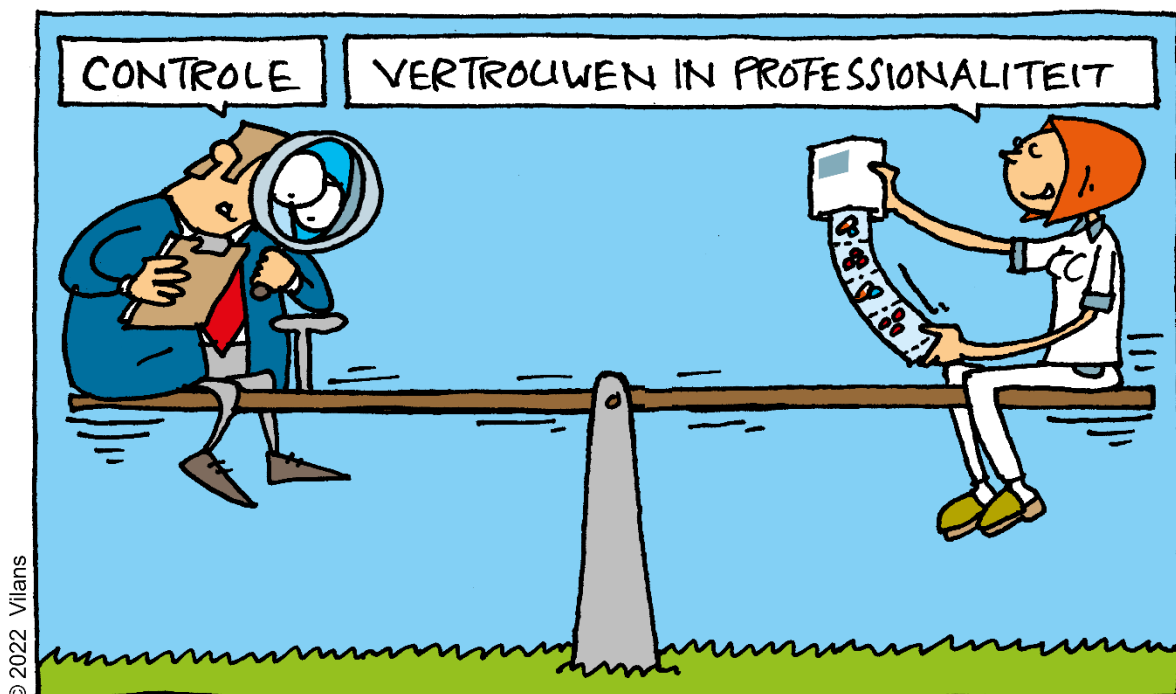


Balanceren tussen vertrouwen en controle doe je samen

Een kwalitatief onderzoek naar hoe gemeenten en jeugdzorgorganisaties in Zeeland middels samenwerking tot een andere manier van verantwoording kunnen komen

DE BALANS TUSSEN CONTROLE EN VERTROUWEN



© 2022 Vilans

ZORGPLAN = PLANNING = REALISATIE, TENZIJ

Helga van Laak

Mei 2023

Master of Health Business Administration

Erasmus Centrum voor Zorgbestuur

Begeleider: M.E. van Bochove

Voorwoord

In 2009 ben ik afgestudeerd en als kinder- en jeugdpsycholoog gestart met het werken in de jeugdzorgsector. Een complexe sector, met veel risico's en opeenvolgende zorgen. Eigenlijk een zorgkindje met enkel groeiende uitgaven. Maar ook een dynamische sector, met veel innovatie, toegewijde professionals en hartverwarmende verhalen.

In 2017 ben ik in een leidinggevende functie gerold en ervaarde ik als geen ander het knelpunt tussen enerzijds inhoud, professionaliteit, ruimte voor creatieve oplossingen en anderzijds kaders, financiën en verantwoording. Twee uitersten die ik niet kon verenigen met elkaar. Bij een audit of inspectie bezoek voelde ik de boosheid in mij opkomen en was standaard mijn vraag: 'Betekent dat vinkje nu kwaliteit?'. Ik voelde me gecontroleerd op mijn beperkingen en niet gewaardeerd om mijn kwaliteiten. Net als bij een puber, zorgde dit ervoor dat ik mij ingeperkt voelde in mijn vrijheid om te kunnen doen en laten wat ik belangrijk vond. Toch ondervond ik stiekem ook dat die vinkjes en kaders ervoor zorgde dat ik processen formaliseerde, valkuilen ontdekte en getriggerd werd om de kwaliteit te verbeteren.

De zoektocht naar de balans tussen controle enerzijds en vertrouwen in professionaliteit anderzijds is er eentje die ik voor mij zelf voel, die ik voor de organisatie voel waarin ik werk en die ik voel voor de sector waarin ik werk.

Dit zorgde voor een sterke interesse en een grote ambitie om uit te zoeken hoe controle en vertrouwen met elkaar te verenigen zijn in de jeugdsector. Bij aanvang was ik ervan overtuigd dat er meer vertrouwen nodig was en minder controle. Het onderzoek heeft me hierin verrast en een meer genuanceerd beeld gebracht. Wellicht is de puber in mij dan toch volwassen geworden.

Voor u ligt mijn onderzoek: *'Balanceren tussen vertrouwen en controle doe je samen. Een kwalitatief onderzoek naar hoe gemeenten en jeugdzorgorganisaties in Zeeland middels samenwerking tot een andere manier van verantwoording kunnen komen'*. Een onderzoek in het kader van de Master of Health Business Administration van het Erasmus Centrum voor Zorgbestuur. Een onderzoek waar ik soms met wat weerstand, maar voornamelijk met veel plezier ontdekt heb dat vertrouwen en controle beide noodzakelijk zijn. En dat evenwicht hierin enkel mogelijks is met een open dialoog en samenwerking met elkaar.

Het was interessant om te ontdekken hoe de jeugdzorg in Zeeland sterk geïnvesteerd heeft in samenwerking en nu alle vaardigheden in huis heeft om tot een andere manier van verantwoording te komen.

Ik wil alle respondenten bedanken voor hun enthousiasme en openheid in de prettige gesprekken. Zonder hun medewerking was het schrijven van deze thesis niet mogelijk geweest. Ook wil ik Zeeuwse Gronden bedanken en alle medewerkers van de jeugdafdeling. De voedingsbodem waar het idee tot dit onderzoek geboren is, en die mij de mogelijkheid hebben gegeven om deze studie te kunnen volgen. Zeker wil ik ook mijn begeleider Marianne van Bochove bedanken. Met haar scherpe blik, heldere feedback en ondersteunende begeleiding heb ik het onderzoek naar een hoger niveau kunnen tillen. En als laatste wil ik natuurlijk mijn familie, vrienden en vriend bedanken. Dat ze mij gesteund hebben in dit proces, maar vooral de ruimte hebben gegeven om mijn eigen balans te kunnen vinden.

Ik hoop dat u het onderzoek met plezier zult lezen en het inspiratie kan geven om samen in evenwicht te komen, binnen de complexiteit die de jeugdzorg eigen is.

Helga

Management samenvatting

De huidige manier van verantwoording in de jeugdzorg knelt. De kosten van de jeugdzorg stijgen en de kwaliteit van jeugdzorg neemt niet toe. Middels verantwoording proberen gemeenten controle te grijpen, wat zorgt voor een beperking van de autonomie en een gevoel van wantrouwen bij jeugdzorgprofessionals. Beide partijen komen binnen de verantwoording steeds meer tegenover elkaar te staan, terwijl ze hetzelfde doel nastreven: Kwalitatieve jeugdzorg. Er is vertrouwen nodig om uit deze negatieve spiraal te komen, maar controle blijft noodzakelijk. Naast deze spanning, is er ook een andere spanning herkenbaar binnen de verantwoording in de jeugdzorg. Gemeenten en jeugdzorgorganisaties hebben niet alleen een verantwoordingsrelatie, maar ook een partnerschap.

Middels een kwalitatief onderzoek wordt een antwoord geformuleerd op de vraag: *'Wat zijn de bevorderende en belemmerende factoren in de samenwerking tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties om tot een andere manier van verantwoording te komen waarbij een balans gevonden wordt tussen controle en vertrouwen?'* Om deze vraag te beantwoorden is de jeugdzorg in provincie Zeeland onderzocht. Een regio die sinds de nieuwe aanbesteding van 2020 juist heeft gekozen voor en geïnvesteerd in een samenwerking. Daarbij zien zij verantwoording als een ontwikkelopgave. De resultaten zijn verkregen door middel van een documentanalyse, twaalf interviews en een focusgroep. De respondenten zijn beleidsmedewerkers vanuit de gemeenten, vertegenwoordigers vanuit de jeugdzorgorganisaties en medewerkers vanuit Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland (IJZ). De drie partijen die samenwerken in de jeugdzorg in Zeeland en met verantwoording in aanraking komen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de betrokken respondenten positief zijn over hoe de verantwoording binnen Zeeland neergezet is. Er is geïnvesteerd in samenwerking en hierin is veel bereikt. Toch kan de verantwoording nog sterk door ontwikkeld worden en zit er ook in de samenwerking nog groeipotentieel. Belemmeringen in de verantwoording en balans tussen controle en vertrouwen worden vooral daar gesignaleerd, waar de samenwerking nog onvoldoende goed loopt. Er is sprake van een complex jeugdzorglandschap met verschillende partijen, die allen onderliggende eigen belangen hebben. Hierbij is het onvoldoende duidelijk wie welke verantwoordelijkheid heeft en is het nog niet gelukt om tot één concrete visie te komen op wat jeugdzorg is. Vervolgens vaart ieder zijn eigen koers en wordt er juist niet terug gegrepen op samenwerking. Er worden voorbeelden gegeven van ongefundeerde negatieve beeldvorming, maar ook zorgfraude lijkt voor te komen. In deze dynamiek wordt vertrouwen als wisselend ervaren en vindt men dat de controle scherper mag. Gemeenten grijpen in op het uitvoerende niveau, wat door jeugdzorgorganisaties als wantrouwend en een beperking van de eigen autonomie wordt ervaren. Goede voorbeelden worden gegeven vanuit situaties waarin de samenwerking tussen de drie partijen goed verloopt en er sprake is van een open dialoog.

Uit het onderzoek blijkt dat een op data-gedreven continu lerende cyclus aangevuld met een open dialoog en samenwerking de sleutel is om het evenwicht tussen controle en vertrouwen te kunnen vinden. Dit zorgt ervoor dat intenties, competenties en prestaties inzichtelijk worden naar elkaar. Zo kan de betrouwbaarheid worden ingeschat en kan vertrouwen groeien. Vertrouwen in elkaar kan voorkomen dat men doorschiet in controle en men ruimte laat voor de ander om vanuit autonomie de eigen verantwoordelijkheid op te pakken. Dit is een goede voedingsbodem voor een samenwerking of partnerschap, waarin een open dialoog kernwaarde dient te blijven om onderliggende belangen naar elkaar uit te spreken en te komen tot één gezamenlijke ambitie waar ieder zich verantwoordelijk voor voelt.

Management summary

The current method of accountability in youth care is pinching. The costs of youth care are rising and the quality of youth care is not increasing. Through accountability, the municipalities try to seize control, which limits autonomy and creates a sense of distrust among youth care professionals. Within accountability, both parties are increasingly coming to oppose each other while pursuing the same goal: Quality youth care. Trust is needed to get out of this negative spiral, but control remains necessary. In addition to this tension, another tension is also recognizable within youth care accountability. Municipalities and youth care organizations not only have an accountability relationship, but also a partnership.

Through qualitative research, an answer is formulated to the question: 'What are the promoting and obstructing factors in the cooperation between municipalities and youth care organizations to achieve a different way of accountability in which a balance is found between control and trust?' To answer this question, youth care in the province of Zeeland was examined. A region that has actually chosen and invested in cooperation since the new 2020 tender. In doing so, they see accountability as a development task. The results were obtained through document analysis, twelve interviews and a focus group. The respondents are policy officers from the municipalities, representatives from the youth care organizations and employees from Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland (IJZ). The three parties who work together in youth care in Zeeland and face accountability.

The survey revealed that the respondents involved are positive about how accountability has been established within Zeeland. They have invested in cooperation and achieved a lot. However, accountability can still be further developed and there is still growth potential in cooperation. Obstacles in accountability and the balance between control and trust are identified mainly where cooperation is not yet working well enough. There is a complex youth care landscape with different parties, all of whom have their own underlying interests. It is not sufficiently clear who has what responsibility and it has not yet been possible to arrive at one concrete vision of what youth care is. Everyone then goes their own way and there is no recourse to cooperation. Examples are given of unfounded negative images, but care fraud also seems to occur. In this dynamic, trust is experienced as variable and people feel that control could be tighter. Municipalities intervene at the executive level, which youth care organizations perceive as distrust and a restriction of their own autonomy. Good examples are given from situations where cooperation between the three parties is good and there is an open dialogue.

The research shows that a data-driven continuous learning cycle complemented by open dialogue and collaboration is the key to balancing control and trust. This ensures that intentions, competences and performance become transparent to each other. In this way, reliability can be assessed and trust can grow. Trust in each other can prevent one from slipping into control and leaving room for the other to take up their own responsibility from autonomy. This is a good breeding ground for a cooperation or partnership, in which an open dialogue should remain a core value in order to express underlying interests to each other and to arrive at one common ambition for which everyone feels responsible.

Inhoudsopgave

Management samenvatting.....	3
Hoofdstuk 1 inleiding: De manier van verantwoording in de jeugdzorg knelt.....	7
1.1 Probleemstelling.....	7
1.2 Doelstelling.....	9
1.3 Vraagstelling.....	9
1.4 Relevantie.....	10
1.4.1 Praktische relevantie.....	10
1.4.2 Maatschappelijke relevantie.....	10
1.4.3 Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.5 Leeswijzer.....	10
Hoofdstuk 2 Theoretisch kader: Twee spanningsvelden in de jeugdzorg.....	11
2.1 Regels en de risico-regelreflex.....	11
2.2 Vertrouwen.....	12
2.3 Controle.....	13
2.4 Relatie controle en vertrouwen.....	14
2.5 Zelfdeterminatietheorie (<i>Self-Determination Theory</i>).....	15
2.6 Samenwerking.....	17
2.7 Conclusie: de twee spanningsvelden verenigd.....	18
2.8 Conceptueel model.....	19
Hoofdstuk 3 Methoden.....	21
3.1 onderzoeksoepzet.....	21
3.1.1 Casestudie: Jeugdzorg in Zeeland.....	21
3.1.2 Kwalitatieve onderzoeksmethoden.....	21
3.2 Dataverzameling.....	22
3.2.1 Documentanalyse.....	22
3.2.2 Interviews.....	22
3.2.3 Focusgroep.....	23
3.3 Data-analyse.....	24
3.4 Validiteit, generaliseerbaarheid en betrouwbaarheid.....	24
3.4.1 Validiteit.....	24
3.4.2 Generaliseerbaarheid.....	25
3.4.3 Betrouwbaarheid.....	25
Hoofdstuk 4 Documentanalyse: De huidige verantwoordingsystematiek.....	26
4.1 Manier van verantwoording binnen de jeugdzorg in Nederland.....	26
4.1.1 De rol van de gemeenten en de jeugdzorgorganisaties binnen verantwoording.....	26
4.1.2 Sturen op kwaliteit en het maatschappelijke doel.....	29
4.1.3 Samenvattend: Twee verschillende samenwerkingsrelaties met een open dialoog als oplossing.....	30
4.2 Manier van verantwoording in de jeugdzorg binnen provincie Zeeland.....	31
4.2.1 Situatieschets Zeeland.....	31
4.2.2 Op weg naar een nieuwe aanbesteding gericht op samenwerking.....	32
4.2.3 Sturen op kwaliteit en het maatschappelijke doel in Zeeland.....	33
4.2.4 Sturen op rechtmatigheid.....	34
4.3 Conclusie documentanalyse: Transformatie naar samenwerking.....	35

Hoofdstuk 5 Empirisch onderzoek: Ervaringen met de huidige manier van verantwoording binnen de jeugdzorg in Zeeland.....	36
5.1 Ervaringen met de huidige manier van verantwoording.....	36
5.1.1 Ervaringen met de kwalitatieve verantwoording.....	36
5.1.2 Ervaringen met de verantwoording op rechtmatigheid.....	38
5.1.3 Ervaring met communicatie binnen de huidige manier van verantwoording.....	39
5.1.4 Belemmerende factoren binnen de huidige manier van verantwoording.....	40
5.1.5 Samengevat, wat is nodig in verantwoording?.....	46
5.2 Ervaringen met de balans tussen vertrouwen en controle.....	47
5.2.1 Belemmerende factoren in de balans tussen vertrouwen en controle.....	50
5.2.2 Samengevat, wat is nodig voor een balans tussen controle en vertrouwen.....	54
5.3 Ervaringen met samenwerking.....	54
5.3.1 Belemmerende factoren voor samenwerking.....	55
5.3.2 Conclusie, samenwerking als oplossing?.....	57
Hoofdstuk 6 Conclusie en Discussie.....	58
6.1 Beantwoording van de deelvragen.....	58
6.1.1 Verantwoordingssystematiek binnen de jeugdzorg in Nederland en in Zeeland.....	58
6.1.2 Rol van gemeenten en jeugdzorgorganisaties binnen de verantwoording.....	58
6.1.3 Ervaringen met de manier van verantwoording.....	59
6.1.4 Goede voorbeelden en belemmeringen in de balans tussen controle en vertrouwen.....	60
6.1.5 Aanbevelingen om tot een andere manier van verantwoording te kunnen komen.....	60
6.2 Conclusie: In evenwicht door samenwerking.....	61
6.3 Bijdrage aan bestaande literatuur.....	63
6.4 Beperkingen van het onderzoek.....	64
6.5 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek.....	65
6.6 Praktische aanbevelingen.....	65
Literatuur.....	68
Bijlage.....	72
Bijlage 1: Topic lijst interviews.....	72
Bijlage 2: Informed consent.....	74
Bijlage 3: Overzicht respondenten interviews en deelnemers focusgroep.....	75
Bijlage 4: Lijst met KPI's.....	76

Hoofdstuk 1 Inleiding: De manier van verantwoording in jeugdzorg knelt

1.1 Probleemstelling

Al geruime tijd heerst er onvrede onder professionals en bestuurders in de zorg over de manier waarop men moet verantwoorden. Veel tijd van de professionals wordt besteed aan verantwoording, echter merken cliënten niet dat de zorg er beter van wordt. Cliënten ondervinden dat zij minder tijd en aandacht ontvangen van de zorgprofessionals. De zorgprofessionals ervaren meer werkdruk en minder werkplezier (RVS, 2019). Dat de huidige manier van toezicht knelt en dat we toe moeten naar een andere manier van verantwoorden is al geruime tijd onderwerp van gesprek. Men wil af van een overdaad aan controlemechanismen om zo de bedoeling van zorg en welzijn weer tot zijn recht te laten komen (Smit, Smit, Uijl & Wiel, 2017). We zijn in een systeem van sturen en verantwoorden gekomen dat ervaren wordt als uitgaan van wantrouwen, terwijl niemand dit in essentie wil.

Ook de jeugdzorg zit vol met 'schijnzekerheid' en de administratieve lasten zijn zowel voor de jeugdzorgorganisaties als de gemeenten groot. In de media wordt zelfs gesproken over een 'verantwoordingsdrift' (De Koster, 2018). Sinds 1 januari 2015 is een decentralisatie doorgevoerd in de jeugdzorg en zijn de Nederlandse gemeenten verantwoordelijk voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod voor de jeugdzorg. Dit is vastgelegd in de nieuwe jeugdwet (NJI, 2019). Voor de gemeenten was jeugdzorg een heel nieuw beleidsterrein waar zij geen ervaring mee hadden. Zeker in het begin zorgde dit voor veel onzekerheid en werd zekerheid gezocht in extra administratieve verplichtingen en verantwoordingseisen (Schram, Steen, Twist & Yperen, 2015). Tevens zorgt de bezuiniging ten tijde van de decentralisatie en de groei in jeugdzorggebruik ervoor dat de spanning tussen het leveren van kwalitatief goede jeugdhulp en het beheersen van de kosten alleen maar groter wordt.

Dagelijks zetten jeugdprofessionals zich met hart en ziel in voor de jeugdigen en hun gezinnen. Hierbij moeten zij regelmatig lastige afwegingen maken. Iedere cliënt en iedere context is uniek. Op basis van hun professionele kennis, inzichten en ervaringen maken zij zo zorgvuldig mogelijk een afweging waarbij het belang van de jeugdige voorop staat. Soms is de afweging die de jeugdprofessional maakt, in strijd met regels en protocollen of voldoet de afweging niet aan de afgesproken doelstelling. Anderzijds zijn voor gemeenten rechtmatigheid en legitimiteit belangrijke kernwaarden, terwijl de praktijk steeds vraagt om lokale afwegingen. Jeugdzorg moet eveneens effectief en efficiënt zijn. De gemeenteraad kijkt vanuit haar kaderstellende en controlerende taak kritisch naar beleidsresultaten die de gemeente realiseert. Zijn de resultaten kwalitatief goed en dragen ze bij aan het maatschappelijke doel? Echter de praktijk van de jeugdzorgprofessional laat zich lastig vertalen naar meetbare beleidsindicatoren. Het aantal contactmomenten met cliënten is te meten, maar dit zegt maar weinig over het bereikte doel. De spanning tussen verantwoordingssystematiek en de praktijk is niet nieuw, maar is wel steeds meer van belang (Schram, Steen, Twist & Yperen, 2015).

De voortdurende zoektocht naar zekerheid en het willen minimaliseren van risico's zijn redenen om vast te houden aan een wijze van verantwoording die niet bijdraagt aan goede zorg, stelt de Raad Volksgezondheid en Samenleving (RVS) in haar rapport (2019). Door financiële tekorten wordt vaak gestuurd op beheersing. Er zijn toenemende spanningen tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties. Er is een aanhoudende wens om wat er in de praktijk gebeurt meetbaar te maken en langs een eenduidige meetlat te kunnen beoordelen. Wethouders en gemeenteraden hebben een grote behoefte om zekerheid te borgen, calamiteiten te voorkomen en resultaten te boeken, zeker nu de decentralisatie nog in volle gang is.

De huidige inrichting van verantwoording past bij de zoektocht naar zekerheid, wat past bij de maatschappij die risico's steeds minder accepteert (Power, 2000). Als een incident in de media komt, wordt de samenleving geconfronteerd met onveiligheid, waardoor de overheid de druk ervaart om snel in actie te komen. Er komen acties om de gevolgen van de crisis te beheersen en reflexmatig worden er maatregelen getroffen om deze crisis in de toekomst te kunnen voorkomen (Helsloot, 2015). We doen verwoede pogingen om onzekerheid te onderdrukken en risico's weg te poetsen (RVS, 2019). Onzekerheid leidt vaak tot de behoefte aan het verzamelen van steeds meer informatie. Maar wanneer situaties complex, onbekend, onvoorspelbaar of onlogisch zijn, is er geen zekerheid te verkrijgen door meer informatie te verzamelen. In zo'n situatie is informatie verzamelen wel een logisch begin, maar er is een grens aan het bereiken van zekerheid. Ergens moeten we de sprong naar vertrouwen durven maken (Stoopendaal & Bouwman, 2018; Spronk e.a. 2017).

De kijk die we hebben op verantwoording afleggen en verantwoord handelen is gebaseerd op de misvatting dat de werkelijkheid in de jeugdzorg voorspelbaar, stuurbaar, maakbaar en enkelvoudig is. Dit is echter niet zo. Iedereen in de jeugdzorg heeft wel eens ervaren dat je onvoldoende kunt betekenen voor een ander, ondanks het handelen volgens de regels. En juist dit onvermogen voedt het verlangen naar maakbaarheid (Dalen, 2006). Het werk van jeugdprofessionals is niet in regels te vangen en ze kunnen zich niet over elke stap in het zorgproces verantwoorden, omdat de uitkomst van hun handelen vaak onzeker is. Incidenten zullen, in een risicovolle sector als de jeugdzorg, altijd voorkomen. De zoektocht naar zekerheid in deze sector maakt dat er steeds meer voorschriften en meer controles ontstaan. Dit werkt beknellend in de jeugdzorg. Het maakt hen niet alleen druk met afleggen van verantwoording, het maakt hen ook angstig en risicomijdend in plaats van verstandig afwegend, observerend en reflecterend. Dit maakt de jeugdzorg minder veerkrachtig en specifiek op de situatie afgestemd, wat je in complexe jeugdzorg juist wel wenst (Stoopendaal, 2016). Incidenten zullen blijven volgen, bureaucraties zal versterken en de jeugdzorg wordt complexer terwijl de kwaliteit van zorg niet zal toenemen en het vertrouwen van de maatschappij en gemeenten in de jeugdzorgorganisaties zal afnemen en vice versa. Deze vicieuze cirkel in de relatie tussen vertrouwen en controle waarin we vastzitten dient doorbroken te worden. Er moeten ergens risico's genomen worden om niet meer altijd aan de regels, maar wel aan de geest, van wetten, standaarden, veldnormen en leidraden te voldoen (Tak, 2022).

Waar controleren en beheersen overheerst domineert het top-down perspectief, wat vaak leidt tot wantrouwen. Als de wijze van verantwoording wordt ingevuld vanaf onderop, dus vanuit de jeugdzorgorganisaties, maar wel in dialoog met de gemeenten, is vertrouwen mogelijk (Six, 2019). Ook RVS (2019) adviseert dat diegene die verantwoording aflegt de manier van verantwoording bepaalt. Naar mijn idee is dit één helft van de oplossing. Om uit de vicieuze cirkel te komen lijkt een goede kwaliteit van de relatie tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties van groot belang. Gemeenten die de ruimte geven aan jeugdzorgorganisaties om zelf tot verantwoording te komen, en jeugdzorgorganisaties die het vertrouwen krijgen doordat ze verantwoordelijkheid nemen en zich toetsbaar opstellen. Er dient een samenwerking of partnerschap tussen gemeenten en jeugdzorgorganisatie te ontstaan, waarbij een open dialoog de kernwaarde is om tot een andere manier van verantwoording te kunnen komen.

1.2 Doelstelling

Uit de literatuur blijkt dat de huidige manier van verantwoording niet werkt en dat steeds meer wordt gesproken over een andere manier van verantwoording waarbij er meer ruimte voor vertrouwen komt. Volgens de literatuur kan een open dialoog daaraan bijdragen. De literatuur geeft echter ook aan dat verantwoording en controle nodig is. Het lijkt erop alsof er gezocht moet worden naar een balans tussen controle en vertrouwen. In de literatuur staat er nog weinig beschreven over deze balans en hoe je tot deze balans zou kunnen komen. Het vermoeden bestaat dat het vinden van deze balans middels een open dialoog en samenwerking zou kunnen. Huidig onderzoek zal een bijdrage leveren aan een verdieping van de bestaande literatuur.

Een sector waar op dit moment veel aan de hand is, is de jeugdzorg. Niemand zal ontkennen dat het beter moet in deze sector. Het vraagt echter behoorlijk wat lef om het ook daadwerkelijk anders te gaan doen. Tegelijkertijd is het een sector waarbij diegene die verantwoording vraagt (de gemeente) en diegene die verantwoording aflegt (de jeugdzorgorganisaties) erg dicht bij elkaar liggen en eigenlijk elkaars partners dienen te zijn. Dit maakt de jeugdzorg een interessante sector om te verkennen hoe gemeenten en zorgorganisaties middels samenwerking tot een andere manier van verantwoording kunnen komen.

Provincie Zeeland is een regio die sinds de nieuwe aanbesteding van 2020 juist heeft gekozen voor een samenwerking tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties en hierin ook geïnvesteerd heeft. Ook zien zij verantwoording als een ontwikkelopgave (IJZ, 2019). Daarnaast werkt de onderzoeker binnen een jeugdzorgorganisatie in de provincie Zeeland, waardoor zij zich in een kort tijdsbestek kan verdiepen in en aansluiten bij de dagelijkse praktijk. Dit maakt de provincie Zeeland in dit onderzoek een interessante casus, omdat er diepgaand onderzocht kan worden hoe de samenwerking ervaren wordt en wat dit bijdraagt aan de relatie tussen controle en vertrouwen en of het kan zorgen voor een andere manier van verantwoording.

