere beleidssectoren bij het probleem betrokken zijn. Om beleid effectief te maken is het noodzakelijk dat er afstemming en coördinatie tussen die verschillende beleidssectoren plaatsvindt. De beleidstheorie veronderstelt dat decentralisatie deze afstemming tussen beleidssectoren gemakkelijker maakt. Een laatste doel van decentralisatie dat moet leiden tot effectief beleid betreft maatwerk. Fleurke et al., (1997) omschrijven maatwerk als: “het afstemmen van het beleid op de eigen aard van het voorliggende geval of probleem”. Allereerst is het door middel van territoriale decentralisatie beter mogelijk om tot een pluriform aanbod van zorg te komen. Dit pluriforme aanbod zal eerder aansluiting vinden op de verschillen tussen territoriale eenheden in vergelijking met het uniforme aanbod dat er was zonder decentralisatie (Gilsing, 2009). Ten tweede wordt de informatiecapaciteit vergroot omdat niet het Rijk verantwoordelijkheden en bevoegdheden heeft, maar 393

gemeenten verantwoordelijkheden en bevoegdheden kennen. Hierdoor kan maatwerk eenvoudiger bewerkstelligd worden.

## 3.2 Red tape

### 3.2.1 Historische context bureaucratie

Het begrip bureaucratie vormt een klassiek thema binnen de bestuurskunde (Ringeling, 1993). Hoewel Max Weber veelal wordt gezien als de vader van bureaucratie, gaat de oorsprong van het begrip bureaucratie veel verder terug in de tijd. De term bureaucratie is een samentrekking van het woord *kratos* en het woord *bureau*. Waar *kratos* duidt op 'sterkte' en 'heerschappij', slaat het woord *bureau* letterlijk op een schrijftafel. Het woord duidt daardoor op een beheersvorm waarvan de eerste bureaucratieën overheidsorganisaties uit de zestiende eeuw betroffen (Van Mierlo, 1995). Aan het einde van de negentiende eeuw gaf Max Weber voor het eerst wetenschappelijke duiding aan het begrip bureaucratie. Weber ziet bureaucratie vooral als een rationele vorm van machtsuitoefening die onmisbaar is binnen publieke organisaties (Melayu, 1946). De weberiaanse bureaucraat werkt volgens de regels, nauwkeurig en consistent. Burgers worden anoniem en zonder aanzien des persoons tegemoet getreden. Daarnaast zorgen weberiaanse deugden als differentiatie, hiërarchie en deskundigheid ervoor dat betrouwbaarheid, voorspelbaarheid, eerlijkheid en continuïteit wordt nagestreefd. Aandacht voor de keerzijde van deze deugden kwam er op het moment dat er in de bestuurskunde als wetenschap een belangrijke verschuiving plaatsvond. In de jaren tachtig verschoof de aandacht van de inhoud van het beleid naar de processen van uitvoering van beleid. De aandacht kwam veel meer te liggen op implementatieonderzoek door te kijken naar de effecten van het beleid op de samenleving en de terugkoppeling naar politieke besluitvormingsprocessen (Van Mierlo, 1995). Door deze verschuiving kwam er aandacht voor structurele voorwaarden als effectiviteit en efficiëntie en ontstond er een stroom van *New Public Management*.

#### *New Public Management*

Eind jaren tachtig wordt aan de hand van 'grote operaties' getracht de publieke sector te saneren en beter te beheersen. Deze grote operaties bestonden voornamelijk uit reorganisaties, min twee procent operaties (vermindering ambtenaren), decentralisatie, deregulering, privatisering en heroverwegingsoperaties. Het doel van al deze operaties was een poging tot de debureaucratisering van de ambtelijke organisatie van de overheid zodat de hiërarchische lijnen van publieke organisaties doorbroken konden worden (Rosental, 1987). *New Public Management* vormt de overkoepelende term voor een zevental administratieve doctrines die de hervormingsagenda van bureaucratie domineren. Deze doctrines betreffen: praktijkgericht professioneel management in de publieke sector (uitvoering brengen naar experts), expliciete normen en maatregelen van prestaties, nadruk op output controle, de opsplitsing van eenheden in de publieke sector (taken uit elkaar halen en specialiseren), verschuiving naar meer competitie binnen de publieke sector (prestatieprikkels en contractuele relaties), nadruk op private management stijlen, nadruk op discipline en spaarzaamheid in het gebruik van bronnen (Hood, 1991). Hoewel *New Public Management* in de jaren tachtig en negentig op grote schaal werd toegepast binnen publieke organisaties, ontstond ook op deze stroom kritiek. Deze kritiek had betrekking op fragmentatie en verantwoording. Fragmentatie verzwakt de coördinatie tussen organisaties en reduceert efficiëntie vanwege functionele overlap. Door de nadruk op opsplitsing is niet

meer duidelijk wie verantwoordelijkheid draagt voor welke taak. Daarnaast moet door de opsplitsing van verantwoordelijkheden nu niet meer één organisatie zich bezighouden met verantwoording maar moeten verschillende organisaties zich bezig houden met verantwoording waardoor samenhang verloren gaat.

#### *New Public Governance*

*New Public Governance* kan gezien worden als een tussenvorm tussen enerzijds een volledig staat centrisch bureaucratisch stelsel en anderzijds een volledig bedrijfsmatig bureaucratisch stelsel. Het sleutelwoord binnen *New Public Governance* is gezamenlijkheid. Verschillende partijen, zowel publiek als privaat, moeten samen kaders ontwikkelen om op de juiste manier uitvoering te kunnen geven aan publieke dienstverlening. *New Public Governance* gaat uit van een pluralistische staat en tracht de ontwikkeling en implementatie van publiek beleid in deze context te begrijpen. In die plurale staat dragen meerdere onderling afhankelijke actoren bij aan het leveren van publieke dienstverlening. De stroming vindt haar uitwerking in de organisatiesociologie en redeneert vanuit de netwerktheorie. Daarin erkent *New Public Governance* de toenemende fragmentatie en onzekerheid van het openbaar bestuur (Osborne, 2006). De focus van NPG ligt op inter-organisatorische relaties en het besturen van processen. Het doel van NPG is de ontwikkeling van duurzame inter-organisatorische relaties die gericht zijn op vertrouwen, relationeel kapitaal en relationele contracten (Osborne, 2006). Bureaucratie zal binnen het NPG benaderd worden vanuit een relationele benadering waarin gezocht wordt naar het leggen van verbindingen tussen organisaties zodat gezamenlijk kan worden gewerkt aan het reduceren van de bureaucratische last.

#### 3.2.2 Red tape

Het concept *red tape* vindt haar oorsprong in de zestiende eeuw. In Spanje gebruikte de overheid rood koord voor het bundelen van kritische overheidsdocumenten (Kaufman, 1977). Het archiveren van documenten met of zonder een rood koord vergde veel tijd en energie waardoor *red tape* al snel als een veracht symbool werd aangemerkt (Kaufman, 1977, p. 15). De huidige betekenis van het begrip *red tape* staat in lijn met de gehate condities en praktijken van het binden van overheidsdocumentatie. In de wetenschappelijke literatuur hebben verschillende auteurs zich beziggehouden met de conceptualisatie van het begrip *red tape* en worden verschillende mechanismen aangedragen als oorzaken van *red tape*. Omdat deze mechanismen nodig zijn voor het beantwoorden van de eerste deelvraag staan ze in dit gedeelte van het theoretisch kader vetgedrukt.

#### *Buchanan 1975*

De ontwikkeling van het concept *red tape* kreeg binnen de wetenschappelijke literatuur voor het eerst gestalte in het artikel van Buchanan (1975). Zijn onderzoek was een uiting van kritiek op de destijds veelgeprezen toepassing van marktstrategieën als opgang naar het *New Public Management*. Hoewel hij geen definitie geeft van *red tape*, benadrukt hij dat publieke managers te maken hebben met herhaaldelijke beperkingen door regels en procedures (Pandey & Scott, 2002). Mechanismen die volgens Buchanan leiden tot *red tape* zijn beperkingen door **hiërarchie** en het gebruik van **marktstrategieën**. In het slot van zijn artikel komt Buchanan tot een conclusie waarmee hij zijn kritiek op marktstrategieën versterkt. Marktstrategieën promoten volgens hem operationele procedures, bevorderen de starheid van activiteiten en ondermijnen de flexibiliteit van organisaties.

#### Kaufman 1977

Vlak na de ontwikkeling van het concept *red tape* publiceert Herbert Kaufman (1977) het boek: "*Red Tape. Its Origins, Uses and Abuses*". Volgens Kaufman heeft *red tape* alles van doen met teveel beperkingen welke als nutteloos worden ervaren (Kaufman, 1977, p. 1). *Red tape* is volgens Kaufman aanwezig omdat er teveel **kwaad bestaat in menselijke zielen** en teveel **publiek wantrouwen** is (Kaufman, 1977, p. 48). Het is hierom dat wij mensen volgens Kaufman de grootste veroorzakers van *red tape* zijn. In zijn boek beschrijft Kaufman dat op het moment dat er meer vertrouwen van ambtenaren onderling en van burgers jegens ambtenaren zou zijn, er meer discretie mogelijk is in bestuurlijk handelen zonder dat dit bestuurlijk handelen gepaard gaat met een gevoel van dwang en gedetailleerde richtlijnen (Kaufman, 1977, p.12). Vertrouwen verkeert in een neerwaartse spiraal: hoe slechter een overheid functioneert, hoe groter het wantrouwen wordt, hoe groter de controle en hoe groter de perceptie van *red tape*. Vanwege menselijk kwaad en publiek wantrouwen spenderen ambtenaren liever twintig dollar aan overheidsgeld om één dollar aan fraude te voorkomen (Kaufman, 1977, p. 43).

#### Rosenfeld 1984

Ongeveer tien jaar na de publicatie van Buchanan krijgt het concept *red tape* meer vorm door de focus die Rosenfeld (1984) in zijn onderzoek legt op de individuele perceptie van *red tape*. In tegenstelling tot Buchanan en Kaufman geeft Rosenfeld voor het eerst een definitie van *red tape*. Hij ziet *red tape* als: "*Richtlijnen, procedures, formulieren en overheidsinterventies die als excessief, omslachtig of onbeduidend in relatie tot besluitvorming worden beschouwd*". Het doel van Rosenfeld's onderzoek is het leveren van een empirische test voor Kaufman's model van *red tape* (Pandey & Scott, 2002, p. 560). Uit de resultaten van het onderzoek blijkt dat drie mechanismen *red tape* veroorzaken: de verplichting tot het aanleveren van **gedetailleerde informatie**, de aanwezigheid van een bepaalde **politieke cultuur** en de **implementatie van nieuwe wetgeving**. Rosenfeld is van mening dat ambtenaren *red tape* creëren in een poging om verantwoording te verschuldigen aan afdelingshoofden, wetgevers en burgers. Ze willen laten zien dat beleid naar behoren werkt en doen dit door het creëren van zorgvuldige procedures voor de uitvoering van beleid en het verzamelen van gedetailleerde informatie over de resultaten van het beleid (p. 605). *Red tape* zou eveneens een product van een politieke cultuur zijn waarin burgers vragen om bescherming door de overheid in geval van nood en tegelijkertijd bescherming weg van de overheid vanwege teveel bemoeienis. *Red tape* is dan het gevolg van een politieke cultuur die een medelevend en tegelijkertijd representatief bestuur benadrukt. Tot slot is *red tape* volgens Rosenfeld het resultaat van nieuwe wetgeving die geïmplementeerd wordt zonder dat er wordt nagedacht over de gevolgen voor papierwerk, moeilijk te hanteren procedures of andere problemen die gepaard aan met de implementatie (Rosenfeld, 1984, p. 604). De nieuwe wetgeving is veelal opzettelijk vaag geformuleerd waardoor verduidelijking door ambtenaren noodzakelijk is. Deze verduidelijking resulteert echter eerder in meer dan minder *red tape* (Rosenfeld, 1984, p. 604).

#### Bozeman, Reed & Scott 1992

Bozeman, Reed & Scott (1992) zorgen voor een nieuw fundamenteel inzicht in het conceptualiseren van *red tape* door te benadrukken dat het van belang is dat er onderscheid bestaat tussen aan de ene kant *red tape* en aan de andere kant *white tape* (Bozeman, et al., 1992, p. 276). De auteurs zien *red tape* als: "*De negatieve effecten van regels en voorschriften inclusief irritatie die veroorzaakt wordt door formalisering en*

*stagnatie*". Bij *white tape* gaat het juist om de voordelen als gevolg van de regels en voorschriften, niet om de negatieve aspecten. Omwille van deze definitie maken de auteurs een onderscheid in aan de ene kant 'rule inception' - *red tape* bij aanvang van regulering en aan de andere kant 'rule-evolved' - *red tape* als gevolg van bepaalde regulering (Bozeman, et al., 1992, p. 285). Omdat in dit onderzoek gezocht wordt naar mogelijke oorzaken van *red tape*, staat in dit onderzoek *rule-evolved red tape* centraal. Bozeman, Reed & Scott geven in hun publicatie eveneens aandacht aan mogelijke structurele kenmerken die van invloed kunnen zijn op *red tape*. Specifiek noemen de auteurs de **omvang van een organisatie**, **hiërarchische differentiatie** en de **hoeveelheid externe actoren**. Grotere organisaties zouden meer geformaliseerd zijn en een groter beroep doen op regels en procedures om standaardisatie bij werknemers en departementen te bereiken (Bozeman, Reed & Scott, 1992, p. 295). Om standaardisatie te bereiken en consistent te blijven ontwikkelen organisaties met een decentraal karakter regels om richting te geven aan de besluitvormingsbevoegdheid die ze toebedeeld hebben gekregen (Bozeman, Reed & Scott, 1992, p. 295). In organisaties met een decentraal karakter zou er daarom sprake zijn van meer *red tape*. Bij het implementeren en uitvoeren van wet- en regelgeving zijn vaak verschillende (overheids)organisaties betrokken waardoor veel mensen werken aan eenzelfde soort beleid. De meervoudige waarden en organisatorische complexiteit binnen en tussen deze organisaties zorgt voor gedetailleerde en vaak tegenstrijdige eisen die leiden tot *red tape* (Bozeman, Reed & Scott, 1992, p. 296).

#### *Rainey, Pandey & Bozeman 1995*

Rainey, Pandey en Bozeman (1995) zien *red tape* als: "*Regels, voorschriften en procedures die van kracht blijven en zorgen voor een nalevingslast zonder effectiviteit te hebben voor het functionele doel*" (Rainey, et al., 1995, p. 567). Volgens de auteurs manifesteert *red tape* zich als regels doelen in zichzelf worden zonder noodzakelijkerwijs overkoepelende organisatie- of sociale doelen te dienen (Pandey & Scott, 2002, p. 564). Mechanismen die volgens de auteurs bijdragen aan *red tape* zijn in het artikel omgezet in hypothesen: een **doelambiguiteitshypothese**, een **verwachtingshypothese** en een **onzekerheidshypothese** (Rainey, et al., 1995). De doelambiguiteitshypothese claimt dat onduidelijke en dubbelzinnige doelen in de publieke sector ervoor zorgen dat managers *red tape* creëren (Rainey, Pandey & Bozeman, 1995, p.567). Deze onduidelijke doelen worden veroorzaakt door meervoudige en conflicterende bronnen van politieke invloed (Pandey & Wright, 2006, p. 512). De onzekerheidshypothese claimt dat publieke managers *red tape* veroorzaken omdat ze risicoaversie en onzekerheid voelen over hun eigen gezag waardoor een drang voor strakkere controle stijgt (Rainey, Pandey & Bozeman, 1995, p.567). Tot slot claimt de verwachtingshypothese dat *red tape* het resultaat is van een zwakke verbinding tussen prestatie en beloningen in de vorm van loonsverhoging en/of promotie binnen de publieke sector. Omdat publieke managers niet kunnen rekenen op winst afkomstig van een efficiënte prestatie, wordt *red tape* gebruikt als strategisch instrument om voordelen te verkrijgen zoals het tegengaan van budgetverlaging en/of de verminderen van het aantal fte's (Rainey, Pandey & Bozeman, 1995)

#### *Pandey & Kingsley 2000*

Een laatste fundamenteel inzicht wordt gegeven door Pandey & Kingsley (2000). Zij leggen de focus van *red tape* niet op het systeem zoals voorgaande auteurs dat deden maar leggen de focus op het individu. De auteurs zijn van mening dat individuele verschillen van

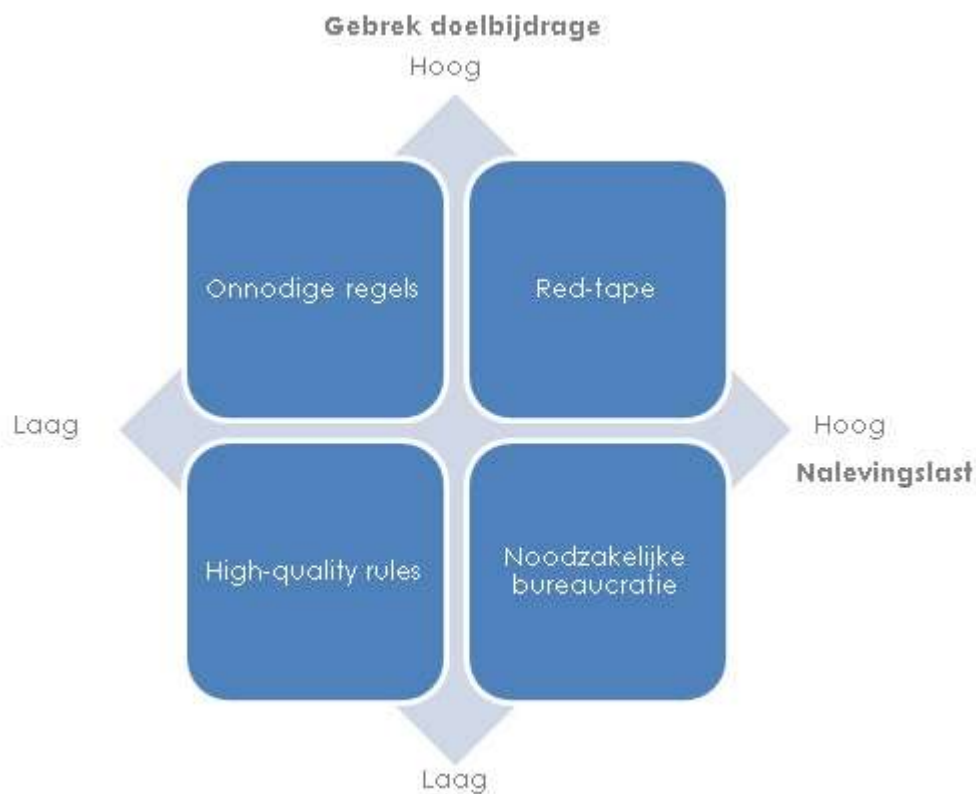


invloed zijn op de perceptie van *red tape* en het mogelijk oplossen ervan: “*One man's red tape is another man's system*” (Pandey & Kingsley, 2000, p. 779). Onder *red tape* verstaan de auteurs: “*Belastende administratieve regels en procedures met negatieve effecten voor de effectiviteit van de organisatie*” (Pandey & Kingsley, 2000, p. 796). Het mechanisme dat centraal staat in het artikel en zou leiden tot *red tape* betreft **vervreemding**. Doordat beleidsmedewerkers en beleidsuitvoerders vanwege de grote hoeveelheid regels en procedures vervreemd worden van het werk, is de kans groter dat het systeem betrokken wordt en een grotere mate van *red tape* wordt gerapporteerd. Vervreemding kan worden beschouwd als een algemene cognitieve toestand van een psychologische scheiding van werk (Pandey & Kingsley, 2000, p.784). Medewerkers die een hoge mate van vervreemding ervaren, hebben meer kans op een instrumentele oriëntatie op werk en zijn meer geïsoleerd van organisatiedoelen (Pandey & Kingsley, 2000, p. 785).

### 3.2.3 Perspectiefkeuze *red tape*

In deze masterthesis wil ik het onderzoek van Van Loon, Leisink, Knies & Brewer (2016) centraal stellen. In dit onderzoek worden alle relevante inzichten uit voorgaande studies gebruikt om te komen tot een conceptualisatie van *red tape* waarbij *red tape* wordt onderscheiden van andere vormen van regelgeving. De auteurs definiëren *red tape* als: “*Regels die werknemers beschouwen als belastend en niet behulpzaam zijn in het bereiken van het functionele doel van de regels binnen hun functie*” (Van Loon, et al., 2016 p.3). De auteurs operationaliseren *red tape* aan de hand van twee dimensies die prominent aanwezig zijn in de literatuur maar nog nooit eerder gezamenlijk in onderzoek centraal hebben gestaan om *red tape* te meten. De eerste dimensie betreft de *nalevingslast* van een regel. Onder *nalevingslast* wordt verstaan dat werknemers zich belast voelen in het uitvoeren van regels omdat deze regels buitensporige of onnodige tijd en energie kosten bij de uitvoering (Van Loon, et al., 2016, p. 3). Wil er daadwerkelijk sprake zijn van *red tape*, dan moet er naast *nalevingslast* ook sprake zijn van een gebrek aan *doelbijdrage*. De tweede dimensie betreft daarom *doelbijdrage*. Het gebrek aan *doelbijdrage* moet daarbij begrepen worden als het waargenomen gebrek aan een doel in plaats van het totaal missen van het doel (Van Loon, et al., 2016, p. 3). Binnen overheidsorganisaties kunnen regels een ander doel dienen dan enkel *efficacy* (een combinatie van efficiëntie en effectiviteit). Op basis van de twee dimensies kan *red tape* worden onderscheiden van andere vormen van regelgeving, de classificatie van regelgeving wordt weergegeven in figuur 5.

**Figuur 5: Classificatie regelgeving aan de hand van nalevingslast & gebrek aan doelbijdrage**



(Van Loon, et al., 2016, p. 35)

Een regel met een waargenomen hoge nalevingslast en een hoog gebrek aan doelbijdrage kan worden gekwalificeerd als *red tape*. Regels met een hoge nalevingslast die ondanks deze last eveneens een hoge bijdrage aan het doel hebben kunnen worden gekwalificeerd als noodzakelijke bureaucratie. Regels met een waargenomen lage nalevingslast en een hoog gebrek aan doelbijdrage kunnen worden gekwalificeerd als onnodige regels. Deze regels zijn onnodig zonder dat ze gezien worden als last. Tot slot kunnen regels met een waargenomen lage nalevingslast en een hoge doelbijdrage gekwalificeerd worden als 'high-quality rules' (Van Loon, et al., 2016, p. 3). De auteurs richten zich nadrukkelijk op de perceptie van *red tape* voor de eigen werksituatie van de respondent en niet voor de organisatie als geheel. Voor medewerkers is het nauwelijks mogelijk het niveau van *red tape* voor de gehele organisatie te bepalen. De betreffende respondent heeft misschien niet met alle handelingen en regelgeving binnen de organisatie van doen. De nieuw ontwikkelde schaal is toepasbaar voor alle werkdomeinen en geschikt voor alle taken die medewerkers binnen deze werkdomeinen uitoefenen. Aan het einde van het artikel roepen de auteurs op om de nieuw ontwikkelde schaal verder te valideren door de studie te herhalen en bij voorkeur toe te passen in verschillende contexten om de algemene toepasbaarheid te testen. Het onderzoek in deze masterscriptie wil aan deze oproep tegemoet komen. Om dit te doen vormen de twee dimensies: nalevingslast en gebrek aan doelbijdrage de centrale dimensies voor het operationaliseren van *red tape*.

#### *Eigen aanvulling*

Omdat uit het overzicht van de literatuur blijkt dat het bij *red tape* niet enkel gaat om regels en regels wel het uitgangspunt vormen in de definitie van Van Loon et al., (2016), heb ik

ervoor gekozen te werken met de volgende werkdefinitie van *red tape*: “Regels, handelingen en procedures die in de perceptie van individuen als belastend worden beschouwd en geen bijdrage leveren aan het gestelde doel binnen de functie van het individu”. Deze definitie verschilt op twee elementen. Allereerst gaat deze werkdefinitie niet enkel in op regels zoals in het onderzoek van Van Loon, et al., (2016) maar gaat het in deze werkdefinitie om regels, handelingen en procedures. Met deze term omvat ik de elementen die andere auteurs in hun definitie gebruiken, zoals: regels, procedures, richtlijnen, formulieren, overheidsinterventies, dagelijkse activiteiten en voorschriften. Ten tweede verschilt deze werkdefinitie omdat hier wordt gesproken over een gesteld doel in plaats van een functioneel doel. Een doel heeft altijd een bepaalde functie waardoor de toevoeging ‘functioneel’ - overbodig is.

### 3.3 Decentralisatie en *red tape*

Decentralisatieoperaties worden vaak beschouwd en beoordeeld vanuit een beleidsinhoudelijk perspectief, waarin de effecten voor de kwaliteit van het beleid centraal staan (Boogers, et al., 2008, p.9). Het gaat daarbij om de vraag of decentralisatie heeft geleid tot doelmatiger, doeltreffender en democratischer beleid. Op basis van decentralisatie literatuur (Fleurke et al., 1997; Gilsing, 2009) kan verwacht worden dat decentralisatieoperaties voor meer doelmatig beleid zorgen. In het rapport van de Commissie Fransen uit 1993 wordt gesteld dat: “Decentralisatie wordt vaak aangeprezen als het middel bij uitstek om de publieke besluitvorming en haar bureaucratische ballast van haar onsamenhangende karakter te ontdoen. De lokale democratie zou borg staan voor betrokkenheid en een grotere doelmatigheid” (TK, 1992/1993, p.95). Volgens het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kunnen gemeenten door middel van de decentralisatie zorg effectiever en met minder bureaucratie leveren (Ministerie BZK, 2016). Op basis van al deze bronnen is het aannemelijk te verwachten dat decentralisatie leidt tot een grotere doelmatigheid van beleid. In de definitie van *red tape* komt juist naar voren dat regels, handelingen en procedures geen bijdrage leveren aan het gestelde doel binnen de functie van het individu en daardoor niet voor meer doelmatigheid zorgen. Omdat op basis van wetenschappelijke literatuur te verwachten is dat decentralisatie leidt tot een grotere doelmatigheid, kan verwacht worden dat er daardoor eveneens sprake zou zijn van minder *red tape*. De signalen in de gemeente Zwolle duiden juist op een andere relatie. De signalen tonen aan dat de decentralisatie van de jeugdzorg leidt tot minder doelmatigheid en dat er daardoor in samenwerking met een hoge nalevingslast sprake lijkt te zijn van meer *red tape*. Omdat hier een tegenstrijdigheid tussen literatuur en praktijk lijkt te bestaan, staat de volgende hypothese in dit onderzoek centraal:

*Er bestaat geen verband tussen de decentralisatie van de jeugdzorg en de perceptie van red tape bij jeugdzorgaanbieders in de regio IJsselland*

Uit de eerste paragraaf blijkt dat decentralisatie vandaag de dag gezien wordt als: “*Het overhevelen van taken en bevoegdheden vanuit een hogere naar een lagere overheid*”. Op basis van de beleidstheorie van decentralisatie is te verwachten dat decentralisatie leidt tot effectief beleid door middel van slagvaardigheid, integrale beleidsvoering en maatwerk. In de tweede paragraaf wordt duidelijk dat het begrip bureaucratie tot en met het einde van de negentiende eeuw vooral een positieve strekking had waarbij het streven naar eigenbelang en corruptie werden voorkomen. Vanaf de jaren tachtig heeft het begrip een negatieve lading gekregen waarbij bureaucratie wordt gezien als disfunctioneel gedrag. Deze negatieve lading staat centraal in het concept *red tape*. De meest recente conceptualisatie en operationalisatie uit het artikel van Van Loon et al., (2016) houdt rekening met de beperkingen van conceptualisatie en operationalisatie van voorgaande auteurs en komt tot een nieuwe schaal om *red tape* mee in kaart te brengen. In het slot van dit hoofdstuk wordt duidelijk dat op basis van tegenstrijdigheid in literatuur en praktijk de volgende hypothese centraal staat in dit onderzoek: “*De decentralisatie van de jeugdzorg leidt niet tot een grotere mate van red tape binnen dit domein*”. In het volgende hoofdstuk wordt duidelijk met welke onderzoeksmethoden deze hypothese getoetst kan worden.

# 4. Methodologie



Voor het beantwoorden van de centrale vraagstelling van dit onderzoek worden drie onderzoeksmethoden gebruikt. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk staat het onderzoeksontwerp centraal. In de daarop volgende paragrafen worden achtereenvolgens de drie onderzoeksmethoden behandeld. In deze drie paragrafen wordt per onderzoeksmethode aandacht gegeven aan de casusselectie, operationalisatie, dataverzameling en data analyse. Het hoofdstuk sluit af met een paragraaf over de betrouwbaarheid en validiteit van de gekozen onderzoeksmethoden.