De doelstelling van dit onderzoek is daarom als volgt: Door middel van kwalitatief onderzoek zal er een diepgaand beeld geschetst worden van de manier van verantwoording en de ervaringen hiermee van de betrokken partijen binnen de jeugdzorg in Zeeland. Dit met als doel een bijdrage te leveren aan de wetenschappelijke literatuur en het bieden van een handelingsperspectief aan betrokkenen in de jeugdzorgsector, in het bijzonder aan de provincie Zeeland.

1.3 Vraagstelling

Centrale onderzoeksvraag:

Wat zijn de bevorderende en belemmerende factoren in de samenwerking tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties in Zeeland om tot een andere manier van verantwoording te komen waarbij een balans gevonden wordt tussen controle en vertrouwen?

Deze vraagstelling wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat is de huidige verantwoordingsystematiek binnen de jeugdzorg in Nederland en hoe ziet deze systematiek eruit in Zeeland?
2. Wat is de rol van de gemeenten en de jeugdzorgorganisaties binnen de verantwoording?
3. Hoe ervaren de gemeenten en de jeugdzorgorganisaties de manier van verantwoorden?
4. Wat zien de gemeenten en de jeugdzorgorganisaties als goede voorbeelden en wat zien zij als belemmering in de balans tussen controle en vertrouwen?

5. Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om tot een andere manier van verantwoorden te komen waarbij er een balans tussen controle en vertrouwen is?

1.4 Relevantie

1.4.1 Praktische relevantie

In de jeugdzorgsector in Zeeland is veel geïnvesteerd in enerzijds samenwerking en anderzijds in verantwoording. Het onderzoek geeft inzicht in wat de bevorderende en belemmerende factoren zijn in de samenwerking en hoe de huidige manier van verantwoording ervaren wordt. Dit levert praktische aanbevelingen op voor beleidsmedewerkers van de gemeenten, Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland en de jeugdzorgorganisaties. De aanbevelingen kunnen bijdragen aan het opheffen van de belemmeringen in de doorontwikkeling van de samenwerking en het komen tot een betekenisvolle verantwoording.

1.4.2 Maatschappelijke relevantie

Sinds de decentralisatie is het jeugdzorggebruik enkel gestegen. In 2015 kreeg 1 op de 10 jongeren onder de 18 jaar jeugdzorg, in 2021 is dat 1 op de 7.5 (CBS, 2022). Ook de administratieve lasten zijn gegroeid, de werkdruk is gestegen en incidenten houden aan. Zorgprofessionals ervaren minder werkplezier (RVS, 2019). De kosten van de jeugdzorg stijgen enkel en kwaliteit van de jeugdzorg neemt niet toe. Middels verantwoording proberen gemeenten controle te grijpen. Dit zorgt voor een gevoel van nutteloosheid en machteloosheid bij professionals (RVS, 2019). Het moet anders.

Het onderzoek levert een praktisch handelingsperspectief om te komen tot een andere manier van verantwoording, die de negatieve spiraal kan doorbreken. Een manier waarbij er een balans tussen controle en vertrouwen ontstaat en er een samenwerking is tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties. Dit zorgt voor een afname aan controlemechanisme en creëert een waardevolle verantwoording die kan bijdragen aan toename van de kwaliteit van de jeugdzorg.

1.4.3 Wetenschappelijke relevantie

In de literatuur is veel geschreven over vertrouwen, controle en de relatie tussen deze twee begrippen. Dit is echter nog beperkt onderzocht op organisatieniveau, wat in dit onderzoek wel aan bod zal komen. Tevens richt dit onderzoek zich op de relatie van controle en vertrouwen, zelfdeterminatietheorie, samenwerking en een open dialoog. Een link die in de literatuur soms ook gelegd wordt, maar die nog beperkt onderzocht is.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt uiteengezet wat binnen de wetenschappelijke context bekend is over controle en vertrouwen binnen verantwoording en worden de verschillende kernbegrippen toegelicht die het theoretisch kader vormen. In hoofdstuk 3 wordt de methode die gebruikt is binnen dit kwalitatieve onderzoek uitgelegd. In de daaropvolgende twee hoofdstukken worden de resultaten gepresenteerd. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van de documentanalyse uiteengezet en in hoofdstuk 5 volgen de resultaten van het empirisch onderzoek, die op basis van de interviews en de focusgroep verkregen zijn. Ten slotte wordt in hoofdstuk 6 een antwoord op de deelvragen gegeven en op basis daarvan wordt een concluderend antwoord op de hoofdvraag geformuleerd. Waarna de discussie, aanbevelingen voor wetenschappelijk onderzoek en de praktijk volgen.

Hoofdstuk 2 Theoretisch Kader: Twee spanningsvelden in de Jeugdzorg

Middels het bestuderen van de literatuur is gekeken wat binnen de wetenschappelijke context bekend is over controle en vertrouwen binnen verantwoording. De kernbegrippen regels, risico-regelreflex, controle, vertrouwen, zelfdeterminatietheorie en samenwerking zullen in dit hoofdstuk verduidelijkt worden. Deze begrippen vormen het theoretisch kader, de basis waarop het onderzoek is gestoeld. Tevens vormt het de afbakening van het onderzoek. Het hoofdstuk zal eindigen met een conceptueel model.

2.1 Regels en de risico-regelreflex

Regels sturen het gedrag van jeugdzorgprofessionals in een jeugdorganisaties. Er zijn verschillende soorten regels. Ze zijn gebaseerd op formele en informele normen en kunnen intern als extern opgelegd worden (Wallenburg, van de Bovenkamp, Weggelaar-Jansen & Bal, 2021). Regels in de vorm van richtlijnen dragen bij aan de kwaliteit van de jeugdzorg, afspraken tussen jeugdzorgorganisatie bevorderen de samenwerking en de normen van de overheid zorgen voor een minimaal niveau van kwaliteit van de jeugdzorg. Regels zorgen voor orde en controle. Regels bieden ook de mogelijkheid om publieke verantwoording af te leggen aan de maatschappij (Van de Bovenkamp et al, 2018).

Regels ontstaan vaak als reactie op een onwenselijke situatie die volgens burgers en de overheid om meer toezicht en controle vragen (Van Bochove et al. 2021). Anderzijds focussen we ons op fouten, omdat we de overtuiging hebben dat we van fouten kunnen leren en onszelf kunnen verbeteren. Hieruit komen nieuwe beleidsafspraken en regels. Als we leren van onze fouten en vervolgens hierop regels instellen zal dit de jeugdzorg enkel veiliger maken. Een overtuiging die niet verkeerd is. Echter door te richten op wat mis gaat ontstaan er regels en beleid dat wordt gestuurd door incidenten. Elke fout vraagt dan om nader onderzoek en een plan van aanpak en nieuw beleid om dit te verbeteren, en om standaardisatie en regels om de fout te voorkomen (Bal, Stoopendaal & van de Bovenkamp, 2015). Er lijkt een overtuiging te zijn ontstaan dat fouten voorkomen kunnen worden. Ook in de maatschappij is een tendens zichtbaar waarbij men risico's steeds minder accepteert (Power, 2000). Als een incident in de media komt, wordt de samenleving geconfronteerd met onveiligheid, waardoor de overheid druk ervaart om snel in actie te komen. Incidenten worden in de media vaak uitvergroot, wat de politiek en mening van burgers beïnvloed. Men vraagt om meer regels en meer toezicht, immers zo iets mag nooit meer gebeuren (Weggelaar, van de Bovenkamp & Bal, 2016). Er komen acties om de gevolgen van de crisis te beheersen en reflexmatig worden er maatregelen getroffen om deze crisis in de toekomst te kunnen voorkomen (Helsloot, 2015). Dit wordt de risico-regelreflex genoemd. Een reflex waarbij na het publiek worden van een incident maatregelen getroffen worden om het risico te verminderen, zonder dat de baten opwegen tegen de kosten (Helsloot, 2015). Een reflex vanuit de overtuiging dat mogelijke risico's dicht te reguleren zijn (Six, 2010). We doen verwoede pogingen om onzekerheid te onderdrukken en risico's weg te poetsen (RVS, 2019). De jeugdzorg is echter een complexe en risicovolle sector waardoor het voor zorgprofessionals regelmatig nodig is om zich aan te passen aan de specifieke situatie van de cliënt. De manoeuvreerruimte hebben zij nodig om in de complexe zorg te kunnen werken. Tevens is het werk niet in regels te vangen en is de uitkomst vaak onzeker. Incidenten zullen altijd voorkomen in een risicovolle sector als de jeugdzorg (Stoopendaal, 2016). De risico-regelreflex en de achterliggende dynamiek zorgen ervoor dat er steeds meer regels en controle komt. Voor jeugdzorgorganisaties zorgt dit voor meer verantwoordingsdruk en minder manoeuvreerruimte. En uit angst voor bestraffing ontstaat er juist meer angstig vermijdend gedrag (Stoopendaal, 2016).

Regels en standaarden zijn goed, omdat ze houvast en harmonisatie bieden in een onzekere sector (Bal, Stoopendaal & van de Bovenkamp, 2015). Echter door de dynamiek van de risico-regelreflex is er sprake van een stapeling aan regels, binnen de verantwoording. Er wordt vervolgens regeldruk ervaren. Het gevoel van regeldruk ontstaat bij professionals als niet duidelijk is hoe de regel van invloed is op het behalen van de doelen van de organisatie. Ondertussen wordt wel ervaren dat de regel voorkomt dat medewerkers goede zorg kunnen leveren of adequaat hun werk kunnen doen (Wallenburg, van de Bovenkamp, Weggelaar-Jansen & Bal, 2021). De regels an sich zijn niet het probleem en of regels er moeten zijn hoeven we niet ter discussie te stellen. Wel is het goed discussie te voeren over wat een passende regel is. Door de hoeveelheid aan regels, wordt het management over-belast, is de samenhang niet meer duidelijk en verliest men het overzicht. Vervolgens dragen regels niet meer bij aan de kwaliteit van de jeugdzorg (Weggelaar, van de Bovenkamp & Bal, 2016). Tevens houden de regels onvoldoende rekening met de complexiteit van de jeugdzorg (Bal, Stoopendaal & van de Bovenkamp, 2015) en perkt het de jeugdzorgorganisaties enkel in.

Wat een passende regel is, is voor iedereen verschillend en is afhankelijk van het perspectief waarvandaan je kijkt. Zo is publieke verantwoording voor bestuurders en gemeenten belangrijker dan voor de zorgprofessional (Wallenburg, van de Bovenkamp, Weggelaar-Jansen & Bal, 2021). Het is daarom van belang niet alleen regels te schrappen, maar vooral het gesprek met elkaar te voeren over passende regels (Meurs, 2014). Regels dienen functioneel te zijn en bij te dragen aan het goede. Wat dit is, is situationeel en afhankelijk van de situatie, context en omstandigheden van de organisatie en de cliënt. Wat goed is kan in dialoog worden afgestemd (Wallenburg, van de Bovenkamp, Weggelaar-Jansen & Bal, 2021). Regels mogen opgelegd worden, maar of de regels effectief zijn dient het onderwerp van gesprek te zijn (Weggelaar, van de Bovenkamp & Bal, 2016; Meurs, 2014).

2.2 Vertrouwen

Als meer regels er niet voor zorgen dat onzekerheid wordt weggenomen en incidenten altijd voor zullen komen, dan is er sprake van kwetsbaarheid in de jeugdzorg. Een zekere mate van vertrouwen lijkt nodig om dit te kunnen hanteren.

Vertrouwen vindt plaats in een anticipatie op de toekomst (Stoopendaal & Bouwman, 2018). En het impliceert risico, als men zeker zou zijn spreken we niet meer over vertrouwen (Nooteboom, 2006). Als we uitgaan van deze onzekerheid kunnen we vertrouwen als volgt omschrijven: De bereidheid de eigen kwetsbaarheid te accepteren, gebaseerd op de positieve verwachting van andermans intenties en gedrag (Mayer et al. 1995; Rousseau et al. 1998). Vertrouwen is een dimensie van een relatie tussen twee of meerdere partijen en heeft een wederkerige werking (Stoopendaal & Bouwman, 2018). Vertrouwen is daarmee een relationeel begrip (Meurs, 2014). Vertrouwen is aan de orde als een actor afhankelijk is van een andere actor om iets te bereiken dat belangrijk voor hem is en hij het handelen van die ander niet volledig kan controleren, noch met zekerheid kan voorspellen wat de ander zal doen. Dit betekent dat de actor om zijn doel te bereiken, zich kwetsbaar op moet stellen. In deze situatie staat de actor voor de vraag of hij durft te vertrouwen of het zekere voor het onzekere neemt en uitgaat van wantrouwen (Six, 2010). Vertrouwen is dus een sprong in het diepe, 'the leap of faith' (Möllering, 2001) of een 'kwestie van durf' (Meurs, 2009). Vertrouwen leidt niet tot minder onzekerheid, maar tot een acceptatie van deze onzekerheid (Spronk et al. 2017; Stoopendaal & Bouwman, 2018). Als we vertrouwen geven, doet men daarmee ook een beroep op de moraliteit van de ander om dit vertrouwen niet de beschadigen (Stoopendaal & Bouwman, 2018; Möllering 2001). Op deze manier verbindt vertrouwen en versterkt het de maatschappelijke cohesie (Stoopendaal & Bouwman, 2018).

Vertrouwen is niet statisch maar een proces (Khodyakov, 2007). Het is de basis voor een relatie, maar het wordt ook gevormd dóór de relatie (Nootboom, 2006). Het is een proces waarbij men in het heden voortdurend een inschatting maakt over de betrouwbaarheid van het gedrag in de toekomst, waarbij men gebruik maakt van de reputatie en ervaringen op het gebied van eerlijkheid en moraliteit vanuit het verleden (Khodyakov, 2007). Omdat het gaat over het maken van een inschatting van het vertrouwen in de toekomst, baseert men op ervaringen vanuit het verleden. Dit is echter een hypothese waarbij er altijd het risico aanwezig is dat het anders uitpakt. Er moet iets gebeuren voordat deze sprong gewaagd wordt. Vertrouwen geven moet verdiend worden met betrouwbaarheid. Vertrouwen is de reactie van de één op de betrouwbaarheid van de ander (Stoopendaal & Bouwman, 2018; Nootboom 2017). Bij het groeien van vertrouwen is er sprake van een relationeel proces en speelt wederkerigheid een rol (Stoopendaal & Bouwman, 2018).

Vertrouwen is gericht en gebaseerd op verstand, informatie en ervaring (Stoopendaal & Bouwman, 2018; Nootboom, 2017). Het proces waarin vertrouwen groeit is continu. Er wordt steeds een afweging gemaakt (Meurs, 2014). Een afweging over de betrouwbaarheid van de ander, waarbij verleden, heden en toekomst een rol spelen (Stoopendaal & Bouwman, 2018; Khodyakov 2007). Een afweging om vertrouwen te kunnen rechtvaardigen (Verstegen & Wagenveld, 2017) en hierover rationeel te kunnen redeneren. In deze afweging onderzoekt men de betrouwbaarheid van de ander of de organisatie (Six, 2010). Men onderscheidt in de te verwachten acties van de ander twee factoren waar deze betrouwbaarheid op gebaseerd wordt, intenties en competenties (Stoopendaal & Bouwman, 2018; Six, 2010; Das & Teng, 2011). Competenties zijn de cognitieve en instrumentele kant van vertrouwen. Heeft de organisatie de vaardigheden, kwalificaties en expertise om 'de klus' aan te kunnen? Intenties betreffen de normatieve en affectieve kant van vertrouwen (Meurs, 2009). Heeft de zorgorganisatie de intentie om rekening te houden met de ander en de regels na te leven (Six, 2010), heeft men goede bedoelingen? Meurs (2009) voegt hier ook prestaties aan toe. Om te kunnen vertrouwen moet het bewijs geleverd worden door de gebleken prestaties (Meurs, 2014). In het maken van de afweging is het van belang alle drie de dimensies in te schatten en niet enkel te focussen op prestaties. Dit zou juist wantrouwen in de hand kunnen werken (Meurs, 2014). Wanneer betrouwbaarheid hoog wordt ingeschat kan vertrouwen steeds meer toe nemen en wordt het vanzelfsprekend, waardoor zich men niet de hele tijd hoeft af te vragen of de ander wel te vertrouwen is. Andersom geldt ook, als de betrouwbaarheid niet hoog of afwezig is, is het naïef om vertrouwen te schenken (Six, 2010).

Het is een wederkerig proces, het gaat dus niet enkel om vertrouwen van het gemeentelijk toezicht in jeugdzorgorganisaties. Als jeugdzorgorganisaties vertrouwen hebben in de prestaties, competenties en intenties van de gemeentelijke toezichthouder zijn zij eerder geneigd de regels na te leven, omdat zij de legitimiteit en autoriteit van de toezichthouder aanvaarden (De Vries 2016). De betrouwbaarheid van de toezichthouder groeit als zij procedureel rechtvaardig zijn, deskundigheid tonen en hun eigen regels voorleven (Bouwman & Stoopendaal, 2018). Hiermee is de wederkerigheid in de relatie rond. Vertrouwen ontstaat in een relatie, het is een wederkerig proces met wederzijdse beïnvloeding. Dit betekent dat beiden door de eigen betrouwbaarheid te vergroten de betrouwbaarheid van de ander kunnen verhogen. Je kunt stellen dat zo beiden verantwoordelijk zijn om niet in een spiraal van wantrouwen en straffen te komen (Bouwman & Stoopendaal, 2018).

2.3 Controle

Vertrouwen groeit middels een continu proces, waarbij er steeds een afweging wordt gemaakt over de betrouwbaarheid van de ander. Binnen de jeugdzorg wordt deze betrouwbaarheid getoetst doordat jeugdzorgorganisaties verantwoording afleggen aan de gemeente over hun intenties, competenties en prestaties. Deze verantwoording wordt afgelegd middels prestatie-indicatoren,

protocollen en contracten aan de gemeentelijke toezichthouder. Dit vormt weer een zekere mate van controle.

Controle is een proces van regulering en monitoring (Das & Teng, 2001), een gedragsbeïnvloeding gericht op het bereiken van organisatiedoelstellingen en het kunnen reduceren van risico's (Verstegen & Wagenveld, 2017). De motivatie van werknemers wordt dusdanig beïnvloed zodat zij zich gedragen op een manier waarop de organisatiedoelstellingen behaald kunnen worden (Van der Kolk, 2016). In samenwerkingsrelaties kan controle worden bereikt door bestuursstructuren, contractuele afspraken, regelingen of andere informele mechanismen (Das & Teng, 2001). Dit wordt formele controle ofwel hard-controls genoemd (Kapitein & Vink, 2012). Controle is eveneens een manier om risico's te reduceren. We willen risico's verminderen door ze voorspelbaar te maken (Meurs, 2009).

2.4 Relatie controle en vertrouwen

Voorgaande maakt duidelijk dat vertrouwen en controle steeds in relatie met elkaar staan. Deze relatie is echter complex (Van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2006). In de jeugdzorg die niet zonder risico is, is durf en lef nodig om te vertrouwen. Echter als een incident in de media komt worden er maatregelen getroffen en vervalt men in de risico-regelreflex. Er is geen sprake van vertrouwen, maar van (laag) wantrouwen (Rousseau et al. 1998). Ondanks dat zowel gemeenten als jeugdzorgorganisaties binnen de jeugdzorg willen werken vanuit vertrouwen, grijpt men naar controle als het 'mis' gaat. Risico's worden niet geaccepteerd en men schiet in controle om de risico's te reduceren. In deze situatie wordt de mate van controle enkel groter. Er zijn verschillende onderzoeken die aangeven dat te veel (formele) controle een averechts effect heeft op motivatie, waardoor doelstellingen mogelijks juist niet gehaald worden. Kapitein en Vink (2012) beargumenteren dat er positieve effecten zijn van controle, maar dat deze omslaan in negatieve effecten als de controledichtheid (omvang en aantal van de controle) toeneemt. De positieve effecten zijn dat men gewenst gedrag vertoont doordat men geïnformeerd en gemotiveerd is en men zich voldoende toegerust voelt om te doen wat verwacht wordt. De negatieve effecten zijn echter een passieve houding, waarbij men te veel gaat vertrouwen op de controle, men zich minder verantwoordelijk voelt en onverschillig wordt. En een aversieve houding, waarbij men de controle ervaart als belerend, wantrouwend en beknellend. Deze twee negatieve effecten ontstaan met name doordat de controle de autonomie beperkt. Een te veel aan controle lijkt een demotiverende werking te hebben (Verstegen & Wagenveld, 2017). Ook Van der Kolk (2016) vindt in zijn onderzoek dat formele controle die te sterk gericht is op resultaatsturing als risico heeft dat medewerkers minder gemotiveerd zijn en meer het eigen belang gaan najagen.

Toch lijkt enige mate van controle wel nodig te zijn. Steeds vaker komen er aanwijzingen uit onderzoek naar voren dat controle en vertrouwen elkaar kunnen versterken (Six, 2010). Controle zorgt ervoor dat risico's van gedrag waarin men handelt vanuit eigen belang vermindert worden (Van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2006). En het onderzoek van Coletti, Sedatole en Towry (2005) toont aan dat binnen samenwerkingsrelaties anderen meer als betrouwbaar worden ingeschat als er formele controle wordt gehanteerd, dan wanneer deze controle er niet is. Dit zorgt ervoor dat men eerder geneigd is een samenwerking met elkaar aan te gaan en dit zorgt er vervolgens juist voor dat vertrouwen opgebouwd wordt. De aanwezigheid van formele controle zorgt ervoor dat op rationele wijze een afweging gemaakt kan worden over betrouwbaarheid van de ander op het gebied van intenties, competenties en prestaties. Deze informatie aangevuld met ervaringen zullen ervoor zorgen dat het vertrouwen kan groeien. Dit vertrouwen is nodig om de risico's die nu eenmaal aanwezig blijven in de jeugdzorg te durven accepteren (Verstegen & Wagenveld, 2017).

Eerder is gesteld dat vertrouwen ontstaat in een relatie, het is een wederkerig proces met wederzijdse beïnvloeding (Stoopendaal & Bouwman, 2018). Dit betekent dat als jeugdzorgorganisaties de verantwoordelijkheid nemen om hun eigen betrouwbaarheid te vergroten, ze het vertrouwen van de gemeenten kunnen winnen en vice versa (De Vries 2016). Een manier om de betrouwbaarheid van jezelf te vergroten is te verantwoorden via formele controlesystemen dat je betrouwbaar bent. Kortom, in een publieke sector als de jeugdzorg blijft controle en verantwoording nodig. Het gaat er dus niet om of er controle nodig is, maar het gaat erom hoe de jeugdzorgorganisaties de controle ervaren. In de situatie dat er veel controle is, kan dit ervaren worden als wantrouwen en worden maatregelen ervaren als beknellend en een afgedwongen naleving, die geen ruimte geeft voor eigen verantwoordelijkheid en vrijwillige naleving gedreven door de intrinsieke motivatie om het goede te doen (Six, 2010; Kapitein & Vink, 2012). Dit werkt strategisch gedrag en opportunistisch gedrag van jeugdzorgorganisaties in de hand. Jeugdzorgorganisaties houden zich aan de regels en de afvinklijstjes, zonder dat dit inhoudelijk kwaliteit oplevert. Hierdoor gaat de betrouwbaarheid en de kwaliteit van zorg juist omlaag (Stoopendaal, 2016; Van der Kolk, 2016; Stoopendaal & Bouwman, 2018).

2.5 Zelfdeterminatietheorie (*Self-Determination Theory*)

Controle en vertrouwen staan in relatie met elkaar en kunnen elkaar versterken. Binnen de verantwoording is een mate van controle nodig om doelstellingen te behalen, risico's te reduceren en om je eigen betrouwbaarheid aan te tonen. Echter wordt er vaak doorgeslagen in de mate van controle vanuit het willen voorkomen van incidenten. Als de jeugdzorgorganisaties de mate van controle als wantrouwend en beknellend ervaren dan beperkt dit de autonomie en eigen verantwoordelijkheid van jeugdzorgorganisatie en blokkeert het juist de intrinsieke motivatie om het goede te willen doen en werkt het enkel strategisch en opportunistisch gedrag in de hand (Van der Kolk, 2016; Six, 2010; Kapitein & Vink, 2012). Hier zit de blinde vlek. Lang dacht men dat medewerkers met name worden gedreven door extrinsieke motivatie en hun gedrag beïnvloed kan worden door beloningen en straffen (Verstegen & Wagenveld, 2017). Echter de 'crowding out theory' geeft aan dat externe motivatie of beloning de intrinsieke motivatie ondermijnt, dit doordat externe motivatie de eigenwaarde en zelfbeschikking vermindert, waardoor men zich niet meer zelf verantwoordelijk voelt (Frey & Jegen, 2001).

De zelfdeterminatietheorie (*Self-Determination Theory*), ontwikkeld door Deci en Ryan (1985; 2000), ligt hieraan ten grondslag. De zelfdeterminatietheorie (ZDT) gaat ervanuit dat mensen evolueren naar een meer authentiek functioneren op individueel als sociaal niveau. Deze actieve groeitendens ontstaat enkel als zij zich in een stimulerende omgeving begeven. Werknemers functioneren optimaal als zij uitgedaagd worden en de ruimte krijgen voor uitdagende activiteiten. Wanneer werknemers te maken krijgen met een controlerende omgeving zal dit de groei blokkeren en gevoelens van frustratie veroorzaken (Van de Broeck, Vansteenkiste, Witte, Lens & Andriessen 2009). De ZDT theorie is een macrotheorie van menselijke motivatie. De theorie stelt dat zowel de prestaties van mensen als hun welzijn worden beïnvloed door het soort motivatie dat zij hebben. De ZDT theorie maakt een onderscheid tussen intrinsieke en extrinsieke motivatie. Bij intrinsieke motivatie wordt de motivatie voor bepaald gedrag getriggerd vanuit iemand zelf. Medewerkers willen zelf activiteiten uitvoeren. Het zorgt voor behoeftebevrediging, het ontstaat uit de waarden en interesses van werknemers zelf. Deze motivatie leidt tot medewerkers die beter presteren, betrokken en meer gezond zijn. Bij extrinsieke motivatie wordt de motivatie voor gedrag getriggerd door externe beloningen of straffen. Men wordt op een bepaalde manier gedwongen of gecontroleerd. Deze motivatie leidt tot verminderd functioneren en verminderd welzijn (Van de Broeck, 2009; Deci, Olafsen & Ryan, 2017). Vervolgens stelt de ZDT dat er drie psychologische

basisbehoeften zijn die de intrinsieke motivatie kunnen versterken: Het ontwikkelen van competenties, verbondenheid en autonomie (Deci, Olafsen & Ryan, 2017; Verstegen & Wagensveld, 2017). In veel onderzoeken is bevestigd dat wanneer deze basisbehoeften ingevuld worden werknemers optimaal functioneren, zowel in welzijn, positieve attitude als coöperatief en productief gedrag. Interventies die deze behoeften tegenwerken zullen leiden tot minder positieve uitkomsten (Van de Broeck et al. 2009). Het kunnen ontwikkelen van competentie houdt in dat medewerkers graag competent of effectief willen zijn doordat werkgevers met hen in gesprek gaan over de verwachtingen die ze stellen en het resultaat dat ze wensen (Deci & Ryan, 2000). Autonomie houdt in dat werknemers de vrijheid ervaren om te experimenteren met eigen gedrag en zich niet onder druk gezet en gedwongen voelen om zich te gedragen zoals voorgeschreven (Deci, Olafsen & Ryan, 2017). Het gevoel van vrijheid kan verkregen worden als werknemers het gevoel hebben zelf (mee) te kunnen beslissen of keuzevrijheid krijgen (Van de Broeck et al. 2009). Echter ook bij taken die opgelegd worden kan men zich autonoom voelen, als de opgelegde taak maar samen gaat met een duidelijke uitleg over de waarde en het waarom van de taak (Van den Broeck, 2016). Verbondenheid houdt in: Het kunnen opbouwen van positieve relaties, deel uitmaken van een hecht team en persoonlijke gedachten en gevoelens kunnen delen met collega's (Van de Broeck et al. 2009).

Wanneer er een hoge mate van (formele) controle wordt ervaren zal dit de autonomie beperken doordat de vrijheid om te kunnen experimenteren wordt ingeperkt. Tevens wordt de mogelijkheid ontnomen om eigen verantwoordelijkheid te nemen. En doordat de regels het gedrag al voorschrijven, wordt het verder ontwikkelen van competenties niet gestimuleerd (Verstegen & Wagensveld, 2017). Ook hier weer is het goed te noemen dat het gaat om hoe men de controle ervaart. Wanneer het wordt ervaren als het bepalen van gedrag, is er sprake van inperking van de autonomie en heeft de controle een ondermijnd effect op de intrinsieke motivatie. Als de controle echter ook feedback bevat die tegemoetkomt aan de behoefte aan competentie kan het de intrinsieke motivatie juist verhogen (Deci, Knoester & Ryan, 1999). Medewerkers voelen zich dan gestimuleerd om kritisch naar de eigen prestaties te kijken en zelf tot verbeteringen te komen.

Kortom, in de relatie waarin controle en vertrouwen elkaar kunnen versterken, is het van belang tegemoet te komen aan de basisbehoeften competentie, autonomie en verbondenheid. De ZDT gaat vooral over individuele mensen of medewerkers en het aansturen van individueel gedrag binnen organisaties. De verwachting is echter dat de ZDT ook van toepassing is op organisatieniveau en het verklaart waarom binnen de verantwoordingsdynamiek een teveel aan controle een averechts effect kan hebben. Dit is echter nog niet onderzocht.

Als jeugdzorgorganisaties de waarden, normen en regels binnen de verantwoording als noodzakelijk, nuttig en redelijk accepteren, zal de mate van controle niet als wantrouwend en beknellend ervaren worden. Een regelmatige dialoog tussen jeugdzorgorganisaties en gemeenten over het belang van en de betekenis die gegeven wordt aan de (formele) controle en verantwoording zal eraan bijdragen dat jeugdzorgorganisatie autonomie ervaren (Six, 2010). Jeugdzorgorganisaties zullen dan de ruimte voelen om hun eigen professionele verantwoordelijkheid te dragen (Verstegen & Wagensveld, 2017). Een andere voorwaarde is dat de wijze van evalueren, beoordelen, belonen en straffen als rechtvaardig wordt beschouwd door de jeugdzorgorganisaties en positieve dan wel opbouwende feedback oplevert waarmee zij hun competenties kunnen ontwikkelen. Ook hier speelt een rol in hoeverre jeugdzorgorganisaties worden betrokken bij de interpretatie van en het betekenis geven aan de prestaties die geëvalueerd, beoordeeld en eventueel bestraft worden. Als laatste is het van belang dat de jeugdzorgorganisaties het gevoel hebben dat de gemeente het beste met hen voor heeft en ze hen benaderen vanuit vertrouwen, waardoor gevoel van verbondenheid ontstaat (Six, 2010).

2.6 Samenwerking

Binnen de verantwoordingsdynamiek is er een spanning herkenbaar tussen de mate van controle en de mate van vertrouwen. De relatie tussen controle en vertrouwen is complex (Van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2006). In de literatuur wordt benoemd dat ze elkaar kunnen versterken (Six, 2010). De vraag is echter wat is dan een juiste balans tussen vertrouwen en controle? Wat in de literatuur terug te vinden is, maar wat nog minder goed onderzocht lijkt, is dat de juiste balans tussen controle en vertrouwen gevonden kan worden door een open dialoog met elkaar te voeren. Eerder hebben we gezien dat regels opgelegd mogen worden, maar of de regel effectief is dient onderwerp van gesprek te zijn (Weggelaar, van de Bovenkamp & Bal, 2016; Meurs, 2014). Vervolgens is middels de ZDT besproken dat in de relatie waarin controle en vertrouwen elkaar kunnen versterken, het van belang is tegemoet te komen aan de basisbehoeften competentie, autonomie en verbondenheid. Dit schept de verwachting dat een regelmatige dialoog tussen jeugdzorgorganisaties en gemeenten over het belang van en de betekenis die gegeven wordt aan de (formele) controle en verantwoording eraan kan bijdragen dat jeugdzorgorganisatie competentie, autonomie en verbondenheid ervaren (Six, 2010). Jeugdzorgorganisaties zouden dan de ruimte kunnen voelen om hun eigen professionele verantwoordelijkheid te dragen en deze te delen met de gemeenten (Verstegen & Wagenveld, 2017) en tevens zullen ze begrijpen hoe bepaalde prestaties geëvalueerd, beoordeeld en eventueel bestraft worden. En als laatste is de verwachting dat de dialoog eraan kan bijdragen dat men verbondenheid voelt en hierdoor het onderlinge vertrouwen kan groeien (Six, 2010).

Een dialoog tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties lijkt nodig om de balans te vinden tussen de mate van controle en de mate van vertrouwen binnen de verantwoordingsdynamiek. Hierbij wordt de relatie tussen jeugdzorgorganisaties en gemeenten gezien als die van opdrachtnemer en opdrachtgever. Immers de gemeenten zijn verantwoordelijk gesteld voor jeugdzorg en kopen deze in. Zij bekostigen de zorg die geleverd wordt, bepalen de kaders en geven opdracht. De jeugdzorgorganisaties zijn de partijen die de zorg daadwerkelijk leveren. Maar ook de kennis en kunde hebben over wat de meest passende zorg is en deze kunnen uitvoeren (Swagers, 2015). Echter zowel jeugdzorgorganisaties als gemeenten hebben ook eenzelfde ambitie en voelen zich beiden verantwoordelijk voor: Kwalitatieve jeugdzorg (NJI, 2017). Vanuit deze gezamenlijke ambitie lijkt het meer aangewezen om elkaar te zien als partners (Doodkorte, 2021). Partners die beiden hun expertise en verantwoordelijkheden hebben en deze open met elkaar bespreken om zo samen de kwaliteit van jeugdzorg te verbeteren. Kaats en Opheij (2021) hebben een model ontwikkeld waarbij zij vanuit vijf dimensies de succesfactoren schetsen die van toepassing zijn op samenwerking tussen organisaties. Zij benoemen hun visie op samenwerking als volgt: *‘Een samenwerking is kansrijk wanneer mensen en organisaties zich met elkaar weten te verbinden in een betekenisgevend proces dat recht doet aan de belangen en gericht is op een betekenisvolle ambitie. Het is de grote opgave om daarvoor de juiste condities te scheppen.’* (Kaats & Opheij, 2021, p17). Omdat men niet alleen een samenwerkingsrelatie heeft, maar ook een relatie van opdrachtgever en opdrachtnemer spelen er onderling verschillende belangen. Deze ‘dubbele’ relatie tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties zijn voor beiden partijen nog niet vertrouwd (Swagers, 2015). Er lijkt nog te weinig sprake te zijn van een open dialoog over de onderliggende belangen en verwachtingen naar elkaar. De mate waarin de samenwerking waarde oplevert voor zowel gemeenten als jeugdzorgorganisaties wordt nog niet centraal gesteld (Kaats & Opheij, 2021; Swager, 2015). Om een goede samenwerking op te bouwen tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties, moeten beiden in staat zijn een deel van hun autonomie op te geven en het vertrouwen hebben dat men er meer voor terugkrijgt (Kaats & Opheij, 2021). Voor gemeenten betekent dit minder controle en minder sterke sturing op prestaties. Voor jeugdzorgorganisaties betekent dit minder vrijheid in de uitvoerende rol. Opnieuw ontstaat hier de

verwachting dat een balans met elkaar gevonden kan worden door het voeren van een open dialoog met elkaar.

2.7 Conclusie: De twee spanningsvelden verenigd

In de complexe jeugdzorgsector die niet zonder risico's is, is lef nodig om te vertrouwen. Echter uit de literatuur komt naar voren dat men vervalt in de risico-regelreflex als een incident in de media komt. Dit maakt de mate van controle vanuit de gemeente enkel groter. Anderzijds komt uit de literatuur naar voren dat er een mate van controle nodig is om de betrouwbaarheid van de jeugdzorgorganisaties te kunnen verhogen doordat zij zich middels de controle kunnen verantwoorden over hun intenties, competenties en prestaties. Een hogere betrouwbaarheid zorgt ervoor dat organisaties onderling eerder een samenwerkingsrelatie aangaan, waardoor vertrouwen kan groeien. Uit de literatuur komt steeds duidelijker naar voren dat er een relatie bestaat tussen controle en vertrouwen en dat ze elkaar kunnen versterken. Dit scheidt de verwachting dat binnen de verantwoording niet alleen vertrouwen nodig is, maar ook een mate van controle om doelstellingen te behalen, risico's te reduceren en om je eigen betrouwbaarheid aan te tonen. Echter de risico-regelreflex geeft aan dat er vaak doorgeslagen wordt in de mate van controle vanuit het willen voorkomen van incidenten. En als dit gebeurt ervaren jeugdzorgorganisaties de mate van controle als wantrouwend en beknellend, waardoor ze zich beperkt voelen in de autonomie en eigen verantwoordelijkheid wat strategisch en opportunistisch gedrag juist in de hand kan werken. Dit lijkt verklaard te kunnen worden vanuit de zelfdeterminatietheorie. Deze theorie stelt dat er drie psychologische basisbehoeften zijn die de intrinsieke motivatie kunnen versterken: Het ontwikkelen van competenties, verbondenheid en autonomie. Dit zou betekenen dat een te grote mate van controle vanuit de gemeente de autonomie en de mogelijkheid om eigen verantwoordelijkheid te dragen vanuit jeugdzorgorganisaties juist beperkt. Wat een verwachting is, die weinig in de literatuur onderzocht is maar wel hier en daar al benoemd wordt, is dat een regelmatige dialoog tussen jeugdzorgorganisaties en gemeenten over het belang van en de betekenis die gegeven wordt aan de (formele) controle en verantwoording eraan kan bijdragen dat jeugdzorgorganisatie competentie, autonomie en verbondenheid ervaren. Gezien de zelfdeterminatie theorie is de verwachting dat dit ruimte biedt voor eigen verantwoordelijkheid en vrijwillige naleving bij jeugdzorgorganisaties gedreven door de intrinsieke motivatie om het goede te doen.

Vervolgens blijkt uit de literatuur dat gemeenten en jeugdzorgorganisaties niet alleen een verantwoordingsrelatie met elkaar hebben (opdrachtgever, opdrachtnemer), maar ook een samenwerkingsrelatie waarbij beide partijen verantwoordelijk zijn voor kwalitatieve jeugdzorg. Deze twee relaties kunnen in spanning komen met elkaar, omdat zowel gemeenten als jeugdzorgorganisaties naast het gezamenlijke belang (kwalitatieve jeugdzorg) ook verschillende eigen belangen kunnen hebben. Deze onderliggende belangen kunnen op hun beurt weer zorgen voor waakzaamheid in de vertrouwensrelatie. De verwachting is dat opnieuw een open dialoog of samenwerking ervoor kan zorgen dat er transparantie ontstaat in deze verschillende belangen, waardoor intenties van elkaar bekend worden, wat mogelijk het vertrouwen doet toenemen. Vervolgens zou de stap gemaakt kunnen worden om gezamenlijk tot een gedeelde ambitie te komen, waarbij men verantwoording aflegt op deze gezamenlijke ambitie vanuit een balans tussen controle en vertrouwen.

Binnen de verantwoordingssystematiek in de jeugdzorg zijn twee spanningen herkenbaar. De spanning tussen controle en vertrouwen, en de spanning tussen een verantwoordingsrelatie enerzijds en een samenwerkingsrelatie anderzijds. Binnen beide spanningsvelden lijkt een open dialoog én samenwerking een belangrijke rol te spelen. Dit onderzoek probeert de inzichten die

hierop gevormd zijn binnen de literatuur verder uit te diepen, specifiek gericht op de jeugdzorg in Zeeland.

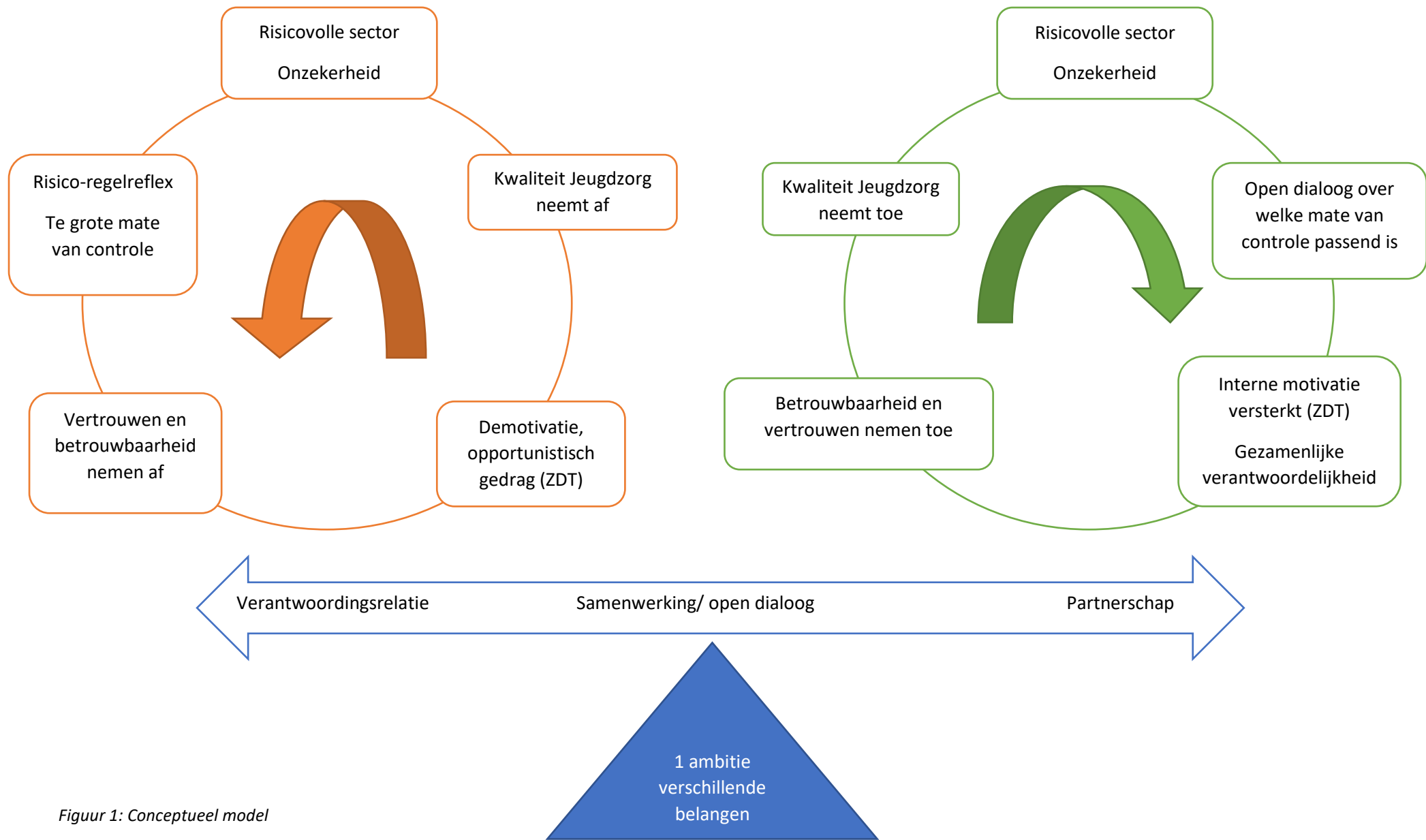
2.8 Conceptueel model

Bovenstaand theoretisch kader wordt ondersteund met het conceptueel model (figuur 1) op pagina 20. Hieronder volgt de beschrijving bij dit conceptueel model:

De oranje en groene cirkel geven de spanning tussen controle en vertrouwen weer. In de oranje cirkel is de neerwaartse beweging zichtbaar wanneer de mate van controle te sterk is. In de risicovolle sector die jeugdzorg is, is men geneigd om de risico's dicht te reguleren. Incidenten zijn echter niet te voorkomen, waardoor regels zich opstapelen. De risico-regelreflex zorgt ervoor dat men doorschiet in de mate van controle en er een stevige verantwoordingsdruk gevoeld wordt. Wanneer de mate van controle groot is, kan dit door jeugdzorgorganisaties ervaren worden als wantrouwen en worden maatregelen ervaren als beknellend. Er is dan sprake van een afgedwongen naleving, die geen ruimte geeft voor eigen verantwoordelijkheid en vrijwillige naleving gedreven door de intrinsieke motivatie om het goede te doen. Dit demotiveert en werkt opportunistisch gedrag van de jeugdzorgorganisaties in de hand. De kwaliteit van de jeugdzorg zal enkel afnemen.

Als gemeenten en jeugdzorgorganisaties echter de stap durven te zetten om een open dialoog te voeren over welke mate van controle passend is, kan men samen terecht komen in de groene cirkel. De onderlinge open dialoog zorgt ervoor dat jeugdzorgorganisaties de waarden, normen en regels binnen de verantwoording als noodzakelijk, nuttig en redelijk accepteren. De open dialoog zal ervoor zorgen dat jeugdzorgorganisaties autonomie ervaren, wat ruimte geeft om hun eigen professionele verantwoordelijkheid te dragen en competenties te kunnen ontwikkelen om aan de normen en waarden te voldoen. Er ontstaat een gezamenlijke verantwoordelijkheid wat maakt dat betrouwbaarheid toeneemt en vertrouwen kan groeien. Dit zal de kwaliteit van de jeugdzorg ten goede komen.

Onderliggend aan deze spanning, is er ook de spanning tussen de verantwoordingsrelatie en de samenwerkingsrelatie tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties. Dit wordt weergegeven door de wip in het conceptueel model. Wanneer men enkel uit zal gaan van de verantwoordingsrelatie en men niet de open dialoog en samenwerking opzoekt zal men te veel op de controle kant komen en verstrikt raken in de oranje cirkel. Echter als het de partijen lukt om met elkaar samen te werken vanuit dezelfde ambitie en verantwoordelijkheid en daarbij open te spreken over onderliggende belangen en verwachtingen naar elkaar, zal het lukken om in de groene cirkel te komen en te werken vanuit partnerschap.



Figuur 1: Conceptueel model

Hoofdstuk 3 Methoden

Hieronder wordt een beschrijving gegeven van het onderzoeksproces. Eerst zal de onderzoeksopzet beschreven worden. Vervolgens zal uitgelegd worden hoe de dataverzameling is verlopen en welke keuzes hierbij gemaakt zijn. Daarna wordt een beschrijving gegeven van het proces van dataverzameling. Waarna de validiteit, generaliseerbaarheid en betrouwbaarheid besproken worden.

3.1 Onderzoeksopzet

Ondanks dat vaak besproken is dat de manier van verantwoording anders moet, is er nog maar weinig bekend over hoe de manier van verantwoording binnen de jeugdzorg ook daadwerkelijk kan veranderen. Dit onderzoek beoogt hieraan een bijdrage te leveren door meer inzicht te verwerven in de relatie tussen controle en vertrouwen en het vermoeden dat samenwerking en een open dialoog een bijdrage zouden kunnen leveren om tot een andere manier van verantwoording te komen. Om dit te kunnen onderzoeken is er gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet, die verkennend van aard is. Kwalitatief onderzoek is geschikt om sociale fenomenen binnen de eigen context in de diepte te kunnen onderzoeken. Waarbij verkennend gekeken kan worden naar onder andere gedrag, sociale-interacties en beleid in organisaties die daaruit voortkomen (Plochg, Juttmann, Klazinga & Mackenbach, 2007). Dit geeft de mogelijkheid om inzichten te verkrijgen hoe de gemeenten en de jeugdzorgorganisaties in Zeeland de huidige manier van verantwoorden ervaren en te verkennen wat de bevorderende en belemmerende factoren zijn in het zoeken naar andere manieren van verantwoorden.

Vervolgens is het onderzoek in de volgende stappen opgezet: eerst is wetenschappelijke literatuur bestudeerd om te komen tot een theoretisch kader wat uitmondt in een conceptueel model. Dit heeft de afbakening van het onderzoek gevormd. Vanuit dit theoretisch perspectief is het empirisch deel van het onderzoek uitgevoerd. De data is verzameld middels een documentanalyse, semigestructureerde interviews en een focusgroep. De resultaten zijn geanalyseerd en vergeleken met het theoretisch kader.

3.1.1 Casestudie: Jeugdzorg in Zeeland

Er is gekozen om specifiek de ervaringen met de manier van verantwoording te onderzoeken binnen de provincie Zeeland. Dit omdat binnen de provincie Zeeland duidelijk de richting is gekozen om toe te werken naar een effectieve samenwerking en hierin ook geïnvesteerd is binnen het gehele jeugdzorglandschap om zo te komen tot een verbetering van de kwaliteit van jeugdzorg. Dit heeft de mogelijkheid gegeven om in te kunnen zoomen op hoe de samenwerking ervaren wordt en wat bevorderend en belemmerend werkt ten opzicht van de relatie tussen controle en vertrouwen en wat belemmerende en bevorderend werkt ten opzichte van de manier van verantwoording.

De onderzoeker werkt in een jeugdzorgorganisatie in de provincie Zeeland. Het is daarom voor de onderzoeker mogelijk om in een kort tijdsbestek zich te verdiepen in en aan te sluiten bij de dagelijkse praktijk. Dit kan voor- en nadelen opleveren, hoe hiermee omgegaan is, wordt besproken in paragraaf 3.4.1.

3.1.2 Kwalitatieve onderzoeksmethoden

Passend bij kwalitatief onderzoek zijn er verschillende onderzoeksmethoden toegepast. Om de verantwoording in de jeugdzorg in Zeeland zo breed mogelijk te bekijken is er datatriangulatie toegepast (Mortelmans, 2020). Dit zorgt ervoor dat de casus vanuit verschillende opzichten bekeken kan worden, wat een meer compleet beeld geeft. Er is gestart met een documentanalyse. Deze is gebruikt om inzicht te verkrijgen in de verantwoordingssystematiek voor de jeugdzorg in Nederland

en specifiek in Zeeland. Hiervoor zijn wettelijke documenten en beleidsdocumenten geanalyseerd. Vervolgens is onderzocht of de spanning tussen controle en vertrouwen en de spanning tussen verantwoordingsrelatie of samenwerkingsrelatie in de documenten naar voren komt en welke richting men hier beleidsmatig in kiest. Vervolgens is middels interviews onderzocht hoe de daadwerkelijke ervaringen met verantwoording, controle, vertrouwen en samenwerking zijn. In de jeugdzorg in Zeeland zijn er grofweg drie partijen die betrokken zijn binnen de verantwoording: de gemeenten, de jeugdzorgorganisaties en Inkooporganisatie Jeugdzorg Zeeland (IJZ). Bij IJZ hebben de Zeeuwse gemeenten de uitvoering van het inkoopproces en de verantwoording belegd. Medewerkers vanuit deze drie partijen zijn geselecteerd om de interviews bij af te nemen. Er is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews waarbij een topic lijst is opgesteld afgestemd op het theoretisch kader. De topiclijst is terug te vinden in bijlage 1. Deze topiclijst is als leidraad voor het gesprek gebruikt, zodat alle belangrijke 'topics' aan bod zouden komen, maar er ook voldoende ruimte was om het interview vrij en afgestemd op de respondent vorm te geven. Dit gaf de mogelijkheid om de respondent vrij te kunnen laten vertellen over de ervaringen, zonder hierbij veel te sturen. Het open karakter zorgde ervoor dat er ook onverwachte inzichten naar voren konden komen. De interviewstijl was informeel en stelde de respondent op zijn of haar gemak. Vervolgens is een groepsinterview ofwel focusgroep georganiseerd, waarbij enkele medewerkers vanuit de drie partijen samen zijn gebracht om het gesprek aan te gaan over het onderzoeksonderwerp (Mortelmans, 2020). In deze focusgroep zijn de tot dan toe verkregen resultaten besproken. Enerzijds met als doel om te checken of de drie partijen zich konden herkennen in de gevonden resultaten. Anderzijds om met elkaar het gesprek te kunnen voeren over de topics en hierbij verdiepende informatie te kunnen ophalen en hier gezamenlijk op te kunnen reflecteren.

3.2 Dataverzameling

3.2.1 Documentanalyse

De dataverzameling is gestart in januari 2023. De documenten zijn voornamelijk gevonden via wetteksten, de website van het Nederlands Jeugd Instituut (NJI) en de website van Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland (IJZ). De doorverwijzingen naar andere documenten die uit deze bronnen naar voren zijn gekomen zijn ook opgezocht. Tevens zijn de documenten opgezocht die in de interviews en in de focusgroep naar voren zijn gekomen. Uiteindelijk zijn er zestien documenten geanalyseerd. Middels de documentanalyse is het antwoord geformuleerd op deelvraag 1: *'Wat is de huidige verantwoordingssystematiek binnen de jeugdzorg in Nederland en hoe ziet deze systematiek eruit in Zeeland?'* en deelvraag 2: *'Wat is de rol van de gemeenten en de jeugdzorgorganisaties binnen de verantwoording?'*

3.2.2 Interviews

Voor de interviews is ervoor gekozen om respondenten te interviewen vanuit de drie eerder genoemde partijen die betrokken zijn bij de verantwoording in de jeugdzorg in Zeeland. Bij de gemeenten is ervoor gekozen om de beleidsmedewerkers jeugd aan te schrijven, omdat zij het meeste met alle facetten van verantwoording in aanraking komen binnen de gemeente. Er is ervoor gekozen om eerst de beleidsmedewerkers aan te schrijven die kernteamlid zijn en een specifieke rol in de doorontwikkeling van de transitieagenda hebben gehad. IJZ heeft ondersteund in het verkrijgen van de namen en contactgegevens van deze mensen. Toen bleek dat hieruit onvoldoende respons terugkwam, zijn alle dertien beleidsmedewerkers van provincie Zeeland aangeschreven om zo tot voldoende respondenten te komen vanuit de gemeenten.

Daarnaast zijn er in Zeeland negen samenwerkingsverbanden waarbinnen de jeugdzorgorganisaties van Zeeland georganiseerd zijn. Deze samenwerkingsverbanden worden vertegenwoordigd door penvoerders. Vanwege deze positie hebben de penvoerders het meest te maken met de verantwoording en zijn zij allen benaderd om te participeren in het onderzoek. Vaak is de penvoerder zelf geïnterviewd. Een enkele keer heeft de penvoerder het verzoek doorgestuurd naar een medewerker met een belangrijke sleutel positie ten opzichte van verantwoording. Dit heeft de data enkel verrijkt.

Naast de gemeenten en de jeugdzorgorganisaties is ook de input vanuit IJZ belangrijk voor dit onderzoek. Daarvoor is IJZ gecontacteerd om te vragen welke medewerker het beste als participant zou kunnen deelnemen aan het onderzoek.

Alle respondenten zijn per mail benaderd. Wanneer dit geen respons gaf is een herhaalmail gestuurd, waar dit mogelijk was is er telefonisch contact opgenomen. Ondanks de investering heeft uiteindelijk niet iedereen gehoor gegeven aan het verzoek tot deelname. Ook hebben enkele respondenten het verzoek afgewezen. Gezien het kleine medewerkersbestand en de beperkte arbeidscapaciteit is één medewerker van IJZ benaderd en geïnterviewd. Uiteindelijk zijn er twaalf respondenten geïnterviewd, waarvan vijf vanuit de gemeenten, zes vanuit de jeugdzorgorganisaties en één vanuit het IJZ. Een overzicht van de respondenten is in bijlage 3 opgenomen.

De respondenten hebben de keus gekregen om de interviews online of face to face te doen, waarbij alle respondenten gekozen hebben voor een online ontmoeting. Van de interviews zijn allemaal geluidsopnames gemaakt, nadat de respondenten hiervoor hun akkoord hadden gegeven. De toestemming is vervolgens ook op de audio-opname opgenomen. De topiclijst (bijlage 1) en de informed consent (bijlage 2) is voorafgaand aan het interview opgestuurd. Er is voor gekozen om de topiclijst voorafgaande aan het onderzoek op te sturen, omdat verantwoording een breed begrip is en respondenten hierdoor een indruk hadden hoe ze hierover bevraagd zouden worden.