## 4.1 Mixed methods

In dit onderzoek worden kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethoden gecombineerd om een antwoord te geven op de vraagstelling van dit onderzoek waardoor er sprake is van *mixed methods*. Deskresearch en verkennende gesprekken zijn te typeren als kwalitatief onderzoek, de online-enquête is te typeren als kwantitatief onderzoek. Door gebruik te maken van kwalitatief onderzoek wordt diepgaandere informatie over behoeftes, meningen, motivaties en intenties van jeugdzorgaanbieders verkregen. Door gebruik te maken van kwantitatief onderzoek kunnen observaties in het kwalitatieve onderzoek meer expliciet worden gemaakt (Babbie, 2010, p. 25). Op basis van wetenschappelijke literatuur is een patroon te verwachten waarbij decentralisatie zorgt voor minder *red tape*. Door gebruik te maken van verschillende onderzoeksmethoden wordt gekeken in hoeverre dit patroon daadwerkelijk terug te zien is binnen de jeugdhulp in de regio IJsselland en op welke manier dit tot uiting komt. Deze manier van onderzoek doen waarbij algemene principes het uitgangspunt vormen voor de ontwikkeling van meer specifieke verwachtingen, kan worden aangemerkt als deductief (Babbie, 2010, p. 22). Het onderzoek kan aangemerkt worden als verkennend, beschrijvend en adviserend. Het kan aangemerkt worden als verkennend omdat allereerst gezocht wordt naar mogelijke mechanismen die *red tape* veroorzaken. Het kan aangemerkt worden als beschrijvend omdat vervolgens beschreven wordt in hoeverre er een verandering in de perceptie van *red tape* zichtbaar is. Het onderzoek is tot slot aan te merken als adviserend omdat in een adviesrapport aanbevelingen worden gegeven om de door jeugdzorgaanbieders ervaren *red tape* terug te dringen.

## 4.2 Deskresearch

### 4.2.1 Data verzameling

Voor het beantwoorden van de eerste deelvraag is gebruik gemaakt van *deskresearch*. Door middel van *deskresearch* kunnen feitelijke gegevens en bestaande onderzoeksdata worden verzameld voor het beantwoorden van de eerste deelvraag (Babbie, 2010). Het gaat daarbij om feitelijke gegevens en onderzoeksdata waaruit mechanismen die *red tape* veroorzaken naar voren komen. Om de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek te vergroten is enkel gebruik gemaakt van informatie uit wetenschappelijke publicaties en niet van informatie uit onderzoeksrapporten, beleidsstukken vakbladen en/of andere bronnen. Voor het vinden van de juiste publicaties om de eerste deelvraag mee te beantwoorden is gezocht met de zoekwoorden: *mechanisms*, *causes*, *source* en *provocation* in combinatie met het begrip *red tape*. Omdat het begrip *red tape* in de jaren 70 voor het eerst wetenschappelijk betekenis kreeg, zijn enkel publicaties gebruikt uit de tijdsperiode 1970 t/m 2016. Voor het selecteren van publicaties om te analyseren is uitgegaan van het principe 'Stand on the shoulders of giants'. Om te beoordelen of de publicaties de benodigde informatie konden geven zijn de samenvatting, inleiding en conclusies van een groot aantal

publicaties gelezen. Op basis van deze zoekstrategie zijn in totaal zeven publicaties gevonden die gebruikt zijn voor data analyse. Een overzicht van deze publicaties wordt weergegeven in tabel 1 van bijlage 4.

De kwaliteit van de publicaties is beoordeeld op basis van de toonaangevendheid van het journal en de hoeveelheid citaties van de publicatie. De resultaten van deze beoordeling worden weergegeven in tabel 2 van bijlage 4. Voor de beoordeling van de toonaangevendheid van het journal is gebruik gemaakt van de EJIS 2007, DEN 2011 en ABCD 2013 uit de 57<sup>e</sup> editie van de Journal Quality List (18 april 2016). European Journal of Information Systems 2007 beoordeelt journals aan de hand van een ranking van 1 t/m 5. 1 staat voor de hoogste kwaliteit ranking, 2-3-4 voor gemiddelde kwaliteit ranking en 5 voor lage kwaliteit ranking. Danish Ministry Journal List 2011 beoordeelt journals aan de hand van een 1 of een 2. 2 staat voor een top journal, 1 staat voor een erkend journal. Australian Business Deans Council Journal 2013 beoordeelt journals aan de hand van een ranking van A\* t/m C. A\* staat voor een top journal, A voor een hoog aangeschreven journal, B voor een goed geacht journal en C voor een erkend journal. Voor het bepalen van de hoeveelheid citaties van een publicatie is gebruik gemaakt van de weergave van Google Scholar. De hoeveelheid citaten van een publicatie geeft weer hoeveel andere auteurs naar deze betreffende publicatie verwijzen. In tabel 2 van bijlage 4 is te zien dat in dit onderzoek kwalitatief hoogwaardige bronnen zijn gebruikt. Het journal *American Review of Public Administration* uit de publicatie van Baldwin (1990) wijkt op kwaliteit iets af van de andere journals doordat het op de DEN 2011 en ABCD 2013 lager scoort. De publicatie van Rosenfeld (1984) wijkt met 30 citaten af van de hoeveelheid citaten voor de andere publicaties. Ondanks deze lichte afwijkingen blijven de publicaties bruikbaar voor data analyse.

#### 4.2.2 Data analyse

Het lezen van zeven publicaties geeft de beschikking over een grote hoeveelheid tekstuele data waarin mechanismen worden aangehaald die *red tape* veroorzaken. Voor het analyseren van deze tekstuele data is gebruik gemaakt van codering met behulp van kleuren. Codering kan worden gezien als het proces waarbij data wordt opgesplitst, geconceptualiseerd en op een nieuwe manier in elkaar wordt gezet (Strauss & Corbin, 1990, p.3). Mechanismen uit de wetenschappelijke literatuur zijn opgenomen in een tabel, geconceptualiseerd in het theoretisch kader en gerelateerd aan een bepaalde kleur. Tabel 3 in bijlage 4 geeft hiervan een overzicht. Het mechanisme hiërarchie is bijvoorbeeld gekoppeld aan de kleur paars. Met deze kleur is het tekstgedeelte waarin het mechanisme wordt geschreven gearceerd en is aan het tekstgedeelte het de code 'hiërarchie' toegekend. Deze manier van coderen kan worden aangemerkt als open codering (Babbie, 2010, p. 397). Bij open codering worden gegevens en verschijnselen (enkele woorden, korte zinnen of een combinatie van woorden) geclassificeerd aan de hand van concepten (codes) (Flick, 2009, p. 307). Er is gebruik gemaakt van *in vivo* codes omdat de namen van de codes gerelateerd zijn aan de woorden in het tekstgedeelte van de publicatie (Flick, 2009, p.309). Op het moment dat in een andere publicatie opnieuw hetzelfde mechanisme hiërarchie aan bod komt, wordt gezocht naar overeenkomsten en verschillen tussen deze twee concepten. Deze manier van coderen wordt aangemerkt als axiaal coderen (Babbie, 2010, p. 398). Bij axiaal coderen worden de relaties tussen concepten uitgewerkt en worden subconcepten gerelateerd aan concepten. Door op deze manier te coderen kon op basis van zeven publicaties een uitputtende lijst met mechanismen die *red tape* veroorzaken worden opgesteld. De conceptualisatie van deze mechanismen is terug te vinden in het theoretisch kader.

## 4.3 Verkennende gesprekken

### 4.3.1 Data verzameling

Verkennende gesprekken vormen het uitgangspunt voor het verzamelen van data als input en een eerste opstap voor de beantwoording van de eerste, tweede en derde deelvraag. Verkennende gesprekken bieden rijke informatie over de percepties van individuen en vergemakkelijken het verkennen van de kenmerken van maatschappelijke fenomenen (Boeije, 2010). Het doel van de verkennende gesprekken is niet om te komen tot een volledige analyse als antwoord op de drie deelvragen. De verkennende gesprekken zijn vooral bedoeld om op basis van de signalen die klinken in de gemeente Zwolle, een meer helder beeld van de problematiek te schetsen. Op deze manier wordt onderzocht in hoeverre hetgeen verondersteld wordt in de literatuur overeenkomt met de perceptie van medewerkers en jeugdzorgaanbieders in de regio IJsselland.

In week 13 en 14 zijn in totaal tien verkennende gesprekken gehouden, waarvan vier met medewerkers binnen de BVO jeugdzorg regio IJsselland en zes met jeugdzorgaanbieders. Omdat de input uit de verkennende gesprekken wordt gebruikt voor het opstellen van de online-enquête, is bewust gekozen voor het betrekken van medewerkers van de BVO jeugdzorg regio IJsselland in de verkennende gesprekken. Op deze manier wordt tegenwicht geboden aan mogelijk sociaal wenselijke antwoorden van jeugdzorgaanbieders en wordt sturing vanuit het perspectief van jeugdzorgaanbieders voorkomen. Omdat het hier niet gaat om een grootschalige enquête maar om verkennende gesprekken is voor de casusselectie gebruik gemaakt van 'non probability sampling' (Babbie, 2010, p. 128). De bewuste keuze voor het betrekken van medewerkers van de BVO jeugdzorg regio IJsselland is een voorbeeld van 'purposive sampling'. Bij deze vorm van 'non probability sampling' worden units geselecteerd op basis van het oordeel van de onderzoeker over welke het meest bruikbaar zijn (Babbie, 2010, p. 128). De zes jeugdzorgaanbieders zijn geselecteerd op basis van 'quota sampling'. Bij deze vorm van 'non probability sampling' worden units geselecteerd op basis van vooraf gespecificeerde eigenschappen zodat er eenzelfde verdeling van eigenschappen bestaat als de verdeling in de populatie (Babbie, 2010, p. 130). Eigenschappen waarop jeugdzorgaanbieders geselecteerd zijn betreffen de vorm van jeugdhulp die geleverd wordt en de grootte van de organisatie. Vanwege het feit dat de medewerkers van de BVO jeugdzorg regio IJsselland zich in hetzelfde stadskantoor bevinden als de gemeente Zwolle, hebben de gesprekken met medewerkers van de BVO jeugdzorg regio IJsselland *face-to-face* plaatsgevonden. De gesprekken met jeugdzorgaanbieders hebben telefonisch plaatsgevonden omdat dit gezien de afstand en beschikbare tijd beter te organiseren was.

Een semigestructureerde vragenlijst fungeerde als basis voor de verkennende gesprekken. De uitwerking hiervan is te vinden in bijlage 2. De vragen zijn zo vormgegeven dat ze een algemene richting geven voor het gesprek maar tegelijkertijd voldoende ruimte bieden voor eigen interpretatie en aanvulling vanuit de kant van de medewerker en jeugdzorgaanbieder. Zo is om te controleren of er daadwerkelijk sprake is van *red tape* aan medewerkers en jeugdzorgaanbieders gevraagd wat in hun perceptie verstaan wordt onder het begrip bureaucratie. Aan de hand van de antwoorden die medewerkers en jeugdzorgaanbieders hierop geven kan onderzocht worden of er spontaan gerefereerd wordt naar de twee dimensies van *red tape* die in het theoretisch kader worden onderscheiden (nalevingslast en gebrekkige doelbijdrage) (Van Loon et al., 2016, p. 4). De vragen 5 en 6 zijn in de vragenlijst opgenomen in de hoop dat uit de antwoorden een onderscheid kan worden gemaakt in enerzijds *red tape* en anderzijds noodzakelijke bureaucratie, onnodige regels of 'high-quality rules' (Van Loon et al., 2016, p. 9).



### 4.3.2 Data analyse

Om de anonimiteit van de medewerkers en jeugdzorgaanbieders te waarborgen is gebruik gemaakt van referentieletters (A t/m J). Data is geanalyseerd met behulp van handgeschreven memo's die na afloop van het verkennende gesprek zijn verwerkt in een verslag waarin de algemene bevindingen van het verkennende gesprek worden weergegeven. Op de memo's wordt de essentie van de antwoorden van respondenten geschreven met behulp van kernwoorden (Flick, 2009, p. 296). De memo's zijn geclassificeerd aan de hand van vijf kleuren die gekoppeld zijn aan de centrale elementen uit de semigestructureerde vragenlijst. Een overzicht van deze classificatie is te vinden in tabel 4 van bijlage 4.

Op groene memo's worden kernwoorden weergegeven gebaseerd op antwoorden die in overeenstemming zijn met de mechanismen op basis van deskresearch. De verwachting is dat deze memo's met name bij de beantwoording van de derde vraag uit de semigestructureerde vragenlijst worden gebruikt. Op gele memo's worden kernwoorden weergegeven van nieuwe mechanismen die niet op basis van deskresearch naar voren komen. De verwachting is dat deze memo's eveneens bij de beantwoording van de derde vraag worden gebruikt. Op roze memo's worden kernwoorden weergegeven die te maken hebben met de conceptualisatie van het begrip *red tape* aan de hand van de dimensies nalevingslast en gebrek aan doelbijdrage. De verwachting is dat deze memo's bij de beantwoording van de tweede, vijfde en zesde vraag worden gebruikt. Op oranje memo's worden kernwoorden weergegeven die de relatie weergeven met de decentralisatie van de jeugdzorg en de perceptie van *red tape*. Deze memo's worden naar verwachting vooral gebruikt bij de beantwoording van de vierde vraag. Tot slot worden op blauwe memo's kernwoorden weergegeven van mogelijke oplossingen om *red tape* terug te dringen. De verwachting is dat deze memo's bij de beantwoording van de zevende vraag worden gebruikt. Per medewerker of jeugdzorgaanbieder wordt vervolgens een verslag opgesteld op basis van de memo's die gemaakt zijn in de verkennende gesprekken. Om ervoor te zorgen dat dit verslag zo dicht mogelijk bij de werkelijkheid blijft, worden de verslagen gelijk na het verkennende gesprek opgesteld.

De verkennende gesprekken vormen een eerste opstap naar de beantwoording van de eerste, tweede en derde deelvraag van dit onderzoek. Voor het beantwoorden van de eerste deelvraag maak ik gebruik van de groene en gele memo's. Voor het beantwoorden van de tweede deelvraag maak ik gebruik van de oranje memo's. Voor het beantwoorden van de derde deelvraag maak ik gebruik van de blauwe memo's. In hoofdstuk 5 worden de resultaten van de verkennende gesprekken gerapporteerd.

## 4.4 Online-enquête

### 4.4.1 Data verzameling

De online-enquête vormt de derde en laatste onderzoeksmethode voor het vinden van een antwoord op de vraagstelling van dit onderzoek. De resultaten uit de verkennende gesprekken geven een beeld van de perceptie van individuen maar zijn niet voldoende om te generaliseren naar de units van dit onderzoek, de jeugdzorgaanbieders in de regio IJsselland. Enquête onderzoek kent een aantal voordelen boven andere onderzoeksmethoden om data mee te verzamelen. Een eerste voordeel is dat in een relatief korte tijdsperiode een grote groep respondenten bereikt wordt (Babbie, 2010, p. 229). In de regio IJsselland zijn ruim tweehonderd jeugdzorgaanbieders actief op het gebied van jeugdhulp. Gezien de beschikbare tijd voor dit onderzoek is het niet mogelijk om op basis van kwalitatief onderzoek uitspraken te doen over zo'n grote populatie. Een tweede

voordeel is dat een enquête relatief weinig tijd van respondenten vergt (Babbie, 2010, p. 263). Uit de verkennende gesprekken blijkt dat jeugdzorgaanbieders onder meer door de toenemende administratieve lasten weinig tijd overhouden voor deelname aan onderzoek. Door te kiezen voor een online-enquête kan de respondent zelf bepalen op welk moment hij/zij de enquête invult. Daarnaast is een online-enquête goedkoper in vergelijking met schriftelijk onderzoek, zijn de resultaten direct inzichtelijk en kan de data analyse door de koppeling met SPSS sneller starten (Babbie, 2010, p. 258).

De 'units of analysis' in dit onderzoek zijn de jeugdzorgaanbieders die jeugdhulp bieden in de regio IJsselland. Omdat de populatie wordt gevormd door de jeugdzorgaanbieders in de regio IJsselland en de enquête naar alle jeugdzorgaanbieders in de regio IJsselland wordt verstuurd, is er geen sprake van een steekproefkader. Voor het benaderen van jeugdzorgaanbieders in de regio IJsselland wordt gebruik gemaakt van een lijst van BVO jeugdzorg regio IJsselland. Op basis van deze lijst leveren 198 jeugdzorgaanbieders jeugdhulp in de regio IJsselland. Omdat in een bepaald gedeelte van de online-enquête gevraagd wordt naar de perceptie van *red tape* in de periode voor de decentralisatie van de jeugdzorg en in de periode na de decentralisatie van de jeugdzorg, is het van belang dat de enquête verstuurd wordt naar jeugdzorgaanbieders die zowel in de periode voor als na de decentralisatie van de jeugdzorg, jeugdhulp leveren in de regio IJsselland. In de lijst met jeugdzorgaanbieders zijn de 17 jeugdzorgaanbieders die geen contract hadden voor 2016 en de 17 jeugdzorgaanbieders die nieuw zijn in 2016 uit de lijst verwijderd. Daarnaast hebben 7 jeugdzorgaanbieders bij het telefonisch contact voor de verkennende gesprekken aangegeven niet mee te willen werken aan het onderzoek waardoor de online-enquête in totaal aan 157 jeugdzorgaanbieders is verstuurd. De enquête is op donderdag 28 april 2016 verstuurd door de afdeling Onderzoek & Statistiek van de gemeente Zwolle. Jeugdzorgaanbieders hadden tot en met woensdag 11 mei 2016 de tijd om de enquête in te vullen. Op maandag 9 mei 2016 is een herinneringsmail verstuurd waarin nogmaals het belang van deelname aan het onderzoek onder de aandacht is gebracht.

De online-enquête bestaat uit vijf verschillende delen. Het eerste deel brengt in kaart in hoeverre de perceptie van *red tape* door de decentralisatie van de jeugdzorg is veranderd. De resultaten uit dit gedeelte worden gebruikt voor het beantwoorden van de tweede deelvraag. Voor het in kaart brengen van deze perceptie is gebruik gemaakt van de nieuw ontwikkelde *red tape* schaal (Van Loon et al., 2016, p.8). *Red tape* wordt daarbij in kaart gebracht aan de hand van 'doelbijdrage' en 'nalevingslast'. De dimensie doelbijdrage is geoperationaliseerd aan de hand van drie stellingen te weten: *De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden...* a) hebben een duidelijk doel voor mijn werkzaamheden, b) dragen bij aan het doel van mijn werkzaamheden en c) helpen mij om mijn werk goed uit te voeren (Van Loon et al., 2016, p. 7). De dimensie nalevingslast is geoperationaliseerd aan de hand van de stellingen: *De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden...* a) veroorzaken veel druk op het werk, b) vergen veel tijd om aan te voldoen en c) veroorzaken veel vertraging (Van Loon et al., 2016, p. 7). Respondenten konden op basis van een 5-punts Likertschaal aangeven in hoeverre ze het eens waren met de zes stellingen. Respondenten hebben dit gedaan met betrekking tot de periode voor de decentralisatie van de jeugdzorg en de periode na de decentralisatie van de jeugdzorg.

De input uit het deskresearch en de verkennende gesprekken is gebruikt voor de item ontwikkeling van het tweede gedeelte van de online-enquête. Dit gedeelte van de enquête is gericht op het in kaart brengen van mechanismen die *red tape* veroorzaken. De resultaten

uit dit gedeelte van de enquête moeten een antwoord geven op de eerste deelvraag. In het tweede gedeelte van de enquête wordt aan respondenten gevraagd in hoeverre bepaalde elementen bijdragen aan de door respondenten ervaren bureaucratische last. De in totaal 15 elementen zijn geformuleerd op basis van de input uit deskresearch en de verkennende gesprekken. Respondenten konden hier opnieuw antwoorden op basis van een 5-punts Likertschaal door aan te geven in hoeverre element X bijdraagt aan de door respondenten ervaren bureaucratische last. Een groot voordeel van het gebruik van de Likert schaal is de mogelijkheid om de elementen onderling met elkaar te vergelijken. Uit de verkennende gesprekken kwam naar voren dat veel medewerkers en jeugdzorgaanbieders niet weten wat het begrip *red tape* inhoudt. In plaats van het begrip *red tape* wordt daarom in dit gedeelte van de enquête gesproken over bureaucratische last. Om de construct validiteit te behouden wordt in het tweede gedeelte duidelijk gemaakt dat onder bureaucratische last wordt verstaan: *“Regels, handelingen en procedures die voor een grote nalevingslast zorgen én geen zichtbare bijdrage tot een doel hebben”*.

Om uit te sluiten dat andere variabelen dan de decentralisatie van de jeugdzorg invloed hebben op de perceptie van *red tape* bij jeugdzorgaanbieders, zijn in het vierde gedeelte van de online-enquête vragen opgenomen over mogelijke achtergrondkenmerken. Achtergrondkenmerken die in dit gedeelte van de online-enquête in kaart worden gebracht zijn: de grootte van een organisatie, de rechtsvorm van een organisatie, de hoeveelheid cliënten waaraan zorg wordt geleverd en de hoogte van het budgetplafond.

Het vijfde en laatste gedeelte van de online-enquête bestaat uit een open vraag waarin aan respondenten wordt gevraagd wat er moet gebeuren om de door respondenten ervaren bureaucratische binnen de jeugdzorg in de regio IJsselland terug te dringen. De antwoorden op deze vraag worden gebruikt voor het beantwoorden van de derde deelvraag.

#### 4.4.2 Data analyse

In totaal hebben 74 jeugdzorgaanbieders de online-enquête ingevuld waardoor de respons 47% bedraagt. Gezien de doelgroep en het feit dat de mailadressen niet gericht waren op specifieke personen binnen de organisatie, is de respons boven verwachting hoog. Van de 74 jeugdzorgaanbieders hebben 70 respondenten de enquête geheel ingevuld en hebben 4 respondenten de enquête gedeeltelijk ingevuld. Op verschillende manieren is getracht de non-respons van het onderzoek zo klein mogelijk te houden. Zo is de enquête bewust op naam van de BVO jeugdzorg regio IJsselland verstuurd om de respons te vergroten en is het belang voor jeugdzorgaanbieders om deel te nemen meerdere keren in de begeleidende mail onderstreept. De non-respons kan zonder willekeur of selectief zijn. Als bepaalde groepen als gevolg van de non-respons onder- of oververtegenwoordigd zijn, is het mogelijk dat de non-respons selectief is. De resultaten van de respons op de achtergrondkenmerken laten in de analyse van de resultaten die te vinden zijn in bijlage 5, geen over- of ondervertegenwoordiging van groepen zien. Hierdoor is het aannemelijk te veronderstellen dat de non-respons zonder willekeur is. Om de resultaten uit de enquête te kunnen analyseren is het noodzakelijk dat data wordt gekwantificeerd in SPSS. De data is geprogrammeerd in SPSS door de afdeling Onderzoek & Statistiek van de gemeente Zwolle.

In het eerste gedeelte van de enquête is aan de hand van de dimensies 'doelbijdrage' en 'nalevingslast' in kaart gebracht in hoeverre de perceptie van *red tape* door de decentralisatie van de jeugdzorg is veranderd. Daarbij is zowel het begrip 'doelbijdrage' als 'nalevingslast' geoperationaliseerd aan de hand van drie stellingen. Om vast te stellen of

deze items de begrippen nalevingslast en doelbijdrage mogen vormen, is de onderlinge correlatie van de items getoetst aan de hand van Cronbach's alfa. Uit de tabellen 5 t/m 12 in bijlage 4 blijkt dat de Cronbach's alfa's van de items zowel in de periode voor als na de decentralisatie van de jeugdzorg hoog genoeg zijn om de dimensies 'doelbijdrage' en 'nalevingslast' te mogen vormen.

Nadat duidelijk is dat de items samen één schaal mogen vormen, zijn de drie items die de dimensie 'doelbijdrage' in kaart brengen, samengebracht naar één variabele. Hetzelfde is gedaan voor de dimensie 'nalevingslast'. De nieuwe variabele DB\_VD (Doelbijdrage Voor Decentralisatie) bestaat uit de drie variabelen die de perceptie van doelbijdrage in kaart brengen (item 1, item 3, item 4). De nieuwe variabele NL\_VD (Nalevingslast Voor Decentralisatie) bestaat uit de drie variabelen die de dimensie nalevingslast in kaart brengen (item 2, item, 5, item 6). De nieuwe variabele DB\_ND (Doelbijdrage Na Decentralisatie) bestaat uit de drie variabelen die de perceptie van doelbijdrage in kaart brengen (item 7, item 9, item 10). De nieuwe variabele NL\_ND (Nalevingslast Na Decentralisatie) bestaat uit de drie variabelen die de dimensie nalevingslast in kaart brengen (item 8, item, 11, item 12). Van deze samengestelde schaal zijn frequentietabellen gemaakt. De gegevens uit deze frequentietabellen zijn opgenomen in twee staafdiagrammen. Op deze manier wordt het verschil van perceptie zowel voor de dimensie 'doelbijdrage' als voor de dimensie 'nalevingslast' duidelijk.

Omdat de dimensies 'doelbijdrage' en 'nalevingslast' samen *red tape* vormen is het aannemelijk te verwachten dat er een verband bestaat tussen de twee variabelen. Om dit verband te kunnen toetsen is de positief geformuleerd samengestelde schaal 'doelbijdrage' gehercodeerd zodat deze dimensie evenals de dimensie nalevingslast een negatief uitgangspunt heeft. De variabele DB\_ND wordt gehercodeerd in DB\_ND\_H door (5=1, 4=2, 3=3, 2=4, 1=5) zodat beide variabelen uitgaan van een negatief verband. Vervolgens worden aan de nieuwe variabelen codes toegekend waarbij 1=sterk oneens, 2=oneens, 3=niet eens/niet oneens, 4=eens en 5=sterk eens. Op basis hiervan is de correlatie (Pearson's  $r$ ) tussen de samengestelde variabele doelbijdrage en de samengestelde variabele nalevingslast berekend.

In het tweede gedeelte van de online-enquête moet duidelijk worden welke mechanismen de grootste bijdrage leveren aan de perceptie van *red tape*. Twee mechanismen zijn niet opgenomen in het resultatenhoofdstuk, te weten: 'onvolledige aanlevering van informatie over cliënten door zorg toewijzende partijen' en 'wet- en regelgeving waar u binnen uw functie mee te maken hebt'. Het eerste mechanisme is weggehaald omdat het in de literatuur gaat om het moeten aanleveren van gedetailleerde informatie, en dit uit deze omschrijving niet meteen duidelijk wordt, het tweede mechanisme is weggehaald omdat respondenten de mechanismen die tot *red tape* leiden moeten beoordelen voor regels, handelingen en procedures. Het is tegenstrijdig dat diezelfde regels, handelingen en procedures tegelijkertijd een mechanisme vormen. Voor het analyseren van data uit dit gedeelte van de enquête is gebruik gemaakt van univariate analyse (Babbie, 2010, p. 418) door per element een frequentietabel te maken. Aan de hand van frequentieverdelingen van de elementen zijn twee staafdiagrammen opgesteld. In de ene staafdiagram worden de percentages zichtbaar van de mechanismen op basis van deskresearch, in de andere staafdiagram worden de percentages zichtbaar van de mechanismen op basis van verkennende gesprekken. De mechanismen zijn geclassificeerd op basis van bijdrage aan de bureaucratische last. De mechanismen met de minste bijdrage aan bureaucratische last staan bovenaan, de mechanismen met de grootste bijdrage aan bureaucratische last staan onderaan.

In het derde gedeelte van de online-enquête zijn vragen opgenomen met relevantie voor de BVO jeugdzorg regio IJsselland. Omdat deze vragen geen bijdrage leveren aan het beantwoorden van de deelvragen, wordt de data van deze vragen in deze scriptie niet geanalyseerd. Uit het vierde gedeelte van de online-enquête moet resulteren in hoeverre er samenhang bestaat tussen de achtergrondkenmerken: 'grootte van een organisatie', 'rechtsvorm van een organisatie', 'hoeveelheid cliënten waaraan zorg wordt geleverd' en 'hoogte van het budgetplafond' in relatie tot de perceptie van 'doelbijdrage' en 'nalevingslast'. Om te onderzoeken of er verschil bestaat in de perceptie van *red tape* en de verschillende groepen binnen de achtergrondkenmerken, wordt voor elke achtergrondvariabele een ANOVA (F-test) uitgevoerd voor zowel de samengestelde schaal doelbijdrage als de samengestelde schaal nalevingslast. Om mogelijke associatie tussen variabelen vast te kunnen stellen wordt de associatie coëfficiënt Eta gerapporteerd.

Omdat het laatste gedeelte van de online-enquête uit een open vraag bestaat, zijn de data van dit gedeelte van de enquête kwalitatief geanalyseerd. De antwoorden die respondenten hebben gegeven op de open vraag zijn gekopieerd naar een word document. Het word document is uitgeprint en gecodeerd aan de hand van open en axiale codering (Babbie, 2010, p. 398). De concepten en patronen die op basis van deze codering naar voren komen worden gebruikt voor het beantwoorden van de derde deelvraag.