3.2.3 Focusgroep

De respondenten vanuit de focusgroep zijn benaderd via agendering in het KOPgroepoverleg. Dit is een regelmatig terugkerend overleg waarin de drie partijen vertegenwoordigd zijn. Uiteindelijk hebben er aan de focusgroep zes respondenten deelgenomen. Drie respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties, twee respondenten vanuit IJZ (twee andere respondenten dan in de interviews) en één respondent vanuit de gemeenten. Drie van de zes respondenten hebben ook meegedaan aan de interviews, drie van de respondenten hebben enkel geparticipeerd in de focusgroep. De focusgroep heeft face to face plaatsgevonden, waarvan een geluidsopname is gemaakt nadat alle respondenten hun akkoord hebben gegeven.

De onderzoeker heeft aan de focusgroep een PowerPoint presentatie gegeven waarin de opzet van het onderzoek en de resultaten kort en bondig zijn weergegeven. Vervolgens is gevraagd of men zich herkent in de resultaten, waarna een discussie is gevoerd over de betekenis van de resultaten. Deze discussie heeft verdiepende resultaten opgeleverd, gericht op de ervaringen en op de aanbevelingen.

Middels de interviews en de focusgroep is het antwoord geformuleerd op deelvraag 3: *‘Hoe ervaren de gemeenten en de jeugdzorgorganisaties de manier van verantwoorden?’* en deelvraag 4: *‘Wat zien de gemeenten en de jeugdzorgorganisaties als goede voorbeelden en wat zien zij als belemmeringen in de balans tussen controle en vertrouwen?’* en deelvraag 5: *‘Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om tot een andere manier van verantwoorden te komen waarbij er een balans tussen controle en vertrouwen is?’*

3.3 Data-analyse

Van alle interviews en de focusgroep is een geluidsopname gemaakt. Deze zijn vervolgens woord voor woord getranscribeerd. In de data-analyse is er gewerkt met wat wel 'abductie' wordt genoemd. Dit betekent dat er enerzijds is geanalyseerd aan de hand van het theoretisch kader, wat men 'deductie' noemt. En anderzijds is er geanalyseerd vanuit empirische waarnemingen, wat men 'inductie' noemt (Mortelmans, 2020). Hierdoor is er steeds tussen de data en de theorie bewogen. Dit zorgde er enerzijds voor dat de analyse open bleef voor nieuwe structuren, anderzijds werd er gericht op herkenning van de structuren uit het theoretisch kader.

Er is gebruik gemaakt van de kwalitatieve methode van coderen. Eerst zijn de hoofdthema's in de interviews en focusgroep gelabeld, wat overeenkomt met een open codering. De labels die hieruit resulteerden zijn met elkaar vergeleken en die labels die bij elkaar hoorde zijn samengevoegd binnen een overkoepelend label. Dit komt overeen met axiaal coderen. Vervolgens is tot een beschrijving van de samenhang gekomen, wat overeenkomt met selectief coderen (Mortelmans, 2020). Als laatste is een vergelijking gemaakt tussen de literatuur en de resultaten uit de interviews en de focusgroep om zo valide conclusies te kunnen trekken. De meer deductieve codes zijn gebaseerd op de begrippen uit het theoretisch kader, zoals: 'Belemmerende factor voor vertrouwen' of 'bevorderende factor voor samenwerking'. Er zijn ook meer inductieve codes gebruikt die soms voor onverwachte bevindingen vanuit de analyse zorgde. Zoals 'ruimte voor de professional', 'taak van de gemeenten', 'negatieve beeldvorming' en 'manier van communicatie'. Waarbij deze sub-sub-codes zijn gekoppeld aan de sub-code 'verantwoordelijkheid', die vervolgens weer is gekoppeld aan de hoofdcodes: 'Belemmering manier van verantwoording' en 'belemmering vertrouwen'. Uiteindelijk zijn er 6 hoofdcodes, 22 sub-codes en 41 sub-sub-codes gebruikt. Voor de codering is Open ATLAS.Ti Web gebruikt.

De documenten zijn gedurende het hele onderzoeksproces geanalyseerd. De documenten zijn steeds gelezen en interessante frases zijn gearceerd. Deze analyse is gebruikt om te achterhalen hoe de verantwoordingssystematiek eruitziet, welke vorm daarvoor gekozen is en welke keuzes er beleidsmatig gemaakt zijn en waarom. De documenten zijn gescand op dezelfde thema's als de interviews en de focusgroep om een vergelijking te kunnen maken tussen hetgeen wat beschreven staat en hetgeen wat ervaren wordt.

3.4 Validiteit, generaliseerbaarheid en betrouwbaarheid

3.4.1 Validiteit

In de kern bedoelen we met validiteit of het onderzoek ook meet wat het beweert te meten (Mortelmans, 2020). Er is gebruik gemaakt van datatriangulatie. Dit houdt in: Het verzamelen van verschillende typen van gegevens (Mortelmans, 2020). Deze datatriangulatie is een manier om de interne validiteit te vergroten. Tevens is er bewust gezocht naar respondenten vanuit de drie betrokken partijen, zowel voor de interviews als voor de focusgroep. Dit zorgt voor een brede blik op de onderzoekscontext. Verder is tijdens de interviews een topiclijst gebruikt die juist flexibel is ingezet om zoveel mogelijk aan te kunnen sluiten bij de respondent. Vervolgens heeft de onderzoeker tijdens het interview voortdurend antwoorden samengevat en is er zoveel als mogelijk doorgevraagd om te voorkomen dat er interpretatiefouten zouden ontstaan. En binnen de focusgroep is er een membercheck gedaan, door te vragen of de resultaten herkenbaar waren voor de respondenten van de focusgroep.

Zoals eerder benoemd is er gekozen voor de jeugdzorgsector in de provincie Zeeland, waar de onderzoeker zelf ook werkzaam is. De geeft voor- en nadelen. Het is voor de onderzoeker een

bekende omgeving, waardoor het mogelijk is om in een kort tijdsbestek zich te verdiepen in de verantwoordingscontext. De geselecteerde respondenten zijn bekend voor de onderzoeker, waardoor deze eerder geneigd zijn te participeren in het onderzoek en mogelijk eerder op hun gemak zijn. Anderzijds kan de onderzoeker ook als mogelijke belanghebbende gezien worden, waardoor respondenten juist terughoudend kunnen zijn. De onderzoeker is daarom steeds transparant geweest over haar positie binnen één van de jeugdzorgorganisaties naar alle respondenten toe en geeft voorafgaand aan de interviews en de focusgroep aan zich op te stellen als een onderzoeker. Er is voortdurend aangegeven dat de respondenten anoniem zouden blijven en alles geanonimiseerd zou worden. Dit heeft de onderzoeker ook strikt aangehouden. Bij de interviews heeft de onderzoeker steeds open vragen gesteld, om zo min mogelijk te sturen in het gesprek. Ook heeft de onderzoeker steeds gecheckt of haar interpretaties overeenkwamen met de mening van de respondent. De onderzoeker heeft enkel informatie gebruikt die via één van de onderzoeksmethoden is opgehaald en heeft zo haar werkzaamheden van het onderzoek gescheiden. De eigen bias van de onderzoeker was dat er meer behoefte zou zijn aan vertrouwen dan aan controle. De onderzoeker was zich bewust van deze bias en heeft vervolgens open gekeken of dit ook de mening was van de respondenten. Uit de interviews bleek dat dit niet zo was voor de respondenten.

3.4.2 Generaliseerbaarheid

De generaliseerbaarheid ofwel de externe validiteit van het onderzoek is beperkt. Er wordt gewerkt met de provincie Zeeland, waarbij de onderzoeksresultaten niet één op één te generaliseren zijn naar andere provincies binnen Nederland. Zo is Zeeland de enige provincie waarin de inkoopregio gelijk is aan de provincie. Ook de sturing op samenwerking waarbij de jeugdzorgorganisaties binnen een samenwerkingsverband moeten samenwerken is niet in alle provincies op dezelfde manier georganiseerd. Anderzijds is de kwaliteitscyclus van de gemeenten en de verantwoording middels KPI's overeenkomstig met de werkwijze bij andere gemeenten.

Toch is het wellicht mogelijk om vanuit de conclusies en aanbevelingen die in dit onderzoek naar vorenkomen de vertaling naar andere provincies binnen Nederland te maken. Het is een uitnodiging aan de lezer om te beoordelen of de inzichten en ervaringen generaliseerbaar zijn naar de eigen setting.

3.4.3 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid betekent dat het onderzoek bij opnieuw uitvoeren dezelfde resultaten geeft (Mortelmans, 2020). Er is gestart met een theoretisch kader. Dit maakt inzichtelijk hoe bepaalde termen gedefinieerd worden en hoe ze onderling gelinkt zijn aan elkaar. Vervolgens is de betrouwbaarheid van het onderzoek verder geborgd door een eenduidige omschrijving van de procedures die zijn gevolgd en de keuzes die zijn gemaakt, onder andere met betrekking tot de onderzoeksopzet en de wijze van coderen. De topiclijst is als bijlage toegevoegd. En als laatste kan genoemd worden dat er in het resultaten hoofdstuk citaten van respondenten zijn opgenomen, waardoor de interpretatie van de onderzoeker inzichtelijk wordt. De respondenten zijn genummerd, dit nummer is achter de citaten gezet. Hierdoor is zichtbaar dat alle interviews gebruikt zijn.

Hoofdstuk 4 Documentanalyse: De huidige verantwoordingsystematiek

In dit hoofdstuk zullen de resultaten besproken worden op deelvraag 1: *Wat is de huidige verantwoordingsystematiek binnen de Jeugdzorg in Nederland en hoe ziet deze systematiek eruit in Zeeland?* En deelvraag 2: *Wat is de rol van de gemeenten en de jeugdzorgorganisaties binnen de verantwoording?* De resultaten op deze deelvragen zijn verkregen door middel van het analyseren van beschikbare beleidsdocumenten. Zo zal er eerst gekeken worden wat er op beleidsniveau beschreven staat. In hoofdstuk 5 zal vervolgens weergegeven worden hoe de betrokkenen dit in de praktijk ervaren.

4.1 Manier van verantwoording binnen de jeugdzorg in Nederland

4.1.1 De rol van de gemeenten en de jeugdzorgorganisaties binnen verantwoording

Vanaf 1 januari 2015 is de Jeugdwet gelanceerd (Staatsblad, 2014, 105). *‘Het doel van dit wetsvoorstel is om het jeugdstelsel te vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever te maken, met het uiteindelijke doel het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving’* (Van Rijn & Teeven, 2014, p.2). Om dit te kunnen bereiken was een transformatie in de jeugdzorg nodig. Met de ingang van de Jeugdwet is de jeugdzorg gedecentraliseerd naar de gemeenten in Nederland (Van Rijn & Teeven, 2014). De gemeenten zijn bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor preventie, voor jeugdzorg en voor de uitvoering van de kindbeschermsmaatregelen en jeugdreclassering (ZonMw, 2018). Dit betekent dat het de verantwoordelijkheid van de gemeente is om ervoor te zorgen dat er een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van jeugdhulp is, met als resultaat het versterken van het opvoedkundig klimaat in gezinnen, wijken, buurten, scholen en kinderopvang (NJI, 2019). Om aan deze verplichting te kunnen voldoen kopen gemeenten hiervoor jeugdzorg in bij jeugdzorgorganisaties, vaak middels een aanbestedingstraject. Jeugdzorgorganisaties leveren vervolgens hulp aan jeugdigen, waarbij zij een indicatie aanvragen bij de gemeente om de geleverde jeugdhulp vanuit de gemeente bekostigd te krijgen.

- **Toezicht op rechtmatigheid**

Qua toezicht is het in de Jeugdwet zo geregeld dat de gemeente verantwoordelijk is voor het toezicht op rechtmatigheid. Dit betekent toezien of er handelingen zijn met zorggeld die in strijd zijn met wet- en regelgeving. De gemeente controleert of de factuur, de afgesproken en de daadwerkelijk geleverde zorg met elkaar overeen komen (VNG, 2017). Gemeenten doen dit door een financiële verantwoording te vragen van de jeugdzorgorganisaties over de productie (geleverde jeugdzorg) met een bijbehorende accountantscontrole. Dit wordt vaak middels het protocol: *‘Algemeen accountantsprotocol financiële productieverantwoording WMO en Jeugdwet 2022’* (I-sociaal domein, 2022) uitgevoerd. Opvallend is dat op het voorblad van dit protocol het volgende staat aangegeven:

Rol, positie en toekomstperspectief van dit protocol

Dit landelijk accountantsprotocol is als tijdelijk hulpmiddel in 2015 geïntroduceerd om drie redenen:

- 1. De informatievoorziening bij en tussen gemeenten en aanbieders was niet op orde.*
- 2. De veelheid van vereisten rond verantwoording en controle via lokale controleprotocollen leidde tot onwerkbaar situaties voor zorgaanbieders en hun accountants waardoor gemeenten controleverklaringen te laat of geheel niet zouden krijgen.*
- 3. De gemeentelijke accountant vraagt om het aantonen van de prestatielevering, wat lastig is voor gemeenten omdat zij niet zelf de ontvanger zijn van de dienstverlening. Het protocol biedt hierin houvast, al zou het niet het enige controlemiddel bij gemeenten moeten zijn.*

In de toekomst dient de accountant geen rol meer te vervullen in de contractrelatie tussen gemeenten en aanbieders. De uitfasering van het gebruik van dit protocol zal in de praktijk gedifferentieerd en gefaseerd plaatsvinden. Dit lijkt in de praktijk langer te duren dan verwacht, vandaar dat dit protocol nog steeds actueel is.

Figuur 2: Tekst op voorblad van algemeen accountantsprotocol financiële productieverantwoording WMO en Jeugdwet 2022' (I-sociaal domein, 2022)

Hieruit lijkt naar voren te komen dat dit protocol een hulpmiddel is geweest bij de start van de jeugdwet en als houvast diende, maar niet de intentie had om dit op deze manier te blijven organiseren.

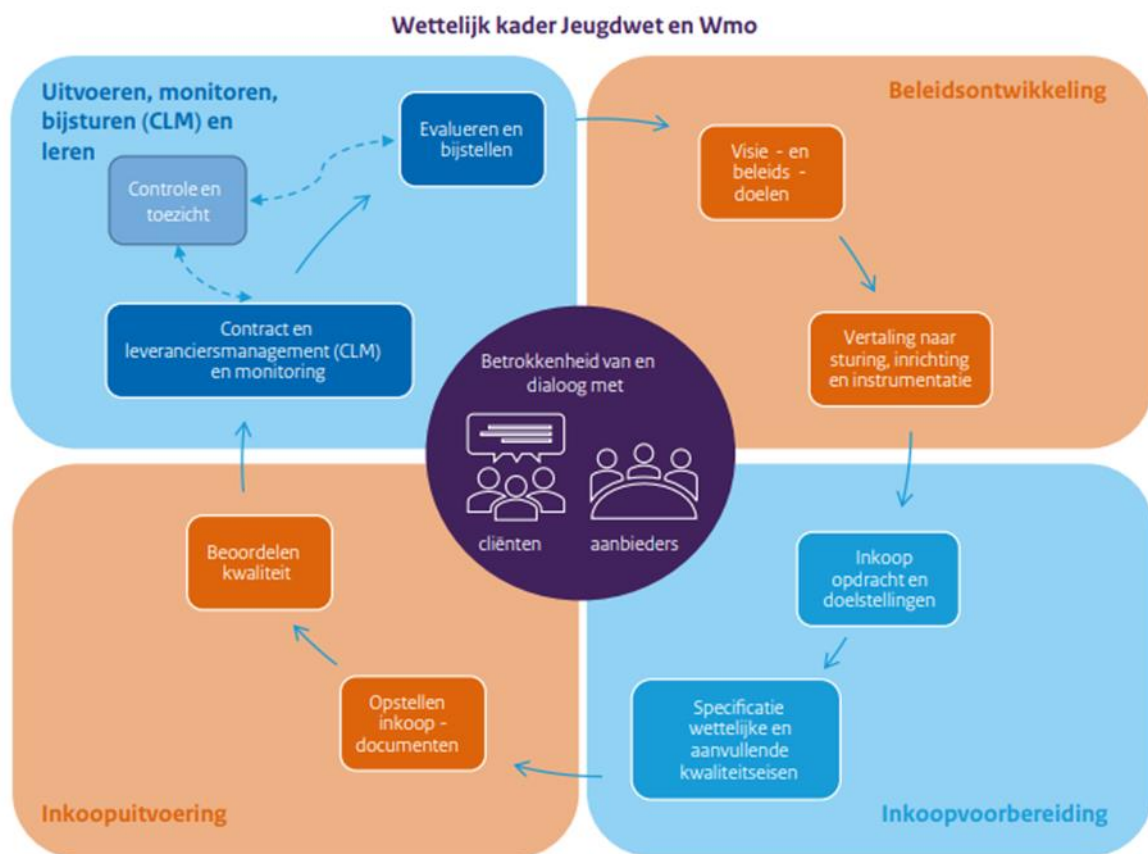
Naast bovenstaande manier, kan rechtmatigheid ook bepaald worden bij de start van een jeugdzorgtraject. Op het moment dat een jeugdige een hulpvraag stelt en er hiervoor een aanvraag komt bij de gemeente, dient een professional de inschatting te maken of jeugdzorg daadwerkelijk nodig is en hiervoor een indicatie (bekostiging) afgegeven mag worden vanuit de gemeente (VNG, 2017).

- Toezicht op kwaliteit

Het toezicht op de kwaliteit van de geleverde jeugdzorg is belegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Wat de kwaliteitseisen zijn waar de IGJ op toeziet is ook vastgesteld in de Jeugdwet (VNG, 2014). De jeugdzorgorganisaties moeten aan verschillende kwaliteitseisen voldoen. Zo hebben zij de verplichting om verantwoorde hulp te bieden, moeten ze een kwaliteitssysteem hebben en moeten zijn toestemming vragen als zij de jeugdzorg willen verlengen (VNG, 2014). Dit betekent echter niet dat de gemeente geen rol heeft in toezicht op kwaliteit. In het kader van contractering, samenwerking, afstemming en monitoring hebben de gemeente wel een rol bij het toezien op en/of controleren van de kwaliteit van de jeugdzorg (VNG, 2017). Hiervoor gelden er kwaliteitsbepalingen voor de gemeenten. Zij moeten kwaliteitseisen stellen bij de inkoop van jeugdzorg, door criteria te formuleren die betrekking hebben op kwaliteit. Er is echter niet bepaald welke kwaliteitseisen zij moeten stellen aan jeugdzorgorganisaties. Het is aan gemeenten zelf om te bepalen hoe zij afspraken maken over de wettelijke kwaliteitseisen en of zij ook andere aanvullende kwaliteitseisen willen stellen. Daarnaast moeten gemeenten een cliëntervaringsonderzoek doen (VNG, 2014).

Het is ook een eis van de Jeugdwet dat gemeenten in hun sociaalbeleidsplan vaststellen welke maatschappelijke resultaten zij willen realiseren, hoe de gemeenten deze maatschappelijke resultaten zullen gaan meten en welke outcomecriteria ofwel outcome-indicatoren men daarvoor zal hanteren. Vervolgens kopen gemeenten de jeugdzorg in bij verschillende jeugdzorgorganisaties waarvan de verwachting is dat deze een bijdrage zullen leveren om het maatschappelijke resultaat te kunnen behalen (Verhaar, 2020). Via het inkoopproces proberen gemeenten te sturen op het maatschappelijke resultaat, ofwel te sturen op de kwaliteit van zorg. Deze sturing is in ontwikkeling (VNG, 2014). Kwaliteit is dus een onderdeel van de beleidscyclus binnen de gemeenten (zie ook figuur 3). Hieruit zou je kunnen concluderen dat gemeenten en jeugdzorgorganisaties een samenwerking aangaan van opdrachtgever en opdrachtnemer, waarbij de opdrachtgever controleert of de opdrachtnemer doet waarvoor hij gecontracteerd is.

Beleidscyclus kwaliteit (waarbinnen inkoop is ingebed)



Figuur 3 : Beleidscyclus kwaliteit (Verhaar, 2020)

4.1.2 Sturen op kwaliteit en het maatschappelijke doel

Sturen op kwaliteit en het behalen van het maatschappelijke doel kan door gebruik te maken van prestatie-indicatoren. *‘Een prestatie-indicator is een meetlat om de kwaliteit van de zorg op een aspect zichtbaar te maken’* (NJI, 2017). Een indicator staat niet op zichzelf, maar is altijd onderdeel van een kwaliteitscyclus. Een cyclus voor het aantoonbaar maken van kwaliteit die de mogelijkheid biedt om aan continue kwaliteitsverbetering te doen. De kwaliteitscyclus is rond wanneer men ook consequenties verbindt aan de resultaten. Als het resultaat tegenvalt zullen er verbeteracties worden ingezet, positieve resultaten dienen uitgebreid en versterkt te worden. Zo ontstaat een op kwaliteit gericht meet- en verbeterbeweging, zo stelt het NJI (2014). In de beleidscyclus van de gemeente (figuur 3) is dit het blok ‘uitvoeren, monitoren, bijsturen en leren’. Dit gebeurt via de contract- en leveranciersmanagement (CLM). De informatie die de prestatie-indicatoren opleveren geven een duiding over de mate waarin de zorgorganisaties voldoen aan de kwaliteitseisen en of zij kwaliteit realiseren (Verhaar, 2020).

Er zijn veel prestatie-indicatoren te bedenken voor het jeugddomein. Welke prestatie-indicatoren gebruikt worden, kunnen gemeenten zelf bepalen. Echter doordat alle gemeenten die zelf bepalen, wordt gezien dat de administratieve lasten toenemen voor jeugdzorgorganisaties. Immers jeugdzorgorganisaties werken vaak in een gebied met verschillende gemeenten. De Vereniging Nederlandse Gemeente (VNG) en de brancheorganisaties jeugdhulp hebben met de steun van het Nederlands Jeugdinstituut drie geharmoniseerde outcome-indicatoren vastgesteld (NJI, 2019). Een outcome-indicator is een indicator die rechtstreeks meet of een missie of de nagestreefde outcome wordt bereikt. Outcome kan in dit geval vertaald worden als ‘doeltreffendheid’, ‘nut’, ‘effect’ of ‘invloed’ (NJI, 2017). De harmonisatie zorgt voor vereenvoudiging. Er wordt maar op één manier informatie aangeleverd, en de informatie komt overeen met elkaar. Deze eenduidigheid zorgt ervoor dat het evaluerend gesprek over de cijfers vanuit de outcome-indicatoren direct kan gaan over de inhoud achter de cijfers (NJI, 2019). De geharmoniseerde basisset bestaat uit de indicatoren: Uitval van cliënten, tevredenheid van cliënten over het nut van de jeugdhulp en doelrealisatie van de jeugdhulp (NJI, 2019)

Afspraken over de harmonisatie van de indicatoren zijn in 2016 gemaakt en in 2017 is de implementatie begonnen. Onderzoek van het NJI (2019) laat zien dat zowel gemeenten als jeugdzorgorganisaties de geharmoniseerde outcome-indicatoren kennen. Veel jeugdzorgorganisaties registreren ook al geruime tijd op de outcome-indicatoren. De indicatoren worden echter nog beperkt gebruikt in het gesprek tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties (NJI, 2019). Gemeenten kunnen outcome-indicatoren opvragen bij jeugdzorgorganisaties. Daarnaast kan een deel van de data voor outcomecriteria ook opgehaald worden bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) (VNG, 2014).

Kortom, via de prestatie-indicatoren of outcome-indicator kunnen gemeenten verantwoording vragen aan jeugdzorgorganisaties. Een proces waarbij jeugdzorgorganisaties inzicht geven in hun prestaties en geleverde zorg. Vervolgens hebben gemeenten en jeugdzorgorganisaties een evaluerend gesprek over de uitkomst van de verantwoording om te bepalen welke zaken versterkt of verbeterd kunnen worden om de kwaliteit van zorg te doen toenemen en de vooraf opgestelde maatschappelijke resultaten te kunnen behalen (NJI, 2019).

Het NJI heeft een tool ontwikkeld, waarin staat hoe je als gemeenten en jeugdzorgorganisaties samen in gesprek kunt gaan over de cijfers (NJI, z.j.). Net als in de andere documenten valt ook in dit document weer op dat men schrijft *‘Focus op samenwerking helpt hierbij. Neem zo nodig de tijd om kennis met elkaar te maken. Zo krijgt iedereen zicht op elkaars wensen, knelpunten en mogelijkheden.*

Benoem het gezamenlijk belang en wees bewust nieuwsgierig naar elkaars standpunten en zienswijzen. (NJI, z.j., p.6). Dit lijkt te suggereren dat men uitgaat van een samenwerkingsrelatie of partnerschap tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties.

En ook in de 'Handreiking kwaliteitscriteria jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning voor inkoop' wordt het belang van een continue dialoog benoemd (Verhaar, 2020). Hierin wordt aangegeven dat wat kwaliteit is, lastig te bepalen is. Om dit te kunnen bepalen wordt er als oplossing aangedragen dat er een continue dialoog dient te zijn tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties over wat kwaliteit is. Kwaliteit komt tot stand in de driehoek tussen de cliënt, de gemeente en de jeugdzorgorganisatie. Waarbij de cliënt, diegene is die zorg ontvangt, maar deze niet betaalt. Het vergt inspanning van de gemeente, en de jeugdzorgorganisatie om te weten hoe de cliënt de kwaliteit van hulp en ondersteuning ervaart. Kwaliteit is niet makkelijk meetbaar te maken. Het laat zich niet vangen in criteria en zit vooral in de professional en in het proces (Verhaar, 2020). Om cijfers duiding te geven is het belangrijk er het gesprek over te voeren (NJI, z.j.). Ketenbureau I-sociaal domein (2020) heeft zelfs een handreiking genaamd 'Dialoog. Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein' gepubliceerd. Waarin zij benoemen dat een continue dialoog gericht op partnerschap en samenwerking nodig is om een kwalitatief goede jeugdzorg te kunnen ontwikkelen (I-sociaal domein, 2020). Er is een partnerschap waarbij gemeenten de financiële middelen verdelen en de kaders en voorwaarden bepalen. De jeugdzorgorganisaties hebben echter de inhoudelijke kennis om de jeugdzorg zodanig uit te voeren dat het resultaat oplevert en hebben nood aan autonomie en verantwoordelijkheid om dit in de praktijk te kunnen brengen (Swagers, 2015). Een dialoog helpt om begrip te krijgen voor elkaars dilemma's en uitdagingen en deze in elkaar te kunnen vervlechten (I-sociaal domein, 2020). Gemeenten en jeugdzorgorganisaties hebben elkaar nodig om stappen te zetten en te kunnen bepalen wat echt belangrijk is en hoe toegewerkt kan worden naar het voorop gestelde doel en te komen tot een kwalitatieve jeugdzorg. Waarbij benoemd wordt dat het gesprek of een dialoog enkel lukt als men een open houding heeft, belangen zouden een dialoog in de weg kunnen zitten. En er wordt benoemd dat een dialoog minder gericht is op controle en ontstaat vanuit het idee van kwalitatieve zorg (I-sociaal domein, 2020).

4.1.3 Samenvattend: Twee verschillende samenwerkingsrelaties met een open dialoog als oplossing

Enerzijds hebben de gemeenten en de jeugdzorgorganisaties een samenwerking van opdrachtgever en opdrachtnemer. De gemeente is verantwoordelijk voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van de jeugdzorg. Om aan deze verantwoordelijkheid te kunnen voldoen kopen zij zorg in bij jeugdzorgorganisaties. De gemeente bepaalt in hun sociaalbeleidsplan welke maatschappelijke resultaten zij willen realiseren. Vervolgens kopen zij de zorg in bij de jeugdzorgorganisaties waarvan zij verwachten dat deze een bijdrage zullen leveren aan het maatschappelijk resultaat en vervolgens proberen zij middels verantwoording te sturen op het maatschappelijke resultaat ofwel de kwaliteit van de zorg. Echter ook jeugdzorgorganisaties hebben de verantwoordelijkheid om aan kwaliteitseisen te voldoen en dienen verantwoorde jeugdzorg te bieden. Daarbij hebben zij de inhoudelijke kennis om de jeugdzorg zodanig uit te voeren dat het resultaat oplevert. Om dit te kunnen hebben zij nood aan autonomie en verantwoordelijkheid om dit in de praktijk te brengen. Er kan gesteld worden dat gemeenten en jeugdzorgorganisaties zich beide verantwoordelijk voelen voor de kwaliteit van jeugdzorg (NJI, 2017). Daarmee lijkt er niet alleen een relatie van opdrachtgever en opdrachtnemer te bestaan tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties, maar ook een samenwerkingsrelatie of een partnerschap om samen te kunnen komen tot de gezamenlijke ambitie, een kwalitatief jeugdzorg aanbod wat leidt tot het behalen van de maatschappelijke resultaten. Verschillende documenten spreken vervolgens over de noodzaak van een open dialoog om middels

data en het gesprek achter deze cijfers tot een verbetercyclus te komen. Ook om de verschillende onderliggende belangen transparant te maken en tot een gezamenlijke ambitie te kunnen komen.

4.2 Manier van verantwoording in de jeugdzorg binnen provincie Zeeland

4.2.1 Situatieschets Zeeland

Zeeland kent in haar provincie dertien gemeenten. Vanaf de start van Jeugdwet in 2015 zijn de dertien Zeeuwse gemeenten gestart met het proces om te komen tot een duurzame en robuuste inrichting van het specialistisch zorglandschap voor de jeugd. De Colleges van B&W van de Zeeuwse gemeenten geven uitvoering aan de Jeugdwet. De Zeeuwse gemeenten hebben ervoor gekozen om regionaal samen te werken binnen de jeugdzorg en ze hebben de verantwoordelijkheden die horen bij de inkoop van de jeugd ondergebracht bij de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst Zeeland (GGD Zeeland). De GGD Zeeland heeft deze taak weer belegd bij Bestuurscommissie Inkoop Jeugdhulp Zeeland. De bestuurscommissie bestaat uit dertien wethouders met de portefeuille jeugd, waarbij de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland (IJZ) valt onder de verantwoordelijkheid van deze commissie. IJZ heeft de volgende taken en verantwoordelijkheden: Inkopen en contracteren van jeugdhulp, uitvoeren van contractbeheer, voeren van de financiële administratie, voeren van onderhandelingen met jeugdhulpaanbieders, verzamelen van benodigde gegevens ten behoeve van monitoring en verantwoording, bewaken van de Zeeuws brede afspraken en optreden als aanspreekpunt voor jeugdzorgorganisaties en gemeenten (IJZ, 2019). Hierbij is het uitgangspunt dat er regionaal wordt opgetrokken, daar waar dat lokaal niet kan (IJZ, z.j.). In vergelijking met Nederland is Zeeland de enige provincie waarbij de inkoopregio gelijk is aan de provincie. In andere provincies zijn er vaak meerdere inkoopregio's per provincie. Qua eenduidigheid en gezamenlijkheid is dit een positieve factor. Ondanks deze gezamenlijkheid en de oprichting van IJZ, blijven er grote verschillen bestaan tussen de gemeenten (IJZ, 2019). Deze verschillen bestaan op gebied van hoe de gemeente georganiseerd is, hoe de gemeente er financieel voor staat, maar ook hoe de cultuur is binnen de gemeente. Het gezamenlijk optreden in Zeeland wordt hierdoor bemoeilijkt.

Alle gemeenten hebben een beleidsmedewerker jeugd, een ambtenaar die verantwoordelijk is voor het beleid van de jeugd en haar wethouder met de portefeuille jeugd adviseert. Vervolgens heeft iedere gemeente een uitvoeringsorganisatie ingericht om de toegang tot jeugdhulp te organiseren. Dit wordt de toegang genoemd. Dit is een uitvoerend team die werkzaam is in het inhoudelijke proces. Dit team krijgen de aanvragen tot jeugdzorg binnen vanuit de jeugdzorgorganisaties, beoordelen deze en geven de indicatie tot zorg wel of niet af aan de jeugdzorgorganisaties. Eenmaal een indicatie loopt volgt dit team het zorgtraject op en evalueren zij in samenspraak met de jeugdzorgorganisatie de geboden zorg. Deze teams worden aangestuurd door procescoördinatoren. In veel van de gemeenten in Zeeland is er een samenwerking tussen de beleidsmedewerkers jeugd en de procescoördinatoren.

Er is maandelijks een transformatieoverleg waar de dertien beleidsmedewerkers jeugd vanuit de gemeenten aan deelnemen samen met IJZ. Hier worden verschillende zaken uitgewisseld over hoe het gaat binnen de jeugdzorg en het contractmanagement. Hier worden ook zaken voorbereid voor de bestuurscommissie, waar de dertien wethouders met portefeuille jeugd in zitten. Naast dit transformatieoverleg is er een kernteam opgericht. Hier zitten enkele beleidsmedewerkers in die zich bezig houden met specifieke actielijnen binnen de transformatie.

Daarnaast kent Zeeland een programmamanager Jeugd en Zeeuwse Samenwerking Sociaal Domein. Deze heeft de bestuurlijke opdracht vanuit de dertien gemeenten om de integraliteit tussen jeugd, volwassenen ondersteuning, WMO, beschermd wonen, vrouwen opvang, veilige opvang, sociale

veiligheid en gezondheid in lijn te brengen. Dit vanuit de bestuurlijke ambitie. Een van de vier pijlers binnen die Zeeuwse Samenwerking is Jeugd. De programmamanager werkt in opdracht van de gemeenten en zoekt de nauwe verbinding met IJZ, maar ook met de jeugdzorgorganisaties.

4.2.2 Op weg naar een nieuwe aanbesteding gericht op samenwerking

Drie jaar na de transformatie heeft Zeeland met de hulp van VNG een analyse gemaakt van het jeugdzorgaanbod in Zeeland. Hieruit zijn een aantal belangrijke bevindingen naar voren gekomen: Omvang van het jeugdzorgaanbod is groot, aantal aanbieders is de laatste drie jaar sterk gegroeid, de beschikbaarheid van het aanbod sluit niet altijd aan bij de vraag en er is nog geen samenhangend aanbod ontstaan. De uitgaven zijn gegroeid in de gemeenten, terwijl aantal jeugdigen in Zeeland afneemt. En als laatste wordt genoemd dat de specifieke situatie in Zeeland ook een rol speelt. Goede jeugdzorg is in Zeeland een moeilijke opgave vanwege de uitgestrektheid van het geografische gebied, krimp van de Zeeuwse bevolking, extra gespannen arbeidsmarkt door vertrek van hoogopgeleide jongvolwassenen (IJZ, 2019). De uitkomsten van de analyse hebben de Zeeuwse gemeenten doen besluiten om een Transformatie Agenda Jeugd Zeeland (IJZ, 2018-2022) op te stellen. De agenda concretiseert de maatschappelijke gewenste resultaten naar de volgende ambities: *'1. Kinderen groeien zoveel mogelijk op in een gezin. 2. Jeugdigen doorlopen een (succesvolle) schoolcarrière en worden voorbereid op de toekomst. 3. Ouders hebben inkomen en werk/studie. 4. Jongeren vertonen geen grensoverschrijdend gedrag 5. Jeugdigen zijn in staat hun problemen in hun eigen gezin en netwerk op te lossen 6. Jeugdigen groeien veilig op'* (IJZ, z.j. p. 4). Deze zes ambities zijn vervolgens weer vertaald naar zes actielijnen. De programmamanager stuurt op de ambities uit de Transformatie Agenda Jeugd Zeeland.

Verder wordt in de Transformatie Agenda Jeugd Zeeland (IJZ, 2018-2022) aangegeven dat er een intensieve samenwerking wenselijk is tussen gemeenten, toegang, welzijnswerk, IJZ, onderwijs, huisartsen, jeugdhulpaanbieders en jongeren en ouders zelf om de ambities te kunnen realiseren. In de agenda beschrijft men verder dat het van belang is dat gemeenten en jeugdzorgorganisaties het gesprek met elkaar voeren en samenwerken om tot transformatie te kunnen komen. De gemeenten moeten op verschillende manieren kunnen sturen. Enerzijds zijn ze de subsidieverstrekker, diegene die rechtmatigheid toetst en die afrekenen op resultaten (verantwoording). Anderzijds zijn ze ook een maatschappelijke partner. Dit is een andere verhouding die men heeft tot elkaar, aldus de aanbestedingsstukken (IJZ, 2019). Om dit te bespoedigen is de Kopgroep innovatie jeugd een overleg waarin gemeenten, programmamanager, jeugdzorgorganisaties en IJZ samen het gesprek voeren en de samenwerking op die manier geïntensiveerd wordt. Ook de sturing op de Transformatie Agenda Jeugd Zeeland (IJZ, 2018-2022) en de zes ambities en actielijnen is een verantwoordelijkheid van de gemeenten en de jeugdzorgorganisaties samen. Als laatste wordt benoemd dat er nog niet een goede monitor is om alles te onderbouwen met cijfers, dit is eveneens een ontwikkelpunt (IJZ, z.j.).

De Transformatie Agenda Jeugd Zeeland (IJZ, 2018-2022) geeft ook sturing aan de inkoopstrategie uitgevoerd door IJZ (IJZ, 2019). Eind 2019 eindigden de meerjarige overeenkomsten binnen de jeugdwet. In de aanbesteding van 2020 'Naar effectieve samenwerking in de Jeugdhulp in Zeeland' zijn de nieuwe inzichten en ontwikkelambities meegenomen (IJZ, 2019). Waarbij ook de titel van het document blijkt geeft van een wens tot samenwerking. In 2019 is een nieuwe aanbestedingsprocedure opgestart voor de contractperiode 2020-2024.

Middels de nieuwe aanbesteding is het voor weinig voorkomende hoogcomplex specialistische jeugdzorg en voor de regionale complexe jeugdzorg niet meer mogelijk om als één enkele jeugdzorgorganisatie aan te besteden, maar dient men een samenwerkingsverband te vormen met meerdere jeugdzorgorganisaties. Hierdoor is het mogelijk om een intersectoraal aanbod te bieden

voor verschillende prestaties. Dit heeft erin geresulteerd dat het jeugdzorglandschap zich heeft verenigd in negen samenwerkingsverbanden. Ieder samenwerkingsverband heeft een penvoerder die namens het samenwerkingsverband optreedt als vertegenwoordiger met mandaat van alle deelnemers van het samenwerkingsverband. Zij voeren voor hun samenwerkingsverband ook het contractgesprek.

4.2.3 Sturen op kwaliteit en het maatschappelijke doel in Zeeland

In het aanbestedingsbestek wordt gesproken over zes doelstellingen die de kritische succesfactoren (KSF) genoemd worden. In deze doelstellingen wordt enerzijds gestuurd op kwaliteit van zorg. Dit blijkt uit de kritische succesfactoren: Zekerheid van levering, een kwalitatief goed aanbod dat resultaatgericht werkt, jeugdhulpaanbod wordt afgestemd (maatwerk) op de ondersteuningsbehoefte van de cliënt, het jeugdhulpaanbod past zich aan op de veranderende ondersteuningsvragen. Twee succesfactoren zijn meer gericht op financiën: Efficiëntie wat men duidt als 'het resultaat wordt tegen zo laag mogelijke kosten bereikt' en financieel en transparant verantwoord. De uitvoering en voortgang van deze KSF's worden gemeten middels de opgestelde Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's). Er zijn zes KPI's die onderverdeeld zijn in deel KPI's, wat uiteindelijk zo'n zeventien KPI's oplevert (IJZ, 2019). Deze zijn terug te vinden in bijlage 4.

Tevens worden er tien ontwikkelopgave geformuleerd, waarbij ontwikkelopgave zes een ontwikkelopgave is die gericht is op de manier van verantwoording: 'Invoering van en werken met de geharmoniseerde outcome-indicatoren'. Zeeland spreekt hier de ambitie uit om het advies van VNG te volgen (IJZ, 2019).

In het aanbestedingsbestek benoemen ze dat er gebruik gemaakt wordt van het Kwaliteitskompas van het Nederlands Jeugd Instituut (NJI) om te kunnen sturen op verandering ofwel transformatie (IJZ, 2019). Het kwaliteitskompas is een instrument om te kunnen sturen op resultaten en heeft als doel de kwaliteitscyclus op gang te brengen (NJI, 2019).



Figuur 4: Kwaliteitskompas van het Nederlands Jeugd Instituut (NJI, 2019).

Uit figuur 4 valt op dat middels het kwaliteitskompas getracht wordt te komen tot een constante verbetercyclus. In het aanbestedingsbestek staat onder het figuur het volgende beschreven: *‘Om de kans te vergroten dat jeugdhulpvoorzieningen (3) bijdragen aan de realisatie van de ambities en doelen gesteld in de Zeeuwse transformatieagenda (1 en 2), worden er afspraken gemaakt over de kwaliteit (4), zowel in de contracten als via ontwikkelopgaven tijdens de contractduur. Om vervolgens te meten of de jeugdhulpvoorzieningen ook goede resultaten boeken, is het belangrijk om de outcome te meten (5). Op basis van de uitkomsten onder 3, 4 en 5 worden verbeteringen ingezet. Het betreft een constante verbetercyclus’* (IJZ, 2019).

In het aanbestedingsbestek wordt vervolgens benoemd dat de sturingsinformatie niet is bedoeld om een oordeel te vellen, maar om het gesprek aan te gaan tussen gemeenten, IJZ en jeugdzorgorganisaties. In dit gesprek bespreekt men of de informatie herkenbaar en verklaarbaar is, wat men vindt van de uitkomsten en welke verbeteringen er nodig zijn. Dit gesprek wordt gevoerd in het Contract- en Leveranciersmanagement (CLM). Het doel van het CLM is om op provinciaal, regionaal en lokaal niveau de sturing op prestatie, kwaliteit en transformatie te verbeteren, de contractafspraken optimaal te benutten en te sturen op een verlaging van de administratieve lasten. De CLM gesprekken worden doorgaans gevoerd met de penvoerder van het samenwerkingsverband en IJZ. De gesprekken vinden elk kwartaal plaats (IJZ, 2019).

De sturingsinformatie wordt gehaald uit het berichtenverkeer. Dit zijn elektronische berichten die verstuurd worden tussen gemeenten en jeugdzorgaanbieders over de zorgindicaties. Bijvoorbeeld dat een zorgindicatie wordt afgegeven, dat deze verlengd wordt, dat deze in volume verlaagd of verhoogd wordt, of dat deze gestopt wordt. De sturingsinformatie kan ook gehaald worden uit de beleidsinformatie die jeugdzorgorganisaties aanleveren bij het CBS. Zoals benoemd is een van de ontwikkelopgave invoering van de geharmoniseerde outcome indicatoren. Zowel voor de gemeenten, als de jeugdzorgorganisaties en IJZ is dit een ontwikkelopgave.

Bovenstaande vormen de meetinstrumenten die sturingsinformatie opleveren voor de gemeenten waarop zij hun beleid kunnen vormgeven. De uitkomsten op de KPI's worden besproken in het CLM-gesprek tussen IJZ en de jeugdzorgorganisaties.

4.2.4 Sturen op rechtmatigheid

In Zeeland dienen de jeugdzorgorganisaties een productie- en omzetverantwoording op te leveren aan IJZ. Het protocol: *‘Algemeen accountantsprotocol financiële productieverantwoording WMO en Jeugdwet 2022’* (I-sociaal domein, 2022) wordt hiervoor gebruikt. Hiermee legt de jeugdzorgorganisatie verantwoording af over het volume en de kosten van geleverde jeugdzorg voor de Zeeuwse gemeenten.

Uit de stukken en de interviews blijkt dat men ook verantwoording ervaart op het uitvoerend niveau. Dit wordt opgepakt door de procescoördinatoren en zorgconsulenten bij de toegang. Zij vragen doelen en een onderbouwing daarvan bij de jeugdzorgorganisaties als een zorgindicatie wordt aangevraagd. Als een indicatie eenmaal afgegeven is en het zorgtraject loopt, wordt er een evaluatie van het zorgtraject op de doelen gevraagd. Het termijn waarop deze evaluatie gevraagd wordt is bij iedere gemeente anders. De ene gemeente doet dit om de drie maanden. De andere gemeente doet dit op het moment dat de indicatie afgelopen is. Aan de hand van de onderbouwing en/of de evaluatie wordt beoordeeld of een indicatie wel of niet afgegeven, opgeschaald of verlengd wordt. Hierdoor wordt er gecontroleerd op rechtmatigheid en ontstaat er een beeld bij de toegangen over de intenties, competenties en prestaties van de verschillende jeugdzorgorganisaties.

4.3 Conclusie documentanalyse: Transformatie naar samenwerking

In paragraaf 4.1 is duidelijk geworden dat gemeenten en jeugdzorgorganisatie enerzijds een relatie van opdrachtgever en opdrachtnemer met elkaar hebben. En anderzijds een samenwerkingsrelatie of een partnerschap hebben, waarbij ze samen verantwoordelijk zijn voor een kwalitatief jeugdzorg aanbod wat leidt tot het behalen van de maatschappelijke resultaten. In deze samenwerkingsrelatie wordt een open dialoog als noodzakelijk gezien om middels een verbetercyclus te komen tot deze gemeenschappelijke ambitie.

In 2015 is in Zeeland een eerste start gemaakt om het jeugdzorglandschap te vormen naar de nieuwe jeugdwet. Drie jaar nadien is geëvalueerd hoe de situatie was en is men tot de conclusie gekomen dat er een 'betere' transformatie nodig was. Er was een besef dat gemeenten en jeugdzorgorganisaties maatschappelijke partners zijn van elkaar en dat er beter samengewerkt dient te worden. Vervolgens is er bewust ingezet op samenwerking tussen gemeenten, jeugdzorgorganisaties en IJZ. Tevens valt op dat qua verantwoording vooral de rechtmatigheidscontrole wordt uitgevoerd als controle. En dat men kwaliteit wil monitoren via KPI's om samen in dialoog tot een verbetercyclus te komen.

Hoofdstuk 5 Empirisch onderzoek: Ervaringen met de huidige manier van verantwoording binnen de jeugdzorg in Zeeland

Nu we weten vanuit de documentanalyse hoe de verantwoordingsystematiek er in Nederland en in Zeeland uitziet, wat ieders rollen daarin zijn en dat men uitgaat van een opdrachtgever- en opdrachtnemer-relatie enerzijds en een samenwerkingsrelatie anderzijds, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op hoe dit ervaren wordt in de praktijk.

In dit hoofdstuk zullen de resultaten besproken worden op deelvraag 3: *Hoe ervaren de gemeenten en de jeugdzorgorganisaties de manier van verantwoorden?* En deelvraag 4: *Wat zien de gemeenten en de jeugdzorgorganisaties als goede voorbeelden en wat zien zij als belemmeringen in de balans tussen controle en vertrouwen?* En tot slot deelvraag 5: *Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om tot een andere manier van verantwoorden te komen waarbij er een balans tussen controle en vertrouwen is?* Deze resultaten zijn verkregen middels interviews en een focusgroep.

5.1 Ervaringen met de huidige manier van verantwoording

Uit de interviews komt zowel bij de respondenten vanuit de gemeente als bij de respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties naar voren dat ze het als positief ervaren dat het grootste gedeelte van de verantwoording centraal georganiseerd is en verloopt via de Inkooporganisatie Jeugdzorg Zeeland (IJZ). De gemeenten, de jeugdzorgorganisaties en IJZ ervaren een goede relatie met elkaar.

In het jaar 2020 is er een nieuwe aanbestedingsprocedure opgestart. Er zijn positieve ervaringen met het aanbestedingsbestek wat destijds is opgesteld. Zo benoemt een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties: *'Nou, ik vind bij de aanbesteding dat ze het best heel goed hebben uitgewerkt. Het is wel heel erg kwalitatief'* (J5)¹. Ook geven de respondenten van de jeugdzorgorganisaties aan hier inspraak in te hebben gehad. Dit via de officiële routes behorende bij een aanbestedingsprocedure.

5.1.1 Ervaringen met de kwalitatieve verantwoording

In het aanbestedingsbestek zijn verschillende Kritische prestatie indicatoren (KPI's) afgesproken. Ieder is positief over het gebruik van KPI's bij de kwalitatieve verantwoording. Een aantal KPI's worden inhoudelijk als positief beoordeeld. Een andere respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties geeft het volgende aan over de KPI's: *'Ik vind de KPI's die er zijn, als we de data krijgen en het klopt, dan vind ik het wel heel interessant. Dan kunnen we daar toch best wel veel uit halen. En veel uit leren'* (J6).

De respondenten vanuit de gemeenten en de jeugdzorgorganisaties zijn positief over het initiatief van IJZ om een monitor te ontwikkelen voor de jeugdzorgorganisaties en het dashboard voor de gemeenten met data input vanuit het berichtenverkeer. Het geeft veel informatie. Voor de jeugdzorgorganisaties omvat deze monitor de data op de KPI's per samenwerkingsverband. Het dashboard voor de gemeenten omvat meer informatie, met name gericht op de financiën.

Iemand vanuit de gemeenten benoemt:

'Als je het hebt over aantallen en kosten, dan qua inzet van hulp wordt dat bijgehouden in een monitor/ dashboard (...). Dus daar kun je dingen in terug vinden van welke instellingen

¹ In het resultatenhoofdstuk worden respondenten aangeduid met een J (medewerker jeugdzorgorganisatie), een B (beleidsmedewerker gemeente) of een I (medewerker IJZ). Zie voor een totaal overzicht van de respondenten bijlage 3.

hebben veel contracten, hoe lang duren die, is dat conform afspraak. Dus daar kan ik informatie in terug vinden. Wij krijgen maandelijks vanuit de inkoop organisatie een overzicht per doelgroep hoeveel indicaties er zijn afgenomen, wat de kosten daarbij zijn. En zo hebben we een beeld van waar al ons geld naar verdwijnt zeg maar' (B1).

Ondanks deze positieve ervaringen geven de respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties en vanuit de gemeenten aan dat de kwalitatieve verantwoording (verantwoording op de kwaliteitseisen) nog onvoldoende aanwezig is. Men geeft aan dat er nog veel door-ontwikkeling mogelijk is. De respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties geven met name aan dat de ontwikkeling traag verloopt. Een respondent vanuit de gemeente geeft het volgende aan:

'Wat ik zie is dat we wel in staat zijn om dat wat we willen gaan doen te formuleren. Maar daarop structurele basis opvolging aan geven door middel van verantwoording, dat doen we heel slecht. En dat is verantwoording door cijfers heen. We hadden ons bedacht dat dit het op zou leveren. Is dat ook zo? Wat zouden analyses kunnen zijn waarom dat achterblijft? Of sneller gaat? Dat gebeurt eigenlijk niet of nauwelijks. En zeker niet structureel' (B2).

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat er geen strakke sturing op verantwoording is middels een gestructureerde (lerende) cyclus en gestructureerde CLM-gesprekken. Ondanks dat alle respondenten blij zijn met het initiatief van IJZ om een monitor op te stellen, geven de respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties aan dat de monitor nog niet consequent één keer per kwartaal wordt aangeleverd door IJZ en besproken in de CLM-gesprekken. Een respondent van de jeugdzorgorganisaties benoemt:

'Nou, er zitten nog veel fouten in. Ja, het wordt vaak afgezegd. Dan is het nog niet op tijd gegenereerd. Dan is er een nieuwe medewerker die het nog niet helemaal snapt. Nou dat. Er zou eigenlijk gewoon één keer per kwartaal een KPI bespreking moeten zijn. Maar ik denk dat dat nu in al die tijd drie keer is gebeurd' (J2).

Een respondent vanuit IJZ geeft aan:

'De ontwikkeling van de KPI's is traag verlopen. Echter het laatste half jaar klopt de data wel, waardoor het mogelijk is om goede gesprekken te voeren aan de hand van de data' (I1).

Ook vanuit de jeugdzorgorganisaties geeft een respondent aan dat de data zo'n half jaar klopt (J6). Een andere respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties noemt:

'Ja die monitor, maar ja die komt ook af en aan. Tenminste bij ons samenwerkingsverband komt die af en aan. Ik hoor bij sommige samenwerkingsverbanden dat dat wel wat meer gestructureerd gaat. Maar als ik bij ons kijk komt die af en aan' (J4).

Anderzijds geeft een respondent vanuit IJZ aan dat ook de jeugdzorgorganisaties niet altijd voorbereid zijn bij een contractgesprek en zich beperkt verdiept hebben in de data uit de monitor:

'En dat is natuurlijk.. dan zit ik met iemand aan tafel die geen idee heeft van die cijfers. Dan zakt bij mij de moed ook een beetje in de schoenen' (I1).

Ook ervaart men dat de data die erin staat met enige regelmaat niet klopt. En het is nog onduidelijk wat de duiding is van de KPI's. Het is niet altijd duidelijk wat ermee wordt gemeten. Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt:

'Maar waar we het tot nu toe eigenlijk nog steeds over hebben is of de interpretatie van de KPI - de definitie van wat verstaan we nou eigenlijk onder wat we moeten rapporteren? - dat

is nog steeds onderwerp van gesprek. In plaats van wat zit erachter. Bijvoorbeeld als je constateert dat de gemiddelde wachttijd langer is dan die negen weken die we hebben afgesproken, wat is daar dan de reden van? Daar komen we nog niet aan toe'(J1)

Men stelt tevens de vraag of er voldoende over nagedacht is of de KPI ook daadwerkelijk de input geeft die men wilt hebben. Een respondent vanuit de gemeenten en respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties betwijfelen of de KPI's wel echt kwaliteit meten. Een respondent vanuit de gemeente geeft aan dat dit niet te beoordelen is, omdat er nog niet consequent op gestuurd is. Een andere respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties noemt dat het moeilijk is om met KPI's (enkel) kwaliteit te meten. Er kunnen verschillende factoren spelen die ervoor zorgen dat een KPI niet gehaald wordt. *'Het is een weerbarstig onderwerp waar veel factoren bij betrokken zijn'* (J1). Verder is men ontevreden over het grote aantal KPI's die er zijn. Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt: *'Misschien dat het daarbij ook wel helpt om het aantal KPI's te verminderen. Ik geloof niet in een hele lange lijst. Nu zijn het er best wel veel, vind ik.'* (J5).

Het gevolg van dit alles is dat het in de CLM gesprek gaat over hetgeen wat cijfermatig niet klopt en wat de duiding is van de KPI's. Men voert nog niet het inhoudelijke gesprek achter de cijfers. Het merendeel van de respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties en enkele respondenten vanuit de gemeenten ervaren dat als een gemis. *'De sturing middels KPI's staat nog in de kinderschoenen'* (J3). Enkele respondenten geven aan dat door de beperkte data en het niet structureel opvolgen van de CLM gesprekken nog niet het gesprek gevoerd wordt over de trends die gezien worden. Het is nu onbekend waar trends vandaan komen. Zoals bijvoorbeeld de trend dat de jeugdzorguitgaven enkel groeien. En er zou nog te weinig worden verantwoord op het gezamenlijke doel. Een respondent van de gemeente benoemt:

'Je hebt tenslotte een gezamenlijk doel he. En dat is die jongeren terug in de normalisatie krijgen, vind ik. In het normale leven daar waar mogelijk. Dat gezamenlijke doel dat zou je eigenlijk moeten gaan verantwoorden. Dat doen we nog niet hoor' (B5).

Een als laatste wordt aangegeven door respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties en door respondenten vanuit de gemeenten dat men twijfelt of er voldoende wordt gecontroleerd of jeugdzorgorganisaties aan de contractvoorwaarden voldoen. Doordat er geen gestructureerde sturing is, geen checks zijn, is er ruimte om dingen op een andere manier op te lossen wat niet wenselijk is, geeft een respondent van de jeugdzorgorganisaties aan. Een respondent vanuit een gemeente en vanuit een jeugdzorgorganisatie geven aan dat als je niet stuurt aan de voorkant, je überhaupt al een verkeerde start maakt binnen het verantwoordingsproces.

5.1.2. Ervaringen met de verantwoording op rechtmatigheid

De meeste respondenten zowel vanuit de gemeenten als vanuit de jeugdzorgorganisaties geven aan dat de productie- en omzetverantwoording goed verloopt. Er wordt aangegeven dat dit loopt volgens de wettelijke afspraken en het protocol 'algemeen accountantsprotocol financiële productieverantwoording WMO en Jeugdwet 2022' van het I-sociaal domein (2022) en geen problemen geeft. Echter wordt er door de respondenten van de jeugdzorgorganisaties wel een terugkoppeling gemist van deze verantwoording door IJZ. Een respondent vanuit IJZ noemt juist dat sommige jeugdzorgorganisaties het niet naar behoren invullen:

'Er zijn ook altijd, al jaren lang, een aantal die hem niet goed invullen en te laat invullen. En dat heeft grote gevolgen, want onze jaarrekening zit in die van de GGD en die van de GGD zit in dertien gemeenten en die gaat door naar de provincie. Jeugdhulpaanbieders vullen hem zo slecht in, dat wij als inkooporganisatie nog nooit een goedkeurende verklaring hebben gehad.'