## 4.5 Betrouwbaarheid & validiteit

Omdat de gekozen onderzoeksmethoden bepalend zijn voor de kwaliteit van de onderzoeksdata en resultaten die daaruit volgen, is het noodzakelijk dat er aandacht wordt gegeven aan de betrouwbaarheid en validiteit van de onderzoeksmethoden. Een onderzoek is betrouwbaar op het moment dat bij herhaling van het onderzoek dezelfde gegevens van hetzelfde verschijnsel worden gescoord (Babbie, 2010, p. 188). Een onderzoek is valide op het moment dat hetgeen gemeten wordt een adequate weerspiegeling vormt van de in het onderzoek centraal staande begrippen (Babbie, 2010, p. 191).

### 4.5.1 Betrouwbaarheid

Voor het beantwoorden van de eerste deelvraag is gebruik gemaakt van de onderzoeksmethoden deskresearch, verkennende gesprekken en enquête onderzoek. Deze combinatie van onderzoeksmethoden vergroot de betrouwbaarheid van de gegevens. Wanneer dit onderzoek op een ander tijdstip zou worden herhaald is de kans groot dat bij de resultaten die voortkomen uit deskresearch, dezelfde gegevens worden weergegeven. Vanwege de subjectiviteit van de onderzoeker is deze kans bij de verkennende gesprekken aanzienlijk kleiner. Een onderzoeker analyseert onbewust vanuit een bepaald referentiekader waardoor de gegevens op basis van verkennende gesprekken bij herhaling nooit exact hetzelfde zijn en de betrouwbaarheid wordt aangetast. Omdat de input uit de verkennende gesprekken wordt gebruikt voor het tweede gedeelte van de online-enquête, speelt ook in dit gedeelte van de enquête de subjectiviteit van de onderzoeker een grote rol. Om de betrouwbaarheid voor de beantwoording van de eerste deelvraag te vergroten is daarom eveneens gebruik gemaakt van data verzameling op basis van deskresearch. In de wetenschappelijke publicaties staan de mechanismen letterlijk in de tekst genoemd. Hierdoor is het aannemelijk dat bij herhaling van het onderzoek op basis van deskresearch dezelfde gegevens worden aangedragen.

De onderzoeksmethoden verkennende gesprekken en enquête onderzoek worden gebruikt voor het beantwoorden van de tweede deelvraag. Met betrekking tot de beperkingen in de betrouwbaarheid van de verkennende gesprekken geldt de argumentatie die zojuist is toegelicht. Voor het beantwoorden van deze deelvraag is het eerste gedeelte van de online-enquête relevant. In dit gedeelte van de enquête zijn gestandaardiseerde antwoordcategorieën opgenomen waardoor de kans dat bij herhaling van dit onderzoek dezelfde gegevens worden aangedragen groot is. Een belangrijk voordeel van enquête onderzoek is dat de onderzoeker zelf niet de waarneming doet waardoor de subjectiviteit van de onderzoeker niet aan de orde is. In tegenstelling tot de subjectiviteit van de onderzoeker speelt de subjectiviteit van de respondenten wel een grote rol. Het gaat nadrukkelijk om de perceptie van *red tape* die objectief niet in kaart kan worden gebracht. De kans bestaat dat de perceptie van respondenten bij herhaling van het onderzoek is veranderd. In dit onderzoek wordt gevraagd naar de perceptie in de periode voor de decentralisatie van de jeugdzorg. De kans bestaat dat niet elke respondent meer exact kan duiden welke regels, handelingen en procedures er op dat moment speelden waardoor de betrouwbaarheid van deze meting gering is. Om de betrouwbaarheid ondanks deze tekortkomingen zoveel mogelijk te vergroten, wordt in het eerste gedeelte van de enquête gebruik gemaakt van een nieuw ontwikkelde schaal waarvan de betrouwbaarheid wordt aangetoond in de analyses van *Raykov's rho* en *Cronbach's alpha* (Van Loon, et al., 2016, p. 8).

Voor het beantwoorden van de derde deelvraag wordt eveneens gebruik gemaakt van verkennende gesprekken en enquête onderzoek. De betrouwbaarheid van de gegevens is bij de beantwoording van deze vraag zeer beperkt omdat data hier enkel op basis van kwalitatieve methoden is geanalyseerd. Daarbij is vanwege de anonimiteit van het onderzoek in de verkennende gesprekken geen gebruik gemaakt van opname apparatuur. Omdat dit onderzoek in het verleden niet eerder is uitgevoerd bestonden er geen gestandaardiseerde memo's. Om de betrouwbaarheid van dit onderzoek in de toekomst te vergroten wordt aangeraden om voor de verkennende gesprekken gebruik te maken van de memo's zoals die in dit onderzoek zijn geclassificeerd. Hetzelfde geldt voor de codes die zijn gebruikt voor het analyseren van de gegevens in het laatste gedeelte van de online-enquête. Om de betrouwbaarheid van de gegevens in de toekomst te vergroten wordt aangeraden om voor het analyseren van de antwoorden op de open vraag zoveel mogelijk gebruik te maken van de codes die zijn opgesteld in dit onderzoek.

#### 4.5.2 Validiteit

Er bestaan verschillende criteria die het succes van validiteit bepalen. Het eerste criterium betreft de *face* validiteit. Daarbij gaat het erom dat een bepaalde onderzoeksmethode gezien de vraagstelling een voor de hand liggende manier vormt om gegevens mee te verzamelen (Babbie, 2010, p. 191). In dit onderzoek wordt op basis van drie onderzoeksmethoden antwoord gegeven op de deelvragen. De onderzoeksmethoden zijn zo ingericht dat de data die verzameld worden na de juiste analyses antwoord kunnen geven op de onderzoeksvragen.

Het tweede criterium betreft de criteriumvaliditeit. Deze criteriumvaliditeit heeft betrekking op de samenhang tussen twee testresultaten en verwijst naar de overeenkomst tussen de meting in dit onderzoek en een andere meting (het criterium). In dit onderzoek wordt in het eerste gedeelte van de online-enquête gebruik gemaakt van een bestaande en gevalideerde schaal. Hierdoor zijn alleen de resultaten uit dit gedeelte van de enquête vergelijkbaar met een criterium. Om de criteriumvaliditeit van het overige gedeelte van de enquête te vergroten is het van belang dit onderzoek in de toekomst te herhalen.

Het derde en laatste criterium is de construct validiteit en brengt in kaart in hoeverre bestaande deelaspecten de omvang van een begrip dekken (Babbie, 2010, p. 192). In dit onderzoek is op verschillende manieren aandacht geschonken aan de deelaspecten van het concept *red tape*. Zo zijn verschillende onderzoeksmethoden gebruikt om de mechanismen die *red tape* veroorzaken mee in kaart te brengen en is het begrip wetenschappelijk op verschillende manieren geconceptualiseerd. Daarnaast wordt het begrip gedekt door de perspectiefkeuze van dit onderzoek waarbij *red tape* aan de hand van de dimensies 'doelbijdrage' en 'nalevingslast' in kaart is gebracht. Uit de inter-item correlatieanalyse blijkt dat de zes items de dimensies 'doelbijdrage' en 'nalevingslast' dekken. Eveneens is onderzocht of respondenten spontaan refereren naar het begrip *red tape* door te kijken in hoeverre in de antwoorden van respondenten elementen van gebrek aan doelbijdrage en nalevingslast terug te zien zijn. Hoewel de constructvaliditeit in dit onderzoek voor het concept *red tape* erg hoog is, is de validiteit voor het concept *decentralisatie van de jeugdzorg* veel geringer. Dit heeft ermee te maken dat het begrip *red tape* in het onderzoek de afhankelijke variabele vormt en de *decentralisatie van de jeugdzorg* de onafhankelijke variabele.

De meest wenselijke situatie is een onderzoek dat zowel betrouwbaar als valide is. Er bestaat echter een duidelijke spanning tussen deze twee criteria van kwaliteitsmeting. Betrouwbaarheid en validiteit zijn begrippen die elkaar tegenwerken. Op het moment dat de betrouwbaarheid wordt vergroot, gaat de validiteit omlaag en op het moment dat de validiteit wordt vergroot, gaat de betrouwbaarheid omlaag. Ondanks deze tegenstelling is getracht om waar mogelijk te streven naar een zo betrouwbaar en valide mogelijk onderzoek. De keuze voor *mixed methods* in dit onderzoek draagt aan deze doelstelling bij.

In dit hoofdstuk wordt duidelijk dat de onderzoeksmethoden deskresearch, verkennende gesprekken en enquête onderzoek gebruikt worden voor het vinden van een antwoord op de drie deelvragen. Deze vorm van *mixed methods* is gebruikt omdat over de perceptie van *red tape* bij jeugdzorgaanbieders in de regio IJsselland weinig bekendheid bestaat. Door te starten met kwalitatieve data analyses wordt de problematiek verkend en kan rijke informatie over percepties van individuen tot stand komen. Door middel van kwantitatief onderzoek in de vorm van enquête onderzoek kunnen de percepties van individuen worden omgezet in meetinstrumenten zodat in kaart kan worden gebracht of de percepties betrekking hebben op enkel individuen of op de gehele populatie. In de laatste paragraaf van het hoofdstuk wordt aandacht gegeven aan de betrouwbaarheid en validiteit van de verschillende onderzoeksmethoden. Doordat de kracht van zowel kwalitatieve als kwantitatieve analyses worden gecombineerd, wordt de validiteit en betrouwbaarheid van de resultaten vergroot.

# 5. Rapportage onderzoeksvragen





In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten weergegeven om een antwoord te geven op de drie deelvragen. Per deelvraag worden de belangrijkste bevindingen gerapporteerd op basis van de verschillende onderzoeksmethoden. In bijlage 5 worden de concrete uitwerkingen van deze resultaten zichtbaar. Mechanismen die *red tape* veroorzaken en resulteren uit de data analyse van deskresearch, verkennende gesprekken en enquête onderzoek staan in de eerste paragraaf centraal. In de tweede paragraaf wordt de verandering in de perceptie van *red tape* bij jeugdzorgaanbieders in de regio IJsselland als gevolg van de decentralisatie van de jeugdhulp in kaart gebracht. Daarbij worden de resultaten uit de data analyse van verkennende gesprekken en enquête onderzoek weergegeven. In de derde paragraaf wordt tot slot duidelijk wat er volgens respondenten moet gebeuren om *red tape* in de regio IJsselland terug te dringen. Deze input wordt in het adviesrapport omgezet in concrete aanbevelingen. Voor het vinden van deze resultaten is gebruik gemaakt van de onderzoeksmethoden deskresearch en verkennende gesprekken.

## 5.1 Mechanismen *red tape* jeugdhulp regio IJsselland

In deze paragraaf staat de uitwerking van de eerste deelvraag centraal:

*“Welke mechanismen veroorzaken red tape binnen de jeugdhulp in de regio IJsselland?”*

Voor het beantwoorden van deze deelvraag is gebruik gemaakt van deskresearch, verkennende gesprekken en enquête onderzoek. In de eerste deelparagraaf worden de resultaten op basis van kwalitatief onderzoek weergegeven waarna in de tweede deelparagraaf de resultaten op basis van kwantitatief onderzoek volgen.

### 5.1.1 Kwalitatieve analyse – deskresearch en verkennende gesprekken

De mechanismen die op basis van deskresearch naar voren komen staan centraal in het theoretisch kader. In dat theoretisch kader worden achtereenvolgens de volgende mechanismen uiteengezet: beperkingen door hiërarchie, marktstrategieën, menselijk kwaad, publiek wantrouwen, gedetailleerde informatie, politieke cultuur, implementatie van nieuwe wetgeving, omvang van organisaties, hiërarchische differentiatie, hoeveelheid externe actoren, doelambigüiteit, verwachtingen, onzekerheid en vervreemding. Deze mechanismen worden aangedragen in de wetenschappelijke literatuur en zijn niet specifiek gericht op de jeugdhulp in de regio IJsselland. Naast deskresearch zijn daarom verkennende gesprekken gehouden met medewerkers van de BVO jeugdzorg regio IJsselland en jeugdzorgaanbieders werkzaam in de regio IJsselland. In de antwoorden op de vragen die gesteld zijn in het semigestructureerde gesprek zijn een aantal van bovenstaande mechanismen terug te zien.

#### **Marktstrategieën**

Hoewel het niet nadrukkelijk bij naam wordt genoemd blijkt uit de verkennende gesprekken dat marktstrategieën binnen de jeugdhulp in de regio IJsselland een belangrijke rol innemen. Dit komt met name tot uiting in de grote waarde die wordt gehecht aan outputmetingen: *“Gemeenten eisen dat wij meedoen aan outputmetingen”* (Respondent E). In de perceptie van jeugdzorgaanbieders vergen deze outputmetingen veel administratieve handelingen. Vooral het gegeven dat deze outputmetingen per gemeente zo verschillen ervaren respondenten als frustrerend: *“Investerings zijn onevenredig. We moeten vaak voor 1 of 2*

cliënten een compleet andere meetset invullen” (Respondent E). Het aantal contractuele relaties is voor jeugdzorgaanbieders in de periode na de decentralisatie van de jeugdzorg exponentieel gestegen: *“We hebben niet meer te maken met één financier maar met bijna 400 gemeenten die er allemaal een eigen werkwijze op na houden”* (Respondent F).

### **Menselijk kwaad**

Medewerkers van de BVO jeugdzorg regio IJsselland zien het waarborgen van verantwoording om fraude tegen te gaan als een voorbeeld van een goede regel, handeling en/of procedure omdat het bijdraagt aan het doel van rechtvaardigheid: *“Je ziet echt dat de controle nodig is. Ik denk dat er in het verleden veel meer sprake was van fraude door zorgaanbieders. Dan zag je dat ze wel alles hadden ingevuld maar er was geen tijd om te controleren of alles klopte. Nu dit naar gemeenten is overgedragen zie je juist dat de controle veel groter is en daardoor zullen zorgverzekeraars waarschijnlijk veel meer druk ervaren. Ze weten gewoon dat de controle strenger is dan voorheen”* (Respondent C). Dit voorbeeld geeft duidelijk het verschil in perceptie weer tussen enerzijds medewerkers en anderzijds jeugdzorgaanbieders. Jeugdzorgaanbieders zien naast voordelen vooral ook nadelen aan de grote hoeveelheid verantwoording: *“Het gevaar is dat we hierin doorslaan”* (Respondent J). Red tape vormt voor jeugdzorgaanbieders de prijs voor de grote nadruk op verantwoording om fraude tegen te gaan.

### **Gedetailleerde informatie**

In een poging verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad vragen gemeenten bij jeugdzorgaanbieders gedetailleerde informatie op. Deze hoeveelheid aan informatie is door de overdracht van verantwoordelijkheid naar gemeenten voor jeugdzorgaanbieders alleen maar toegenomen: *“Tegelijkertijd is de hoeveelheid informatie die uitgewisseld moet worden gestegen. Dat leidt tot een exponentiële stijging van de bureaucratie”* (Respondent E). Voor de decentralisatie van de jeugdzorg moest enkel de provincie zich verantwoorden richting de Provinciale Staten over het jeugdzorgbeleid, nu moet elke gemeente individueel verantwoording afleggen aan de gemeenteraad.

### **Hoeveelheid externe actoren**

Uit de verkennende gesprekken blijkt dat er een grote hoeveelheid organisaties betrokken is bij de jeugdhulp in de regio IJsselland. Er zijn binnen de jeugdhulp in de regio IJsselland zoveel actoren betrokken dat organisaties van elkaar niet weten wie zich waarmee bezighoudt: *“Veel organisaties zien niet wat er aan de voorkant, bijvoorbeeld in de sociale wijkteams gebeurt. Er is veel onwetendheid over elkaars werkzaamheden terwijl wij als partijen wel heel nadrukkelijk afhankelijk zijn van elkaar”* (Respondent A). Het gevolg van deze afhankelijkheid is dat er veel onnodige handelingen moeten worden verricht om toch duidelijkheid te krijgen over bepaalde onderwerpen. Werknemers krijgen daarbij het gevoel dat ze vanwege deze organisatorische complexiteit veel onnodige handelingen moeten verrichten: *“Vaak overheerst het gevoel dat we elkaar aan het werk houden”* (Respondent F). De organisatorische complexiteit zorgt er daarnaast voor dat actoren niet altijd meer weten wie voor welk stukje zorg verantwoordelijk is: *“Wie bepaalt dan wat goed is voor het kind? Is dat de gemeente, de zorgaanbieder of de BVO?”* (Respondent A). Het gevolg hiervan is dat niemand zich individueel verantwoordelijk voelt voor het oplossen van problemen waardoor de perceptie van red tape blijft bestaan.

### *Mechanismen in aanvulling op deskresearch*

In de verkennende gesprekken worden een aantal mechanismen aangedragen in overeenstemming met de mechanismen die gevonden zijn in de zeven wetenschappelijke publicaties. Uit de antwoorden op de vragen komen eveneens mechanismen naar voren die niet overeenstemmen met de mechanismen op basis van deskresearch maar wel worden gezien als oorzaken van *red tape*.

### **Softwaresystemen**

Een heel praktisch aspect dat zowel door medewerkers als jeugdzorgaanbieders wordt aangedragen zijn de administratieve softwaresystemen die niet naar behoren werken en onderling niet op elkaar zijn afgestemd. Als gevolg hiervan moet veel onnodig werk worden verricht: *“Het systeem ondersteund niet goed en doet niet wat we ervan verwacht hadden. We moeten nog steeds heel veel belletjes doen met vragen vanuit allerlei partijen omdat het systeem niet naar behoren werkt”* (Respondent A). Jeugdzorgaanbieders geven aan: *“Gemeenten eisen facturen volgens een kanaal of format (bijvoorbeeld via IJW 303) bericht, dat zij zelf niet kunnen verwerken omdat hun systemen nog onvoldoende zijn ingericht. Wij moeten dan achter de gemeente aanbellen om een wel uitvoerbare manier van facturen af te spreken”* (Respondent G). Uit de antwoorden blijkt duidelijk dat het gaat om een handelingen met een grote nalevingslast en geen doelbijdrage.

### **Pluriformiteit**

Doordat de jeugdhulp op veel verschillende manieren wordt ingericht en vormgegeven is er sprake van een grote mate aan pluriformiteit binnen de jeugdhulp. Dit is het gevolg van de grote keuzevrijheid die gemeenten vanuit het Rijk hebben gekregen: *“De keuzevrijheid van gemeenten is eigenlijk te groot waardoor die versnippering ook is ontstaan en daardoor ook de bureaucratie”* (Respondent A). De pluriformiteit komt binnen de jeugdhulp op verschillende manieren in werkwijzen tot uiting: *“De decentralisatie zorgt voor verschillende werkwijzen bij verschillende gemeenten. Dit leidt tot een complex geheel van afspraken. De ene gemeente wil aan het eind van de maand een factuur, de andere in termijnen van een maand. Iedere regio heeft een andere wijze waarop management informatie moet worden aangeleverd en iedere regio werkt met een ander portaal”* (Respondent F). Pluriformiteit vormt meer het overkoepelende mechanisme waar andere mechanismen naar refereren.

### **Communicatie**

Uit de verkennende gesprekken blijkt dat de communicatie tussen verschillende organisaties niet naar behoren werkt waardoor veel onnodige handelingen moeten worden uitgevoerd. Als gevolg hiervan is de doorlooptijd van zorg onnodig lang: *“Ambtenaren zijn veelal niet bereikbaar, reageren niet op mails en terugbelverzoeken waardoor de doorlooptijd om onduidelijkheden op te lossen ernstig lang is. Soms moeten we wekenlang dagelijks bellen voordat we iemand kunnen spreken die een probleem op kan lossen”* (Respondent H). De handelingen die respondenten moeten verrichten als gevolg van de gebrekkige communicatie vergen met name een hoge nalevingslast, zo blijkt uit het volgende voorbeeld: *“Wij sturen verzamelacturen. Gemeenten keuren een factuur af op een fout. Wij herstellen de fout. Nieuwe betaaltermijn gaat in. Gemeente keurt dezelfde factuur af op onbekend BSN nummer. Wij laten de beschikking aan de gemeente zien. Nieuwe betaaltermijn gaat in. Gemeente keurt factuur af op onjuiste productcode. Wij bellen achter juiste productcode aan. Herstellen fout. Nieuwe betaaltermijn gaat in. Op deze wijze laat het betalen van facturen meer dan een half jaar op zich wachten, met voortdurende correcties en afkeur. Dit is vermijdbaar, want als het berichtenverkeer wordt ingericht zijn wij van deze*

problemen af” (Respondent E). Voor het oplossen van deze problematiek is het echter noodzakelijk dat alle betrokken actoren het berichtenverkeer goed ingericht hebben waardoor de verantwoordelijkheid voor de oplossing bij verschillende actoren ligt.

### **Verantwoording**

Een laatste mechanisme dat door respondenten aangedragen wordt als oorzaak van bureaucratische last is verantwoording. Ook dit mechanisme is meer een overkoepelend mechanisme waar andere mechanismen naar refereren. Jeugdzorgaanbieders zien vooral het nut niet in van het feit dat er op veel momenten gegevens aan verschillende actoren moeten worden aangeleverd: *“We moeten met grote regelmaat gegevens aanleveren aan veel verschillende actoren. Iedereen wil het net iets anders hebben, waardoor bijna alles wat gedaan wordt moet worden geregistreerd. Het gevoel begint te ontstaan dat de verantwoording bijna ten koste gaat aan de hulpverlening, terwijl dat toch niet het eigenlijke doel is”* (Respondent F). Hieruit komt duidelijk naar voren dat er naast een nalevingslast sprake is van een gebrekkige doelbijdrage doordat het proces niet gericht is op het eigenlijke doel binnen de jeugdhulp: de jeugdhulpverlening.

### **Kennis**

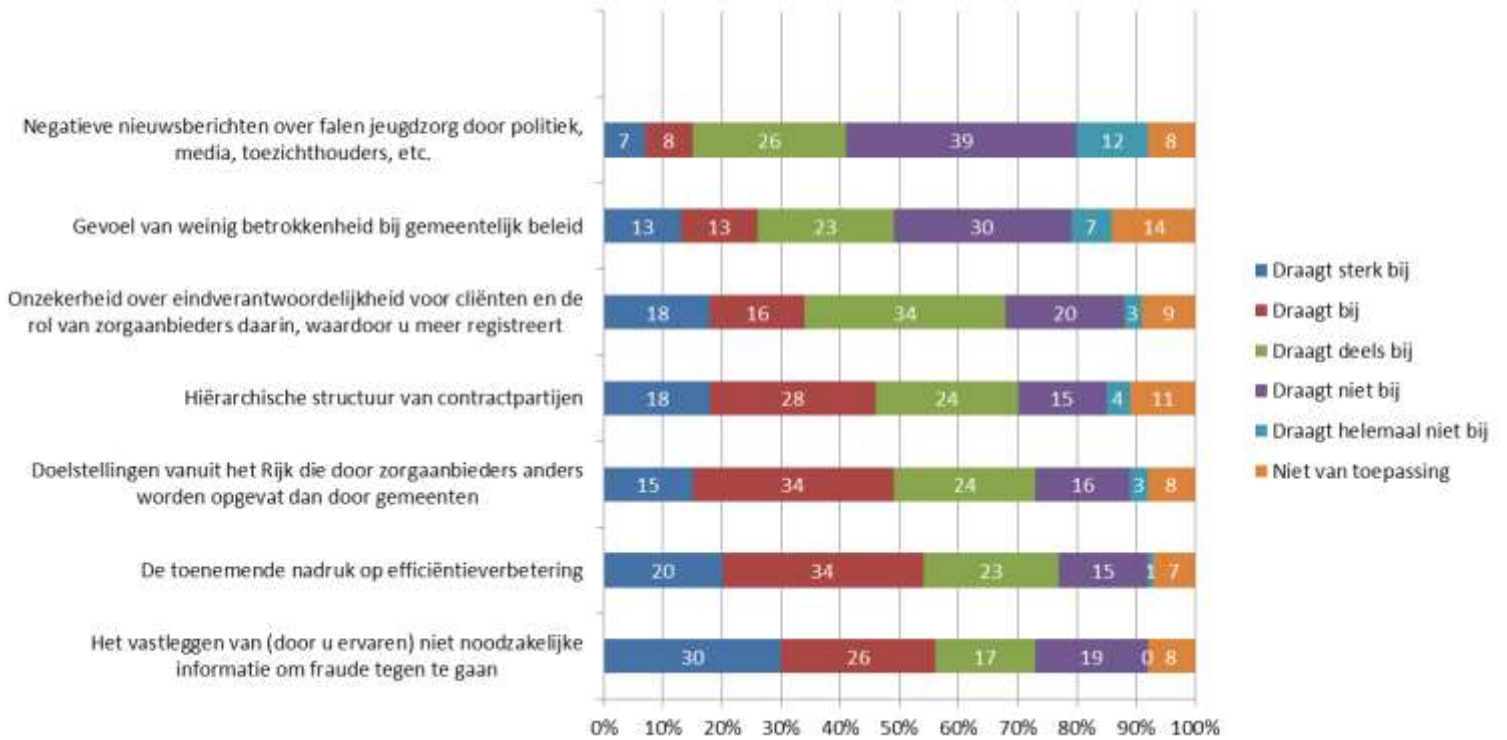
In de online-enquête konden respondenten aangeven of ze in de bestaande lijst met mechanismen nog oorzaken missen die een bijdrage leveren aan de bureaucratische last. Uit de analyse van de antwoorden op deze vraag blijkt dat gebrek aan kennis bij medewerkers binnen de jeugdhulp een bijdrage levert aan de bureaucratische last: *“Onvoldoende kennis over wet- en regelgeving bij gemeenten en BVO”* (Respondent 22). Het gebrek aan kennis komt onder andere tot uiting in het vragen van irrelevante zaken, het leveren van onjuiste informatie aan cliënten en het verkeerd interpreteren van wet- en regelgeving: *“Gebrek aan kennis van de productcodes en opbouw beschikkingen binnen de verschillende wijkteams zorgt ervoor dat ouders verkeerde informatie krijgen en wij verkeerde beschikkingen. Dit kost veel tijd en energie om alles weer recht te zetten”* (Respondent 15).

#### **5.1.2 Kwantitatieve analyse – enquête onderzoek**

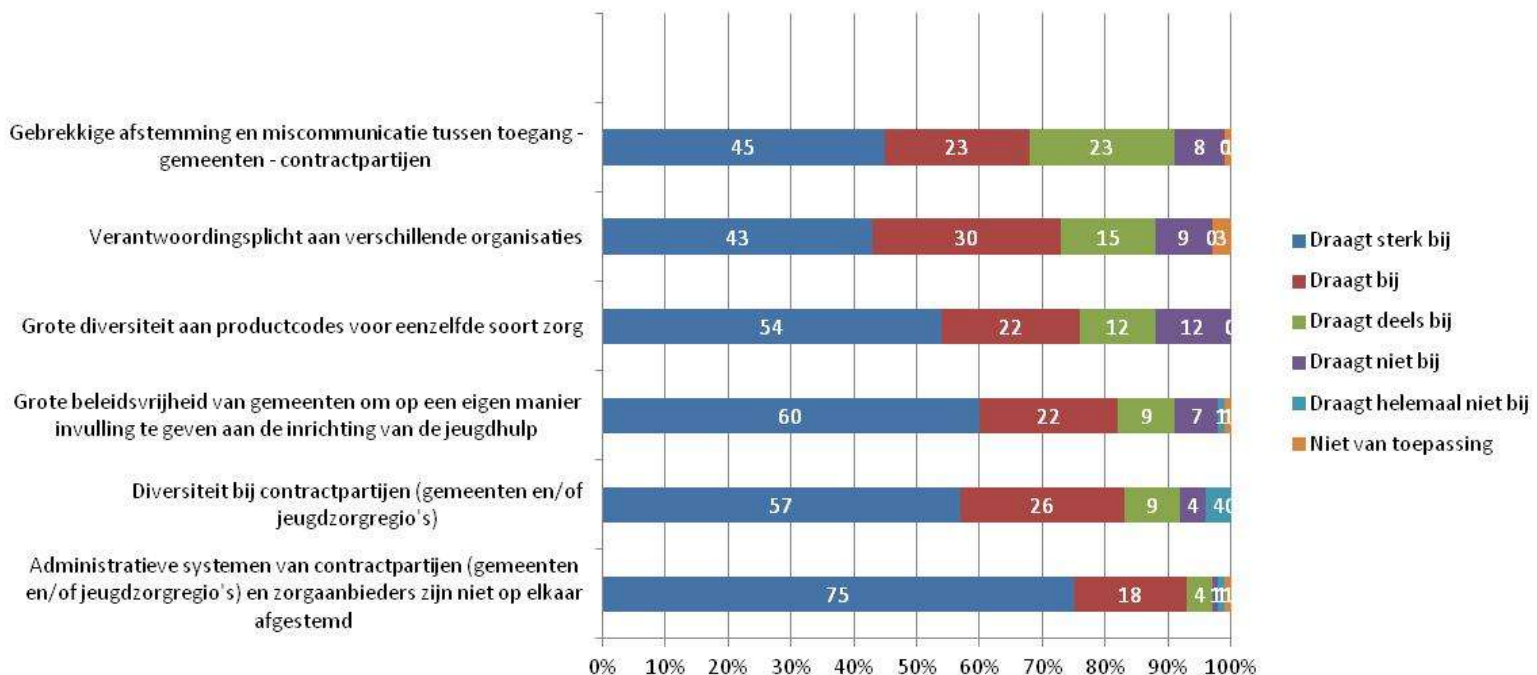
Omdat de resultaten uit de verkennende gesprekken enkel iets zeggen over gegevens op basis van tien gesprekken en de populatie uit ruim 150 jeugdzorgaanbieders bestaat, zijn de mechanismen die *red tape* veroorzaken op basis van deskresearch en verkennende gesprekken opgenomen in het tweede deel van de enquête. De mechanismen die zijn gevonden op basis van deskresearch en verkennende gesprekken zijn omgezet in elementen (vragen). Respondenten konden daarbij aangeven in hoeverre in totaal vijftien verschillende elementen een bijdrage leveren aan de bureaucratische last. De resultaten uit het tweede gedeelte van de online-enquête worden weergegeven in figuur 6 aan de hand van staafdiagrammen. Alle 74 jeugdzorgaanbieders hebben dit gedeelte van de online-enquête ingevuld waardoor er geen ‘missing values’ bestaan.