(...) En daar zijn we nu met z'n allen ontzettend hard aan bezig. Want wij willen als inkooporganisatie sinds 2015 verdorie ook wel eens een keer een goedkeurende verklaring. En wij werken daar heel hard aan, maar wij zijn afhankelijk van de jeugdzorgorganisaties' (I1).

Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties verbaast zich over hoe los er omgegaan kan worden met de financiële verantwoording:

'Ik vind dat er vrij los wordt omgegaan in ieder geval met de financiële verantwoording. (...) Ik heb regelmatig, ook binnen ons eigen samenwerkingsverband, maar ook daarbuiten, gehoord dat mensen te laat zijn met het inleveren van hun zorgverantwoording. Daar ben ik echt verbaasd over dat dat kan. Voor mij is dat zo vanzelfsprekend dat dat moet. En er is ook niet op gehandhaafd. Ze hebben nu gezegd dat ze vanaf 2024 en 2025 in de verlenging van de aanbesteding daar boetes op willen heffen. Nou dat vind ik ook wel weer woest. Maar aan de andere kant begrijp ik het ook wel' (J4).

Een respondent van een jeugdzorgorganisatie geeft aan dat accountants verschillend omgaan met deze rechtmatigheidscontrole. Het protocol zou op verschillende manieren geïnterpreteerd kunnen worden. En dan met name de werkwijze waarbij er op basis van een steekproef wordt gecontroleerd. Hoe ruim accountants deze inzetten zou verschillen. Tevens is de manier van toestemming tot inzage in het dossier vragen en hoe met de toestemming wordt omgegaan verschillend.

5.1.3 Ervaring met communicatie binnen de huidige manier van verantwoording

Herhaaldelijk wordt benoemd dat gemeenten en jeugdzorgorganisaties miscommunicatie met elkaar ervaren doordat men niet altijd elkaars taal begrijpt.

De meeste respondenten vanuit de gemeenten geven aan positief te zijn over de aanwezigheid van de procescoördinatoren bij de CLM-gesprekken. Ze geven aan dat hierdoor echt het gesprek tussen de uitvoerende partijen, die kennis hebben van de inhoud, gevoerd kan worden. Het zorgt ervoor dat men rechtstreeks kan communiceren met elkaar zonder tussen schakels. En het zorgt voor meer contact of verbinding tussen de jeugdzorgorganisaties en de gemeenten, men kan rechtstreeks feedback uitwisselen en van elkaar leren. De vragen gaan immers vaak over de uitvoering, waar de procescoördinator dichterbij zit dan de beleidsmedewerkers. Een respondent vanuit de gemeenten is nog afwachtend of het een positief effect zal gaan hebben. Deze is wel tevreden over het aansluiten van een kernteamlid/ beleidsmedewerker. Dit met als zelfde reden, dat deze dichterbij de uitvoering betrokken zijn. Een respondent vanuit IJZ maakt zich zorgen over het niveau verschil tussen de mensen die deelnemen aan de CLM-gesprekken en of het gesprek dan nog wel gaat over waar het over moet gaan:

'Als ik dan het niveauverschil van praten merk, dan vind ik dat niet zo prettig. Contractgesprek gaat over het contract, hoe het contract eruit ziet. En één casuïstiek mag als voorbeeld gebruikt worden, maar niet het hoofddoel van het gesprek zijn' (I2).

De respondenten vanuit de gemeenten geven aan dat er bij de gemeenten steeds meer mensen zijn die afkomstig zijn uit de zorgsector. Zo worden ze gesprekspartner op vergelijkbaar niveau met de jeugdzorgprofessional uit de jeugdzorgorganisaties. Miscommunicatie doordat elkaars taal niet begrepen wordt, wordt hierdoor minder. De respondenten vanuit de gemeenten zijn tevreden met deze ontwikkeling. Een respondent vanuit de gemeenten benoemt:

'En.. ja het is ook een beetje. Ik vind dat moeilijk, sommige partijen kijken ook heel smal en andere partijen die zijn wel toegankelijk. En de GGZ is natuurlijk, de eerste jaren hadden we daar bijna geen ingang in. Ze waren eigengereid, psychiatrie dat is een andere wereld,

medische wereld. Die gouden kooi die breken ze nu wel een beetje af. Ze kijken nu wel wat meer van jullie zijn ook professionals. En eerst was het van jullie zijn ambtenaren. En nu zijn het ook allemaal SKJ geregistreerde zorgprofessionals. Ja en ik denk dat dat stadium nu wel voorbij is. En dat ze nu wel de kracht en de waarde zien van de teams, de toegangsteams van de gemeente'(B5).

Een andere respondent vanuit de gemeenten geeft aan dat het van belang is om het gesprek te voeren met respect voor elkaars posities en niet het gesprek te voeren vanuit een machtspositie. De respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties vinden het jammer dat arbeidscapaciteit van schaarse beroepen zoals psychologen of gedragsdeskundigen hier naar toe gaan. En vinden het dubbel werk, waarbij dit volgens hen eigenlijk toebehoort aan de professionals van de jeugdzorgorganisaties zelf. Ze vinden dat gemeenten de inhoud moeten overlaten aan de jeugdzorgprofessional. Het lijkt alsof ze ervaren dat hun autonomie beperkt wordt. Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties zegt hierover:

'Ik vind dat je vooral als gemeente, dat je vooral moet zitten op het proces en de financiën en dat je de inhoud echt wel bij de zorgaanbieder moet laten. Nee, ik vind die inhoudelijkheid, die hoort bij de zorgaanbieders. Ik vind het een heel rare ontwikkeling als je bijvoorbeeld gedragswetenschappers bij gemeentes gaat zetten. Dan denk ik ja, die mensen zijn al schaars genoeg. Laat ons dat doen' (J4).

5.1.4 Belemmerende factoren binnen de huidige manier van verantwoording

Hieronder worden de belemmerende factoren binnen de huidige manier van verantwoording uiteengezet die uit de interviews en focusgroep naar voren zijn gekomen. De respondenten noemden naast de belemmerende factoren verschillende aanbevelingen om tot een doorontwikkeling van de huidige manier van verantwoording te komen. Deze worden steeds na de belemmerende factor weergegeven.

- Er is geen continue lerende cyclus

Ondanks dat in de beleidsstukken wel gesproken wordt over het neerzetten van een lerende cyclus, wordt dit in de praktijk niet zo ervaren. Doordat de doorontwikkeling op de KPI's nog onvoldoende tot stand is gekomen, is er nog geen duidelijke analyse of de doelen die afgesproken zijn ook daadwerkelijk bereikt worden en is niet bekend wat daarin aanwijsbare oorzaken of factoren kunnen zijn. De verantwoordingscyclus is nog geen continu doorgaande beweging. Er is nog geen sprake van een lerende cyclus. Een respondent vanuit de gemeente benoemde: *'De lerende beweging maken we nog niet echt'* (B2). Dit belemmert de sturing op doelen en op kwaliteit. En een respondent vanuit de gemeente geeft aan dat data-gestuurd werken iets is wat men sinds 2016 wil doorvoeren vanuit gemeenten. Het is echter een heel nieuw gebied voor de gemeente. Inmiddels zijn ze even op weg, maar ervaart de respondent nog dat men in de pioniersfase zit.

Ook benoemen respondenten vanuit de gemeenten dat er nog geen consequente tevredenheidsonderzoeken worden uitgevoerd bij jeugdigen en gezinnen. Het is eveneens een kwalitatieve manier van verantwoording die onderdeel kan uitmaken van de continu lerende cyclus als je jeugdigen en gezinnen bevroegd of de jeugdzorg hen verder heeft gebracht. Dit is iets wat wettelijk bepaald is. Enkele gemeenten zijn hier wel weer ontwikkelstappen in aan het zetten.

Er zijn verschillende aanbevelingen die de respondenten doen. Zo zou het bevorderend werken als er meer structuur ontstaat in de contractgesprekken, waarbij steeds de monitor met elkaar besproken wordt. Er dient meer data-gestuurd gewerkt te worden. Daarbij is van belang dat er een duidelijke

beschrijving komt van wat een KPI inhoudt en wat het beoogd te meten. Een data-analist zou hiervoor benaderd kunnen worden, noemt een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties. Een respondent vanuit de gemeenten benoemt dat focus aanbrengen hier van belang is. Hier is al een start mee gemaakt door met elkaar af te spreken welke eerste vijf KPI's gemeten zullen worden. Bij deze focus hoort ook dat je analyseert of de data op de KPI tot inzichten leidt die nuttig zijn. Indien niet, kan je deze KPI eruit halen. Waardoor je het aantal KPI's kunt verminderen en je de KPI's die effectief zijn overhoudt. Tegelijkertijd is het belangrijk om ook te onderzoeken of er andere KPI's nodig zijn. Vanuit de gemeenten geeft een respondent aan een KPI te willen op 'doorontwikkeling'. Vanuit de jeugdzorgorganisaties geeft een respondent aan een KPI te willen op 'doorlooptijd'. En er kan gebruik gemaakt worden van de landelijke geharmoniseerde KPI's. Dit benoemen met name de jeugdzorgorganisaties die ook landelijk werken. In het aanbestedingsbestek was het ook een beschreven ontwikkelpunt om te gaan werken met de landelijke geharmoniseerde KPI's, dit is echter nog niet van de grond gekomen.

Als de KPI's en de verzamelde data daarop in orde zijn, kan men analyses doen en meer data-gestuurd gaan werken. Dit maakt het mogelijk om trends te onderscheiden en met elkaar te bespreken wat hierin de mogelijke factoren en oorzaken kunnen zijn. Er kan besproken worden wat er goed gaat en wat er minder goed gaat, om vervolgens met elkaar weer nieuwe afspraken te maken. Wat ook benoemd wordt is dat data niet alles zegt en verklaart, kwaliteit is moeilijk te meten. Daarom wordt eveneens benoemd dat het van belang is om de data aan te vullen met praktijkervaringen tijdens het gesprek hierover. Zo kan er een continu lerende cyclus ontstaan.

Men dient te begrijpen dat deze cyclus niet zomaar even gerealiseerd is. Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties en vanuit de gemeenten benoemen dat het belangrijk is dat je gezamenlijk kiest voor en het belang onderschrijft van deze lerende cyclus. Men dient dit allen als belangrijk te zien en hierin prioriteit te leggen. Dit geeft de mogelijkheid tot het ontwikkelen van een professionele basishouding, die nodig is om de lerende cyclus gaande te houden. Een respondent vanuit de gemeente benoemt dat als je er niet allemaal voor gaat, dat verantwoording eerder als afgedwongen ervaren zal worden. Daarbij is het belangrijk dat er middelen vrij komen om ook daadwerkelijk prioriteit te kunnen geven aan een lerende cyclus binnen verantwoording. Bestuurders dienen het belang in te zien van deze investering, om deze middelen ook daadwerkelijk vrij te kunnen maken.

Een respondent vanuit IJZ noemt dat er regelmaat in de contractgesprekken moet komen. Dit kan bereikt worden door een vaste cyclus met contractafspraken, die niet afgezegd worden, waarbij iedereen zich voorbereid heeft en er naar gestreefd wordt dat bij de gesprekken steeds dezelfde mensen om tafel zitten:

'Ik denk dat we met regelmaat contractgesprekken moeten houden, met een redelijk vast team. Zowel vanuit de jeugdzorgorganisaties als vanuit ons, want dan kan je verder op het gesprek van de vorige keer. Dan weet iedereen wat er toen gezegd is en wat er aangeraakt is. Dan hoef je niet een voorstelronde te doen. Dan hoef je niet weer uit te leggen wie wie is en wie wat doet. En dan kunnen we ook de bevindingen van de vorige keer opvolgen en kunnen we kijken wat daarmee gebeurd. Was dat een incident of moeten we daar met z'n allen wat mee? Dus een vaste cyclus met afspraken voor contractgesprekken die niet afgebeeld worden. Met vaste mensen en door iedereen voorbereid. Zowel de jeugdzorgorganisaties als IJZ, dus ik verwacht dan de penvoerder dat die terug is gegaan naar de leden om de cijfers te verifiëren. En de uitzonderingen mee terug te nemen. Ik verwacht ook dat er iemand zit met mandaat. Die kan zeggen, oké, dit pakken we op. Niet van uh dat moet ik eerst vragen' (I1).

Tevens wordt door een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties de aanbeveling gedaan om de productie- en omzetverantwoording te koppelen aan de inhoudelijke en kwalitatieve verantwoording. Het protocol wat destijds is opgesteld voor de productie- en omzetverantwoording is enkel een ondersteuning geweest voor de gemeenten. Het is altijd de intentie geweest om het protocol te herzien en beter te laten aansluiten bij de praktijk wanneer de tijd daar rijp voor was. De respondent geeft daar het volgende over aan:

'Waar we ook naar terug mogen is dat we in 2015 hebben afgesproken om het protocol van I-sociaal domein te evalueren. Dit protocol diende destijds als ondersteuning voor gemeenten bij hun nieuwe taak om rechtmatigheid te toetsen. (...) Ook in het protocol staat de opmerking dat het protocol geëvalueerd moet worden na een x periode of te bekijken of het wel voldoende handvaten en inzicht geeft' (J3).

Wat respondent J3 aangeeft blijkt eveneens vanuit de documentanalyse. In de focusgroep werd besproken dat de controle op rechtmatigheid, de productie- en omzetverantwoording middels het algemeen protocol, momenteel de enige echte verantwoording is die afgelegd wordt. Echter als je controleert of de factuur, de afgesproken- en de daadwerkelijk geleverde zorg met elkaar overeen komen, wat weet je dan over het resultaat wat ontstaan is doordat de zorg geleverd is? Met elkaar bespreken waarom je verantwoordt en wat men daarvan verwacht, lijkt eveneens belangrijk. Door inhoud en kwaliteit te koppelen aan doelmatigheid en rechtmatigheid zou er meer integraliteit kunnen ontstaan binnen de lerende cyclus. De verwachting is dat door integraliteit de uitkomsten van de rechtmatigheidscontrole meer zullen zeggen over het kwalitatieve resultaat. Daarmee zou de rechtmatigheidscontrole een onderdeel kunnen vormen van de continu lerende cyclus.

- **Visie op jeugdzorg is niet concreet**

Aan de ene kant wordt opgemerkt door de respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties en vanuit de gemeenten dat men elkaar vindt op visieniveau. Normalisatie van de jeugdigen, die zich staande kunnen houden in de maatschappij: *'We willen allemaal zo sterk mogelijke jongeren die voorbereid zijn op de toekomst'* (B5). Anderzijds wordt benoemd dat de visie nog weinig concreet is en er nog geen overeenstemming is over wat jeugdzorg nu concreet is en hoe we dat gezamenlijk gaan organiseren. Dit wordt vooral bemoeilijkt doordat alle partijen verschillende onderliggende belangen hebben.

Een respondent vanuit de gemeenten benoemt hierbij als aanbeveling:

'We moeten goed formuleren wat de gemeenschappelijke visie is. We moeten een gevoel van dezelfde opgave hebben. Waarom vinden we dit belangrijk samen? Wat is de eerste stap dan? En wat is jouw aandeel erin en wat is mijn aandeel?' (B2).

Juist vanwege de onderliggende verschillende belangen is het belangrijk om elkaar (gemeenten, IJZ en jeugdzorgorganisaties) te kunnen vinden in een algemeen overstijgende ambitie en concrete doelstellingen, die iedereen nastreeft rekening houdend met ieders onderliggende belangen. Wanneer de overstijgende ambitie onduidelijk blijft is ook het sturen op de doelstellingen ingewikkeld en blijft ieder vanuit zijn of haar eigen belang acteren.

In het verlengde hiervan wordt als aanbeveling gegeven door respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties dat de start van verantwoording aan de voorkant dient te liggen. Dit zowel op beleids- als inhoudelijk niveau. *'Stuur aan de voorkant'* (J5). Aan de voorkant afspraken maken over waar een jeugdzorgorganisatie aan moet voldoen en dit ook controleren en erop handhaven. Vervolgens dient tussentijds opgevolgd te worden of men nog aan de contracteisen voldoet. Als je

enkel nakijkt op de achterkant werk je reactief. Ook voor de toegang, het uitvoerende niveau wordt gezegd: spreek aan het begin goed af welke zorg ingezet wordt en welke doelen men nastreeft.

- **Het is onduidelijk wie welke verantwoordelijkheid heeft**

Vaak komt terug dat er onduidelijkheid heerst over wie welke verantwoordelijkheid heeft binnen de verantwoording en wie waarop stuurt. *'Wie zijn taak is dit nou eigenlijk?', 'Wie stuurt op de KPI's: gemeente of IJZ? Het is stuurloos. Er is weinig regie', 'Wie beslist er nou dingen? Wie stuurt er op kwaliteit?'* (B1, J1, J2) Geven respondenten vanuit de gemeenten en de jeugdzorgorganisaties terug.

Een aantal maal wordt benoemd dat de positionering van IJZ onduidelijk is. Er zou geen mandaat zijn voor IJZ om dat te doen waarvoor ze de opdracht hebben gekregen. Tevens zouden ze bijbehorende bevoegdheden en verantwoordelijkheden moeten krijgen. Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties geeft aan: *'Het mandaat van IJZ zou sterker moeten zijn, zodat ze hun rol kunnen pakken en uitvoeren'* (J1).

Gemeenten zijn tevreden over het centraal beleggen van verantwoording bij IJZ. Ze merken echter wel dat doordat er gewerkt wordt met dit verlengstuk er ook afstand komt tussen beleidsmedewerkers van de gemeenten en jeugdzorgorganisaties. Gemeenten vinden dat verantwoording door middel van KPI's en sturing op het lerende proces bij IJZ ligt. Doordat deze taak belegd is bij IJZ hebben de beleidsmedewerkers vanuit de gemeenten beperkte kennis over de kwalitatieve verantwoording in Zeeland. Zij lijken zoekende in wat hierin de rol van IJZ is en wat de rol van de gemeenten. Een beleidsmedewerker vanuit de gemeenten benoemt: *'Waar zijn zij van en waar zijn wij van?'* (B1). Een respondent vanuit IJZ noemt:

'Wij zijn gemandateerd voor de uitvoering en contractering van de jeugdwet. En het beleid, het beleid ligt echt bij de gemeenten. En dat wordt besloten in de bestuurscommissie. Daar zitten de dertien wethouders. En die beslissen met z'n allen' (I1).

Er wordt voortdurend gesproken over wat men als individuele gemeente wilt oppakken en wat als collectief via IJZ. Hoe worden de verantwoordelijkheden nou zo georganiseerd dat betrokkenheid, verantwoordelijkheid en kennis op de juiste plek aanwezig is? Een respondent vanuit de gemeenten geeft aan dat de governance inrichting bij IJZ ervoor zorgt dat er sprake is van een onduidelijke positionering en van te veel lagen: *'Het is nogal een getrapt gebeuren'* (B3). Omdat IJZ is ondergebracht bij de Gemeenschappelijke Regelingen (GR) van de GGD, is er een apart bestuur, de bestuurscommissie. Vervolgens moeten er zaken worden vastgesteld via de structuur van de GR, via de bestuurscommissie. De respondent van de gemeenten geeft als aanbeveling: *'Haal IJZ uit de GGD en maak er een aparte GR van, gekoppeld aan een aantal andere gemeentelijke inkoop taken zoals beschermd wonen en maatschappelijke opvang'* (B3). Om tot een lerende cyclus te komen is het van belang om een duidelijke aansturing te hebben in dit continue proces. Een respondent vanuit de gemeenten benoemt: *'Ieder moet zijn of haar verantwoordelijkheid hebben, dit moet duidelijk en afgebakend zijn. Duidelijke beschrijvingen creëren houvast. Je stuurt ergens gericht op.'* (B1). De respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties en vanuit de gemeenten lijken hierin een rol voor IJZ te zien, wat gemandateerd dient te worden. De respondenten vanuit IJZ geven aan dat zij uitvoerend zijn en dat de bestuurscommissie het mandaat heeft om beslissingen te maken.

Maar ook de verantwoordelijkheid van de penvoerders is bij enkele respondenten vanuit de gemeenten onduidelijk. Zo vraagt men zich af of de penvoerders verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de onderaannemers. En of zij een terugkoppeling geven van het contractgesprek aan de onderaannemers. *'Je moet niet op elkaar stoel zitten, maar je moet wel weten wat waar belegd wordt'* (B1).

Enkele respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties geven als aanbeveling dat jeugdzorgorganisaties ook zelf verantwoordelijkheid kunnen nemen in deze lerende cyclus. Als de jeugdzorgorganisaties zelf data genereren kan dit zorgen voor spiegeling van data met de data die bekend is bij IJZ. Dit kan eveneens helpen bij de duiding van de data. Je kunt vergelijken of je het over hetzelfde hebt. Qua interne kwaliteitscyclus of het genereren van data valt op dat er een groot verschil is tussen de jeugdzorgorganisaties onderling. De één heeft dit volledig in een kwaliteitscyclus opgenomen, de ander heeft dit nog niet ontwikkeld. Wel is er bij nagenoeg iedereen de wil of behoefte om dit te doen. Enkele respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemen dat als er nog niet strak gestuurd wordt op verantwoording, bij jeugdzorgorganisaties ook de prioriteiten verschuiven. Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt op de vraag of ze enkel de data vanuit de monitor van IJZ afwachten:

'Nee dat moet je ook niet doen. Inmiddels zijn we er wel mee gestopt, moet ik ook eerlijk zijn. Omdat dit maar niet van de grond komt. En dan is het ook de vraag waar ga je je energie in steken. Maar als het goed is hou je dit ook voor jezelf bij, omdat een aantal van deze dingen zijn ook info waar je zelf op wilt sturen. Maar dat verschilt denk ik wel per zorgaanbieder' (J4).

Een andere respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties noemt juist:

'Wij kijken intern wel heel kritisch. Als een jeugdige bij een van onze leden aanmeldt bekijken we hoe lang het duurt voordat de jeugdige uiteindelijk kan starten. Is er een wachttijd? Worden ze tijdig afgeschaald? Dat monitoren wij intern wel. Maar die verantwoording hoeven wij nog niet af te leggen' (J2).

- **Data-gestuurd werken is bedreigend**

Vanuit de gemeenten benoemt een respondent dat *'Monitoring en vergelijkingen onder elkaar bedreigend kan zijn, want het betekent dat jij vergeleken wordt met de rest'* (B2). Die bedreiging is een mogelijke belemmerende factor. Enkele respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties bevelen aan dat je tijdens het gesprek over de cijfers elkaar niet moet afrekenen op basis van afwijkende scores. Afwijkingen kunnen ontstaan door verschillende factoren. Het is belangrijk om met elkaar te bepalen wat er geleerd kan worden van de afwijkingen die gesignaleerd worden. Dit voorkomt dat het als bedreigend voelt en zorgt ervoor dat er vertrouwen ontstaat. Een respondent vanuit IJZ geeft aan dat het de bedoeling is om het gesprek achter de cijfers te voeren, net zoals in het aanbestedingsbestek ook te lezen valt.

Tevens wordt door enkele respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemd dat er een huivering zou zijn bij gemeenten om echt als toezichthouder op te treden. Er wordt niet doorgepakt qua handhaving. Er zouden geen waarschuwingen gegeven worden. Onderliggend zou men vrezen voor de maatschappelijke onrust die dit onder de burgers zou kunnen geven. Door niet te handhaven op afspraken geeft dit ruimte om dingen via andere wegen op te lossen.

- **Er is geen continuïteit door: Arbeidskrapte, veel wisselingen, beperkte tijd**

Meerdere malen en door alle respondenten wordt er gesproken over arbeidskrapte ofwel beperkte arbeidscapaciteit. Er is veel verloop, waardoor er geen continuïteit is. Zowel bij de jeugdzorgorganisaties, bij de gemeente als bij IJZ. *'Er worden beleidsmatig zaken afgesproken, maar opvolging hiervan gebeurt niet altijd door een beperkte arbeidscapaciteit'* (B4) benoemt een respondent vanuit de gemeenten. Bij IJZ is er sprake geweest van veel wisselingen in personeel. Dit zou hebben gezorgd voor instabiliteit en een verstoring in de gestructureerde cyclus van de CLM-gesprekken.

Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt dat met de decentralisatie van de jeugdwet naar de gemeenten meer arbeidscapaciteit nodig is. Voorheen werd dit door een centraal punt uitgevoerd en kostte dit minder arbeidscapaciteit.

Tevens heeft de hectiek van de afgelopen jaren, waarin verschillende zaken zijn gebeurd binnen de jeugdzorg in Zeeland, ervoor gezorgd dat dit tijd en arbeidscapaciteit heeft gekost. Er komen verschillende zaken steeds tussendoor die de aandacht vragen. Het is schipperen in tijd en prioriteit. De beperkte tijd wordt met name bij de respondenten vanuit de gemeenten als een gekende maar een belangrijke belemmerende factor genoemd.

- **Het is een complex zorglandschap, veel partijen, ieder doet zijn eigen ding en heeft zijn eigen belangen**

Vanuit de verschillende partijen wordt genoemd dat er sprake is van een complex jeugdzorglandschap. Dertien gemeenten en dus dertien wethouders, dertien beleidsmedewerkers en dertien verschillende toegangen. En aan de andere kant negen samenwerkingsverbanden met daaronder zo'n honderd tot honderdtwintig verschillende jeugdzorgorganisaties (inclusief hoofd- en onderaannemers). Tevens wordt zowel over de gemeenten, als IJZ, en de jeugdzorgorganisaties herhaaldelijk gezegd dat ieder zijn eigen ding doet. Er worden afspraken gemaakt, maar niet door alle gemeenten ook zo uitgevoerd. Zo benoemt een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties:

'De verschillende toegangen die hebben natuurlijk ook nog hun eigen gemeentelijke opdracht. Dus de dertien gemeenten hebben IJZ ingezet voor de inkoop van de jeugdzorg. Maar als je kijkt naar de verschillende beleidsdocumenten van de verschillende gemeenten, dan zie je dat de implementatie van de jeugdzorg bij alle gemeenten weer anders is. Dus de mensen die aan de toegang zitten hebben soms een andere opdracht vanuit hun gemeente. Dat conflicteert en dat maakt het heel lastig. Je moet echt wel de weg weten bij iedere toegang' (J2).

Dit verschil zou kunnen ontstaan doordat iedere gemeente weer een eigen populatie aan burgers kent en tegen verschillende problemen aanloopt waar men een oplossing voor zoekt. Maar ook de jeugdzorgorganisaties zitten niet op één lijn. Zo noemt een respondent van de jeugdzorgorganisaties:

'Ja dan heb je ook de aanbieder zelf nog, zij zitten ook niet altijd op één lijn zitten. Dat is ook logisch want je bent deels elkaar samenwerkingspartner, maar je bent ook deels elkaars concurrent natuurlijk. En je kunt verschillende belangen hebben. Het is dus een heel complex gebied. Met heel veel actoren, met heel veel verschillende partijen die aan tafel zitten. En dat maakt het lastig om verder te komen' (J1).

En ook IJZ zou met momenten haar eigen koers varen.

En ondanks de goede overlegmomenten, wordt ervaren dat de communicatie kan haperen op de verschillende lagen die er bestaan en daardoor informatie niet altijd door gecommuniceerd wordt. Van gemeenten naar IJZ en andersom en binnen de samenwerkingsverbanden van de penvoerders tot aan de onderaannemers. Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties geeft aan:

'We hebben het over een driehoek (gemeenten, jeugdzorgorganisaties en IJZ). Maar de driehoek vanuit de gemeenten bestaat uit dertien gemeenten. De driehoek vanuit de aanbieders bestaat uit negen samenwerkingsverbanden. En we kunnen wel de illusie hebben dat dat allemaal één is, dus dat we een driehoek hebben, maar dat is niet zo. Want uiteindelijk heb je te maken met dertien wethouders en dertien gemeenteraden die ook nog overal wat van vinden. Het is gewoon een hele ingewikkelde constructie' (J6).

Respondenten vanuit de gemeenten wensen minder lagen in het zorglandschap, minder jeugdzorgorganisaties en niet te grote organisaties, maar ook niet te kleine. Respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemen juist dat er minder gemeenten zouden moeten zijn.

Een respondent vanuit de gemeenten benoemt op de vraag wat zij vindt van de verantwoording in Zeeland:

'Ja ik denk dat we daar echt nog wel een slag in moeten slaan, omdat beter samen te gaan doen. Samen met IJZ, maar ook nog samen met de zorgaanbieders. Ik denk dat we nog een beetje te veel los van elkaar werken' (B5).

Deze respondent erkent dat er verschillende werkwijzen zijn bij de toegang. De werkgroep 'harmonisatie van de toegang' probeert eenduidigheid in deze werkwijzen te creëren.

Al deze verschillende partijen hebben onderliggend verschillende belangen. Dit maakt het een dynamisch en complex zorglandschap. Er wordt benoemd dat in deze dynamiek, bedoeld of onbedoeld, er toch partijen zijn die zich niet geheel aan de regels houden.

- **Er is geen (open) dialoog over kwaliteit**

Zowel de respondenten vanuit de gemeenten als de respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties geven aan dat er nog te weinig het gesprek gevoerd wordt over de kwaliteit van jeugdzorg. Dit gesprek zou men willen voeren in de driehoek: Gemeenten – jeugdzorgorganisaties en IJZ.

Vooraf respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties, maar ook enkele respondenten vanuit de gemeenten geven als aanbeveling dat het interessant kan zijn om de resultaten tussen de samenwerkingsverbanden te vergelijken en met elkaar te bespreken. Of om de resultaten per perceel te vergelijken. Dit geeft mogelijk ook inzicht in de hiaten in het jeugdzorglandschap in Zeeland.

Een andere aanbeveling die genoemd wordt door een respondent vanuit de jeugdzorgorganisatie is: *'Wissel eveneens met elkaar uit hoe men als jeugdzorgorganisaties intern omgaan met kwaliteit en de kwaliteitscyclus' (J5)*. Zo geeft deze respondent aan op dit moment al interne audits te doen op kwaliteitscriteria. De respondent geeft mee dat dit prettig werkt en mogelijk ook ingezet kan worden bij anderen jeugdzorgorganisaties.

In een open dialoog is het goed dat ook gevoelige thema's besproken kunnen worden, zoals bijvoorbeeld topinkomens, of winsten. Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties geeft als aanbeveling *'Voer de dialoog met elkaar over rechtmatigheid, doelmatigheid en kwaliteit' (J3)*. Het is goed als ieder elkaar durft te bevragen en zaken open bespreekbaar maakt. Normaliseer dat je over kwetsbare thema's met elkaar in gesprek gaat. Dit maakt het transparant en geeft ieder de mogelijkheid om uitleg te geven bij beeldvorming die ontstaan is. En het is van belang om elkaar te durven aanspreken, bijvoorbeeld als een partij buiten de pas loopt. Respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties geven aan als bevorderende factor dat dit meer en meer gebeurt, maar als aanbeveling dat dit nog beter kan.

5.1.5 Samengevat, wat is nodig in verantwoording?

Vanuit de interviews komt unaniem naar voren dat men de verantwoordingscyclus wil door ontwikkelen naar een continu lerende cyclus. *'We willen het allemaal wel, maar het is een enorme klus en we weten ook niet zo goed hoe we eraan moeten beginnen' (J3)*, noemt een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties.

Samenvattend kan gesteld worden dat de volgende aanbevelingen meegenomen kunnen worden om verantwoording tot een hoger niveau te ontwikkelen: Werk data-gestuurd in een continu lerende cyclus, waarbij met elkaar een open dialoog gevoerd wordt over de data aangevuld met praktijkervaringen. Breng daarbij focus aan, reken elkaar niet af maar leer van afwijkingen, stuur niet alleen aan de achterkant maar ook aan de voorkant en tussentijds, werk integraal koppel inhoud, rechtmatigheid en doelmatigheid aan elkaar, maak cliënt- ervaringsonderzoek onderdeel van verantwoording en zorg dat verantwoordelijkheden duidelijk zijn. En hierbij is het van belang om eenduidigheid te creëren in het complexe zorglandschap om tot een concrete visie te komen op wat jeugdzorg is.

5.2 Ervaringen met de balans tussen vertrouwen en controle

- Vertrouwen

Alle respondenten geven aan dat er een mate van vertrouwen is en zijn hier positief over. Zo geeft een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties aan:

'En dat vertrouwen moet er dan zijn. En ik zeg altijd op het moment dat je vertrouwen beschaamt, kun je zeggen van oke. Maar zolang de zaken goed gaan en je kunt laten zien van dit werkt, dan moet je het ook een beetje los laten. En het gevoel dat dat vertrouwen er is, dat heb ik wel met inkoop jeugd zeker. En ook met de verschillende individuele gemeente (...)'(J2).

Echter wordt ook aangegeven dat de mate van vertrouwen wisselend is. Een respondent vanuit de gemeenten benoemt het als volgt:

'Ik denk dat het per gemeente heel wisselend is. (...) Ik denk dat het veel te maken heeft met de ervaringen die je hebt met je partijen. Als je eenmaal vertrouwen opgebouwd hebt en beide kanten laten zien wat ze kunnen, en waar je elkaar tegemoet kan komen en ook waar je elkaar kan versterken. Dan denk ik dat het goed zit. Maar ik denk dat er ook gemeenten zijn die op beheersbaarheid zitten qua financiën ' (B5).

Een andere respondent vanuit de gemeenten noemt het vertrouwen als volgt:

'Afwachtend. Niet dat het ontbreekt. Maar het is ook niet zo dat we blind op elkaar vertrouwen. Maar we willen wel allemaal. Maar de voorwaarden zijn nog niet voldoende geschapen. En het gesprek is er nog onvoldoende over gevoerd' (B2).

Nagenoeg alle respondenten benoemen dat er een mate van vertrouwen moet zijn, of dat je vanuit vertrouwen moet starten.

De respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties geven ook aan dat vertrouwen bij de verschillende gemeenten anders wordt ervaren. Tegelijkertijd wordt benoemd dat dit te maken kan hebben met positieve of negatieve ervaringen vanuit casuïstiek. Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt het als volgt:

'Het heeft ook wel met ervaring te maken hoor. Als je natuurlijk in een aantal casussen goede ervaringen hebt met elkaar dan is het vertrouwen er sneller, dan wanneer er bijvoorbeeld gedoe is geweest' (J2).

Ook speelt mee of gemeenten en jeugdzorgprofessionals elkaar goed kennen of niet.

Verschillende respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemen dat er met regelmaat niet vertrouwd wordt op de indicatie aanvraag die jeugdzorgprofessionals doen. Er zijn meerdere

ervaringen waarbij indicaties niet zijn afgegeven, maar de jeugdzorgorganisatie de zorg wel nodig acht. Respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties geven aan dit te ervaren als wantrouwen. Ze voelen zich hier beperkt in hun autonomie. Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties geeft aan:

'Dan gaat het over dat wij toewijzingen aanvragen voor cliënten met een bepaalde hulpvraag. En dat ze dan iets aanvragen wat in de ogen van de gemeente te veel is of te duur is. Nouja dan wordt je dus eigenlijk als jeugdhulpaanbieder met wantrouwen bekeken of dat je wel de juiste inschatting hebt gemaakt, van wat er nodig is' (J1).

Een andere respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt:

'En het is wel een basishouding om ons te vertrouwen op inhoud. Ze hebben echt het idee dat wij als zorgaanbieders het meeste geld er proberen uit te slepen' (J4).

Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt het nare vragen te vinden als specifiek wordt uitgevraagd wat op welk moment met een cliënt is gedaan in de behandeling. *'We zouden op basis van vertrouwen met elkaar moeten samenwerken. Dat is de basis' (J6).* Een respondent vanuit de gemeenten benoemt:

'Ja die controle is denk ik ook niet goed. We zouden eigenlijk meer moeten kunnen vertrouwen op het voorstel wat ons aangeboden is, dat komt van die aanbieder, dat is meestal wel goed. In plaats van dat je dat nog eens helemaal over gaat zitten doen' (B3).

Deze respondent ziet dit als een uiting van wantrouwen, waarbij je steeds meer wilt gaan controleren. Tevens geeft deze respondent aan dat als al die controle georganiseerd moet worden dit enkel geld zal kosten. De mate waarin gemeenten op vertrouwen of beheersing zitten is verschillend, onderkent een andere respondent vanuit de gemeenten.

Door enkele gemeenten wordt er regelmatig geëvalueerd binnen lopende zorgtrajecten. Enkele respondenten van de jeugdzorgorganisaties ervaren deze evaluaties als wantrouwen. De respondenten vanuit de gemeenten geven aan positief te zijn over hun werkwijze. Tevens geven de evaluaties aan de gemeenten een beeld van de intenties, competenties en prestaties van jeugdzorgorganisaties en kunnen ze daarover in gesprek met de jeugdzorgorganisaties. Een respondent vanuit de gemeenten benoemt dat de doelstelling van deze evaluaties niet controle, maar juist samenwerken is:

'Als je kijkt hoeveel verzet er tegen de evaluaties was, zorgaanbieders voelde het als gecontroleerd worden. Maar het gaat niet om controle, het gaat om samen kijken zijn we op de goede weg. En dat is heel anders dan controle. Er kwamen geluiden van: ja jullie gaan op beheersing zitten. Nee we willen kijken of het goed gaat. En als het niet goed gaat dan zetten we desnoods meer in, maar misschien is dat dan wel bij een andere partij en niet meer bij jullie. Samen moeten we kijken, kunnen we het doen of kunnen we het niet doen? En soms weet je al na drie maanden dat het niet lukt, waardoor je niet door hoeft te gaan, omdat je per ongeluk een opdracht heb gekregen voor een heel jaar. En dat noem ik vertrouwen in elkaar' (B5).

Anderzijds geven respondenten vanuit de gemeenten aan dat het ook helpt bij het kritisch kijken naar hoe een zorgtraject loopt. Ze vinden dat er niet kritisch gekeken wordt door jeugdzorgorganisaties hoe men verantwoord om kan gaan met de beschikbare middelen. Zo benoemt een andere respondent vanuit de gemeenten: *'Het gebeurt soms maar te weinig dat partijen zelf zeggen dat ze het niet kunnen of dat ze zorg op en afschalen' (B4).* Ook een respondent

vanuit de zorgorganisaties benoemt dat er weinig zorg wordt afgeschaald naar minder dure zorg. Het zouden langdurige trajecten zijn waarin men beperkt doelen bereikt *'te veel pappen en nathouden'* (J6).

Anderzijds noemt zowel een respondent vanuit de gemeenten als een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties dat als je meer werkt vanuit vertrouwen, je minder geld nodig hebt om te controleren. Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt:

Als je werkt vanuit vertrouwen, dien je ook te accepteren dat er wat geld weglekt. Voordeel is dat je minder geld nodig hebt om te controleren' (J1).

- **Controle**

Ieder geeft aan dat controle belangrijk is en erkent dat er regels zijn waar aan gehouden moet worden. Er wordt immers gewerkt met maatschappelijk geld wat goed terecht moet komen. Men is het er eveneens over eens dat de mate van controle scherper mag. Een respondent van de gemeenten benoemt:

'Meer controle in het proces zou wel resultaat kunnen opleveren. Er staan soms voor sommige indicaties ook afspraken over hoe lang zoiets mag duren. Maar dat wordt echt niet altijd zo nageleefd. Daar zijn ook vaak wel weer inhoudelijke redenen voor. Maar ik denk dat als je daar meer controle op zou hebben dat het wel wat zou opleveren' (B1).

En een andere respondent vanuit de gemeenten geeft aan dat je moet vertrekken vanuit vertrouwen, maar dat je ook niet naïef moet zijn. Om misstanden te voorkomen is er een vangnet aan controle nodig:

'Want ja vertrouwen is goed, maar we weten ook dat er echt misstanden zijn. Dus je moet ook een vangnet ontwikkelen. (...) Ik vind dat het vertrekpunt vertrouwen moet zijn, maar we weten ook dat er mensen zijn die heel veel geld verdienen over de rug van kwetsbare inwoners. En dat ook schadelijk is voor het leven van die mensen. Dus ook op kwaliteit, niet alleen op rechtmatigheid. En daar moeten we niet naïef in zijn. Dus je hebt vanuit vertrouwen het startpunt. Maar je moet ook zorgen dat je een vangnet hebt. (..) En ik denk ook dat hoe beter je dat vangnet en hoe transparanter je dat vangnet organiseert, hoe minder onze inwoners geschaad worden door fraudeleuze of onrechtmatige praktijken. Want dat heeft een preventieve werking. Dus als je het helemaal niet doet, dan ben je een walhalla en heel naïef. Dus je moet het ook hebben' (B2).

Ook de respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties geven aan weinig controle te ervaren en geven aan zich verantwoordelijk te voelen voor een kwalitatief jeugdzorglandschap waar men verantwoord omgaat met het geld wat beschikbaar is. Er zou een strenge controle moeten zijn om na te gaan of het geld op de goede plek terecht komt, geven enkele respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties aan:

'De controle mag scherper. Ik denk dat er nog wel wat geld weggaat naar verkeerde manier van zorg leveren en dat zou best strenger gemonitord mogen worden. (..) We willen absoluut geen zorgcowboys' (J2).

Toch wordt ook benoemd door een respondent vanuit de gemeenten dat controle niet enkel het wel of niet hebben van een vinkje moet zijn. De meeste respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties ervaren het nu als positief dat er buiten de kaders gedacht kan worden. Dit geeft ruimte voor individueel maatwerk in complexe casussen en het geeft ruimte voor doorontwikkeling van

innovatieve zorgproducten. *'Je mag van een professionele organisatie verwachten dat ze zich houden aan de regelgeving. Je hoeft niet alles strak in te regelen, er is ruimte nodig om out of the box te denken. Soms moet je slimme oplossingen creëren om zorg te kunnen bieden, dat is niet altijd te verantwoorden'* (J2).

5.2.1 Belemmerende factoren in de balans tussen vertrouwen en controle

Bovenstaande geeft duidelijk weer dat er gezocht wordt naar een balans tussen vertrouwen en controle. Enerzijds wil iedereen werken vanuit vertrouwen, anderzijds vindt iedereen het ook nodig om controle in te bouwen. Maar wat zijn nu de belemmerende factoren in deze balans? En wat is nodig om tot een juiste balans te kunnen komen? In onderstaande paragraaf zullen eerst de belemmerende factoren benoemd worden en vervolgens de aanbevelingen die gedaan zijn om tot een juiste balans in controle en vertrouwen te komen.

- **Het is een complex zorglandschap, veel partijen, ieder doet zijn eigen ding en heeft zijn eigen belangen**

De complexiteit in het jeugdzorglandschap in Zeeland en de vele verschillende partijen en lagen komt ook in de balans tussen controle en vertrouwen naar voren als een belemmerende factor. Zo noemt een respondent vanuit de gemeenten dat je je maar op een paar partijen kunt richten om echt vertrouwen op te bouwen. En zoals eerder benoemt hebben deze partijen verschillende onderliggende belangen die nog te weinig uitgesproken worden en beperkt verenigd worden in één gezamenlijke ambitie, waardoor ieder vanuit zijn of haar eigen belang acteert. Dit schaadt het vertrouwen en werkt controle in de hand.

- **Zorgfraude**

Een respondent vanuit de gemeenten noemt als reden dat ze drie maandelijks zijn gaan evalueren het ontdekken van zorgfraude. Zo noemt deze respondent:

'Er is een situatie voorgevallen waar we zagen dat er al drie maanden geen zorg meer werd verleend, maar ondertussen zagen we wel dat er nog gedeclareerd werd. Zo'n voorbeeld komt dan toevallig boven water. Als we dan contact opnemen wordt er gezegd: Ja dat gaat automatisch, maar we storten het wel gelijk terug. Ja, dan ga je je afvragen hoe vaak gebeurt dit of is dit nog maar het topje van de ijsberg van wat we er nu toevallig uithalen?' (B4).

Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt ook het vermoeden dat er jeugdzorgorganisaties zijn die nog declareren terwijl er geen zorg meer geleverd wordt. En ook een respondent vanuit IJZ geeft aan dat er situaties zijn waarin er verkeerd gedeclareerd wordt:

'En ik ben wel een klein beetje bang (..) dat de gemeenten meer op controle gaan zitten. Maar dat zal ook geld gestuurd zijn. Niet iedereen declareert netjes, want zo is het gewoon. Ik heb echt instellingen waarbij jouw en mijn collega's soms maanden achter elkaar meer dan 16u per dag werken. Ja dat gaat natuurlijk niet' (I1).

Deze incidenten schaden het vertrouwen en werken eveneens controle in de hand. Vervolgens spreken namelijk zowel respondenten vanuit de gemeenten als respondenten vanuit IJZ over toezichthouders. Binnen Zeeland zal er gewerkt gaan worden met zo'n zes toezichthouders. Dit toezicht zal gaan over rechtmatigheid en kwaliteit. Dit als controle bij signalen waarbij men het vermoeden heeft dat er onrechtmatig gecontroleerd wordt. De vraag is of de nadelen van deze maatregel opwegen tegen de voordelen. Het lijkt een voorbeeld van een risico-regelreflex maar het lijkt ook een voorbeeld van opportunistisch gedrag.

Als aanbeveling hierbij wordt door een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemd dat je als jeugdzorgorganisatie ook zelf zorgvuldig moet omgaan met de middelen en moet begrijpen dat deze schaars zijn. Als jeugdzorgorganisatie zelf gericht zijn op het doel 'normalisatie' en kritisch kijken of de zorg passend is bij de hulpvraag of dat de zorg mogelijk afgeschaald of gestopt kan worden, zal dit vertrouwen geven bij gemeenten. Zorg voor transparantie en maak duidelijk dat *'niet ieder kind de duurste behandeling krijgt'* (J4). Zelf kritisch kijken en laten zien wat je kunt en doet is van belang, wordt hierbij genoemd door enkele respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties: *'Ben zichtbaar, laat zien wat je kan en wat je te bieden hebt'* (J5). En je kun ook zelf interne audits doen, noemt dezelfde respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties. Dit alles geeft vertrouwen naar buiten toe.

Een respondent vanuit de gemeenten benoemt dat verantwoording en vertrouwen elkaar niet uitsluiten. Gemeenten zitten nu in een bepaalde kramp van beheersen en nog meer beheersen. Dit komt voort uit angst. De respondent benoemt: *'Je kunt beter vanuit vertrouwen werken, maar daar heb je wel bepaalde samenwerking en omgeving voor nodig'* (B2). Een respondent vanuit de gemeenten benoemt dat de voorwaarde voor vertrouwen er nog onvoldoende zijn:

'Vertrouwen alleen dat gaat nergens over. Het moet gaan over uitspreken van vertrouwen en laten zien dat het lukt (...) We vragen vertrouwen, maar ook verantwoording. Het een sluit het ander niet uit. Het heeft elkaar nodig' (B2).

- **Negatieve beeldvorming**

Er wordt echter ook benoemd dat er sprake is van negatieve beeldvorming, die ongefundeerd lijkt te zijn. Aanvullend op bovenstaande noemt een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties:

'Dat wordt soms ook wel hardop uitgesproken. (...) Dan wordt de suggestie gewekt dat wij niet al die uren leveren, maar dat we ze dan toch schrijven. Ja daartegen kun je je bijna niet verdedigen. Want wij sturen achter een ambulante hulpverlener niet een controleur die kijkt op die ambulante hulpverlener om 13.00u binnen gegaan is en om 15.00u weer naar buiten kwam. Dus daar kun je je niet echt tegen verdedigen anders dan dat het niet waar is. Dat zijn vervelende dingen' (J1).

Deze respondent vervolgt met:

'Maar het kan een uitspraak zijn van één enkele ambtenaar. En dat kan dan, tegenwoordig op de manier hoe beeldvorming werkt in social media, een enorme vlucht nemen. Dan krijg je de geest bijna niet meer terug in de fles' (J1).

Enkele respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties en vanuit de gemeenten geven aan dat er het beeld heerst dat er jeugdzorgorganisaties zijn die forse winsten maken. Artikelen uit *Follow the Money* worden zowel door respondenten vanuit de gemeenten als door een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties genoemd als een voorbeeld waardoor dit beeld ontstaat. Een respondent vanuit de gemeenten benoemt:

'Weet je ik trek ook een oog op als een Follow the Money weet op te hoesten wat een zorgaanbieder op de spaarplank heeft liggen, zeg maar he. Dan denk ik verdikkie, dat wil je niet he. Dat schaadt het vertrouwen. Dan krijg je de behoefte aan de controle' (B1).

Maar ook spreekt men over marktwerking die ontstaan is, sinds de decentralisatie van de jeugdwet in 2015. Veel jeugdzorgorganisaties zouden destijds zijn toegetreden waarvan men het beeld heeft dat deze veel winst maken. Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt: *'Wij krijgen*

dan het verwijt jullie doen het voor het geld' (J4). Beeldvorming lijkt vooral gebaseerd op incidenten en niet op feiten, waarbij men vervolgens elkaar niet bevraagd op de ontstane beeldvorming. Deze ongefundeerde negatieve beeldvorming lijkt de risico-regelreflex enkel in de hand te werken.

Zowel vanuit de jeugdzorgorganisaties als vanuit de gemeenten komt de aanbeveling dat een open dialoog nodig is om vertrouwen te kunnen laten groeien. Zo noemt een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties dat het normaal zou moeten zijn om gesprekken met elkaar te voeren over kwaliteit, rechtmatigheid en doelmatigheid. Het zou normaal moeten zijn om elkaar (kritisch) te bevragen en een ander het te laten uitleggen, in plaats van vanuit het beeld te gaan acteren. Zoek elkaar op en voer het gesprek met elkaar als er wantrouwen dreigt. Een aantal respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties geven voorbeelden waarbij ze dit ook daadwerkelijk hebben gedaan. Zo noemt een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties:

'Ja dan gaan we het gesprek aan (...) Dan spreken we samen met een beleidsmedewerker en een medewerker van de toegang. Je bespreekt dan met elkaar wat er speelt. En hoe we dit kunnen oplossen? Hoe denken jullie vanuit de toegang, hoe denkt de klantondersteuner? Hoe denken we er beleidsmatig over? En wat kunnen we bieden als zorgaanbieder?' (J2).

En een andere respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt hierbij als voorbeeld:

'Ik had laatst een gemeente die vroeg echt om een hele uitgebreide verantwoording via de mail. Waarop ik heb gereageerd: Weet je het verbaasd me dat jullie deze vraag stellen. Volgens mij werken wij op basis van vertrouwen met elkaar samen en als dat niet zo is dan moeten we hier zeker het gesprek over aangaan (...) Dus vervolgens heb ik binnen een week het gesprek met die procesregisseur gehad. En loopt het dan weer. Dus daar zit het denk ik ook een stukje in, dat je ook gewoon op het moment dat je signaleert dat het niet loopt, dat je dan heel kort op de bal moet spelen (...) Het gesprek met elkaar voeren zorgt ervoor dat wantrouwen niet opstapelt' (J6).

Zowel respondenten vanuit de gemeenten als respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemen dat je door middel van gesprekken elkaar leert begrijpen en kennen. Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt dat om elkaar te leren kennen het ook goed is om bij elkaar over de vloer te komen of bij elkaar te gaan kijken. Je leert zo de intenties en competenties van de ander kennen. Een respondent vanuit de gemeenten benoemt: *'Dan weet je meer waar de ander mee bezig is' (B1). En: 'Ik denk wel dat het nodig is om het goede gesprek regelmatig met elkaar te voeren, om te voorkomen dat je niet schiet in de behoefte om te controleren' (B1)* Kortom, het gesprek wordt genoemd als enerzijds een bevorderende factor die meer en meer ingezet wordt en anderzijds als een aanbeveling om het vertrouwen in elkaar te doen groeien. Deze gesprekken lijken noodzakelijk op alle niveaus, zowel op uitvoerend- als op beleidsniveau. *'Een open dialoog met elkaar voeren, zorgt voor partnerschap' (J3)*, benoemt een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties. Daarbij wordt genoemd dat het in een open dialoog belangrijk is om: Kwetsbare thema's met elkaar te durven bespreken, met elkaar te bespreken wat je van elkaar verwacht en elkaar aan te spreken op het moment dat een partij de kaders overtreed. Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt hierbij het volgende: *'Wees proactief en bespreek met elkaar moeilijke issues zoals jaarrekeningen, winst en verlies' (J4)*. Dit ter voorkoming van beeldvorming vanuit bijvoorbeeld artikels van *Follow the Money*.

Een andere respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt juist een bevorderende factor. Zij hebben positieve ervaringen met vertrouwen, omdat ze zelf laten zien dat ze bij de aanmelding van een casus kritisch kijken naar de hulpvraag en welk zorgtraject daarbij passend is. Dit laten ze zien doordat ze al bij de aanmelding van een casus samen met de betrokken jeugdzorgpartijen en met de

betrokken gemeente in gesprek gaan over wat de beste inzet is bij de hulpvraag van het gezin. Deze manier van samenwerken zou een bevorderende manier zijn en de basis vormen voor vertrouwen, omdat het ervoor zorgt dat iedereen bij de start van het zorgtraject is meegenomen en gehoord is. Er is verbinding tussen de partijen en ieder neemt deel aan het gesprek vanuit zijn eigen rol, vanuit zijn eigen professie. En daarbij is er respect voor elkaars autonomie en leer je beter elkaars intenties en competenties kennen.

- **Kosten stijgen enkel**

Een andere belangrijke belemmering die door enkele respondenten vanuit de gemeenten wordt benoemd is dat de jeugdzorg enkel toeneemt evenals de kosten. Ondanks de ambitie om tot normalisatie te komen, zijn de kosten onbeheersbaar. Waar bij start van de transitie 1 op de 27 kinderen zorg had, is dit nu 1 op de 7.5 kinderen. Middelen die vanuit het rijk geboden worden zijn niet toereikend. Men weet echter niet waardoor de kosten zo stijgen. *‘De schuld hiervan wordt bij de jeugdzorgaanbieder gelegd, waarvoor de ruimte voor de professional niet meer geboden wordt’* (B2) benoemd een respondent vanuit de gemeenten. Het blijft echter gissen waardoor de stijging werkelijk ontstaat. Vervolgens komt de behoefte bij de gemeenten op om dit te willen controleren. Opnieuw een voorbeeld van de risico-regelreflex. Zo benoemt de respondent vanuit de gemeenten verder:

Je ziet dat door de financiële druk en door die ongebreidelde groei die we niet goed kunnen duiden, dat er toch dan maar gezegd wordt: Dan moeten we maar gewoon ingrijpen. Terwijl misschien de oorzaken heel ergens anders liggen. Het lijkt alsof 1 en 1 twee is. Veel zorgaanbieders, dus veel jeugdhulp, dus dat is de schuld van die zorgaanbieders. (...) Terwijl het misschien ook wel is dat de enorme prestatie druk in onze maatschappij maakt dat er een hele grote groei is. Of dat de onverdraagzaamheid die toeneemt in de maatschappij een hele grote groei veroorzaakt. Er kunnen hele andere oorzaken aan ten grondslag liggen’ (B2).

Hierbij wordt als aanbeveling gegeven, werk data-gestuurd. Met een continu lerende cyclus, gebaseerd op data, is het wellicht mogelijk om de trends van de kostenstijging te duiden.

5.2.2 Samengevat, wat is nodig voor een balans tussen controle en vertrouwen

Zowel de respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties als de respondenten vanuit de gemeenten willen werken vanuit vertrouwen, maar vinden controle nodig om ervoor te zorgen dat de middelen voor de jeugdzorg rechtmatig en doelmatig worden ingezet. Twee belangrijke aanbevelingen worden gedaan, die we ook terug zagen als aanbevelingen om de verantwoording tot een hoger niveau te brengen. Werk data-gestuurd in een continu lerende cyclus, om zo trends die opvallen objectief te kunnen duiden. En voer een open dialoog om elkaars intenties, competenties en prestaties te kunnen inschatten en elkaar kritisch te kunnen bevragen op het moment dat beeldvorming ontstaat. Hierin kunnen data en het gesprek aanvullend op elkaar zijn, om ongefundeerde negatieve beeldvorming tegen te gaan. Een aanvullende aanbeveling die wordt gedaan is dat het ook vertrouwen bevordert bij de gemeenten als jeugdzorgorganisaties zelf aantonen dat ze kritisch omgaan met de beschikbare middelen. Er zijn jeugdzorgorganisaties die hierin eigen verantwoordelijkheid en autonomie oppakken wat bevorderend werkt op vertrouwen.