Figuur 6: Resultaten mechanismen online-enquête

### In hoeverre dragen onderstaande elementen bij aan de door u ervaren bureaucratistische last?



### In hoeverre dragen onderstaande elementen bij aan de door u ervaren bureaucratistische last?



De middelste antwoordcategorie 'draagt deels bij' kan zowel positief als negatief worden geïnterpreteerd door respondenten. Als iets gedeeltelijk bijdraagt, draagt het tegelijkertijd gedeeltelijk niet bij. Om te kijken of een element bijdraagt aan de bureaucratische last is daarom alleen gelet op de antwoordcategorieën 'draagt sterk bij' en 'draagt bij'. Van de mechanismen die op basis van deskresearch zijn gevonden levert het vastleggen van niet noodzakelijke informatie om fraude tegen te gaan volgens 56% van de jeugdzorgaanbieders de grootste bijdrage aan de bureaucratische last. In dit element komen de mechanismen 'gedetailleerde informatie' en 'menselijk kwaad' naar voren.

De toenemende nadruk op efficiëntieverbeteringen levert volgens 54% van de jeugdzorgaanbieders een bijdrage aan de bureaucratische last. Het begrip efficiëntieverbetering is gekozen om het geheel van marktstrategieën mee in kaart te brengen. Ondanks dat de constructvaliditeit hierdoor verlaagd wordt, is gekozen voor dit begrip in plaats van het begrip marktstrategieën. Gezien het gegeven dat respondenten niet op de hoogte zijn van hetgeen over marktstrategieën geschreven wordt in de wetenschappelijke publicaties, blijft dit begrip voor jeugdzorgaanbieders te vaag waardoor de validiteit eveneens verlaagd zou worden.

49% van de respondenten is van mening dat doelstellingen vanuit het Rijk die door zorgaanbieders anders worden opgevat dan door gemeenten een bijdrage levert aan de bureaucratische last. Dit element is gebaseerd op het mechanisme doelambigüiteit. Het is opvallend dat dit mechanisme hoog scoort omdat dit mechanisme in de verkennende gesprekken niet wordt aangehaald.

De elementen die gebaseerd zijn op de mechanismen 'hiërarchische structuur', 'onzekerheid', 'vervreemding' en 'politieke cultuur' leveren volgens achtereenvolgens 36%, 34%, 26% en 15% van de jeugdzorgaanbieders een geringe bijdrage aan de bureaucratische last. Omdat deze mechanismen niet zijn aangedragen in de verkennende gesprekken en tegelijkertijd een geringe bijdrage tonen in de resultaten van het kwantitatief onderzoek, is de veronderstelling dat deze mechanismen binnen de jeugdhulp in de regio IJsseland geen oorzaak van *red tape* vormen.

Het is opvallend dat de mechanismen in overeenstemming met deskresearch die in de verkennende gesprekken worden aangedragen tegelijkertijd de mechanismen vormen die in de resultaten van de kwantitatieve analyse hoog scoren. De kwalitatieve inzichten die verkregen zijn aan de hand van verkennende gesprekken lijken daardoor representatief te zijn voor een grotere groep jeugdzorgaanbieders.

Van de mechanismen die zijn aangedragen op basis van de verkennende gesprekken, is 93% van mening dat administratieve systemen van contractpartijen en jeugdzorgaanbieders die niet op elkaar zijn afgestemd de grootste bijdrage leveren aan de bureaucratische last. Dit element heeft betrekking op het mechanisme 'software'.

Drie elementen brengen het mechanisme 'pluriformiteit' in kaart: de grote beleidsvrijheid van gemeenten om op een eigen manier invulling te geven aan de inrichting van de jeugdhulp, diversiteit bij contractpartijen en de grote diversiteit aan productcodes voor eenzelfde soort zorg. Omdat de andere mechanismen in kaart worden gebracht aan de hand van één element en hier drie elementen gebruikt zijn, wordt het gemiddelde percentage van deze drie elementen gebruikt. Op basis daarvan is 80% van de jeugdzorgaanbieders van mening dat het mechanisme pluriformiteit een bijdrage levert aan de bureaucratische last.

De verantwoordingsplicht aan verschillende organisaties wordt door 73% van de respondenten ervaren als een bijdrage aan de bureaucratische last. Dit element heeft betrekking op het mechanisme 'verantwoording'.

Tot slot is 68% van de jeugdzorgaanbieders van mening dat de gebrekkige afstemming en miscommunicatie tussen toegang- gemeenten en contractpartijen een bijdrage levert aan de bureaucratische last.

### 5.1.3 Interpretatie resultaten

Uit de kwalitatieve en kwantitatieve analyse wordt duidelijk dat de mechanismen **marktstrategieën, menselijk kwaad, gedetailleerde informatie, hoeveelheid externe actoren, softwaresystemen, pluriformiteit, communicatie, verantwoording** en **kennis red tape** veroorzaken binnen de jeugdhulp in de regio IJsselland. De resultaten uit de kwantitatieve analyses laten zien dat de veronderstellingen die zichtbaar zijn geworden op basis van kwalitatieve analyses, breder gedragen worden. Het is opvallend dat de laatste vijf mechanismen die niet in de wetenschappelijke publicaties naar voren komen, de sterkste bijdrage leveren aan de bureaucratische last. Enerzijds is dit logisch gezien het feit dat deze mechanismen in de praktijkwerkzaamheden van respondenten tot uiting komen. Anderzijds betekent dit voor de wetenschappelijke literatuur dat er mechanismen bestaan die bijdragen aan *red tape* maar niet wetenschappelijk gezien worden als mechanismen die *red tape* veroorzaken. Nader onderzoek is nodig om te bepalen of deze mechanismen ook in andere sectoren en andere landen een bijdrage leveren aan de perceptie van *red tape*.

De resultaten van de verschillende onderzoeksmethoden om de eerste deelvraag mee te beantwoorden tonen sterke overeenkomsten met de *New Public Management* stroom. Verschillende doctrines van NPM komen zowel in de kwalitatieve als kwantitatieve analyse van mechanismen naar voren. Een van deze doctrines betreft '*de nadruk op private managementstijlen*'. De kwantitatieve resultaten tonen aan dat de toenemende nadruk op efficiëntieverbeteringen een bijdrage levert aan de bureaucratische last. De kwalitatieve resultaten laten zien dat de hoeveelheid externe actoren een bijdrage levert aan de bureaucratische last. Dit komt overeen met de doctrine '*opsplitsing van eenheden en het uit elkaar halen van taken*'. Waar eerst alleen de provincie verantwoordelijk was voor de inrichting en organisatie van de jeugdhulp, zijn nu ruim 300 gemeenten verantwoordelijk. De samenwerking met gemeenten geschiedt nu op basis van contractuele relaties waardoor de doctrine '*verschuiving naar meer competitie door prestatieprikkels en contractuele relaties*' duidelijk terug te zien is. Naast dat de doctrines van NPM zichtbaar worden, komt in de kwalitatieve en kwantitatieve analyse de kritiek van deze doctrines tot uiting. Het kritiekpunt fragmentatie is terug te zien is het mechanisme '*pluriformiteit*' dat volgens respondenten een grote bijdrage levert aan de bureaucratische last. Daarnaast draagt de gebrekkige afstemming en miscommunicatie tussen organisaties een grote bijdrage aan de bureaucratische last. Het kritiekpunt verantwoording is terug te zien in de kwalitatieve analyse. Zo geven respondenten aan dat verantwoording bijna ten koste gaat aan hulpverlening en dat niet altijd meer duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is. Het gevolg van dit alles is een bijdrage aan de perceptie van *red tape*.

## 5.2 Relatie decentralisatie jeugdhulp en de perceptie van red tape

In deze paragraaf staat de uitwerking van de volgende deelvraag centraal:

*“In hoeverre is er naar aanleiding van de decentralisatie van de jeugdzorg bij jeugdzorgaanbieders in de regio IJsselland een verandering in de perceptie van red tape zichtbaar?”*

Voor het beantwoorden van deze deelvraag is gebruik gemaakt van verkennende gesprekken en enquête onderzoek. Opnieuw worden in de eerste deelparagraaf de resultaten op basis van kwalitatief onderzoek weergegeven waarna in de tweede deelparagraaf de resultaten op basis van kwantitatief onderzoek volgen.

### 5.2.1 Kwalitatieve analyse –verkennende gesprekken

Uit de antwoorden op de vraag: *“Is deze perceptie van bureaucratie na de decentralisatie van de jeugdzorg veranderd?”* komt naar voren dat de decentralisatie van de jeugdzorg invloed heeft op de perceptie van bureaucratische last. Volgens respondenten wordt dit gedeeltelijk verklaard door het overgangsjaar 2015: *“Het komt voornamelijk door het overgangsjaar. Voor de decentralisatie was alles duidelijk en zorgaanbieders deden dingen die ze al jaren deden. Nu wordt het ineens allemaal anders”* (Respondent A).

Niet alles kan verklaard worden door het overgangsjaar. Respondenten geven duidelijk aan dat het hele systeem veranderd is en dat de perceptie van bureaucratische last alleen maar is toegenomen door de decentralisatie van de jeugdzorg:

*“De perceptie is dat bureaucratie na de decentralisatie in de jeugd is geëxplodeerd”* (Respondent E).

*“De decentralisaties zouden moeten zorgen voor minder bureaucratie maar ik denk dat het alleen maar erger is geworden. Dat er veel meer sprake is van versnippering”* (Respondent A).

*“Ten opzichte van 2014 is de bureaucratie voor ons in 2015 vertienvoudigd met betrekking tot de jeugdzorg”* (Respondent I).

Verschillende medewerkers en jeugdzorgaanbieders geven aan waarom de perceptie van bureaucratische last door de decentralisatie van de jeugdzorg is toegenomen. Het volgende antwoord is zo allesomvattend dat het vrijwel alle aspecten die worden aangedragen in de andere antwoorden dekt:

*“T/m 2014 hadden we de AWBZ. We hadden te maken met drie zorgkantoren. Het berichtenverkeer (zorgtoewijzingen, melding aanvang zorg, declaraties) ging allemaal digitaal. Buiten dit berichtenverkeer hoefden we verder geen periodieke verantwoordingen naar de zorgkantoren te versturen. De definitieve afrekening van een jaar ging via de nacalculatie. Vanaf 2015 is dit alles gelijk gebleven voor het deel van de oude AWBZ zorg dat naar de WLZ is gegaan. Voor het deel dat naar de jeugdwet of WMO is gegaan hebben we te maken met **bijna 300!! verschillende gemeenten**. Deze hebben allemaal hun eigen productcodes (we hebben alles bij elkaar ruim 500 verschillende productcodes voor de gemeenten). Daarnaast is het zo dat **elke gemeente zijn eigen regels stelt** met betrekking tot de facturatie, De ene gemeente wil alles digitaal (via JW303*



en WMO303), andere gemeentes willen dat we hiervoor Excel formats invullen (uiteraard per gemeente verschillend), andere gemeentes willen facturen op papier en andere gemeentes willen helemaal geen facturen. Bij dit alles hebben we nog de varianten dat sommige gemeentes alles maandelijks willen en andere per periode van 4 weken. Daarnaast komt het nog voor dat gemeentes willen dat we sommige producten wel via Vecozo declareren en andere productcodes weer met een factuur op papier. Ook worden we geconfronteerd met een grote hoeveelheid portals die we moeten gebruiken om gegevens aan gemeentes aan te leveren. Ook aan de definitieve afrekening over 2015 **worden door de verschillende gemeentes verschillende eisen gesteld**. Er wordt geen gebruik gemaakt van een standaard. Kortom komt het er op neer dat er **geen enkele vorm van standaardisatie** (met betrekking tot contracten, declaraties en verantwoordingen, productcodes) is. Elke gemeente heeft blijkbaar haar ambtenaren aan het werk gezet om iets te bedenken wat een andere gemeente nog niet heeft. **Gevolg van dit alles is dus een veel grotere administratieve last**. We hebben extra administratief personeel in moeten zetten om aan alle vragen en eisen van gemeentes te kunnen voldoen. Als alle gemeentes op dezelfde manier gaan werken (declareren, verantwoordingen, productcodes enz.) zou dat heel veel werk schelen".

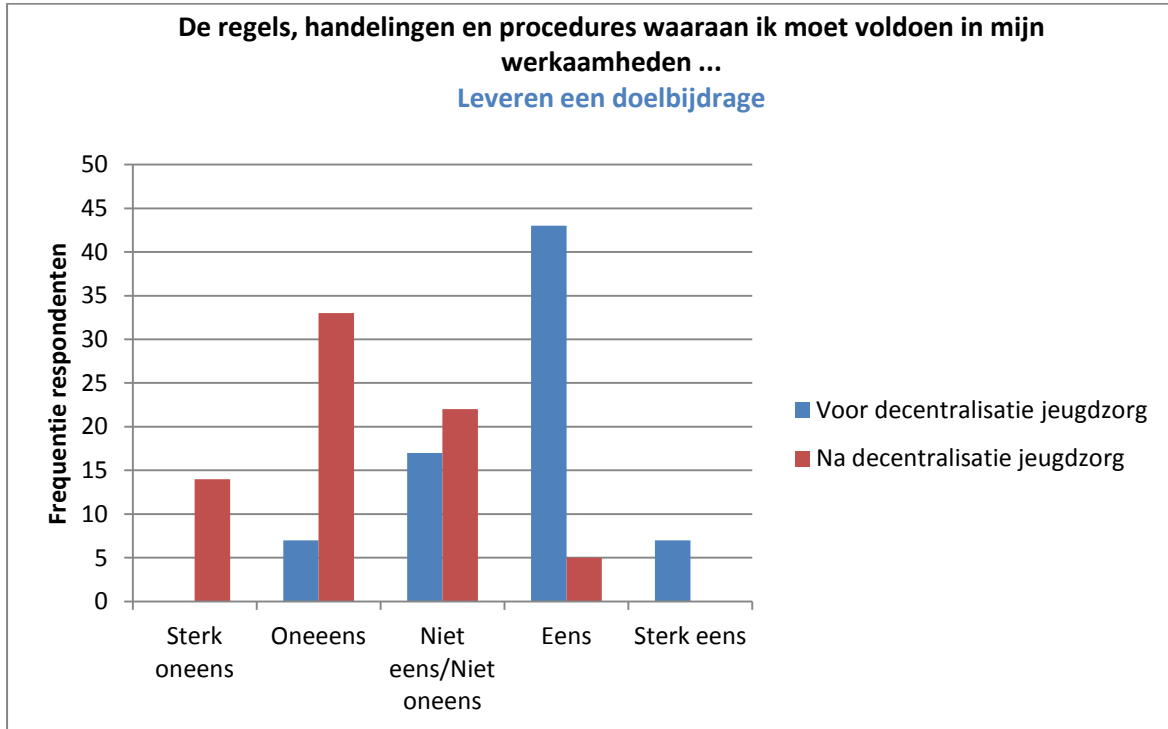
In dit voorbeeld komt nadrukkelijk een van de signalen uit de regio IJsselland terug; zorgaanbieders moeten extra personeel in dienst nemen om aan de administratieve rompslomp te voldoen. In het antwoord zijn mechanismen van 'gedetailleerde informatie', 'hoeveelheid externe actoren', 'pluriformiteit' en 'verantwoording' terug te zien. Vooral het gegeven dat jeugdzorgaanbieders nu te maken hebben met veel meer actoren dan voorheen die verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp en het feit dat deze gemeentes op een andere manier invulling geven aan de jeugdhulp, maakt dat de perceptie van bureaucratische last door de decentralisatie van de jeugdhulp is toegenomen.

Het is opvallend dat in dit antwoord juist de wens voor standaardisatie wordt uitgesproken. Het voorbeeld laat goed zien welk doel Weber had met bureaucratische structuren. Weber beschouwde de ontwikkeling van bureaucratieën als middel om voor orde en rationaliteit in sociale processen te zorgen (Mullins, 2007). Vanaf de jaren tachtig werd deze vorm van bureaucratie sterk bekritiseerd en kreeg het begrip bureaucratie een negatieve lading. Gek genoeg wordt nu de keerzijde van een grote mate van beleidsvrijheid bekritiseerd en verhoogt juist deze structuur de bureaucratische last. Anno 2016 bestaat er bij jeugdzorgaanbieders een sterk verlangen terug naar de bureaucratische structuren uit de tijd van Weber waarin standaardisatie het uitgangspunt vormt.

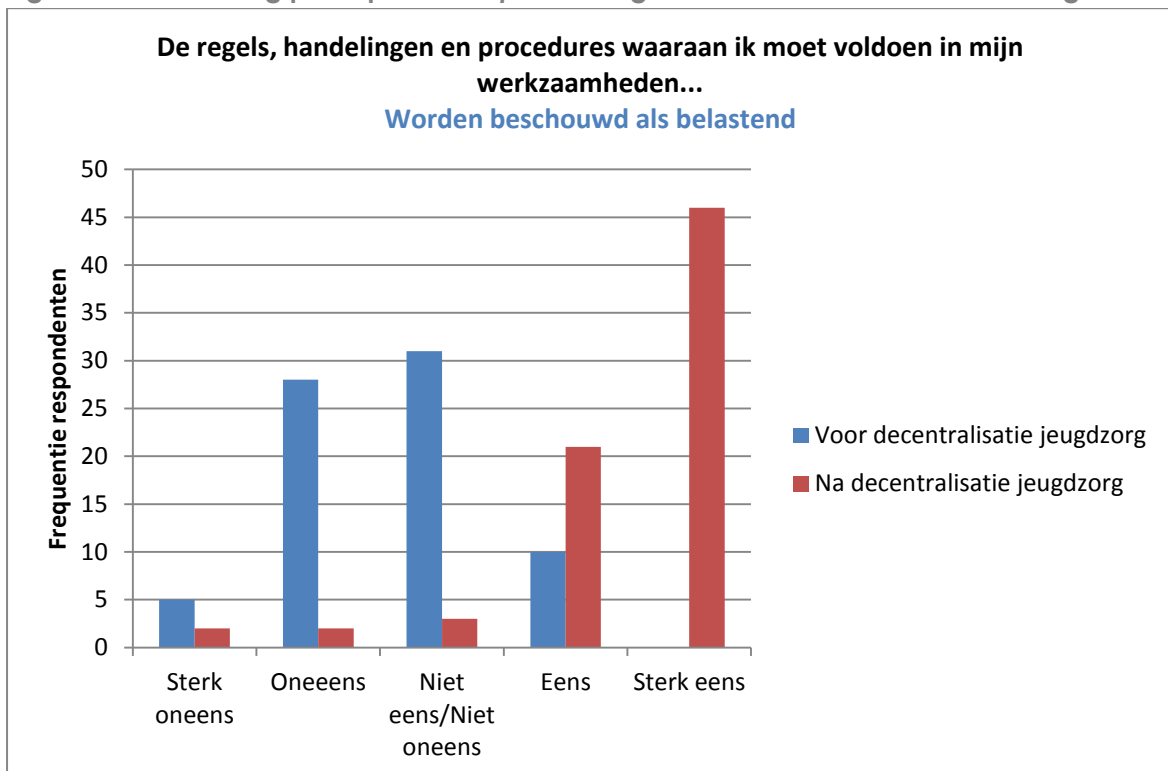
### 5.2.2 Kwantitatieve analyse – enquête onderzoek

De resultaten van de kwalitatieve analyse laten zien dat de perceptie van *red tape* door de decentralisatie van de jeugdzorg bij jeugdzorgaanbieders in de regio IJsselland is toegenomen. De verwachting is daarom dat in de resultaten van de kwantitatieve analyses eenzelfde beeld naar voren komt. Omdat uit de inter-item correlatie blijkt dat de zes items de dimensies 'nalevingslast' en 'doelbijdrage' in kaart mogen brengen, zijn de drie items die de dimensie 'doelbijdrage' in kaart brengen teruggebracht naar één variabele. Hetzelfde is gedaan voor de dimensie 'nalevingslast'. Op basis van de gegevens uit de frequentietabellen die worden weergegeven in tabel 13A t/m 13D van bijlage 5 zijn twee staafdiagrammen opgesteld. In de staafdiagrammen is het verschil in de perceptie van *red tape* voor de dimensie doelbijdrage (figuur 7) en voor de dimensie nalevingslast (figuur 7) zichtbaar. Ook voor deze gegevens geldt dat de items zijn ingevuld door alle 74 respondenten en er geen 'missing values' bestaan.

Figuur 7: Verandering perceptie *red tape* samengestelde schaal dimensie doelbijdrage



Figuur 8: Verandering perceptie *red tape* samengestelde schaal dimensie nalevingslast



De staafdiagrammen laten duidelijk zien dat de perceptie van *red tape* door de decentralisatie van de jeugdzorg is veranderd. Jeugdzorgaanbieders zien in de periode na de decentralisatie **veel minder duidelijk een doelbijdrage** en **beschouwen regels, handelingen en procedures sterk als belastend**. De resultaten komen daarom overeen met hetgeen verondersteld wordt op basis van de kwalitatieve analyses. De resultaten komen

niet overeen met wat verondersteld wordt in de hypothese van dit onderzoek. Daarin wordt verondersteld dat er geen verband bestaat tussen de decentralisatie van de jeugdzorg en de perceptie van *red tape* bij jeugdzorgaanbieders in de regio IJsselland. Bovenstaande resultaten laten zien dat dit verband duidelijk wel aanwezig is. De hypothese kan daarom niet worden bekrachtigd.

Voor de dimensie doelbijdrage bevindt de staart van de verdeling zich in de periode voor de decentralisatie aan de linkerkant en in de periode na de decentralisatie aan de rechterkant. Dit betekent dat respondenten in de periode voor de decentralisatie van de jeugdzorg wel een doelbijdrage zien in het uitvoeren van regels, handelingen en procedures maar dat respondenten in de periode na de decentralisatie van de jeugdzorg nauwelijks nog een doelbijdrage zien. Dit resultaat wordt versterkt doordat respondenten in de periode voor de decentralisatie van de jeugdzorg minder vaak antwoorden met 'sterk eens' dan dat ze dit na de decentralisatie van de jeugdzorg met 'sterk oneens' doen.

In verhouding tot de dimensie doelbijdrage laat de staafdiagram van de dimensie nalevingslast een ander beeld zien. Allereerst zijn de kleuren hier omgedraaid. Hoewel er bij de dimensie doelbijdrage vooral veel blauw aan de rechterkant te zien was, is er nu veel rood aan de rechterkant te zien. Dit heeft er mee te maken dat de items voor het in kaart brengen van doelbijdrage positief zijn geformuleerd en de items van het in kaart brengen van de nalevingslast negatief zijn geformuleerd. Wat verder opvalt, is het feit dat er bij de dimensie doelbijdrage veel meer een normale verdeling te zien was in de periode na de decentralisatie dan bij dimensie nalevingslast. Dit betekent dat de respondenten vaker geantwoord hebben met de antwoordcategorie 'sterk eens' dan 'sterk oneens' bij de dimensie doelbijdrage. De resultaten laten zien dat de regels, handelingen en procedures waaraan respondenten moeten voldoen in de periode voor de decentralisatie van de jeugdzorg nauwelijks nalevingslast vergden. In de periode na de decentralisatie van de jeugdzorg ervaren respondenten daarentegen een zeer sterke nalevingslast in het uitvoeren van regels, handelingen en procedures.

### Correlatie

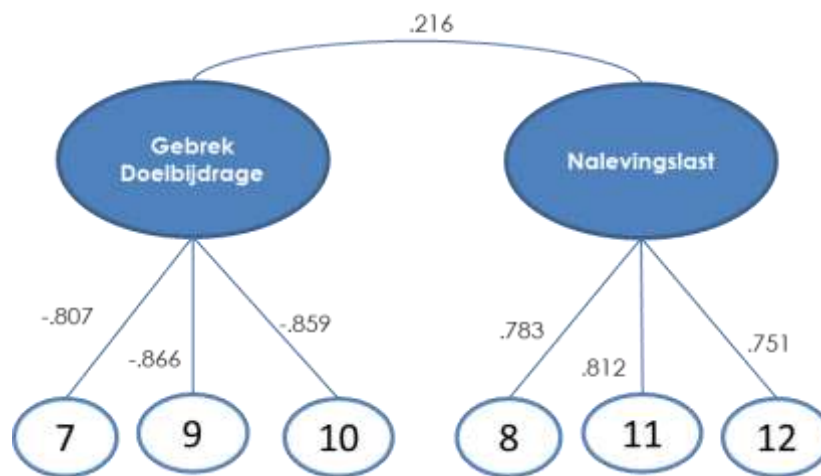
Volgens de perspectiefkeuze is er sprake van *red tape* op het moment dat regels, handelingen en procedures in de perceptie van individuen als belastend worden beschouwd én geen bijdrage leveren aan het gestelde doel binnen de functie van het individu. Op te beoordelen of de dimensies doelbijdrage en nalevingslast samenhang vertonen is een correlatie toets uitgevoerd. De onderzoeksvraag die met behulp van de correlatie van Pearson wordt beantwoord luidt: "*Bestaat er een verband tussen de dimensie doelbijdrage en de dimensie nalevingslast?*". De eerste voorwaarde voor een correlatie toets betreft dat de steekproef groot genoeg moet zijn ( $n > 30$ ), de  $n$  van 74 laat zien dat aan deze voorwaarde wordt voldaan. De tweede voorwaarde betreft de conditie dat de correlatie recht genoeg is. Om deze voorwaarde te toetsen is een scatterplot opgesteld (tabel 14A bijlage 5). Uit deze scatterplot blijkt dat de correlatie in ieder geval geen gebogen relatie laat zien waardoor ook aan deze voorwaarde wordt voldaan. De laatste voorwaarde is de uitschieter conditie. In de scatterplot zijn afwijkende punten (rechts onderin) te zien maar omdat er nauwelijks een verband zichtbaar is, kan moeilijk worden bepaald of het daadwerkelijk om uitschieters gaat. De verwachting is dat er geen verband bestaat tussen de dimensie nalevingslast en de dimensie doelbijdrage. De richting van het verband is niet duidelijk. De statistische hypothesen voor deze toets luiden:

H0:  $\rho = 0$

H1:  $\rho \neq 0$

Bij het toetsen van deze hypothesen wordt gebruik gemaakt van  $\alpha = .05$ . In de SPSS analyse (Tabel 14A bijlage 5) is te zien dat de correlatie is  $r = 0.216$ . Dat is een zwakke positieve correlatie. Uit de analyse blijkt eveneens dat de toets niet significant is omdat de p-waarde (.065) groter is dan een alfa van .05. De 0 hypothese kan daarom niet worden verworpen. De toets laat zien dat er geen verband bestaat tussen de dimensies nalevingslast en gebrek aan doelbijdrage. Bovenstaande stappen zijn eveneens uitgevoerd voor het berekenen van de associatie tussen de zes items en twee dimensies op basis van de non-lineaire associatiecoëfficiënt Spearmans Rho. De resultaten van deze analyses worden weergegeven in de tabellen 14B t/m 14G van bijlage 5. Een globaal overzicht van de associatie- en correlatiecoëfficiënten wordt weergegeven in figuur 9. Daarin staan de nummers voor de items die de dimensie doelbijdrage in kaart brengen (7/9/10) en de dimensie nalevingslast in kaart brengen (8/11/12).

**Figuur 9: Correlatiecoëfficiënten**



De p-waarden van de zes items zijn allemaal .000 en daarom kleiner dan een alfa van 5%. De waardes zijn zelfs kleiner dan een alfa van 1% waardoor de uitkomsten significant zijn. Op basis van deze analyses mag met 99% zekerheid worden gezegd dat er samenhang bestaat tussen de drie items van doelbijdrage enerzijds en de dimensie gebrek doelbijdrage anderzijds. Eveneens mag met 99% zekerheid worden gezegd dat er samenhang bestaat tussen de drie items van nalevingslast enerzijds en de dimensie nalevingslast anderzijds. De negatieve correlaties bij de dimensie gebrek doelbijdrage worden verklaard vanwege het feit dat de items die doelbijdrage in kaart brengen in verband zijn gebracht met de geconstrueerde schaal van doelbijdrage. De items zijn positief geformuleerd, de dimensie is door hercodering negatief geformuleerd.

#### *Verband externe variabelen*

In het vierde gedeelte van de enquête zijn vragen opgenomen over de achtergrondkenmerken: **de grootte van een organisatie, de rechtsvorm van een organisatie, de hoeveelheid cliënten waaraan zorg wordt geleverd en de hoogte van het budgetplafond**. Om te onderzoeken of er verschil bestaat in de perceptie van *red tape* en de verschillende groepen binnen deze achtergrondkenmerken, wordt voor elke achtergrondvariabele een ANOVA (F-test) uitgevoerd voor zowel de samengestelde schaal 'gebrek doelbijdrage' als de samengestelde schaal 'nalevingslast'. Één analyse wordt volledig uitgewerkt om te laten zien hoe de resultaten tot stand zijn gekomen. De andere analyses worden gezien de omvang van de scriptie niet volledig uitgewerkt. De resultaten hiervan worden

gerapporteerd in tabel 3. De eerste analyse is de analyse tussen de samengestelde schaal 'gebrek doelbijdrage' en het achtergrondkenmerk 'grootte van een organisatie'. Uit de analyse moet blijken of er verschil bestaat in de gemiddelde scores op 'gebrek doelbijdrage' tussen organisaties waar 1, 2, 3-10, 11-20, 21-50, 51-100, 101-150, 151-250, 251-500 en meer dan 500 personen werken. Op basis hiervan zijn de volgende hypothesen opgesteld:

H0: De groepsgemiddelden zijn gelijk

Ha: De groepsgemiddelden zijn niet gelijk

H0 veronderstelt dat organisaties met één persoon in dienst gemiddeld gezien ongeveer evenveel gebrek aan doelbijdrage ervaren als organisaties met meer dan 500 personen in dienst. De alternatieve hypothese gaat ervan uit dat de groepsgemiddelden verschillen. Omdat er geen richting gegeven wordt aan de hypothese, wordt er tweezijdig getoetst en moet met 95% zekerheid kunnen worden gezegd of de 0 hypothese wel of niet verworpen kan worden. De output van deze analyse is te vinden in tabel 15A van bijlage 5. Daarin is onder Sig. een waarde van .405 te zien. Omdat deze waarde groter is dan een alfa van .05 kan H0 niet worden verworpen. Op basis van deze output wordt duidelijk dat er geen statistisch verschil tussen groepsgemiddelden bestaat. Een organisatie met 1 werknemer ervaart ongeveer evenveel 'gebrek aan doelbijdrage' als een organisatie waar meer dan 500 personen werken. Vervolgens is de mogelijke associatie tussen deze twee variabelen in kaart gebracht aan de hand van de non-lineaire associatiecoëfficiënt Eta. De resultaten van zowel de ANOVA als Eta analyses voor de vier achtergrondkenmerken worden weergegeven in tabel 3.

**Tabel 3: Resultaten analyse SPSS ANOVA & Eta**

Verskil tussen variabelen:	Statistische rapportage:	Eta waarde:
Gebrek doelbijdrage & grootte organisatie	Sig.405/ F-ratio 1.059	.130
Nalevingslast & grootte organisatie	Sig.704/F-ratio .703	.090
Gebrek doelbijdrage & rechtsvorm organisatie	Sig.067/F-ratio 2.077	.157
Nalevingslast & rechtsvorm organisatie	<b>Sig.001/F-ratio 4.295</b>	<b>.278</b>
Gebrek doelbijdrage & hoeveelheid cliënten	Sig.835/F-ratio .461	.040
Nalevingslast & hoeveelheid cliënten	Sig.370/F-ratio 1.104	.091
Gebrek doelbijdrage & hoogte budgetplafond	Sig.282/F-ratio 1.250	.154
Nalevingslast & hoogte budgetplafond	Sig.247/F-ratio 1.317	.160

Uit deze tabel wordt duidelijk dat enkel voor de groepsgemiddelden van het achtergrondkenmerk 'rechtsvorm organisatie' in vergelijking met het kenmerk 'nalevingslast' met 95% zekerheid kan worden gezegd dat de groepsgemiddelden niet gelijk zijn. De Eta waarde van .278 duidt echter op een zeer geringe associatie tussen de twee variabelen. Daarnaast wordt bij het nader bestuderen van de gemiddelden in tabel 15C van bijlage 5 duidelijk dat spreiding voornamelijk bij de groep 'coöperatie' en de groep 'anders...' vanwege de geringe N veel invloed uitoefent. Deze constatering verzwakt de associatie die op zichzelf al niet sterk is. De resultaten van de overige analyses laten zien dat de sigma groter is dan een alfa van .05 waardoor op basis hiervan verwacht mag worden dat de groepsgemiddelden van de verschillende achtergrondkenmerken in relatie tot de dimensies gebrek doelbijdrage en nalevingslast gelijk zijn. De Eta waardes laten zien dat er eveneens geen sprake is van associatie tussen de verschillende variabelen.

## 5.3 Minder red tape binnen jeugdhulp regio IJsselland

Nu uit de resultaten van de tweede deelvraag duidelijk is geworden dat de perceptie van red tape door de decentralisatie van de jeugdzorg is toegenomen, is het belangrijk dat er gezocht wordt naar mogelijkheden om red tape binnen de jeugdhulp in de regio IJsselland terug te dringen. In deze paragraaf staat daarom de uitwerking van de volgende deelvraag centraal:

*“Hoe kan de door jeugdzorgaanbieders ervaren red tape in de regio IJsselland worden teruggedrongen?”*

Voor het beantwoorden van deze deelvraag is gebruik gemaakt van verkennende gesprekken en enquête onderzoek. Omdat voor de beantwoording van deze deelvraag alleen gebruik is gemaakt van kwalitatieve analyses, staan in de eerste deelparagraaf de resultaten van de kwalitatieve analyse op basis van verkennende gesprekken centraal en in de tweede deelparagraaf de resultaten van de kwalitatieve analyse op basis van enquête onderzoek.

### 5.3.1 Kwalitatief onderzoek – verkennende gesprekken

De oplossingen die respondenten in de verkennende gesprekken aandragen staan in lijn met de oorzaken die respondenten aandragen. In de resultaten van deze paragraaf komen daarom verschillende mechanismen uit de eerste paragraaf van dit hoofdstuk opnieuw aan bod.

#### **Minder pluriformiteit, meer eenduidigheid**

Respondenten vinden het belangrijk dat er meer eenduidigheid in het administratieve proces komt. Op de vraag wat respondenten ervaren als een goede regel, handeling en/of procedure wordt dan ook veelal een antwoord aangedragen dat bijdraagt aan het vergroten van deze eenduidigheid: *“Het hanteren van IJW2.0 productcodes vanaf 2016. Reden: zorgt voor toenemende uniformiteit. Het hanteren van berichtenverkeer en facturatie via IJW303. Proces is grotendeels te automatiseren”* (Respondent E). De onderlinge afstemming van betrokken organisaties levert volgens respondenten een belangrijke bijdrage aan het creëren van eenduidigheid: *“Gemeenten zullen hun beleid meer onderling af moeten stemmen, met name met betrekking tot te uniformeren bureaucratie. Dat wil zeggen berichtenverkeer IJW2.0 hanteren en systemen daarop inrichten en productcodes uniformeren. Informatie volledige en samenhangend aanleveren in plaats van wijzigen, aanpassingen, nieuwe eisen via mails verspreiden, waarbij afhankelijk van de betreffende ambtenaar weer een ander mailadres wordt gehanteerd om ons te bereiken”* (Respondent E). Omdat de oplossingen die respondenten aandragen nog erg algemeen blijven, wordt in scenario 4A van het adviesrapport dieper ingegaan op de mogelijkheden om te komen tot meer eenduidigheid van het administratieve proces binnen de jeugdhulp in de regio IJsselland.

#### **Beter functioneren van softwaresystemen**

Respondenten vinden het belangrijk dat het softwaresysteem waarmee gewerkt wordt goed functioneert en dat de softwaresystemen tussen organisaties (gemeente - BVO - jeugdzorgaanbieders) onderling op elkaar zijn afgestemd. Om problemen met softwaresystemen in de toekomst te voorkomen is het volgens medewerkers van belang dat er duidelijkere eisen gesteld worden aan de leveranciers van software: *“Het is nodig dat er*

veel duidelijkere eisen worden gesteld aan de leverancier van software zodat problemen met de software voorkomen worden" (Respondent A). In het adviesrapport worden in scenario 4B op basis van deze constatering concrete aanbevelingen gedaan om de softwaresystemen in de toekomst beter te laten functioneren.

### **Meer afstemming tussen organisaties**

In de voorgaande twee oplossingen geven respondenten aan dat de afstemming tussen organisaties een belangrijke rol speelt: *"Er moet veel meer afstemming zijn tussen de voor- en achterkant van de jeugdhulp"* (Respondent D). Om tot deze afstemming te komen is het volgens medewerkers noodzakelijk dat betrokken organisaties binnen de jeugdhulp van elkaar weten waar een ieder zicht mee bezighoudt: *"Het is belangrijk dat mensen weten hoe de praktijk uitvoering eruit ziet en welke hobbels uitvoerders in hun werkzaamheden tegenkomen. Iets kan er op papier heel mooi uitzien maar in de praktijk totaal anders ervaren worden"* (Respondent A). In scenario 4C van het adviesrapport staan concrete oplossingen uitgewerkt om tot meer afstemming tussen organisaties te komen.

### **Verbeteren van het communicatieverkeer**

Een laatste patroon dat gevonden is in de antwoorden die medewerkers en jeugdzorgaanbieders in de verkennende gesprekken aandragen betreft de verbetering van het communicatieverkeer. Om het communicatieverkeer te verbeteren is het volgens medewerkers belangrijk dat er meer duidelijkheid ontstaat over wijzigingen die worden doorgevoerd in bepaalde regelgeving en procedures zodat wederzijdse verwachtingen helder zijn: *"Het is belangrijk dat iedere uitvoerder op de hoogte is van veranderingen die door de nieuwsbrieven worden verstuurd. Nu is het vaak zo dat nieuwsbrieven ergens in een managementlaag blijven hangen bij zorgaanbieders en niet worden doorgestuurd naar de uitvoerders"* (Respondent A). Uit de verkennende gesprekken blijkt dat er voornamelijk op het gebied van privacyregelgeving binnen de jeugdhulp nog veel onduidelijkheid bestaat: *"Het is belangrijk dat er duidelijkheid ontstaat over bepaalde procedures en een bepaald proces. Bijvoorbeeld door het opstellen van een privacy handleiding zodat we weten wat van ons verwacht wordt en waar we ons wel/niet aan moeten houden in het uitvoeren van onze werkzaamheden"* (Respondent B). Er zou meer uniformiteit in het communicatieverkeer kunnen komen als door organisaties gebruik wordt gemaakt van het standaard berichtenverkeer: *"In het berichtenverkeer volgens de IJW-standaard wordt gebruik gemaakt van een start en een stop bericht voor de geleverde hulp, laten we deze opties dan ook gebruiken in plaats van dat de gemeente van tevoren bepaald wanneer de jeugdhulp moet starten en stoppen"* (Respondent F). Concrete oplossingen om het communicatieverkeer te verbeteren worden in het adviesrapport uitgewerkt in scenario 4D.

Omdat ook deze antwoorden zijn gebaseerd op een totaal van tien verkennende gesprekken, is in het laatste gedeelte van de online-enquête eenzelfde soort vraag opgenomen als in de semigestructureerde vragenlijst.

#### **5.3.2 Kwalitatief onderzoek– enquête onderzoek**

De resultaten van de kwalitatieve analyse van de online-enquête komen overeen met de antwoorden die gegeven zijn in de verkennende gesprekken. In de antwoorden van de online-enquête geven respondenten echter meer specifieke voorbeelden om de door respondenten ervaren bureaucratische last binnen de jeugdhulp in de regio IJsselland terug te dringen. In totaal hebben 70 jeugdzorgaanbieders een antwoord gegeven op de vraag in het laatste gedeelte van de online-enquête. De vier 'missing values' uiten zich daarom in

dit gedeelte van de online-enquête. Van de 70 respondenten die de vraag hebben beantwoord geeft één respondent antwoord met 'Geen idee' (Respondent 14) waardoor de kwalitatieve analyse betrekking heeft op de antwoorden van 69 jeugdzorgaanbieders.

### **Functionerende softwaresystemen**

Respondenten geven aan dat het belangrijk is dat er: *“betere ICT voorzieningen”* (Respondent 34) komen. Specifiek hebben deze betere ICT voorzieningen betrekking op het digitale communicatieplatform VECOZO dat door alle betrokken organisaties in de jeugdhulp zou moeten worden gebruikt. Nu is het zo dat een aantal organisaties nog gebruik maakt van Excel bestanden. Respondenten zien dit als een bijdrage aan verhoogde administratieve lasten en dragen daarom het: *“geen Excel sheets meer in hoeven vullen”* (Respondent 1) aan als oplossing om red tape binnen de jeugdzorg terug te dringen. Naast dat respondenten van mening zijn dat het belangrijk is dat alle organisaties gebruik maken van VECOZO, geven veel respondenten aan dat deze digitale dienst verbeterd kan worden: *“VECOZO moet goed te gebruiken zijn, het hele jaar door”* (Respondent 13), *“VECOZO moet worden versimpeld”* (Respondent 47). Net als in de verkennende gesprekken geven respondenten aan dat het belangrijk is dat het systeem niet continu aan wijzigingen onderhevig is: *“minder variatie in protocollen en berichtenverkeer”* (Respondent 1). Wijzigingen zouden pas na een aantal jaar moeten worden doorgevoerd: *“Daar waar mogelijk gedurende drie jaren consolideren voordat de systemen die nu verbeterd worden weer wijzigen”* (Respondent 16). Eveneens in overeenstemming met de verkennende gesprekken is de wens voor betere afstemming met softwareleveranciers: *“Perfekte afstemming met softwareleveranciers”* (Respondent 47).

### **Zichtbaarheid van resultaat**

Respondenten geven aan dat ze het gevoel hebben dat er binnen de jeugdhulp in de regio IJsselland heel veel wordt overlegd zonder dat dit daadwerkelijk resultaat oplevert en een bijdrage heeft aan een bepaald doel: *“Er wordt veel gepraat waardoor de resultaten lang op zich laten wachten”* (Respondent 45). Hierin zijn duidelijk de twee dimensies van red tape terug te zien. De overleggen vergen veel tijd (nalevingslast) zonder dat er daadwerkelijk iets wordt bereikt (doelbijdrage). Jeugdzorgaanbieders geven daarom aan dat organisaties meer uit moeten gaan van het principe: *“Eerst denken en dan doen”* (Respondent 40) en *“Eerst een doordacht model over wat en hoe, dan de uitvoer ervan”* (Respondent 70). Dit kan worden bereikt door vooraf met elkaar vast te stellen wat het doel van een bepaald overleg is en op basis daarvan te werken naar het bereiken van dat doel.

### **Samenwerken op basis van vertrouwen**

Een ander patroon dat in de antwoorden van respondenten naar voren komt betreft het werken op basis van vertrouwen. Jeugdzorgaanbieders geven aan dat ze het gevoel hebben dat er onvoldoende vertrouwen jegens hen bestaat en dat als gevolg daarvan onnodig veel administratieve handelingen moeten worden verricht. Jeugdzorgaanbieders zien daarom graag dat er meer gewerkt wordt vanuit het principe: *“High-trust, high penalty”* (Respondent 60). Hiervoor is het noodzakelijk dat er: *“Meer vertrouwen in zorgaanbieders bestaat”* (Respondent 29) en dat er: *“Gewerkt wordt op basis van vertrouwen”* (Respondent 36). Volgens respondenten is dit mogelijk omdat: *“Het om het kind in nood gaat en dat professionals dit prima al jarenlang naar behoren kunnen en doen”* (Respondent 68).



### **Kennis op gemeentelijk en regionaal niveau**

In de eerste paragraaf wordt duidelijk dat het gebrek aan kennis bij medewerkers binnen de jeugdhulp volgens respondenten bijdraagt aan *red tape*. In de oplossingen die respondenten aandragen geven respondenten aan dat het belangrijk is dat verschillende partijen binnen de jeugdhulp over veel meer kennis zouden moeten beschikken: *“Binnen gemeenten moeten betrokken ambtenaren veel meer kennis van zaken hebben”* (Respondent 7). Daarnaast is het belangrijk dat er *“Kennis en transparantie binnen de wijkteams in de gemeente Zwolle”* (Respondent 15) aanwezig is. Ook binnen de BVO Jeugdzorg regio IJsselland zouden *“Mensen aangenomen moeten worden die kennis van zaken hebben”* (Respondent 22). Daarbij zou het vooral gaan over kennis van zorgprocessen. Het gebrek aan kennis draagt bij aan de bureaucratische last doordat er meer dan gemiddeld moet worden gezocht naar zekerheden: *“De onbekendheid met de materie waardoor er meer dan gemiddeld gezocht wordt naar zekerheden die door zorginstellingen niet altijd direct te geven zijn”* (Respondent 60).

### **Minder controle, meer kwaliteit!**

Om ondanks een gebrek aan kennis zekerheden te vinden waarover de gemeenteraad kan worden geïnformeerd, wordt er gebruik gemaakt van monitoring. Daarentegen zijn respondenten van mening dat contractpartijen moeten *“Ophouden met eindeloze monitorings, verantwoordings- en bestuursprotocollen”* (Respondent 23). Respondenten dragen tal van voorbeelden aan om dit te realiseren. Zo is het van belang om *“De productieverantwoording op uren, dagdelen, etmalen per kwartaal los te laten, dat scheelt weer heel veel extra lijstjes die handmatig moeten worden gegenereerd”* (Respondent 6). Respondenten zien het nut er niet van in dat *“elk kwartaal of half jaar een ander overzicht moet worden aangeleverd”* (Respondent 35) en zien daarom graag dat *“Alleen de hoognodige gegevens moeten worden aangeleverd”* (Respondent 35). In lijn met het werken op basis van vertrouwen is: *“Het vervangen van controlemechanismen door steekproefcontroles”* (Respondent 29). Met betrekking tot verantwoordelijkheid begrijpen respondenten niet dat zij als zorgaanbieder verantwoordelijk worden gesteld voor het bewaken van het productieplafond, terwijl deze verantwoordelijkheid volgens respondenten aan de poort bij de sociale wijkteams ligt. Een betere manier voor het bewaken van het productieplafond is daarom volgens zorgaanbieders: *“Wie door de poort wordt toegelaten tot de zorg kan bij de gecontracteerde zorgaanbieders deze zorg ook krijgen. Dat vraagt moed en heldere beleidskeuzes van de gemeentes aan de poort”* (Respondent 12).

Een opvallend patroon dat zichtbaar wordt in de antwoorden die respondenten geven is dat respondenten van mening zijn dat de huidige wijze van verantwoording op een verkeerde manier geschiedt. Een aantal respondenten is van mening dat er *“Veel meer gekeken moet worden naar cliënttevredenheid en de effecten van inzet en kwaliteit in plaats van te beoordelen op p x q”* (Respondent 74). Het is volgens respondenten belangrijk dat er sprake is van verantwoording waarin *“kwaliteitselementen worden meegenomen”* (Respondent 21). Nu wordt er binnen de jeugdzorg gestuurd op output in plaats van op outcome, terwijl juist de outcome volgens respondenten centraal zou moeten staan. Volgens respondenten is het daarom belangrijk dat partijen *“Loslaten dat vastleggen de kwaliteit van jeugdhulp garandeert”* (Respondent 51). Transparantie zou binnen de jeugdhulp zijn verdwenen doordat er *“Zorginhoudelijk niet wordt gecontroleerd”* (Respondent 15).

### Eenduidigheid in het administratieve proces

Een patroon dat in het aandragen van mogelijke oplossingen om de bureaucratische last binnen de jeugdhulp terug te dringen de boventoon voert, is de wens voor en het streven naar eenduidigheid. Deze eenduidigheid wensen respondenten vrijwel overal binnen de jeugdzorg terug te zien: *“Er is een grote noodzaak voor meer eenduidigheid, centralisatie/samenwerken en vaste richtlijnen wat betreft het gehele administratieve proces”* (Respondent 62). In de oplossingen die zijn aangedragen kan een onderscheid worden gemaakt in landelijke eenduidigheid, regionale eenduidigheid en gemeentelijke eenduidigheid.

**Landelijk** - Een aantal respondenten spreekt de wens uit om *“Landelijk op 1 manier te gaan werken met dezelfde tarieven, beleidsregels, etc. Nu zijn er veel verschillende overeenkomsten en ben je erg afhankelijk van in welke regio/gemeente een cliënt woont. Hierdoor grote druk op administratie afdeling met als gevolg de kans op fouten”* (Respondent 55). Met name jeugdzorgaanbieders die te maken hebben met veel verschillende jeugdzorgregio's spreken deze wens uit: *“Landelijk hanteren van dezelfde bepalingen en codes, in ieder geval voor organisaties die bovenregionaal en landelijk werkzaam zijn”* (Respondent 61). Concrete voorbeelden over werkwijzen die landelijk opgepakt moeten worden betreffen: *“Landelijke contractering”, “landelijke overeenstemming over codes”, “landelijke administratieve afhandeling”* (Respondent 48).

**Regionaal** - Respondenten die voornamelijk met één jeugdzorgregio te maken hebben spreken de wens uit voor meer eenduidigheid binnen de regio als geheel: *“Eenduidigheid binnen een zorgregio”* (Respondent 10). Voor de regio IJsselland geeft één respondent specifiek aan: *“Laat het toekennen van codes aan de regio (BVO) over”* (Respondent 12). Respondenten vinden het belangrijk dat er veel meer verbinding en eenduidigheid bestaat tussen enerzijds de jeugdzorgregio's, en anderzijds de verschillende gemeenten die binnen deze jeugdzorgregio vallen: *“Meer uniformiteit in aanlevering van gegevens tussen gemeenten en regio's. Voorbeelden: productcodes, declaratieproces, productiemonitor, verwijsindex, beschikkingen”* (Respondent 30).

**Gemeentelijk** - Omdat een aantal gemeenten vaak gezamenlijk één jeugdzorgregio vormen, dragen respondenten eveneens oplossingen aan die zich specifiek richten tot gemeentes. Zo zien respondenten graag *“Dezelfde regels voor verschillende gemeentes”* (Respondent 8). Gemeenten bepalen volgens respondenten nu nog teveel hun eigen beleid terwijl ze wel onderdeel van de jeugdzorgregio zijn: *“Eenduidigheid van de betrokken gemeenten in een regio”* (Respondent 20), *“Als alle gemeenten op dezelfde manier gaan werken (declareren, verantwoording, productcodes, zou dat heel veel werk schelen”* (Respondent 25).

Respondenten vatten de kern van dit alles als volgt samen: *“Vindt niet voor de tiende keer bijna hetzelfde wiel uit” - “Ieder voor zich moet niet steeds opnieuw hetzelfde wiel uitvinden en steeds de mensen belasten met dezelfde vragen om informatie, dat is erg frustrerend. Er had van tevoren een landelijk expertteam o.id. moeten komen om dit beter op elkaar af te stemmen. Het is toch waanzin dat iedere regio een ander beleid heeft?!”*

### Afstemming binnen en tussen organisaties

Gedeeltelijk in lijn met de wens voor meer eenduidigheid is het streven naar meer afstemming binnen en tussen verschillende organisaties. Respondenten krijgen het gevoel dat deze afstemming nu meer wordt gezien als een verplichting dan dat de samenwerking uit eigen initiatief bottom-up van de grond komt: *“Duidelijke afstemming, overleg tussen zorgaanbieders, gemeenten en BVO. Dit is dus géén opleggen zoals dat nu het geval is”* (Respondent 22). Hoewel de afstemming voornamelijk betrekking heeft op gemeenten, BVO

en zorgaanbieders, geven respondenten meerdere malen aan dat het ook belangrijk is om de gegevens die gemeenten van jeugdzorgaanbieders opvragen af te stemmen met de gegevens die elk kwartaal door het CBS worden opgevraagd: "Voor alle gemeenten aanleveren naar 1 instantie op wijze die ook gebruikt kan worden voor het CBS" (Respondent 35). Daarnaast zijn jeugdzorgaanbieders van mening dat er onvoldoende afstemming bestaat met de toegang via SDT's, SWT's of SJG's. Communicatie speelt volgens respondenten een belangrijke rol in het creëren van afstemming tussen organisaties.

### Verbetering communicatieverkeer

Respondenten hebben duidelijk behoefte aan: "*Duidelijke communicatie*" (Respondent 34), "*Betere interne communicatie*" (Respondent 24) en "*Duidelijkheid naar de zorgverleners*" (Respondent 20). Om de communicatie te verbeteren is het volgens respondenten belangrijk om in ieder geval één vast aanspreekpunt te hebben binnen de verschillende organisaties: "*Heldere afspraak die op een vaste plaats vindbaar zijn*" (Respondent 10), "*1 vast aanspreekpunt voor een organisatie die op alle vlakken meedenkt, die de organisatie kent en die kan bemiddelen in een juiste plek voor de jeugdige*" (Respondent 15). Het "*Directe en persoonlijke contact met beleidsmakers binnen gemeenten*" (Respondent 47) is volgens jeugdzorgaanbieders zo belangrijk omdat op deze manier "*Innovatie ook echt tot stand kan komen en er ruimte komt voor budget per gemeente*" (Respondent 47). Volgens respondenten is het belangrijk dat er veel meer duidelijkheid en helderheid ontstaat: "*Helder beeld van welke gegevens van belang zijn, wie daarover moeten kunnen beschikken en hoe*" (Respondent 70). Tot slot geeft een van de respondenten aan dat het wenselijk zou zijn om "*Een groep op te starten waarin ervaringen met betrekking tot knelpunten op het gebied van administratie kunnen worden gedeeld. Dit zorgt ervoor dat je serieus wordt genomen en dat de regio betrokken is en ook voor verbeterpunten openstaat, in overleg met zorgverleners*" (Respondent 20).

### 5.3.3 Interpretatie resultaten

Uit de resultaten van de kwalitatieve analyses wordt duidelijk dat de door jeugdzorgaanbieders ervaren *red tape* in de regio IJsselland kan worden teruggedrongen door **eenduidigheid in het administratieve proces, functioneren van softwaresystemen, meer afstemming, verbetering van het communicatieverkeer, minder controle en meer kwaliteit, kennis bij medewerkers, samenwerking op basis van vertrouwen en zichtbaarheid van resultaat**. Deze oplossingen zijn in het adviesrapport omgezet in concrete aanbevelingen. Het eerste wat opvalt in deze resultaten is de overeenkomst met mechanismen die worden aangedragen in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk. Mechanismen die volgens respondenten *red tape* veroorzaken zijn in dit gedeelte van de enquête door respondenten omgezet in oplossingen. De oplossingen die medewerkers en jeugdzorgaanbieders aandragen in de verkennende gesprekken komen overeen met de oplossingen die door jeugdzorgaanbieders worden aangedragen in het laatste gedeelte van de online enquête. Waar de oplossingen die aangedragen worden in de verkennende gesprekken aan de oppervlakkige kant blijven, zijn de oplossingen die worden aangedragen in de online-enquête meer concreet. In de kwalitatieve analyses valt verder op dat veel oplossingen raakvlakken met elkaar hebben. Zo vergroot een goed werkend communicatiesysteem de afstemming tussen verschillende organisaties.

Waar de mechanismen die *red tape* veroorzaken veel overeenkomsten vertonen met de *New Public Management* stroom, tonen de oplossingen die respondenten aandragen om *red tape* terug te dringen veel meer kenmerken van de *New Public Governance* stroom. De NPG gaat uit van een pluralistische staat waarin onderling

afhankelijke actoren een bijdrage leveren aan de publieke dienstverlening en het sleutelwoord gezamenlijkheid vormt. De wens naar gezamenlijkheid wordt door jeugdzorgaanbieders duidelijk uitgesproken in de veelheid van oplossingen die gericht zijn op het streven naar meer eenduidigheid. De wens naar samenwerking die tot stand komt zonder dat hierbij sprake is van 'oplegging' past in het uitgangspunt van de NPG benadering om duurzame interorganisationele relaties te ontwikkelen. Binnen de NPG stroom zijn deze relaties gericht op vertrouwen, relationeel kapitaal en relationele contracten (Osborne, 2006). Relaties op basis van vertrouwen worden nadrukkelijk aangehaald in de kwalitatieve analyse. Volgens respondenten wordt *red tape* verminderd als er meer wordt samengewerkt op basis van vertrouwen aan de hand van het principe: "*High trust, high penalty*". Relationeel kapitaal komt tot uiting in de wens om te streven naar een systeem van verantwoording dat gericht is op outcome in plaats van op output. Respondenten vinden het belangrijk dat de kwaliteit van de jeugdhulp centraal komt te staan. Tot slot zijn in de resultaten elementen terug te zien waarin gezocht wordt naar het leggen van verbindingen tussen organisaties. Dit komt voornamelijk terug in de oplossingen die respondenten aandragen die gericht zijn op onderlinge afstemming tussen en binnen organisaties en de verbetering van het communicatienetwerk zodat actoren van elkaar weten waar ze mee bezig zijn.

In dit hoofdstuk zijn de resultaten gepresenteerd van de verschillende onderzoeksmethoden waardoor een antwoord is gegeven op de drie centraal staande deelvragen van dit onderzoek. In de eerste paragraaf wordt op basis van kwalitatieve en kwantitatieve analyses duidelijk dat *red tape* binnen de jeugdhulp in de regio IJsselland wordt veroorzaakt door de mechanismen: marktstrategieën, menselijk kwaad, gedetailleerde informatie, hoeveelheid externe actoren, softwaresystemen, pluriformiteit, communicatie, verantwoording en kennis. In de antwoorden van respondenten zijn duidelijk kenmerken van *New Public Management* te zien. Uit de resultaten van de tweede deelvraag wordt duidelijk dat de perceptie van *red tape* in de periode na de decentralisatie van de jeugdzorg is toegenomen. In de periode na de decentralisatie van de jeugdzorg zien respondenten veel minder duidelijk een doelbijdrage en beschouwen respondenten regels, handelingen en procedures sterk als belastend. Tot slot wordt in de derde paragraaf van dit hoofdstuk duidelijk dat *red tape* in de regio IJsselland kan worden teruggedrongen door: meer eenduidigheid in het administratieve proces, beter functioneren van softwaresystemen, meer afstemming, verbetering van het communicatieverkeer, minder controle en meer kwaliteit, kennis bij medewerkers, samenwerking op basis van vertrouwen en zichtbaarheid van resultaat. In tegenstelling tot de resultaten van de eerste deelvraag, zijn in de resultaten van deze deelvraag juist kenmerken van *New Public Governance* te zien. Nu de deelvragen op basis van deze resultaten zijn beantwoord, kan in de conclusie toegewerkt worden naar het geven van een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek.

# 6. Conclusie & discussie



Dit hoofdstuk bestaat uit twee gedeelten. Paragraaf 6.1 vormt de conclusie, paragraaf 6.2 de discussie. Omdat in aanvulling op dit onderzoeksrapport een adviesrapport is geschreven, staan de aanbevelingen centraal in het adviesrapport en niet in dit hoofdstuk van het onderzoeksrapport. In de conclusie geef ik antwoord op de centrale vraagstelling van dit onderzoek waarbij ik theoretische en empirische gegevens met elkaar in verbinding breng. In de discussie staan allereerst de kanttekeningen met betrekking tot de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek centraal. Vervolgens staan in de discussie mijn eigen verwachtingen in relatie tot de resultaten van het onderzoek centraal. In het derde gedeelte van de conclusie ga ik in op nieuwe inzichten die uit het onderzoek naar voren komen. De discussie sluit af met aanbevelingen voor toekomstig onderzoek.

## 6.1 Conclusie

Zowel landelijk als lokaal klinken er na de decentralisaties in het sociaal domein geluiden van een toenemende bureaucratische last. Dit is opmerkelijk omdat op grond van wetenschappelijke literatuur (Fleurke, et al., 1997) verwacht mag worden dat decentralisatie juist voor minder bureaucratische last zorgt. In dit onderzoek is daarom onderzocht **in hoeverre er een verband bestaat tussen de decentralisatie van de jeugdzorg en de mate van red tape binnen dit domein**. Juist voor jeugdzorgaanbieders lijkt de bureaucratische last te zijn toegenomen. Bureaucratische last wordt in de wetenschappelijke literatuur aangeduid met de term *red tape*. Bij *red tape* gaat het om regels, handelingen en procedures die in de perceptie van individuen als belastend worden beschouwd en geen bijdrage leveren aan het gestelde doel binnen de functie van het individu.

De resultaten uit deze scriptie laat zien dat er sprake is van *red tape* binnen de jeugdhulp in de regio IJsselland. **De belangrijkste mechanismen die red tape veroorzaken zijn: marktstrategieën, menselijk kwaad, gedetailleerde informatie, hoeveelheid externe actoren, softwaresystemen, pluriformiteit, communicatie, verantwoording en kennis**. In de antwoorden waarbij respondenten deze mechanismen aandragen, vallen een aantal dingen op. Allereerst valt op dat de nadruk binnen de jeugdhulp sterk ligt op het proces en het beschikbare budget dat gemeenten hebben. Op basis van artikel 3 van het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind moeten de belangen van het kind de eerste overweging vormen bij alle maatregelen betreffende kinderen. In de regio IJsselland is daar nu nog onvoldoende sprake van. Ten tweede valt op dat er sprake is van onvoldoende communicatie en afstemming tussen betrokken organisaties en dat samenwerking op basis van artikel 2.7 van de Jeugdwet als 'opgelegd' wordt ervaren. Tekortkoming in het oude stelsel van jeugdzorg waren de te grote druk op gespecialiseerde zorg, tekortschietende samenwerking en kostenopdriving. Hoewel de druk op gespecialiseerde zorg en kostenopdriving zijn verminderd, is van tekortschietende samenwerking nog steeds sprake. Ondanks dat kinderen, jongeren en ouders door de komst van sociale wijkteams niet meer verdwalen in een complex stelsel van jeugdzorg, verdwalen jeugdzorgaanbieders hierin op dit moment des te meer. Dat is problematisch omdat het de jeugdzorgaanbieders zijn die de uiteindelijke hulp aan kinderen en jongeren bieden.

**In de periode na de decentralisatie van de jeugdzorg ervaren jeugdzorgaanbieders een hogere nalevingslast en veel minder doelbijdrage dan in de periode voor de decentralisatie. De perceptie van red tape is hierdoor duidelijk veranderd.** Het gebrek aan doelbijdrage en de verhoogde nalevingslast komen in de antwoorden van respondenten duidelijk tot uiting. Als het gaat om een hoge nalevingslast refereren respondenten vooral naar tijd: *“De administratieve rompslomp heeft vooral te maken met de tijd en de hoeveelheid werk die je overal in moet steken”* (Respondent A), *“We moeten nog steeds*

heel veel belletjes doen met vragen vanuit allerlei partijen omdat het systeem niet naar behoren werkt. Dat soort dingen kosten gewoon heel veel extra tijd" (Respondent D). Dit komt overeen met de betekenis van nalevingslast op grond van de wetenschappelijke literatuur: "Werknemers voelen zich belast in het uitvoeren van regels omdat deze regels buitensporige of onnodige tijd en energie kosten bij de uitvoering" (Van Loon, et al., 2016, p. 3). Als het gaat om een gebrek aan doelbijdrage refereren respondenten naar begrippen als 'meer dan noodzakelijk' en 'onnodig': "Er is veel vermijdbare bureaucratie. Dat wil zeggen dat van de zorgaanbieders inspanningen worden gevraagd om informatie uit te wisselen met gemeenten die meer inspanning vereisen dan noodzakelijk" (Respondent E), "De veelheid aan administratie werkt (meestal onnodig) verzwarend in de praktische uitvoering van werkzaamheden" (Respondent F). Van Loon et al., maken duidelijk dat het daarbij niet gaat om het totaal missen van het doel maar om een waargenomen gebrek aan doelbijdrage. Volgens het Rijk zou de decentralisatie van de jeugdzorg ervoor zorgen dat het stelsel van jeugdhulp snel, goed en op maat zou gaan functioneren waarbij problemen eenvoudig en integraal worden opgepakt. De dimensies 'gebrek aan doelbijdrage' en 'nalevingslast' geven duidelijk aan dat het stelsel van jeugdhulp op dit moment in ieder geval nog niet snel en eenvoudig functioneert binnen de regio IJsselland

In het theoretisch kader wordt duidelijk dat decentralisaties drie doelstellingen kennen die bijdragen aan de effectiviteit van beleid. Het gaat daarbij om slagvaardigheid, integrale beleidsvoering en maatwerk. De empirische gegevens laten duidelijk zien dat er van tijdig en adequaat handelen (slagvaardigheid) nog geen sprake is binnen de jeugdhulp in de regio IJsselland. Van integrale beleidsvoering is eveneens nauwelijks sprake. Bij integrale beleidsvoering gaat het om onderlinge afstemming in verschillende sectoren ten behoeve van de aanpak van multidimensionale maatschappelijke vraagstukken. In de bevindingen van dit onderzoek komt duidelijk naar voren dat afstemming en coördinatie ontbreken en organisaties elkaar daarin eerder 'aan het werk houden' dan integraal samenwerken. In tegenstelling tot de twee voorgaande doelstellingen is er wel nadrukkelijk sprake van maatwerk binnen de jeugdhulp in de regio IJsselland. Maatwerk kan worden geboden door de grote beleidsvrijheid van gemeenten om de jeugdhulp naar eigen wens in te richten. Jeugdzorgaanbieders ervaren echter *red tape* als gevolg van deze grote mate aan beleidsvrijheid om maatwerk te kunnen bieden. Op dit moment geven ruim 300 gemeenten allemaal op een eigen manier vorm en inrichting aan de jeugdhulp. De drie decentralisatiedoelstellingen lijken elkaar daardoor tegen te werken. Is er sprake van meer maatwerk, dan is er sprake van minder slagvaardigheid en minder integrale beleidsvoering. In de toekomst ligt de grootste uitdaging in het zoeken naar mogelijkheden om maatwerk te leveren en tegelijkertijd slagvaardig te handelen waarbij de beleidsvoering integraal geschied.

Bij het zoeken naar oplossingen wordt duidelijk dat **de door jeugdzorgaanbieders ervaren red tape in de regio IJsselland kan worden teruggedrongen door meer eenduidigheid in het administratieve proces, beter functioneren van softwaresystemen, meer afstemming, verbetering van het communicatieverkeer, minder controle en meer kwaliteit, kennis bij medewerkers, samenwerking op basis van vertrouwen en zichtbaarheid van resultaat**. Op basis van artikel 2.5 van de Jeugdwet moeten gemeenten zorgen voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp. In de regio IJsselland ligt de nadruk nu volledig op kwantiteit in plaats van op kwaliteit. Dit is zorgwekkend omdat de outputgegevens op papier wellicht een zeer positief beeld kunnen schetsen terwijl de kwaliteit van de jeugdhulp sterk te wensen overlaat. Uitgangspunt 9 van het regionaal transitiearrangement is eveneens gericht op sturing op basis van kwaliteit, monitoring en

wachlijsten. De nadruk ligt nu sterk op monitoring en vrijwel nauwelijks op kwaliteit waardoor transparantie over kwalitatief goede jeugdhulp in de regio IJsselland wegvalt.

Eveneens problematisch is het feit dat er zoveel actoren betrokken zijn binnen de jeugdhulp dat de verantwoordelijkheid voor het oplossen van *red tape* eveneens bij verschillende actoren ligt. Het gevolg van dit alles is dat geen enkele actor of organisatie zich individueel verantwoordelijk voelt voor het gehele jeugdhulpsysteem en *red tape* daardoor in stand blijft. Om *red tape* terug te dringen is het nodig dat actoren gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen om te werken aan een collectief doel. Omdat dit collectieve doel voor veel organisaties conflicteert en vertrouwen ontbreekt, duurt het lang voordat *red tape* daadwerkelijk kan worden teruggedrongen binnen de jeugdhulp in de regio IJsselland. In het adviesrapport worden actoren daarom individueel aangesproken op het nemen van verantwoordelijkheid zodat de optelsom van deze aanbevelingen bijdraagt aan het gezamenlijke doel om kinderen en jongeren de zorg te geven waar ze recht op hebben. In de toekomst moet gewerkt worden naar een relationele benadering waarin gezocht wordt naar het leggen van verbindingen tussen organisaties zodat gezamenlijk wordt gewerkt aan het terugdringen van *red tape*.

## 6.2 Discussie

### 6.2.1 Betrouwbaarheid en validiteit

In het methodologie hoofdstuk is te lezen op welke manier de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek gewaarborgd worden. Betrouwbaarheid en validiteit worden echter vooral bepaald door de toegepaste onderzoeksmethoden en zijn bepalend voor de kwaliteit van de onderzoeksdata en de conclusies die daaruit voortkomen. In dit gedeelte van het hoofdstuk sta ik daarom vooral kritisch stil bij de beperkingen in de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek en de gevolgen hiervan voor bovenstaande conclusie.

#### *Betrouwbaarheid*

In de toepassing van de onderzoeksmethoden zijn een aantal beperkingen terug te zien met betrekking tot de betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten. Een eerste beperking heeft betrekking op de data analyse van de onderzoeksmethoden deskresearch en verkennende gesprekken. Voor het ontwerpen van codes en memo's is geen gebruik gemaakt van software programma's als Atlas.ti vanwege het feit dat deze programma's enkel tegen betaling beschikbaar waren. Het gebruik van softwareprogramma's versnelt het proces van data analyse, verhoogd de kwaliteit van data en maakt het mogelijk de kwaliteit van data aan te tonen aan andere onderzoekers (Flick, 2009, p. 361). Tegelijkertijd fungeren software programma's meer als een soort tekstverwerkers die het proces van analyseren vergemakkelijken en hebben de keuzes van de onderzoeker daarin nog steeds de grootste invloed op de betrouwbaarheid van de resultaten. Eenzelfde soort beperking is terug te zien in het feit dat de verkennende gesprekken niet zijn opgenomen. Omdat een deel van de verkennende gesprekken telefonisch heeft plaatsgevonden en omdat de anonimiteit van de respondenten gewaarborgd moet blijven, is het gebruik van opnameapparatuur achterwege gebleven. Door gebruik te maken van opnameapparatuur wordt de onafhankelijkheid van perspectiefinname gewaarborgd voor zowel de onderzoeker als de deelnemer van het gesprek (Flick, 2009, p. 294). Tegelijkertijd kan het gebruik van software een bedreiging vormen voor de natuurlijke vormgeving van het gesprek (Flick, 2009, p.294) doordat deelnemers omwille van de opname relevante informatie achterwege houden. De



keuze in dit onderzoek om geen gebruik te maken van opnameapparatuur brengt daarom zowel beperkingen als voordelen met zich mee.

Voor het beantwoorden van de eerste deelvraag is met behulp van een online-enquête aan respondenten gevraagd in hoeverre bepaalde mechanismen een bijdrage leveren aan de bureaucratische last. De middelste antwoordcategorie in het tweede gedeelte van de online-enquête is licht positief geformuleerd. Ik ben ervan uitgegaan dat op het moment dat iets 'deels bijdraagt', iets tegelijkertijd 'deels niet bijdraagt' waardoor het 'deels niet bijdraagt' niet is opgenomen in de enquête. Omdat de interpretatie van deze midden categorie verschilt per individu, was het beter geweest om de midden categorie te formuleren als 'draagt deels bij/draagt deels niet bij'. Nu heb ik in de resultaten de middelste categorie niet meegenomen. Tegelijkertijd zou het interpreteren van de optie 'neutraal' eveneens moeilijk te classificeren zijn. Vanwege het feit dat de licht positief geformuleerde antwoordcategorie niet is meegenomen in het interpreteren van data als 'positief', is de impact van deze keuze op de conclusie gering.

Een grotere beperking voor de conclusie is het achterwege laten van het classificeren van doelbijdrage voor de mechanismen die respondenten in aanvulling op de lijst met mechanismen konden geven. In het tweede gedeelte van de online-enquête is aan respondenten gevraagd of er nog elementen zijn die een bijdrage leveren aan de bureaucratische last maar niet zijn opgenomen in de itemlijst. Uit het kwalitatief analyseren van deze antwoorden kwam naar voren dat het mechanisme 'gebrek aan kennis' bijdraagt aan de perceptie van *red tape*. Respondenten hebben dit mechanisme echter niet beoordeeld op basis van een 5-punts Likertschaal waardoor generalisatie van dit mechanisme niet mogelijk is. In het weergeven van de mechanismen die *red tape* veroorzaken moet bij het mechanisme 'kennis' daarom deze kanttekening worden geplaatst. Generalisatie is eveneens lastig bij het in kaart brengen van de associatie coëfficiënt tussen de dimensies 'gebrek doelbijdrage' en 'nalevingslast' enerzijds en de achtergrondkenmerken anderzijds. De N van dit onderzoek is 74. Omdat bij de achtergrondkenmerken tussen groepen veel spreiding te zien is, worden associaties berekend op grond van een zeer kleine N. Data tussen groepen is hierdoor veel meer afwijkend van het gemiddelde dan op het moment dat er sprake is van een grote N. Ondanks dat de associatiecoëfficiënten nauwelijks aantonen dat er samenhang bestaat, mogen op basis van een dusdanig kleine N geen conclusies worden getrokken over samenhang met achtergrondkenmerken.

Een laatste beperking in de betrouwbaarheid van dit onderzoek uit zich in de samenhang tussen items, dimensies en concepten. Het is opvallend dat Cronbach's alfa tussen de twee dimensies 'gebrek doelbijdrage' en 'nalevingslast' laag is. Omdat er bij *red tape* zowel sprake is van een gebrek aan doelbijdrage als van nalevingslast zou je verwachten dat deze twee dimensies onderling samenhang vertonen. Daarnaast zou je verwachten dat boven de dimensies 'gebrek doelbijdrage' en 'nalevingslast' het centrale concept *red tape* staat zodat de correlatie kan worden berekend voor de relatie 'gebrek doelbijdrage' en *red tape* en voor de relatie 'nalevingslast' en *red tape*. Tot slot is het opvallend dat de resultaten van Cronbach's alfa voor de drie items die de dimensie 'nalevingslast' in kaart brengen lager zijn dan de drie items die de dimensie 'gebrek doelbijdrage' in kaart brengen. Ondanks dat de correlatiecoëfficiënten lager uitvallen, zijn ze nog steeds hoog genoeg voor vormen van de dimensie 'nalevingslast' waardoor deze beperking geen invloed heeft op de uitspraken die in de conclusie worden gedaan.

### Validiteit

De onderzoeksmethoden die gebruikt worden in dit onderzoek zijn sterk gericht op de dimensie *red tape* waardoor de *face* validiteit van dit onderzoek voor de onafhankelijke variabele decentralisatie laag is. Als gevolg hiervan komen in de conclusie nauwelijks positieve elementen van decentralisatie en de daarbij horende decentralisatiedoelstellingen aan bod. In lijn met deze beperking is het gegeven dat het gehele onderzoek gekleurd is vanuit het perspectief van jeugdzorgaanbieders. Door in de item ontwikkeling van de online-enquête ook medewerkers van de BVO jeugdzorg regio IJsselland te betrekken, heb ik geprobeerd deze perspectiefinname te beperken. 4 verkennende gesprekken zijn echter onvoldoende om de perspectiefinname van jeugdzorgaanbieders tegen te gaan. Op het moment dat ditzelfde onderzoek gehouden zou worden onder beleidsmedewerkers van gemeenten binnen de regio IJsselland, is de kans groot dat de resultaten er geheel anders uitzien.

Een beperking voor de construct validiteit is de overweging om in dit onderzoek zowel gebruik te maken van het begrip bureaucratistische last als van het begrip *red tape*. In dit onderzoek ga ik ervan uit dat beide begrippen hetzelfde in kaart brengen. *Red tape* is een begrip waar veel mensen de definitie en betekenis niet van kennen. Het begrip 'bureaucratistische last' is voor jeugdzorgaanbieders veel beter te begrijpen. Ondanks dat in de enquête is aangegeven dat onder bureaucratistische last wordt verstaan: "*Regels, handelingen en procedures die voor een grote nalevingslast zorgen én geen zichtbare bijdrage tot een doel hebben*" - zelfde definitie als die van *red tape*, bestaat de kans dat respondenten onvoldoende rekening hebben gehouden met de twee dimensies 'gebrek doelbijdrage' en 'nalevingslast'. Op het moment dat respondenten alleen een hoge nalevingslast ervaren zonder dat er in hun perceptie sprake is van een gebrek aan doelbijdrage, wordt er eigenlijk gerefereerd naar noodzakelijke bureaucratie in plaats van naar *red tape*. Omdat het in kaart brengen van deze verkeerde manier van interpreteren vrijwel onmogelijk is, is onduidelijk in hoeverre deze beperking zich uit in de conclusie.

Bovenstaande beperking voor de construct validiteit geeft tegelijkertijd de grootste beperking van de nieuw ontwikkelde *red tape* schaal weer. Op basis van deze nieuw ontwikkelde schaal kan namelijk nog steeds geen duidelijk onderscheid worden gemaakt in 'onnodige regels', 'high-quality rules', 'noodzakelijke bureaucratie' en 'red tape'. Deze classificatie is nog onduidelijk omdat er geen parameters bestaan die de grenzen tussen deze classificaties aangeven. Nu is er sprake van *red tape* op het moment dat de nalevingslast hoog is en de doelbijdrage laag. De interpretatie van 'hoog' en 'laag' is echter nog veel te ambigu. In de regio IJsselland lijkt er meer sprake te zijn van nalevingslast dan van een gebrek aan doelbijdrage. Dit wetende maakt het moeilijk te bepalen of er daardoor sprake is van 'noodzakelijke bureaucratie' of van *red tape*. Hoeveel meer nalevingslast moet er zijn wil er sprake zijn van noodzakelijke bureaucratie in plaats van *red tape*? Deze nieuw ontwikkelde schaal kan dat onderscheid op dit moment nog niet in kaart brengen. De gevolgen van deze beperking voor de resultaten en de conclusie zijn groot omdat de resultaten geïnterpreteerd zijn als *red tape* in plaats van als 'noodzakelijke bureaucratie'.

## 6.2.2 Resultaten en verwachtingen

### *Mechanismen red tape*

In de resultaten op de beantwoording van de eerste deelvraag komt naar voren dat respondenten vooral mechanismen aandragen die ze in de praktijkwerkzaamheden ervaren. Zelf had ik verwacht dat er meer mechanismen zouden worden aangedragen die in overeenstemming zijn met de wetenschappelijke literatuur. Een mogelijke verklaring

hiervoor bestaat uit het feit dat door het gebruik van de nieuw ontwikkelde *red tape* schaal voor het eerst de perceptie van individuele werknemers in kaart is gebracht. Het artikel van Van Loon et al., (2016) voorspelde al dat door de nieuw ontwikkelde schaal een meer valide beoordeling kan worden gemaakt van de regels, handelingen en procedures waar werknemers in hun werk mee te maken hebben. Dit onderzoek laat zien dat in die praktijkwerkzaamheden nieuwe mechanismen van *red tape* zijn gevonden.

#### *Verband decentralisatie jeugdzorg en perceptie red tape*

In de resultaten op de beantwoording van de tweede deelvraag komt naar voren dat er door de decentralisatie van de jeugdzorg een veel minder grote doelbijdrage en een grotere nalevingslast wordt ervaren dan in de periode voor de decentralisatie. Op basis van de signalen die klonken in de regio IJsselland had ik deze relatie verwacht. Op basis van hetgeen geschreven wordt in de wetenschappelijke literatuur is dit verband echter opvallend. De decentralisatie literatuur gaat vooral in op positieve aspecten en verwachtingen in plaats van op de negatieve effecten. Het is daarom belangrijk dat er in de wetenschappelijke publicaties, zowel op het gebied van *red tape* als op het gebied van decentralisatie, veel meer aandacht komt voor de toepassing van wetenschappelijke modellen en theorieën in praktijksituaties. De praktijkwerkzaamheden van medewerkers en jeugdzorgaanbieders tonen in dit onderzoek andere resultaten dan op basis van wetenschappelijke literatuur verwacht mag worden. Zo dragen de mechanismen in overeenstemming met deskresearch veel minder bijdrage aan de perceptie van bureaucratische last dan de mechanismen op basis van praktijkwerkzaamheden.

#### *Mogelijke oplossingen red tape*

De resultaten van de derde deelvraag vertonen geen opvallende resultaten die afwijken van wat ik zelf had verwacht. Wel vind ik het opvallend dat de oplossingen die respondenten aandragen duidelijk kenmerken vertonen van de *New Public Governance* stroom terwijl de mechanismen als oorzaken van *red tape* veel meer kenmerken vertonen van de *New Public Management* stroom. Ik had verwacht dat kenmerken van de *NPM* stroom anno 2016 nauwelijks meer terug te zien zouden zijn vanwege het feit dat dit meer een hype uit de jaren tachtig is. De resultaten in dit onderzoek tonen het tegendeel aan en laten zien dat er nog steeds veel private managementtechnieken worden toegepast in de publieke sector. Ik had verwacht dat een jaar na de decentralisatie veel meer kenmerken van de *New Public Governance* stroom te zien zouden zijn binnen de jeugdhulp. Uit onderzoek blijkt dat dit nog veel meer toekomstwensen zijn dan realiteit.

### 6.2.3 Nieuwe inzichten

De resultaten van dit onderzoek geven een aantal nieuwe inzichten en interessante perspectieven weer die voorafgaand aan het onderzoek niet werden verondersteld. Het eerste nieuwe inzicht betreft de verschuiving die aanwezig lijkt te zijn tussen enerzijds de *New Public Management* stroom en anderzijds de *New Public Governance* stroom. Als oorzaken van *red tape* geven respondenten heel duidelijk antwoorden waarin kenmerken van *NPM* in terug te zien zijn. In de oplossingen die respondenten aandragen is daarentegen heel duidelijk de *NPG* stroom terug te zien. *New Public Governance* combineert de sterke punten van weberiaanse bureaucratie met *New Public Management* door de erkenning van legitimiteit en de verwevenheid van zowel de beleidsvorming als beleidsuitvoering (Osborne, 2006, p. 384). Respondenten refereren daarbij spontaan naar kenmerken als samenwerking, vertrouwen, relationeel kapitaal en relationele contracten zonder dat hier in de verkennende gesprekken of online enquête bewust naar is gevraagd.

Een tweede nieuwe inzicht betreft het gegeven dat een grote mate van beleidsvrijheid niet in alle situaties even gewenst is. In de perceptie van jeugdzorgaanbieders levert de grote mate van beleidsvrijheid binnen gemeenten juist een bijdrage aan de bureaucratische last. Beleidsvrijheid, ook wel discretionaire ruimte genoemd, impliceert dat uitvoerders een zekere mate van speelruimte hebben en daarmee tegelijkertijd een keuze uit bepaalde handelingsalternatieven hebben (Bekkers, 2012, p. 217). Beleidsvrijheid is gewenst op het moment dat maatwerk geboden moet worden. Beleid kan dan vertaald worden naar de individuele situatie van burgers. Het gevolg voor jeugdzorgaanbieders is echter een nog grotere fragmentatie binnen de jeugdhulp. Jeugdzorgaanbieders willen daarom liever terug naar het bureaucratische model van Weber waarin deugden als rechtsgelijkheid centraal staan en standaardisatie het uitgangspunt vormt. Een nieuw inzicht op basis van dit onderzoek is daarom de spanning die anno 2016 opnieuw aanwezig is tussen enerzijds een bureaucratisch model waarin weberiaanse deugden centraal staan en anderzijds een model waarin een grote mate van beleidsvrijheid het uitgangspunt vormt.

Een derde nieuwe inzicht dat door dit onderzoek wordt geboden betreft het gegeven dat de nieuw ontwikkelde schaal goed toepasbaar is binnen de jeugdhulp. Daarnaast blijkt uit dit onderzoek dat de nieuw ontwikkelde schaal toepasbaar is om vergelijkingen door de tijd mee in kaart te brengen. Naast dat de nieuw ontwikkelde schaal kan worden toegepast op verschillende beleidsdomeinen, kan de nieuw ontwikkelde schaal eveneens worden toegepast voor verschillende tijdsperiodes waardoor het verschil in de perceptie van *red tape* in kaart kan worden gebracht. Dit onderzoek laat verder zien dat de nieuw ontwikkelde schaal goed toe te passen is in praktijksituaties waardoor nieuwe inzichten uit de praktijk kunnen worden toegevoegd aan de wetenschappelijke discussie op het gebied van *red tape*. Zo komen in dit onderzoek verschillende mechanismen naar voren die volgens praktijkuitvoerders een bijdrage leveren aan de perceptie van *red tape*.

Een laatste nieuwe inzicht dat geboden wordt door dit onderzoek betreft het gegeven dat er gradaties bestaan in de perceptie van 'gebrek aan doelbijdrage' en 'nalevingslast' en het daarom noodzakelijk is dat hier duidelijke parameters voor worden opgesteld. De resultaten uit dit onderzoek tonen aan dat de perceptie van 'nalevingslast' sterker is dan de perceptie van 'gebrek aan doelbijdrage'. Omdat beide dimensies aanwezig moeten zijn om te kunnen spreken van *red tape* is het noodzakelijk dat duidelijk wordt hoe groot de perceptie van 'gebrek doelbijdrage' en 'nalevingslast' moeten zijn om te kunnen spreken van *red tape*. De resultaten hebben inzichtelijk gemaakt dat het noodzakelijk is dat, wil er een classificatie gemaakt worden op basis van *red tape*, 'noodzakelijke bureaucratie', 'onnodige regels' en '*high-quality rules*', de schaal in de toekomst verder moet worden ontwikkeld.

#### 6.2.4 Aanbevelingen toekomstig onderzoek

Op basis van de analyses en resultaten uit dit onderzoek kunnen een viertal aanbevelingen voor verder onderzoek worden gedaan. Allereerst is het interessant om in de toekomst eenzelfde soort onderzoek uit te voeren waarin de '*units of analysis*' niet de jeugdzorgaanbieders maar de elf gemeenten in de regio IJsselland betreffen. Nu wordt er vanuit jeugdzorgaanbieders veel kritiek geuit op de inrichting en organisatie van de jeugdhulp bij de elf gemeenten. Wellicht bestaat er ook kritiek vanuit gemeenten richting jeugdzorgaanbieders. Voor deze kritiek is in dit onderzoek geen aandacht.

Ten tweede is het interessant om te onderzoeken of de praktijkmechanismen die op dit moment nog niet worden beschreven in de wetenschappelijke literatuur een bijdrage leveren aan de perceptie van *red tape*. Daarbij zou het eveneens interessant zijn dat er een artikel wordt gepubliceerd met een literatuurreview van mechanismen die als oorzaken van

*red tape* fungeren. Op dit moment staat hierover overal in de literatuur iets beschreven maar ontbreekt een duidelijk review artikel van deze mechanismen.

Ten derde is het interessant dat in de wetenschappelijke literatuur *best practices* van mogelijke oplossingen om *red tape* terug te dringen worden aangedragen. Nu ligt de nadruk nog heel erg op de conceptualisatie en operationalisatie van *red tape* zonder dat er aandacht wordt gegeven aan mogelijkheden om *red tape* terug te dringen.

Vanwege ontbrekende parameters voor de classificatie van *red tape* is het tot slot interessant om een framework te ontwikkelen waarin duidelijke parameters worden opgesteld. In de toekomst kan zodoende beter in kaart worden gebracht wanneer er sprake is van *red tape* en wanneer er sprake is van 'noodzakelijke bureaucratie', 'high-quality rules' of 'onnodige regels'.

# Bronnenlijst

## Literatuur

- Babbie, E. (2010). *The Practice of Social Research*. Wadsworth: Cengage Learning.
- Baecke, J.A.H., Boer, de, R., Bremmer, P.J.J., Duenk, M., Kroon, D.J.J., Loeffen, M.M., Mobach, C.E., & Schuyt, M. (2009). *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg*. Amersfoort: BMC.
- Baldwin, J.N. (1990). "Perceptions of Public Versus Private Sector Personnel and Informal Red Tape: Their Impact on Motivation." *American Review of Public Administration*, 20, 7-28.
- Baracs, M.N., Baillieux, C., Farla, G., Heuvel, van den, A., Kleinjan, M.M., Mobach, C.E., & Pons, K. (2015). *De zorg waar ze recht op hebben. Onderzoek naar de toegang tot en de kwaliteit van de jeugdhulp na decentralisatie*. Amersfoort: BMC onderzoek.
- Boeije, H. (2010). *Analysis in Qualitative Research*. Los Angeles: Sage Publications.
- Boogers, M.J.G.J.A., Schaap, L., Karsten, N., & van den Munckhof, E.D. (2008). *Decentralisatie als opgave: Een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de Rijksoverheid (1993-2008)*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Bozeman, B., & Feeney, M.K. (2011). *Rules and Red Tape: A prism for Public Administration Theory and Research*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Bozeman, B., Reed, P., & Scott, P. (1992). "Red Tape and Task Delays in Public and Private Organizations." *Administration and Society*, 24 (3), 290-322.
- Brewer, G.A., & Walker, R.M. (2010b). Explaining Variation in Perceptions of Red Tape: A Professionalism-Marketization Model. *Public Administration*, 88 (2), 418-438.
- Buchanan, B. (1975). "Red Tape and the Service Ethic: Some Unexpected Differences between Public and Private Managers". *Administrative and Society*, 6 (4), 423-444.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2015). *Jeugdhulp 1<sup>e</sup> kwartaal 2015*. Den Haag: CBS.
- Dimmendaal, G. (1998). *Heropvoeding en behandeling. Meisjes in Huize de Ranitz, Groningen 1941-1967*. Assen: Van Gorcum & Comp. B.V.
- Doodkorte, P.P., & Hermans, V. (2012). *Spoorboekje transitie jeugdzorg*. Amersfoort: BMC.
- Fleurke, F., Hulst, R., & de Vries, P.J. (1997). *Decentraliseren met beleid: een heuristiek*. Amsterdam: SDU Uitgevers.
- Flick, U. (2009). *An Introduction to Qualitative Research*. London: SAGE.

Gemeente Zwolle. (2014). *Beleidsplan Jeugdhulp 2015-2016*. Den Haag: Transitiebureau Jeugd.

Gilsing, R. (2009). *De beleidstheorie van decentralisatie en het belang van democratische zelfsturing*. In: *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeenten*, (red.) Keuzenkamp, S. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Heijnen, P.M.M., Toorenburg, van, M.M., Dijsselbloem, J.R.V.A., Voordewind, J.S., Langkamp, M.C., Dezentjé Hamming-Bluemink, I., Mos, de, R., & Dibi, T. (2010). *Jeugdzorg dichterbij*. Den Haag: Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg.

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69 (1), 3-19.

Hoogerwerf, A., & Herweijer, M. (1989). *Overheidsbeleid*, 8<sup>e</sup> druk. Alphen aan den Rijn: Kluwer Wolters.

Huisman, C., & Stoffelen, A. (2015). *Alle routines zijn in één klap weg*. De Volkskrant (17 april 2015).

Kaufman, H. (1977). *Red Tape: Its Origins, Uses and Abuses*. Washington, DC: Brookings Institution.

Loon, van, N.M., Leisink, P.L.M., Knies, E., & Brewer, G.A. (2016). 'Red Tape: developing and validating a new job-centered measure'. *Public Administration Review*.

Mandemaker, A. (2015). *Bureaucratie rond jeugdzorg: het is om gek van te worden*. Eindhovens Dagblad (14 November 2015).

Melayu, B. (1946). *From Max Weber: Essays in sociology. Translated, edited, and with an introduction by H.H. Gerth and C. Wright Mills*. New York: Oxford University Press.

Mierlo, van, J.G.A. (1995). *Bureaucratie en bureaucratisering. Een Theoretische en Praktische Verkenning van Recente Ontwikkelingen in de Publieke Sector en de Particuliere Sector*. Houten: Uitgeverij Bohn, Stafleu en Van Loghum.

Mullins, J.L. (2007). *Essentials of organizational behaviour*. London: Pearson Education Limited.

Osborne, S.P. (2006). The New Public Governance? *Public Management Review*, 8 (3), 377-387.

Pandey, S.K., & Bretschneider, S.I. (1997). The Impact of Red Tape's Administrative Delay on Organizations' Interest in New Information Technologies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7 (1), 113-130.

Pandey, S.K., Coursey, D.H., Moynihan, D.P. (2007). Organizational Effectiveness and Bureaucratic Red Tape: A Multi-method Study. *Public Performance and Management Review*, 30 (3), 398-425.

Pandey, S.K., & Kingsley, G. (2000). "Examining Red Tape in Public and Private Organizations: Alternative Explanations from a Social Psychological Model." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (4), 779-799.

Pandey, S.K., & Scott, P.G. (2002). "Red Tape: A Review and Assessment of Concepts and Measures". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12 (4), 553-580.

Pandey, S.K. & Wright, B.E. (2006). Connecting the Dots in Public Management: Political Environment, Organizational Goal Ambiguity, and the Public Manager's Role Ambiguity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1 (6), 511-532.

Pommer, E., Kempen, van, H., & Sadiraj, K. (2011). *Jeugdzorg in groeifase*. Den Haag: SCP.

Rainey, H.G., Pandey, S.K., & Bozeman, B. (1995). Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape. *Public Administration Review*, 55, 567-574.

Ringeling, A.B. (1993). *Het Imago van de Overheid*. Den Haag: Reed Business.

Rosenfeld, R.A. (1984). "An Expansion and Application of Kaufman's Model of Red tape: The Case of Community Development Block Grants." *The Western Political Quarterly*, 37, 603-620.

Scott, P.G., & Pandey, S.K. (2005). Red Tape and Public Service Motivation: Findings from a National Survey of Managers in Health and Human Services Agencies. *Review of Public Personnel Administration*, 25 (2), 155-180.

Strauss, A.L., & Corbin, J. (1990). *Basics of Qualitative Research*. London: SAGE.

TK. (1992/1993). *Bijzondere commissie vraagpunten decentralisatie. Over decentralisatie is nog nooit een vers geschreven*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1992/1993, 21427, p. 95.

TK. (8 november 2011). *Beleidsbrief stelselwijziging jeugd 'Geen kind buiten spel'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, DJ/PS-3088668.

Vermaat, A. (2007). *Zorg voor Maasmeisje faalde; Vernietigend oordeel van Inspectie Gezondheidszorg over hulpverleners Gessica*. Trouw, 3 september.

Vriesema, I. (2016). *Kwetsbaarste kinderen dupe van systeem*. NRC (28 april 2016).



## Digitaal

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2016). *Decentralisatie van overheidstaken naar gemeenten*. Opgehaald op 4 maart 2016, van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/gemeenten/inhoud/decentralisatie-van-overheidstaken-naar-gemeenten>.

Rijksoverheid. (2011). *Zorg en ondersteuning voor jeugd eenvoudiger, eerder en op maat*. Opgehaald op 22 maart 2016, van: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2011/11/09/zorg-en-ondersteuning-voor-jeugd-eenvoudiger-eerder-en-op-maat>.

Rijksoverheid. (2016). *Jeugdhulp bij gemeenten*. Opgehaald op 21 maart 2016, van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/jeugdhulp/inhoud/jeugdhulp-bij-gemeenten>.

Rutte, M., & Samsom, D.M. (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD – PvdA*. 29 oktober 2012. Regeerakkoord voor de periode 2012 – 2015. Opgehaald op 24 mei 2016, van: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>.

VNG. (2016). *Factsheet. De kortingen op de decentralisatie jeugdzorg in 2015*. Opgehaald op 24 mei 2016, van: <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/factsheet-de-kortingen-op-de-decentralisatie-jeugdzorg-in-2015>.

VNG. (2016a). *Gemeenten en jeugdinstanties: zorg voor tijdige betalingen*. Opgehaald op 28 april 2016, van: <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/nieuws/gemeenten-en-jeugdinstanties-zorg-voor-tijdige-betaling>.

# Bijlages

## Bijlage 1: Motie GroenLinks

M-13

## GROENLINKS

Zwolle,  
15 juni 2015

### Motie

#### Bureaucratie in het sociaal domein

De raad van de gemeente Zwolle in vergadering bijeen op **15 juni 2015** gehoord de beraadslaging over **de perspectiefnota 2016-2019**

*overwegende dat*

- het college voor de bezuinigen op het sociaal domein wil inzetten op vermindering van de bureaucratie
- er landelijk en lokaal signalen zijn dat de bureaucratie voor instellingen juist is toegenomen; ook organisaties in Zwolle zetten noodgedwongen extra administratief personeel in

*van oordeel dat*

- het wenselijk is als gemeente het goede voorbeeld te geven bij het bestrijden van bureaucratie

*roept het college op*

- **de aanpak van bureaucratie op te nemen in de monitor voor het sociaal domein**
- **daarvoor gebruik te maken van de inbreng van relevante betrokkenen zoals ook cliënten en hulpverleners**
- **daarbij alle bureaucratie te betrekken zoals ook regelingen voor chronisch zieken en gehandicapten, mantelzorgwaardering, armoedebestrijding etc.**
- **voorafgaand aan de begroting voorstellen te doen aan de raad voor een substantieel lagere bureaucratische last bij aanbieders en gemeente**

en gaat over tot de orde van de dag.

Namens GroenLinks



Patrick Rijke  
Remko de Paus

Unaniem aangenomen  
15-06-2015



## Bijlage 2: Semi- gestructureerde vragen voor verkennende gesprekken

- 1) Wat is binnen de jeugdhulp uw functie?
- 2) Wat verstaat u onder het begrip bureaucratie?
- 3) In hoeverre ervaart u bij het uitvoeren van uw werkzaamheden een bepaalde perceptie van bureaucratie? (doorvragen naar praktische voorbeelden)
- 4) Is deze perceptie van bureaucratie na de decentralisatie van de jeugdzorg veranderd? (doorvragen hoe dit komt)
- 5) Kunt u omschrijven wat voor u in uw werkzaamheden een goede regel/handeling is? (doorvragen naar waarom)
- 6) Kunt u omschrijven wat voor u in uw werkzaamheden een slechte regel/handeling is? (doorvragen naar waarom)
- 7) Wat moet er volgens u gebeuren om de bureaucratie terug te dringen? (vragen naar rol gemeenten hierin)

## Bijlage 3: Online-enquête jeugdzorgaanbieders

### Scherf 1

Hartelijk dank voor uw bereidheid mee te werken aan deze enquête. De enquête is onderdeel van een onderzoek naar de mate van bureaucratische last die u als gevolg van de decentralisaties ervaart. Doel van het onderzoek is antwoord te geven op de vraag in hoeverre er een verband bestaat tussen de decentralisatie van de jeugdzorg en de mate van bureaucratische last bij jeugdzorgaanbieders in de regio IJsselland. Indien het verband aangetoond wordt, zal dat resultaat worden gebruikt om de bureaucratische last voor u als zorgaanbieders, waar mogelijk, te verminderen.

### Scherf 2

Het eerste gedeelte van de enquête heeft betrekking op de werkwijze binnen jeugdzorg in de periode **voor** de decentralisatie van de jeugdzorg (tot 1 januari 2015) en de periode **na** de decentralisatie van de jeugdzorg (per 1 januari 2015).

### Scherf 3

De eerste zes stellingen hebben betrekking op de periode **voor** de decentralisatie van de jeugdzorg. Het gaat hier om de periode tot 1 januari 2015, waarin taken en verantwoordelijkheden bij het Rijk, zorgverzekeraars en deels bij gemeenten lagen.

*De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden:*

	Sterk oneens	Oneens	Niet eens/ niet oneens	Eens	Sterk eens
1) Hadden een duidelijk doel voor mijn werkzaamheden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
2) Veroorzaakten veel druk op het werk	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3) Droegen bij aan het doel van mijn werkzaamheden	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



zorgaanbieders daarin waardoor ik meer registreer						
17) Gebrekkige afstemming en miscommunicatie tussen toegang - gemeenten - contractpartijen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
18) Doelstellingen vanuit het Rijk die door zorgaanbieders anders worden opgevat dan door gemeenten	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
19) Gevoel van weinig betrokkenheid bij gemeentelijk beleid	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
20) Onvolledige aanlevering van informatie over cliënten door zorg toewijzende partijen	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
21) Administratieve systemen van contractpartijen (gemeenten en/of jeugdzorg regio's) en zorgaanbieders zijn niet op elkaar afgestemd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
22) Grote diversiteit aan productcodes voor eenzelfde soort zorg.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
23) Het vastleggen van (door u ervaren) niet noodzakelijke informatie om fraude tegen te gaan	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
24) Verantwoordingsplicht aan verschillende organisaties	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
25) Negatieve nieuwsberichten over falen jeugdzorg door politiek, media, toezichthouders, etc.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
26) Wet- en regelgeving waar u binnen uw functie mee te maken hebt	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
27) De toenemende nadruk op efficiëntieverbetering (prestatieprikkels, output, kostenbesparing) binnen de jeugdzorg	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

28) Mist u in bovenstaande elementen nog andere oorzaken die bijdragen aan de bureaucratische last en niet in deze lijst opgenomen zijn?

Nee

Ja, namelijk...

### Scherf 7

Het derde gedeelte van de enquête heeft betrekking op de contracten die u met verschillende opdrachtgevers - waaronder BVO regio IJsselland - hebt afgesloten.

### Scherf 8

29) Welke vorm(en) van jeugdhulp levert u als zorgaanbieder (zowel binnen als buiten de regio IJsselland)?

- Jeugd- en opvoedhulp
- Jeugdzorg +
- GGZ
- LVB
- Anders, namelijk...

30) Met hoeveel verschillende jeugdzorg regio's heeft u als zorgaanbieder contracten? (Graag antwoorden in cijfers)

31) BVO regio IJsselland zorgt in verhouding tot andere jeugdzorg regio's voor meer bureaucratische last

- Ja
- Nee

31b) Wilt u uw antwoord toelichten?

...

32) Maakt u in andere jeugdzorgregio's gebruik van monitoringssoftware (software waarin administratieve verplichtingen worden vastgelegd)?

- Ja, namelijk van de software...
- Nee
- Weet ik niet

32a) Bent u tevreden over deze monitoringssoftware ?

- Ja
- Nee

32 b) Wilt u uw antwoord toelichten?

...

### Scherf 9

U bent bijna aan het einde van deze enquête gekomen. In dit vierde gedeelte van de enquête volgen nog een aantal vragen over de organisatie waarin u werkzaam bent. De antwoorden worden anoniem verwerkt en op een hoger abstractieniveau gepresenteerd.

### Scherf 10

33) Hoeveel personen zijn er momenteel werkzaam binnen uw organisatie?

- 1
- 2
- 3-10
- 1-20
- 21-50
- 51-100
- 101-150
- 151- 250
- 251 - 500
- meer dan 500

34) Welke rechtsvorm is op uw organisatie van toepassing?

- Eenmanszaak
- Vennootschap onder firma
- Commanditaire vennootschap
- Maatschap
- Besloten vennootschap (BV)
- Naamloze vennootschap (NV)
- Vereniging

- Stichting
- Coöperatie
- Onderlinge waarborgmaatschappij
- Anders, namelijk..

35) Aan hoeveel cliënten levert uw organisatie momenteel jeugdzorg?

- 20 of minder
- 21-50
- 51-100
- 101-150
- 151-250
- 251- 500
- meer dan 500

36) Wat bedraagt binnen uw organisatie de waarde van het initieel budgetplafond 2016?

- minder dan 5000 euro
- 5001 – 15.000 euro
- 15.001 – 25.000 euro
- 25.001 – 50.000 euro
- 50.001 – 100.000 euro
- 100.001 – 250.000 euro
- 250.001 – 500.000 euro
- 500.001 – 1.000.000 euro
- 1.000.001 – 5.000.000 euro
- meer dan 5.000.000

#### Scherm 11

In het vijfde en laatste deel willen wij graag van u horen op welke manier de door u ervaren bureaucratie binnen de jeugdhulp kan worden teruggedrongen en welke partijen daarin een rol kunnen spelen. In het volgende scherm treft u de laatste vragen van deze enquête.

#### Scherm 12

37) Wat moet er volgens u gebeuren om de door u ervaren bureaucratie binnen de jeugdzorg terug te dringen?

- 38) Bent u bereid om de resultaten van deze enquête na afloop persoonlijk toe te lichten?
- Ja
  - Nee

38b) Graag hieronder uw naam en telefoonnummer

...

39) Wilt u midden juli digitaal een exemplaar van de uitkomsten van dit onderzoek ontvangen?

- Ja
- Nee

39b) Graag hieronder uw e-mailadres

...

#### Scherm 13

U bent aan het einde van deze enquête gekomen. Namens de BVO regio IJsselland willen wij u hartelijk bedanken voor uw medewerking. Door uw medewerking kan in kaart worden gebracht hoe groot de ervaren bureaucratische last op dit moment is, wat de oorzaken van deze bureaucratische last zijn en op welke manier de bureaucratische last kan worden teruggedrongen. Indien u naar aanleiding van deze enquête vragen en/of opmerkingen hebt kunt u een e-mail sturen naar: Marit Ligtenberg, M.Ligtenberg@zwole.nl

## Bijlage 4: Methodologie

**Tabel 1: Artikelen voor nadere analyse**

Buchanan, B. (1975). "Red Tape and the Service Ethic: Some Unexpected Differences between Public and Private Managers". <i>Administration and Society</i> , 6 (4), 418-438.
Kaufman, H. (1977). <i>Red Tape: Its Origins, Uses and Abuses</i> . Washington, DC: Brookings Institution.
Rosenfeld, R.A. (1984). "An Expansion and Application of Kaufman's Model of Red tape: The Case of Community Development Block Grants". <i>The Western Political Quarterly</i> , 37, 603-620.
Baldwin, J.N. (1990). "Perceptions of Public versus Private Sector Personnel and Informal Red Tape: Their Impact on Motivation". <i>American Review of Public Administration</i> , 20, 7-28.
Bozeman, B., Reed, P., & Scott, P. (1992). "Red Tape and Task Delays in Public and Private Organizations". <i>Administration and Society</i> , 24 (3), 290-322.
Rainey, H.G., Pandey, S.K., & Bozeman, B. (1995). Public and Private Managers' Perceptions of Red Tape. <i>Public Administration Review</i> , 55, 567-574.
Pandey, S.K., & Kingsley, G. (2000). "Examining Red Tape in Public and Private Organizations: Alternative Explanations from a Social Psychological Model". <i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> , 10 (4), 779-799.

**Tabel 2: Analyse kwaliteit publicaties**

Publicatie	Beoordeling journal op basis van Journal Quality List	Hoeveelheid citaten artikel
Buchanan - 1975	Ejis 2007: 2 gemiddelde kwaliteit Den 2011: 2 top-journal Abdc 2013: B goed geacht journal	294
Kaufman - 1977	Niet van toepassing, geen journal maar boek	229
Rosenfeld - 1984	Ejis 2007: 3 gemiddelde kwaliteit Den 2011: 2 top-journal Abdc 2013: A hoog aangeschreven journal	30
Baldwin - 1990	Ejis 2007: 2 gemiddelde kwaliteit	140



	Den 2011: 1 erkend tijdschrift Abdc 2013: B goed geacht journal	
Bozeman, Reed & Scott – 1992	Ejis 2007: 2 gemiddelde kwaliteit Den 2011: 2 top-journal Abdc 2013: B goed geacht journal	150
Rainey, Pandey & Bozeman – 1995	Ejis 2007: 4 gemiddelde kwaliteit Den 2011: 2 top-journal Abdc 2013: A hoog aangeschreven journal	263
Pandey & Kingsley – 2000	Ejis 2007: 2 gemiddelde kwaliteit Den 2011: 2 top-journal Abdc 2013: A hoog aangeschreven journal	108

**Tabel 3: Codering mechanismen wetenschappelijke literatuur**

Jaar	Naam	Mechanismen	Kleurcode
1975	Buchanan	- beperkingen hiërarchie (structureel kenmerk)	
		- beperkingen procedures & regels	
		- marktstrategieën	
1977	Kaufman	- menselijk kwaad	
		- publiek wantrouwen	
1984	Rosenfeld	- gedetailleerde informatie	
		- politieke cultuur	
1990	Baldwin	- implementatie nieuwe wetgeving	
		- beperkingen procedures & regels	
		- invloed politieke instellingen (opinie, media en belangengroepen)	
1992	Bozeman – Reed & Scott	- Formalisering en stagnatie van regels en procedures	
		- Organisatiegrootte (structureel kenmerk)	
		- Hiërarchie (structureel kenmerk)	
		- Hoeveelheid externe actoren (structureel kenmerk)	
1995	Rainey – Pandey & Bozeman	- ambiguïteithypothese	
		- onzekerheidshypothese	
		- verwachtingshypothese	
2000	Pandey & Kingsley	- werkvervreemding	

Tabel 4: Classificatie en kleurcodering memo's verkennende gesprekken

Memo	Bijbehorende interviewvraag	Kleurcodering
Mechanismen in overeenstemming met deskresearch	3	
Overige mechanismen die niet in deskresearch naar voren komen	3	
Classificatie in nalevingslast/doelbijdrage	2 – 5 - 6	
Verband decentralisatie jeugdzorg	4	
Mogelijke oplossingen	7	

Tabel 5: Cronbach's alfa doelbijdrage items 1, 3 en 4

**Reliability Statistics**

Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
,804	,802	3

Tabel 6: Cronbach's alfa doelbijdrage items 7, 9 en 10

**Reliability Statistics**

Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
,866	,869	3

Tabel 7: Cronbach's alfa doelbijdrage door verwijdering van item 1, 3 of 4

**Item-Total Statistics**

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Squared Multiple Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden... - Hadden een duidelijk doel voor mijn werkzaamheden	7,03	2,492	,547	,324	,832
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden... - Droegen bij aan het doel van mijn werkzaamheden	7,31	1,916	,755	,585	,614
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden... - Hielpen mij om mijn werk goed uit te voeren	7,45	2,113	,660	,509	,721

Tabel 8: Cronbach's alfa doelbijdrage door verwijdering van item 7, 9 of 10

Item-Total Statistics					
	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Squared Multiple Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
<i>De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden...</i> - Hebben een duidelijk doel voor mijn werkzaamheden	4,46	2,553	,705	,498	,853
<i>De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden...</i> - Helpen mij om mijn werk goed uit te voeren	4,76	2,817	,774	,612	,790
<i>De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden...</i> - Dragen bij aan het doel van mijn werkzaamheden	4,57	2,605	,764	,603	,792

Tabel 9: Cronbach's alfa nalevingslast items 2, 5 en 6

Reliability Statistics		
Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
,845	,845	3

Tabel 10: Cronbach's alfa nalevingslast items 8, 11 en 12

Reliability Statistics		
Cronbach's Alpha	Cronbach's Alpha Based on Standardized Items	N of Items
,825	,828	3

Tabel 11: Cronbach's alfa doelbijdrage door verwijdering van item 2, 5 of 6

**Item-Total Statistics**

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Squared Multiple Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden... - Veroorzaakten veel druk op het werk	5,16	2,576	,680	,463	,815
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden... - Vergden veel tijd om aan te voldoen	5,19	2,429	,719	,524	,778
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden... - Veroorzaakten veel vertraging	5,54	2,389	,738	,547	,759

Tabel 12: Cronbach's alfa doelbijdrage door verwijdering van item 8, 11 en 12

**Item-Total Statistics**

	Scale Mean if Item Deleted	Scale Variance if Item Deleted	Corrected Item-Total Correlation	Squared Multiple Correlation	Cronbach's Alpha if Item Deleted
<i>De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden...</i> - Veroorzaken veel druk op het werk	8,57	3,454	,617	,384	,827
<i>De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden...</i> - Vergen veel tijd om aan te voldoen	8,70	2,568	,742	,555	,694
<i>De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden...</i> - Veroorzaken veel vertraging	8,95	2,463	,715	,527	,729

## Bijlage 5: Resultaten

Tabel 13A: Frequentieverdeling samengestelde items nalevingslast voor decentralisatie

**De regels, handelingen en procedures waaraan ik moest voldoen in mijn werkzaamheden veroorzaakten een hoge nalevingslast**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Sterk oneens	5	6,8	6,8	6,8
Oneens	28	37,8	37,8	44,6
Niet eens/Niet oneens	31	41,9	41,9	86,5
Eens	10	13,5	13,5	100,0
Total	74	100,0	100,0	

Tabel 13B: Frequentieverdeling samengestelde items doelbijdrage voor decentralisatie

**De regels, handelingen en procedures waaraan ik moest voldoen in mijn werkzaamheden hadden een grote doelbijdrage**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Oneens	7	9,5	9,5	9,5
Niet eens/Niet oneens	17	23,0	23,0	32,4
Eens	43	58,1	58,1	90,5
Sterk eens	7	9,5	9,5	100,0
Total	74	100,0	100,0	

Tabel 13C: Frequentieverdeling samengestelde items nalevingslast na decentralisatie

**De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden veroorzaken een hoge nalevingslast**

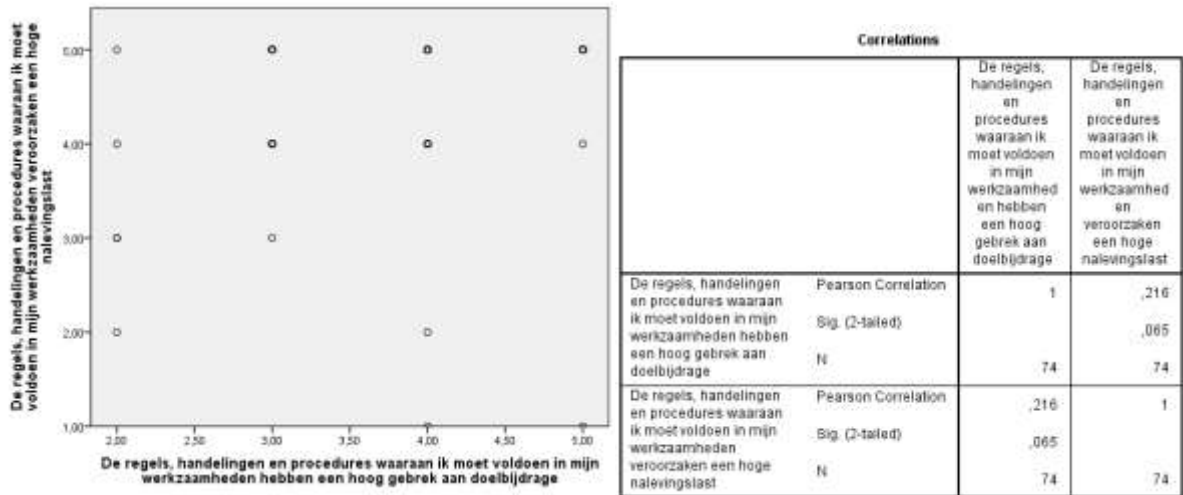
	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Sterk oneens	2	2,7	2,7	2,7
Oneens	2	2,7	2,7	5,4
Niet eens/niet oneens	3	4,1	4,1	9,5
Eens	21	28,4	28,4	37,8
Sterk eens	46	62,2	62,2	100,0
Total	74	100,0	100,0	

Tabel 13D: Frequentieverdeling samengestelde items doelbijdrage na decentralisatie

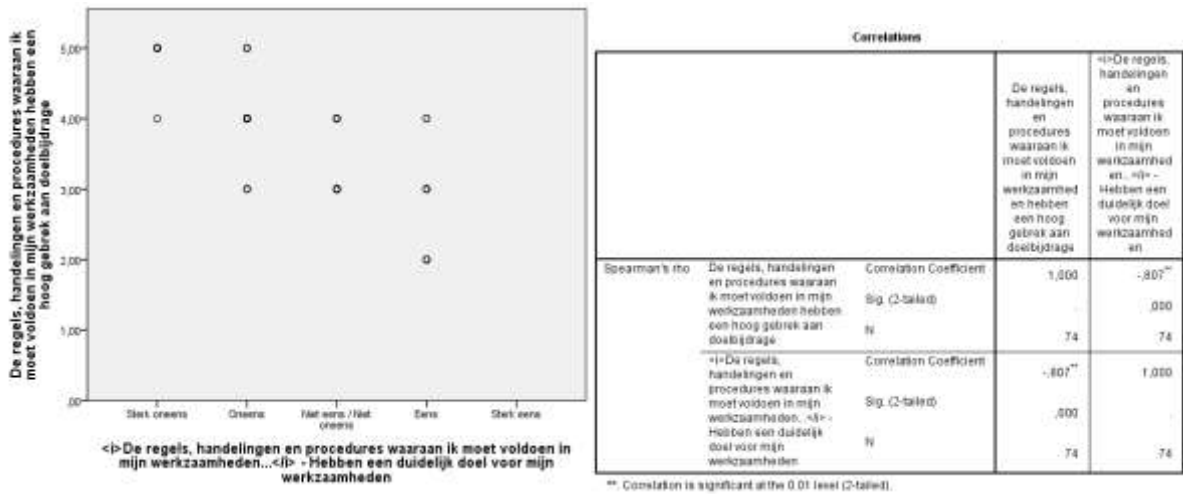
**De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden hebben een grote doelbijdrage**

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Sterk oneens	14	18,9	18,9	18,9
Oneens	33	44,6	44,6	63,5
Niet eens/niet oneens	22	29,7	29,7	93,2
Eens	5	6,8	6,8	100,0
Total	74	100,0	100,0	

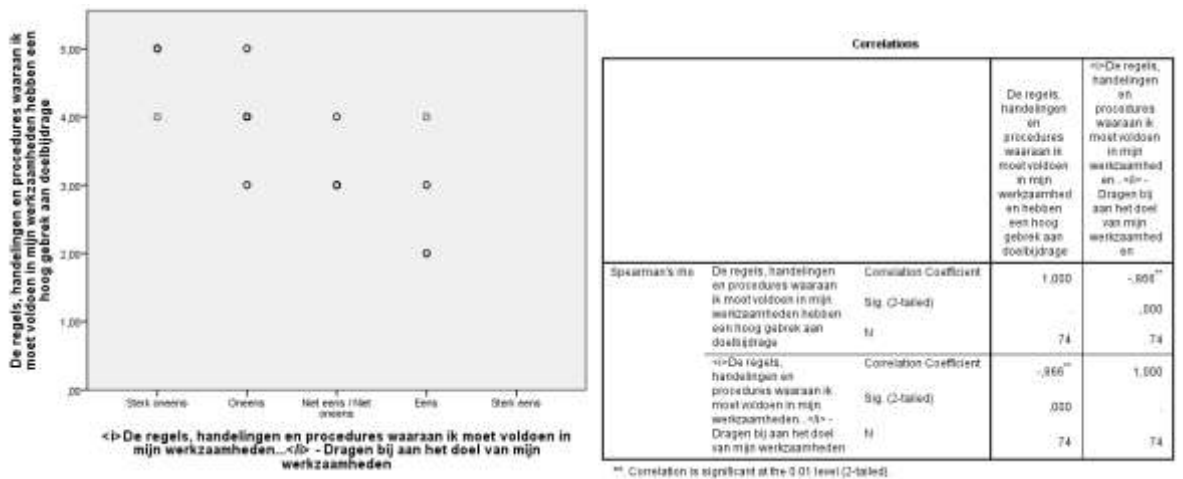
Figuur 14A: Correlatie analyse dimensie nalevingslast & gebrek doelbijdrage



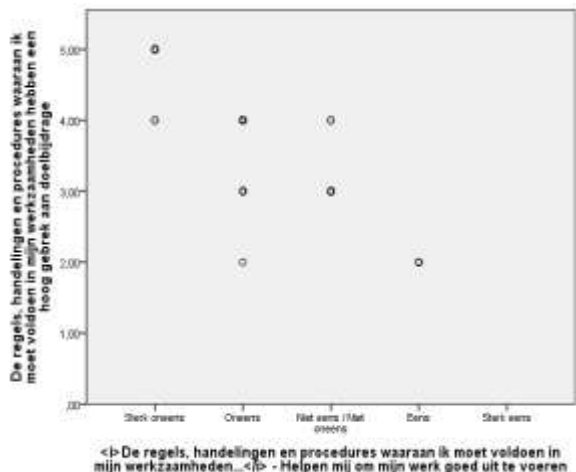
Figuur 14B: Correlatie analyse dimensie gebrek doelbijdrage & item 7



Figuur 14C: Correlatie analyse dimensie gebrek doelbijdrage & item 9



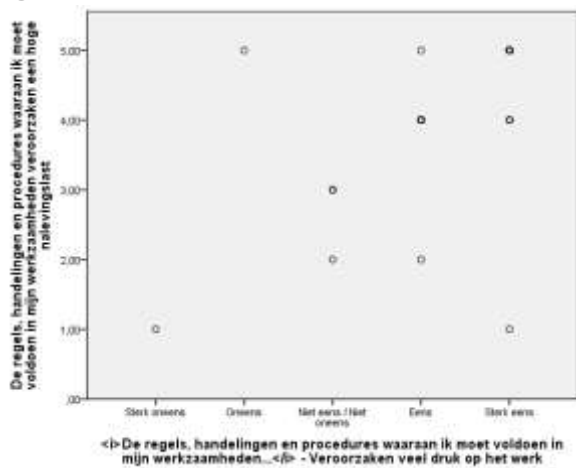
Figuur 14D: Correlatie analyse dimensie gebrek doelbijdrage & item 9



Correlations				
	De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden hebben een hoog gebrek aan doelbijdrage	Correlation Coefficient	De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden... -> - Helpen mij om mijn werk goed uit te voeren	
Spearman's rho	De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden hebben een hoog gebrek aan doelbijdrage	1,000	-.859**	
		Sig. (2-tailed)	,000	
	N	74	74	
	->-De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden... -> - Helpen mij om mijn werk goed uit te voeren	-.859**	1,000	
		Sig. (2-tailed)	,000	
	N	74	74	

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

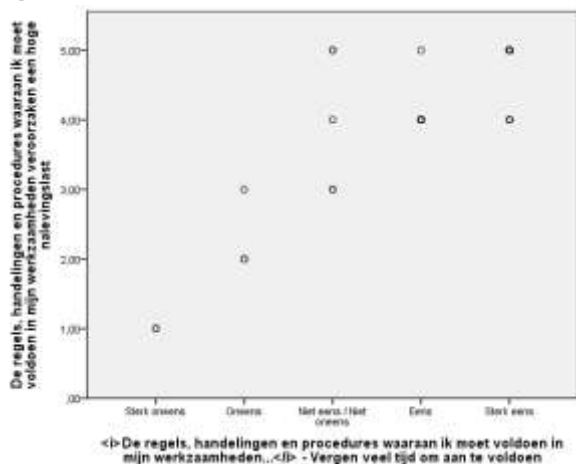
Figuur 14E: Correlatie analyse dimensie nalevingslast & item 8



Correlations				
	De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden veroorzaken een hoge nalevingslast	Correlation Coefficient	De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden... -> - Veroorzaken veel druk op het werk	
Spearman's rho	De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden veroorzaken een hoge nalevingslast	1,000	,783**	
		Sig. (2-tailed)	,000	
	N	74	74	
	->-De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden... -> - Veroorzaken veel druk op het werk	,783**	1,000	
		Sig. (2-tailed)	,000	
	N	74	74	

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

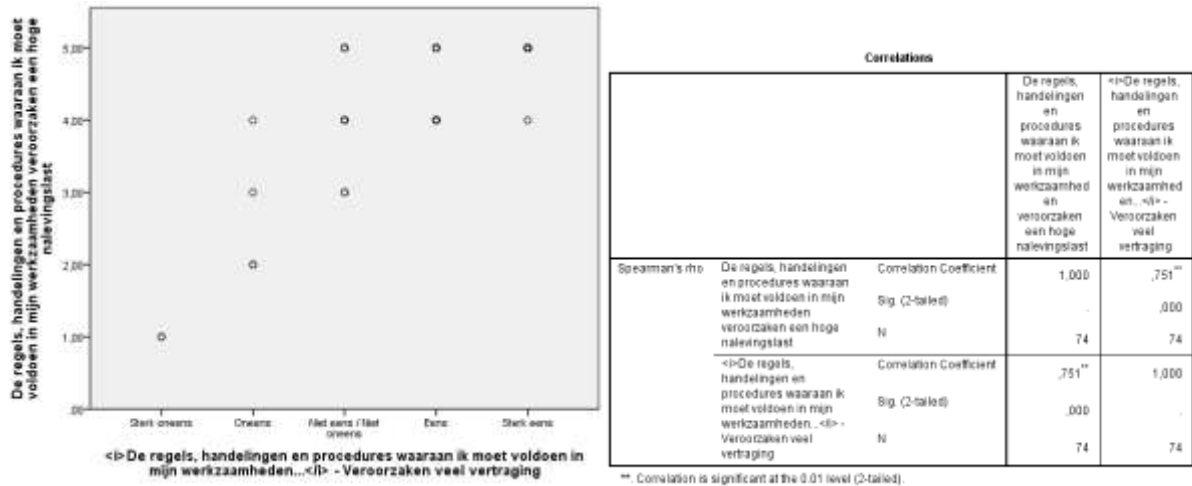
Figuur 14F: Correlatie analyse dimensie nalevingslast & item 11



Correlations				
	De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden veroorzaken een hoge nalevingslast	Correlation Coefficient	De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden... -> - Vergen veel tijd om aan te voldoen	
Spearman's rho	De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden veroorzaken een hoge nalevingslast	1,000	,812**	
		Sig. (2-tailed)	,000	
	N	74	74	
	->-De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden... -> - Vergen veel tijd om aan te voldoen	,812**	1,000	
		Sig. (2-tailed)	,000	
	N	74	74	

\*\* Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

Figuur 14G: Correlatie analyse dimensie nalevingslast & item 12



Figuur 15A: ANOVA & Eta analyse dimensie gebrek doelbijdrage & achtergrondkenmerk grootte organisatie

Report

De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn

Hoeveel personen zijn er momenteel werkzaam binnen uw organisatie?	Mean	N	Std. Deviation
1	4,1111	9	,78174
2	3,3333	3	,57735
3-10	3,9412	17	,89935
11-20	4,0000	4	,81650
21-50	3,5000	10	,97183
51-100	4,1429	7	,69007
101-150	4,0000	2	1,41421
151- 250	4,0000	1	.
251 - 500	3,5000	8	,53452
meer dan 500	3,3846	13	,86972
Total	3,7568	74	,84092

ANOVA Table

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden hebben een hoog gebrek aan doelbijdrage * Hoeveel personen zijn er momenteel werkzaam binnen uw organisatie?	Between Groups (Combined)	6,691	9	,743	1,059	,405
	Within Groups	44,931	64	,702		
	Total	51,622	73			



### Measures of Association

	Eta	Eta Squared
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden hebben een hoog gebrek aan doelbijdrage * Hoeveel personen zijn er momenteel werkzaam binnen uw organisatie?	,360	,130

Figuur 15B: ANOVA & Eta analyse dimensie nalevingslast & achtergrondkenmerk grootte organisatie

### Report

De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn

Hoeveel personen zijn er momenteel werkzaam binnen uw organisatie?	Mean	N	Std. Deviation
1	4,3333	9	1,00000
2	4,6667	3	,57735
3-10	4,4706	17	1,06757
11-20	4,7500	4	,50000
21-50	3,9000	10	1,44914
51-100	4,8571	7	,37796
101-150	4,5000	2	,70711
151- 250	4,0000	1	.
251 - 500	4,3750	8	,51755
meer dan 500	4,6154	13	,65044
Total	4,4459	74	,90874

### ANOVA Table

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden veroorzaken een hoge nalevingslast * Hoeveel personen zijn er momenteel werkzaam binnen uw organisatie?	Between Groups (Combined)	5,423	9	,603	,703	,704
	Within Groups	54,861	64	,857		
	Total	60,284	73			

### Measures of Association

	Eta	Eta Squared
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden veroorzaken een hoge nalevingslast * Hoeveel personen zijn er momenteel werkzaam binnen uw organisatie?	,300	,090

**Figuur 15C: ANOVA & Eta analyse dimensie gebrek doelbijdrage & achtergrondkenmerk rechtsvorm organisatie**

**Report**

De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn

Welke rechtsvorm is op uw organisatie van toepassing?	Mean	N	Std. Deviation
Eenmanszaak	4,0000	15	,75593
Vennootschap onder firma	4,2000	5	,83666
Maatschap	3,3333	6	,81650
Besloten vennootschap (BV)	4,1429	14	,66299
Stichting	3,5484	31	,85005
Coöperatie	3,0000	1	.
Anders, namelijk..	3,0000	2	1,41421
Total	3,7568	74	,84092

**ANOVA Table**

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden hebben een hoog gebrek aan doelbijdrage * Welke rechtsvorm is op uw organisatie van toepassing?	Between Groups (Combined)	8,097	6	1,349	2,077	,067
	Within Groups	43,525	67	,650		
	Total	51,622	73			

**Measures of Association**

	Eta	Eta Squared
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden hebben een hoog gebrek aan doelbijdrage * Welke rechtsvorm is op uw organisatie van toepassing?	,396	,157

**Figuur 15D: ANOVA & Eta analyse dimensie nalevingslast & achtergrondkenmerk rechtsvorm organisatie**

**Report**

De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn

Welke rechtsvorm is op uw organisatie van toepassing?	Mean	N	Std. Deviation
Eenmanszaak	4,6000	15	,50709
Vennootschap onder firma	5,0000	5	,00000
Maatschap	4,6667	6	,81650
Besloten vennootschap (BV)	4,0714	14	1,38477
Stichting	4,5484	31	,62390
Coöperatie	5,0000	1	.
Anders, namelijk..	2,0000	2	,00000
Total	4,4459	74	,90874

**ANOVA Table**

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden veroorzaken een hoge nalevingslast * Welke rechtsvorm is op uw organisatie van toepassing?	Between Groups (Combined)	16,744	6	2,791	4,295	,001
	Within Groups	43,539	67	,650		
	Total	60,284	73			

**Measures of Association**

	Eta	Eta Squared
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden veroorzaken een hoge nalevingslast * Welke rechtsvorm is op uw organisatie van toepassing?	,527	,278

**Figuur 15E: ANOVA & Eta analyse dimensie gebrek doelbijdrage & achtergrondkenmerk hoeveelheid cliënten**

**Report**

De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn

Aan hoeveel cliënten levert uw organisatie momenteel jeugdzorg?	Mean	N	Std. Deviation
20 of minder	3,6250	8	,74402
21-50	3,8667	15	,99043
51-100	3,8889	9	,60093
101-150	4,0000	3	1,00000
151-250	4,1667	6	,98319
251- 500	3,6364	11	,67420
meer dan 500	3,6667	21	,85635
Total	3,7808	73	,82068

**ANOVA Table**

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden hebben een hoog gebrek aan doelbijdrage * Aan hoeveel cliënten levert uw organisatie momenteel jeugdzorg?	Between Groups (Combined)	1,950	6	,325	,461	,835
	Within Groups	46,543	66	,705		
	Total	48,493	72			

**Measures of Association**

	Eta	Eta Squared
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden hebben een hoog gebrek aan doelbijdrage * Aan hoeveel cliënten levert uw organisatie momenteel jeugdzorg?	,201	,040

**Figuur 15F: ANOVA & Eta analyse dimensie nalevingslast & achtergrondkenmerk hoeveelheid cliënten**

**Report**

De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn

Aan hoeveel cliënten levert uw organisatie momenteel jeugdzorg?	Mean	N	Std. Deviation
20 of minder	4,3750	8	1,06066
21-50	4,6000	15	,63246
51-100	4,6667	9	,50000
101-150	5,0000	3	,00000
151-250	4,3333	6	1,63299
251- 500	3,9091	11	1,13618
meer dan 500	4,5714	21	,74642
Total	4,4658	73	,89880

ANOVA Table

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden veroorzaken een hoge nalevingslast * Aan hoeveel cliënten levert uw organisatie momenteel jeugdzorg?	Between Groups (Combined)	5,304	6	,884	1,104	,370
	Within Groups	52,860	66	,801		
	Total	58,164	72			

Measures of Association

	Eta	Eta Squared
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden veroorzaken een hoge nalevingslast * Aan hoeveel cliënten levert uw organisatie momenteel jeugdzorg?	,302	,091

Figuur 15G: ANOVA & Eta analyse dimensie gebrek doelbijdrage & achtergrondkenmerk hoogte budgetplafond

## Report

De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn

Wat bedraagt binnen uw organisatie de waarde van het initieel budgetplafond 2016?	Mean	N	Std. Deviation
minder dan 5.000 euro	3,7500	4	1,25831
5.001 - 15.000 euro	3,2500	4	,50000
15.001 - 25.000 euro	4,4000	5	,89443
25.001 - 50.000 euro	4,2857	7	,48795
50.001 - 100.000 euro	3,6667	12	,88763
100.001 - 250.000 euro	3,8000	10	,63246
250.001 - 500.000 euro	3,5000	10	,84984
500.001 - 1.000.000 euro	3,7500	4	,50000
1.000.001 - 5.000.000 euro	4,1250	8	,83452
meer dan 5.000.000 euro	3,5000	8	,92582
Total	3,7917	72	,82116

ANOVA Table

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden hebben een hoog gebrek aan doelbijdrage * Wat bedraagt binnen uw organisatie de waarde van het initieel budgetplafond 2016?	Between Groups (Combined)	7,355	9	,817	1,250	,282
	Within Groups	40,520	62	,654		
	Total	47,875	71			

### Measures of Association

	Eta	Eta Squared
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden hebben een hoog gebrek aan doelbijdrage * Wat bedraagt binnen uw organisatie de waarde van het initieel budgetplafond 2016?	,392	,154

Figuur 15H: ANOVA & Eta analyse dimensie nalevingslast & achtergrondkenmerk hoogte budgetplafond

#### Report

De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn

Wat bedraagt binnen uw organisatie de waarde van het initieel budgetplafond 2016?	Mean	N	Std. Deviation
minder dan 5.000 euro	4,0000	4	1,41421
5.001 - 15.000 euro	4,5000	4	,57735
15.001 - 25.000 euro	4,8000	5	,44721
25.001 - 50.000 euro	3,7143	7	1,60357
50.001 - 100.000 euro	4,6667	12	,65134
100.001 - 250.000 euro	4,6000	10	,51640
250.001 - 500.000 euro	4,7000	10	,48305
500.001 - 1.000.000 euro	3,7500	4	1,89297
1.000.001 - 5.000.000 euro	4,7500	8	,46291
meer dan 5.000.000 euro	4,5000	8	,75593
Total	4,4722	72	,90339

#### ANOVA Table

		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden veroorzaken een hoge nalevingslast * Wat bedraagt binnen uw organisatie de waarde van het initieel budgetplafond 2016?	Between Groups (Combined)	9,299	9	1,033	1,317	,247
	Within Groups	48,645	62	,785		
	Total	57,944	71			

### Measures of Association

	Eta	Eta Squared
De regels, handelingen en procedures waaraan ik moet voldoen in mijn werkzaamheden veroorzaken een hoge nalevingslast *Wat bedraagt binnen uw organisatie de waarde van het initieel budgetplafond 2016?	,401	,160

## Bijlage 6: Syntax SPSS

```
FREQUENCIES VARIABLES=Q1_1LF Q1_2CB Q1_3LF Q1_4LF Q1_5CB Q1_6CB  
/STATISTICS=STDDEV VARIANCE RANGE MINIMUM MAXIMUM MEAN MEDIAN MODE  
/BARCHART FREQ  
/ORDER=ANALYSIS.
```

```
FREQUENCIES VARIABLES=Q1_7LF Q1_8CB Q1_9LF Q1_10LF Q1_11CB Q1_12CB  
/STATISTICS=STDDEV VARIANCE RANGE MINIMUM MAXIMUM MEAN MEDIAN MODE  
/BARCHART FREQ  
/ORDER=ANALYSIS.
```

```
RELIABILITY  
/VARIABLES=Q1_1LF Q1_3LF Q1_4LF  
/SCALE('ALL VARIABLES') ALL  
/MODEL=ALPHA  
/STATISTICS=DESCRIPTIVE SCALE CORR  
/SUMMARY=TOTAL.
```

```
RELIABILITY  
/VARIABLES=Q1_2CB Q1_5CB Q1_6CB  
/SCALE('ALL VARIABLES') ALL  
/MODEL=ALPHA  
/STATISTICS=DESCRIPTIVE SCALE CORR  
/SUMMARY=TOTAL.
```

```
RELIABILITY  
/VARIABLES=Q1_7LF Q1_10LF Q1_9LF  
/SCALE('ALL VARIABLES') ALL  
/MODEL=ALPHA  
/STATISTICS=DESCRIPTIVE SCALE CORR  
/SUMMARY=TOTAL.
```

```
RELIABILITY  
/VARIABLES=Q1_8CB Q1_11CB Q1_12CB  
/SCALE('ALL VARIABLES') ALL  
/MODEL=ALPHA
```

```
/STATISTICS=DESCRIPTIVE SCALE CORR  
/SUMMARY=TOTAL.
```

```
COMPUTE NL_VD=Median(Q1_2CB,Q1_5CB,Q1_6CB).  
EXECUTE.
```

```
COMPUTE NL_ND=Median(Q1_8CB,Q1_11CB,Q1_12CB).  
EXECUTE.
```

```
COMPUTE DB_VD=Median(Q1_1LF,Q1_3LF,Q1_4LF).  
EXECUTE.
```

```
COMPUTE DB_ND=Median(Q1_7LF,Q1_9LF,Q1_10LF).  
EXECUTE.
```

```
RECODE DB_ND (1=5) (2=4) (3=3) (4=2) (5=1) INTO DB_ND_H.  
VARIABLE LABELS DB_ND_H 'Hercodering'.  
EXECUTE.
```

#### **CORRELATIONS**

```
/VARIABLES=DB_ND_H NL_ND  
/PRINT=TWOTAIL NOSIG  
/MISSING=PAIRWISE.
```

#### **NONPAR CORR**

```
/VARIABLES=DB_ND_H Q1_7LF  
/PRINT=SPEARMAN TWOTAIL NOSIG  
/MISSING=PAIRWISE.
```

#### **NONPAR CORR**

```
/VARIABLES=DB_ND_H Q1_9LF  
/PRINT=SPEARMAN TWOTAIL NOSIG  
/MISSING=PAIRWISE.
```

#### **NONPAR CORR**

```
/VARIABLES=DB_ND_H Q1_10LF  
/PRINT=SPEARMAN TWOTAIL NOSIG  
/MISSING=PAIRWISE.
```

#### **NONPAR CORR**

```
/VARIABLES=NL_ND Q1_8CB  
/PRINT=SPEARMAN TWOTAIL NOSIG  
/MISSING=PAIRWISE.
```

#### **NONPAR CORR**

```
/VARIABLES=NL_ND Q1_11CB  
/PRINT=SPEARMAN TWOTAIL NOSIG  
/MISSING=PAIRWISE.
```



**NONPAR CORR**

```
/VARIABLES=NL_ND Q1_12CB  
/PRINT=SPEARMAN TWOTAIL NOSIG  
/MISSING=PAIRWISE.
```

**MEANS** TABLES=DB\_ND\_H BY Q4\_34

```
/CELLS=MEAN COUNT STDDEV  
/STATISTICS ANOVA.
```

**MEANS** TABLES=NL\_ND BY Q4\_34

```
/CELLS=MEAN COUNT STDDEV  
/STATISTICS ANOVA.
```

**MEANS** TABLES=DB\_ND\_H BY Q4\_35

```
/CELLS=MEAN COUNT STDDEV  
/STATISTICS ANOVA.
```

**MEANS** TABLES=NL\_ND BY Q4\_35

```
/CELLS=MEAN COUNT STDDEV  
/STATISTICS ANOVA.
```

**MEANS** TABLES=DB\_ND\_H BY Q4\_36

```
/CELLS=MEAN COUNT STDDEV  
/STATISTICS ANOVA.
```

**MEANS** TABLES=NL\_ND BY Q4\_36

```
/CELLS=MEAN COUNT STDDEV  
/STATISTICS ANOVA.
```

**MEANS** TABLES=DB\_ND\_H BY Q4\_37

```
/CELLS=MEAN COUNT STDDEV  
/STATISTICS ANOVA.
```

**MEANS** TABLES=NL\_ND BY Q4\_37

```
/CELLS=MEAN COUNT STDDEV  
/STATISTICS ANOVA.
```

## Food for thought...

Al jarenlang kook ik soep. Lekker groentesoep. Niks mis mee. Een paar jaren geleden kwam er een kennis die zei: *"Schrijf het eens op, hoe je die soep maakt"*. Ik vond het een goed idee, en ik noemde het 'protocol voor soep'. Als ik soep ging koken, deed ik dat precies volgens mijn protocol. Toen kwam er iemand die zei: *"Als je nou eens precies opschrijft wat je erin doet, dan kun je de ingrediënten afvinken op een lijst"*. Zo gezegd, zo gedaan. Ik noemde de lijst 'Huffels', en vergat niets toe te voegen. Het kostte wel meer tijd, maar dat nam ik maar voor lief.

Als ik eens van huis moest, vroeg ik één van de kinderen in de soep te roeren. Dat ging prima. Toen zei mijn dochter: *"Mam, je moet opschrijven wanneer je precies roert, hoelang, en hoe vaak"*. *"Dat is goed"*, zei ik, en ik noemde het de 'soep-rapportage'. Voortaan schreef ik eerst een overdracht voordat ik de deur uitging.

Mijn buurman, die bij de vrijwillige brandweer is, kwam langs. Hij vroeg of ik wel dacht aan de veiligheid. *"Houd je wel aan de voorschriften, voor je het weet heb je de vlam in de pan"*. Daar had ik wel van gehoord, dus ging ik op cursus brandveiligheid, en, om het meteen maar goed te doen, leerde ik ook EHBO en reanimatie. We hadden die week geen tijd voor de soep.

Na de scholing, waarvoor wij een certificaat kregen, hoorde ik dat niet iedereen zomaar mee mocht helpen met mijn soep. Men moest bevoegd en bekwaam zijn. Ik noemde de nieuwe regels de BIG registratie: Bijzondere Instructies Groentesoep. Voortaan werd eerst bekeken of men een certificaat had voor er geroerd mocht worden. Helaas mochten mijn kinderen niet meer helpen. Maar we vormden een gespreksgroep, we evalueerden, controleerden, en hielden teamoverleg. En als er tijd over was, maakte ik gauw nog wat soep.

Toen kwam mijn tante eens langs. Ze was op vakantie geweest, en had iets nieuws geleerd: JCI. *"Dat betekent: Je Controleert Intensief"*, zei ze. *"Er zijn lijsten over hoe groot de pan moet zijn, hoe lang de pollepel, de potjes voor de ingrediënten, en richtlijnen voor de inrichting van de keuken"*. *"Ook mag je niet je keukenschort meer aan, maar moet je in je eigen kleding soep maken, dat is huiselijker"*. *"En hier heb ik lijsten voor de rapportage, het links- of rechtsom roeren, het vetpercentage, de calorieën, en natuurlijk de protocollen, de BIG-registratie, de observatielijsten, en de veiligheid- certificaten."* *"En al deze lijsten worden periodiek gecontroleerd en ge-update"*. *"En we hebben een accreditatieplan, dat wil zeggen dat we bij elkaar in de pan gaan kijken"*. *"We houden evaluaties, en interviews, kortom, aan álles wordt gedacht!"*

U begrijpt, dit is allemaal erg handig, en er is veel voor te zeggen. Maar ik denk wel tijdens het invullen van al die lijsten: *"Wie bekommert zich nog om de soep?"*

- Via Stephanie Harkx