Opvallend binnen de ervaringen met betrekking tot controle is dat ieder enerzijds meer controle wenst. Anderzijds worden enkele manieren die door de gemeenten worden ingezet als controle bij de jeugdzorgorganisaties als wantrouwen ervaren. Als gemeenten kritische vragen stellen bij de indicaties die aangevraagd worden, of drie maandelijks gaan evalueren voelen jeugdzorgorganisaties zich gewantrouwd in hun professie. Ze hebben de behoefte om hun eigen autonomie en

verantwoordelijk te kunnen behouden hierin. Ook wordt genoemd dat gemeenten ingrijpen zonder te weten waar de kosten stijging doorkomen, wat lijkt op de risico-regelreflex waarbij de ruimte voor de professional wordt ingeperkt. Het is de vraag of dit gevoel van wantrouwen opgelost zou kunnen worden als gemeenten in dialoog aangeven wat het belang en de betekenis is van de controle die zij inzetten. Zodat gemeenten voldoen aan de basisbehoeften competentie, autonomie en verbondenheid die bij de zelfdeterminatietheorie genoemd worden. Een positief voorbeeld hierin is een jeugdzorgorganisatie die samen met de betrokken professionals en gemeenten over de hulpvraag van een casus in gesprek gaat. Dit lijkt een samenwerking te vormen waarin ieder vanuit zijn eigen rol, professie en dus autonomie kan deelnemen.

5.3 Ervaringen met samenwerking

Uit de documentanalyse bleek dat Zeeland zou gaan investeren in samenwerking. Uit de interviews komt ook de ervaring naar voren dat er veel is geïnvesteerd in samenwerking en dat hierin veel is bereikt. Zo geeft een respondent vanuit de gemeente aan:

'Bij start van de transitie is eerst ieder zijn eigen weg gegaan, zowel de verschillende gemeenten als de verschillende jeugdzorgaanbieders. Later is pas de aanbesteding gericht op samenwerken ontstaan, vertrouwen was toen heel laag' (B5).

En een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt:

'Ik denk dat we gewoon heel erg bezig zijn geweest om sowieso te kunnen samenwerken. Als ik kijk naar drie jaar geleden of naar het begin van de aanbesteding, dan denk ik dat het in Zeeland (...) echt letterlijk allemaal eilandjes waren. En dat er echt gewoon niet werd samengewerkt op geen enkel gebied. En ik denk dat we de afgelopen jaren van zover zijn gekomen, dat het al heel wat is dat we nu staan waar we staan. En dat we nu pas er aan toe zijn om daarin de volgende stap te gaan maken'(J6).

Respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties zijn over het algemeen zeer positief over de samenwerkingsverbanden. Zo worden de volgende zaken benoemd door verschillende respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties: *'Het is mogelijk om met alle partijen uit heel de regio met elkaar samen te werken'* En *'In Zeeland doe je het echt met elkaar'* en *'Als penvoerders zijn we met elkaar heel sterk'* en *'Er is een dekkend zorglandschap te creëren met betrokken partijen van allerlei groottes'* en *'Vergeleken met andere regio's loopt Zeeland voorop qua samenwerking in samenwerkingsverbanden en de mogelijkheid om alle partijen uit de regio met elkaar te laten samenwerken'* (J2, J3, J4, J5). Tevens worden er ook voorbeelden genoemd waarbij over de samenwerkingsverbanden heen met elkaar samengewerkt wordt. Iedereen is ook positief als er gesproken wordt over de samenwerking tussen gemeenten, IJZ en jeugdzorgorganisaties. Er wordt steeds meer ervaren dat er een dialoog met elkaar ontstaat waarin men elkaar bevraagd en kwesties uitspreekt. Er is meer openheid en transparantie. Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt dat sommige gemeenten heel blij zijn met het gesprek tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties. Alle respondenten hebben de intentie om samen te werken en zo wordt dit onderling ook ervaren. Men wil aanvullend zijn op elkaar en werken vanuit partnerschap en vertrouwen. Een respondent vanuit de gemeenten benoemt: *'Samenwerking moet zo zijn dat je minder behoefte hebt aan controle, omdat je goed met elkaar weet waar je aan werkt'* (B5).

Er zijn verschillende vergaderingen die bijdragen aan een samenwerking met elkaar en waarin een dialoog kan plaatsvinden. Zo hebben de negen penvoerders regelmatig met elkaar overleg, waarin zij afstemming met elkaar zoeken, maar ook als groep naar buiten toe proberen te communiceren. En er is een KOPgroep overleg. In dit overleg zit een vertegenwoordiging van de gemeenten (de

programmamanager), van de jeugdzorgorganisaties (de negen penvoerders en iemand van de gecertificeerde instellingen) en van IJZ (directeur en senior Inkoop adviseur van IJZ). Deze drie partijen worden de driehoek genoemd. Alle respondenten geven terug dit als een zinnige groep te ervaren. Ook aan de kant van de gemeenten zijn er verschillende overlegvormen. Waaronder het transformatieoverleg waar de dertien beleidsmedewerkers en een vertegenwoordiging van IJZ aanwezig zijn. Een respondent vanuit de gemeenten ervaart dit als de plek waar je informatie kunt delen, opdrachten kunt meegeven aan IJZ en IJZ een terugkoppeling kan geven aan de beleidsmedewerkers.

Anderzijds wordt ook benoemd dat er nog ontwikkelruimte zit in de samenwerking. Ieder wil en er zijn stappen gezet, maar er is nog ruimte om dit verder te ontwikkelen. Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt: *'Misschien is het de tijd die het ook gewoon nodig heeft om naar een punt op de horizon te gaan'* (J3). En een andere respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt: *'Als het spannend wordt, wordt er niet terug gegrepen op samenwerking'* (J6).

5.3.1 Belemmerende factoren voor samenwerking

In de belemmerende factoren voor samenwerking en de aanbevelingen die men daar vervolgens op geeft, komen opnieuw de belemmerende factoren: 'Visie op jeugdzorg is niet concreet' en 'het is een complex zorglandschap, veel partijen, ieder doet zijn eigen ding en heeft zijn eigen belangen' naar voren. Zowel voor de doorontwikkeling van verantwoording als voor het versterken van de samenwerking zijn dit belemmerende factoren. Vervolgens wordt een ander belemmerende factor, die lijkt te horen bij deze twee belemmerende factoren, verder uitgediept wanneer respondenten werden gevraagd naar de samenwerking. Namelijk dat er sprake is van verschillende onderliggende belangen.

- **Verschillende onderliggende belangen**

Enkele respondenten benoemen: *'Je bent deels elkaars samenwerkingspartner, maar deels ook elkaars concurrent. Er spelen verschillende belangen, wat het erg complex maakt'* (J1) en *'We kennen elkaar nog steeds veel te weinig en weten daarbij ook niet vanuit welke belangen keuzes gemaakt worden'* (J6).

Een respondent vanuit de gemeenten benoemt dat de verschillende partijen nog niet uit één ambitie spreken, doordat er sprake is van verschillende belangen:

'Er is angst bij de jeugdzorgorganisaties of ze bij een volgende aanbesteding wel gecontracteerd worden, een beleidsmedewerker kent angst of de ongebreidelde groei in jeugdhulp weer leidt tot vragen in de Raad. Een wethouder vraagt zich af of hij of zij het wel kan verkopen wat er allemaal gebeurt in de jeugdzorg en of er grip is op de jeugdzorg. Wat als een jongere ontspoord, heb ik het dan wel goed gedaan? Zo acteert ieder op zichzelf en niet perse met dezelfde dingen tegelijk' (B2).

Een belang wat herhaaldelijk terug komt in de interviews is financiën. Zowel bij de jeugdzorgorganisaties als bij de gemeenten is er sprake van tekorten in de financiën. Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt: *'Het proces wordt gefrustreerd door een gebrek aan geld'* (J1). Opportunisme lijkt vervolgens bij beide partijen te kunnen spelen.

De verschillende belangen worden nog niet open met elkaar besproken, binnen de verschillende samenwerkingsvormen en overlegmomenten. *'We praten met te veel meel in de mond en dat doet het proces geen goed'* (J3), zo benoemt een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties. En verder benoemt deze respondent: *'Je hoeft niet alles te delen, je mag het ook oneens zijn met elkaar. Dat zou juist kunnen helpen om het verder te verdiepen'* (J3). Een andere respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt: *'Samenwerken is blijvend investeren'* (J6).

Er zijn twee mediatie sessie geweest tussen wethouders, beleidsmedewerkers en jeugdzorgorganisaties. Eén daarvan was succesvol. Tegengestelde belangen zijn hierin duidelijk geworden. Wethouders willen goede zorg die betaalbaar is. Penvoerders willen veiligheid, vastigheid doorontwikkeling en minder administratieve lasten. Iedereen vindt het belangrijk om hier vervolg aan te geven. Echter het vervolg lijkt nu nog onduidelijk te zijn.

- **Enkele aanbevelingen die genoemd worden rondom samenwerking**

Er is een wens dat men zoekt naar manieren om in het huidige jeugdzorglandschap ieder aan de voorkant mee te kunnen nemen. Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt hierbij: *'Probeer één te worden in je achterban'* (J6). Een respondent vanuit de gemeenten geeft aan dat het goed zou zijn om alle verschillende overlegmomenten die er momenteel zijn te evalueren. Bekijk wie er in zit, wie welke verantwoordelijkheden en rollen heeft en of het overleg en de mensen die eraan deelnemen nog passen bij hoe het overleg ooit is opgezet. Dit met als vraag: Zitten in al deze overlegvormen de juiste mensen om tot samenwerking te kunnen komen?

Een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties benoemt dat het van belang is om afspraken te maken over wat de gewenste manier van samenwerken is met elkaar. Om vervolgens elkaar ook aan te spreken als de afspraken niet worden nageleefd. Naast de sturing op de KPI's wordt benoemd door een respondent vanuit de jeugdzorgorganisaties dat het ook goed is om de onderlinge samenwerking met elkaar te evalueren. Een respondent vanuit de gemeenten benoemt dat evaluaties en de open dialoog met elkaar ervoor kunnen zorgen dat je elkaar leert begrijpen, leert ontdekken wat iemand anders zijn intenties zijn. Zo leer je ook elkaars taal begrijpen.

De respondenten vanuit de gemeente ervaren het als fijn dat IJZ de contractgesprekken doet, maar ze missen wel het gesprek met de jeugdzorgorganisaties. Men zit verder van elkaar vandaan. Ook hier wordt benoemd dat men meer samen zou willen komen, om samen het gesprek te kunnen voeren. Een respondent vanuit de gemeenten benoemt dat de samenwerking beter zal gaan als je elkaar betreft aan de voorkant.

In de focusgroep ontstond er een discussie of de relatie tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties gedefinieerd kan worden als een opdrachtgever- en opdrachtnemer-relatie of als samenwerkingspartners dan wel partnerschap. Ondanks dat de aanbesteding gestimuleerd heeft tot partnerschap is hier nog geen eenduidigheid over. Het lijkt van belang om met elkaar uit te klaren wat voor soort samenwerking er is, waarbij het niet uitgesloten is dat je beide vormen van samenwerkingsrelatie hebt. En vervolgens is het van belang om te bepalen hoe je die samenwerking dan organiseert en wat de gezamenlijke ambitie is die je met elkaar nastreeft.

En uit de focusgroep kwam naar voren dat er nog geïnvesteerd kan worden in de samenwerking tussen de samenwerkingsverbanden en tussen de jeugdzorgorganisaties en gemeenten in. Daarmee zou ook het vertrouwen kunnen groeien, omdat het vertrouwen tussen elkaar op dit moment nog het meest kwetsbaar lijkt. Vertrouwen wordt hier genoemd als de basis om te komen tot samenwerking.

5.3.2 Conclusie, samenwerking als oplossing?

De respondenten ervaren dat er de afgelopen jaren veel is geïnvesteerd en bereikt in samenwerking. Toch wordt ook opgemerkt dat er nog veel groeipotentieel is. De belemmerende factoren die hierin een rol spelen komen overeen met de eerder genoemde belemmerende factoren. Er is geen concrete visie op wat jeugdzorg is, men spreekt (nog) niet vanuit één ambitie. Er is sprake van een complex jeugdzorglandschap met verschillende partijen en lagen, waarbij er ook nog veel los van elkaar gewerkt wordt. En deze verschillende partijen kennen allemaal hun eigen belangen, die nog onvoldoende naar voren komen in een open dialoog.

Opvallend is dat alle respondenten steeds weer een open dialoog of samenwerking als aanbeveling geven om deze belemmerende factoren te kunnen overwinnen. De samenwerking kan versterkt worden door met elkaar een open dialoog te voeren, waarin de verschillende belangen besproken worden en men elkaar kritisch durft te bevragen en aan te spreken. Wees vervolgens transparant over je eigen belangen en erken elkaars posities en beperkingen hierin. Alleen als onderliggende belangen erkend worden, kan het gemeenschappelijke belang of ambitie centraal gesteld worden. Verwoord samen deze gezamenlijke ambitie waarin ieder zijn verantwoordelijkheden kent en neemt. Kortom, een samenwerking met een open dialoog is de aanbeveling om tot een balans in controle en vertrouwen te komen, waardoor men tot een andere manier van verantwoording komt.

Hoofdstuk 6 Conclusie en Discussie

Hieronder zullen de antwoorden op de deelvragen volgen wat een beeld geeft van hoe de verantwoordingssystematiek eruit ziet en hoe dit ervaren wordt in de jeugdzorg in Zeeland, gebaseerd op de documentanalyse, de interviews en de focusgroep. Vervolgens wordt het antwoord op de hoofdvraag besproken. Daarna wordt besproken wat de bijdrage van dit kwalitatieve onderzoek is aan bestaand wetenschappelijk onderzoek en wat de beperkingen zijn. Dit zal resulteren in aanbevelingen voor toekomstig onderzoek. Afsluitend zullen de aanbevelingen voor de praktijk geformuleerd worden voor de beleidsmedewerkers van de gemeenten, de jeugdzorgorganisaties en voor de Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland (IJZ).

6.1 Beantwoording van de deelvragen

6.1.1 Verantwoordingssystematiek binnen de jeugdzorg in Nederland en in Zeeland

De eerste deelvraag die middels het onderzoek beantwoord is, is: *‘Wat is de huidige verantwoordingssystematiek binnen de jeugdzorg in Nederland en hoe ziet deze systematiek eruit in Zeeland?’*

Binnen de verantwoordingssystematiek in de jeugdzorg in Nederland is er toezicht op rechtmatigheid en toezicht op kwaliteit. Gemeenten zien toe op rechtmatigheid door een financiële verantwoording te vragen over de geleverde zorg met een bijbehorende accountantscontrole. Binnen de beleidscyclus zien de gemeenten toe op de kwaliteit van de jeugdzorg. De gemeente stelt maatschappelijke doelen op voor de eigen regio, vervolgens koopt ze de zorg in bij de jeugdzorgorganisaties waarvan zij verwachten dat zij een bijdrage kunnen leveren aan de maatschappelijke doelen. De kwaliteit wordt zicht- en meetbaar gemaakt door gebruik te maken van kritische prestatie-indicatoren (KPI). Het resultaat op de KPI's wordt geanalyseerd en er worden eventuele verbeteracties verbonden aan de resultaten. Zo krijgt de kwaliteitscyclus vorm.

In Zeeland ziet de verantwoordingssystematiek eruit zoals hierboven voor Nederland omschreven. Opvallend is dat er een specifieke schriftelijke verantwoording wordt opgevraagd per jeugdzorgorganisatie op de rechtmatigheid, middels een algemeen protocol. Vervolgens wordt niet meer over deze verantwoording gesproken. Er worden geen cijfers of documenten opgevraagd voor de verantwoording op kwaliteit. Deze data wordt verzameld in een monitor door IJZ en vervolgens in de contract en leveranciersmanagement (CLM) gesprekken besproken, tussen jeugdzorgorganisaties en IJZ.

6.1.2 Rol van gemeenten en jeugdzorgorganisaties binnen de verantwoording

De tweede onderzoeksvraag is: *‘Wat is de rol van de gemeenten en de jeugdzorgorganisaties binnen de verantwoording?’* Het toezicht op kwaliteit van de geleverde jeugdzorg is belegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Gemeenten zijn binnen de Jeugdwet bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor jeugdzorg. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat er een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod is voor de jeugdzorg. Gemeenten bepalen in hun sociaalbeleidsplan welke maatschappelijke resultaten zij willen realiseren. Vervolgens kopen zij jeugdzorg in bij de jeugdzorgorganisaties waarvan zij verwachten dat deze een bijdrage zullen leveren aan het maatschappelijke resultaat en vervolgens proberen zij middels verantwoording te sturen op dit resultaat ofwel op de kwaliteit van zorg. De gemeente heeft dus een rol in toezicht op kwaliteit in het kader van contractering, samenwerking, afstemming en monitoring. Zij bepalen hierbij zelf de kwaliteitseisen, afgestemd op hun opgestelde maatschappelijke doelen. Ook hebben

de gemeenten de verantwoordelijk voor het toezicht op rechtmatigheid. De dertien Zeeuwse gemeenten hebben de uitvoering van de jeugdzorginkoop belegd bij IJZ.

Jeugdzorgorganisaties zelf hebben de verantwoordelijkheid om verantwoorde jeugdzorg te bieden en moeten aan verschillende kwaliteitseisen voldoen. Allereerst op de vastgestelde kwaliteitseisen vanuit de Jeugdwet waar de IGJ op toeziet. En vervolgens aan kwaliteitseisen vastgesteld door de gemeenten.

Een centrale bevinding is dat gemeenten en jeugdzorgorganisaties enerzijds een samenwerkingsrelatie hebben op basis van opdrachtgever en opdrachtnemer. Gemeenten kopen de jeugdzorg in passend bij de opgestelde maatschappelijke doelstellingen. Jeugdzorgorganisaties leveren de ingekochte jeugdzorg aan de gemeenten en moeten voldoen aan de kwaliteitseisen gesteld door de gemeenten. Daarnaast blijkt dat beide partijen zich verantwoordelijk voelen voor kwalitatieve jeugdzorg en er sprake is van partnerschap. Deze twee vormen van samenwerkingsrelaties komen steeds terug, kunnen niet los van elkaar gezien worden en geven spanning. De gemeenten verdelen de financiële middelen en bepalen de kaders en voorwaarden aan de jeugdzorg. De jeugdzorgorganisaties hebben echter de inhoudelijke kennis om de jeugdzorg zodanig uit te voeren dat het resultaat oplevert. Zij hebben daarbij nood aan autonomie en verantwoordelijkheid om dit in de praktijk te kunnen brengen. Een open dialoog is nodig om deze spanning te onderkennen, begrip te krijgen voor elkaars dilemma's en uitgangspunten en deze in elkaar te kunnen vervlechten om met respect voor elkaars posities, kennis en verantwoordelijkheden te komen tot kwalitatieve jeugdzorg.

6.1.3 Ervaringen met de manier van verantwoording

De derde deelvraag waar het onderzoek een antwoord op formuleert is: *'Hoe ervaren de gemeenten en de jeugdzorgorganisaties de manier van verantwoorden?'* De betrokkenen zijn positief over het aanbestedingsbestek, de kwalitatieve verantwoording via KPI's en het centraal organiseren van de verantwoording via IJZ die in een monitor de data op de KPI's verzamelt. Iedereen vindt het belangrijk om te verantwoorden op kwaliteit en niet enkel op rechtmatigheid en doelmatigheid. Er wordt echter ervaren dat er nog veel doorontwikkeling mogelijk is. Er is nog geen continue en gestructureerde sturing op verantwoording middels een data-gestuurde lerende cyclus. Daarbij wordt er nog onvoldoende het gesprek over en achter de cijfers gevoerd, aangevuld met praktijkervaringen. De productie- en omzetverantwoording, ofwel de rechtmatigheidsverantwoording, verloopt via wettelijke kaders. Men is hier tevreden over, anderzijds wordt een samenhang tussen de omzet- en productieverantwoording en kwalitatieve verantwoording gemist. Een integrale verantwoording waarbij rechtmatigheid en doelmatigheid gekoppeld is aan de inhoudelijke kwaliteit, zou meer betekenis geven aan de verantwoording en daarmee aan het geleverde resultaat.

Een gekende en veel voorkomende belemmering die zorgt voor een vertraging op de doorontwikkeling is de arbeidskrapte, veel personele wisselingen en beperkte tijd. Een andere belangrijke belemmering die genoemd wordt, is dat de visie op jeugdzorg nog niet concreet is. Hoog over, op visie niveau vindt men elkaar. Echter als de visie concreet dient te worden in hoe je daar dan naar handelt, is er nog geen overeenstemming. Dit wordt eveneens bemoeilijkt doordat het een complex zorglandschap is waarbij veel partijen actief zijn, die allen hun eigen ambitie hebben aangedreven door eigen onderlinge belangen. En er zijn miscommunicaties doordat je elkaars taal onvoldoende spreekt en de communicatie hapert op de verschillende lagen in het zorglandschap. Ook is het onduidelijk wie van de partijen in het jeugdzorglandschap nu welke verantwoordelijkheden heeft. De gemeenten en de jeugdzorgorganisaties weten niet wie de regie

heeft en wie handhaaft. En als laatste wordt opgemerkt dat data-gestuurd werken bedreigend kan zijn. Je wordt immers aangesproken op je functioneren. Daarnaast is handhaven ook bedreigend, omdat het maatschappelijke onrust zou kunnen opleveren.

6.1.4 Goede voorbeelden en belemmeringen in de balans tussen controle en vertrouwen

De vierde deelvraag luidt: *‘Wat zien de gemeenten en de jeugdzorgorganisaties als goede voorbeelden en wat zien zij als belemmeringen in de balans tussen controle en vertrouwen?’* Iedereen geeft aan vanuit vertrouwen te willen werken. Echter wordt controle als even noodzakelijk gezien. De mate van vertrouwen wordt op dit moment als wisselend ervaren en de mate van controle kan scherper. Wanneer de controle door de gemeenten echter wordt uitgevoerd op het niveau van indicatiestelling bij de uitvoering, wordt dit door jeugdzorgorganisaties als wantrouwen ervaren en gevoeld als een beperking in de professionele autonomie. De betrokken partijen ervaren het als een zoektocht naar een juiste balans tussen controle en vertrouwen, waarbij de één de ander niet uitsluit maar juist versterkt.

Een voorbeeld van gebeurtenis die de balans tussen controle en vertrouwen kan verstoren is zorgfraude die ontdekt is. Maar ook negatieve beeldvorming over elkaar die ontstaat door suggestie en die niet gefundeerd of geobjectiveerd is. Dit zorgt ervoor dat er terug gegrepen wordt op controle, wat lijkt op de risico-regelreflex. En opnieuw is een belangrijke belemmering het complexe zorglandschap waarbij er veel partijen participeren en al deze partijen aangestuurd worden door eigen onderliggende belangen en hierbij nog onvoldoende tot één gezamenlijke ambitie gekomen wordt. Doordat de partijen elkaar hier nog onvoldoende in kennen, is er een beperkte mogelijkheid om betrouwbaarheid te kunnen inschatten op basis van intenties, competenties en prestaties wat een beperkte basis vormt om vertrouwen te kunnen laten groeien. Daarnaast is er een aanhoudende trend zichtbaar waarbij de jeugdzorgkosten enkel stijgen en men hier geen duidelijke verklaring voor heeft of grip op ervaart. Hierbij missen de betrokken partijen een op data-gestuurde continu lerende cyclus waarbij een analyse gemaakt kan worden, waardoor trends wel verklaard kunnen worden en er vervolgens op gestuurd kan worden.

Goede voorbeelden die een positieve werking hebben op de balans tussen vertrouwen en controle zijn als jeugdzorgorganisaties zelf aantonen dat ze te vertrouwen zijn. Door zelf inhoudelijke kwaliteit zichtbaar te maken, door middel van data maar ook door middel van handelingen. Zoals zelf kritisch kijken naar jeugdzorginzet. Een van de belangrijkste goede voorbeelden is een open dialoog voeren met elkaar waarin negatieve beeldvorming, maar ook kwaliteit, rechtmatigheid en doelmatigheid met elkaar besproken worden. Zo kan men elkaar (kritisch) bevragen, waarbij beeldvormingen getoetst kunnen worden en de ander de mogelijkheid heeft transparantie te bieden. Tevens wordt ook samenwerking, en met elkaar bij de start bepalen wat verantwoorde en kwalitatieve zorg is, benoemd als manier waarbij het vertrouwen in elkaar groeit.

Concluderend kan gesteld worden dat een op data-gestuurde continu lerende cyclus aangevuld met een open dialoog de manier is om tot evenwicht te komen in de balans tussen controle en vertrouwen.

6.1.5 Aanbevelingen om tot een andere manier van verantwoording te kunnen komen

De vijfde deelvraag luidt *‘Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan om tot een andere manier van verantwoorden te komen waarbij er een balans tussen controle en vertrouwen is?’*

De respondenten vanuit de gemeenten, de jeugdzorgorganisaties en IJZ geven de volgende aanbevelingen om verantwoording tot een hoger niveau te ontwikkelen: Werk data-gestuurd in een

continu lerende cyclus, waarbij met elkaar een open dialoog gevoerd wordt over de data aangevuld met praktijkervaringen. Breng daarbij focus aan, reken elkaar niet af maar leer van afwijkingen, stuur niet alleen aan de achterkant maar ook aan de voorkant en tussentijds, werk integraal koppel inhoud, rechtmatigheid en doelmatigheid aan elkaar, maak cliënt- ervaringsonderzoek onderdeel van verantwoording en zorg dat verantwoordelijkheden duidelijk zijn. En hierbij is het van belang om eenduidigheid te creëren in het complexe zorglandschap en tot een concrete visie te komen op wat jeugdzorg is.

De respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties, de respondenten vanuit de gemeenten en de respondenten vanuit IJZ willen werken vanuit vertrouwen, maar vinden controle nodig om ervoor te zorgen dat de middelen voor de jeugdzorg rechtmatig en doelmatig worden ingezet. Ook hier geven de respondenten aan dat het van belang is om data-gestuurd te werken in een lerende cyclus, om zo trends die opvallen objectief te kunnen duiden. Verder wordt aangegeven dat een open dialoog voeren met elkaar en elkaar kritisch bevragen op het moment dat beeldvorming ontstaat belangrijk is. Hierin kunnen data en het gesprek aanvullend op elkaar zijn, om ongefundeerde negatieve beeldvorming tegen te gaan. De respondenten vanuit de jeugdzorgorganisaties en de gemeenten geven aan dat het bevorderend werkt als jeugdzorgorganisaties zelf proactief aantonen dat ze betrouwbaar zijn.

Alle respondenten ervaren dat er veel is geïnvesteerd in samenwerking, maar geven ook aan dat er nog groeipotentieel is. Om dit groeipotentieel te kunnen benutten worden er verschillende aanbevelingen geformuleerd. Zoals onder andere de aanbeveling om één te worden in de achterban. En om gezamenlijke overlegmomenten te evalueren en te bepalen of de huidige overlegstructuur bijdraagt aan een samenwerking. Verder wordt genoemd dat het belangrijk is om te blijven investeren in de onderlinge samenwerking waarbij er ook aandacht moet zijn voor de samenwerking tussen de verschillende partijen.

Het voeren van een open dialoog wordt door de respondenten steeds opgegooid als aanbeveling. De ervaring is dat er steeds vaker een open dialoog met elkaar gevoerd wordt, maar dit kan nog beter. Vervolgens is het in deze open dialoog van belang om transparant te zijn over je eigen belangen, maar ook dat je elkaars verantwoordelijkheden en beperkingen erkent. Alleen als onderliggende belangen uitgesproken en erkent worden kan het gemeenschappelijke belang of ambitie centraal gesteld worden.

6.2 Conclusie: In evenwicht door samenwerking

De hoofdvraag van dit onderzoek is: *‘Wat zijn de bevorderende en belemmerende factoren in de samenwerking tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties in Zeeland om tot een andere manier van verantwoording te komen waarbij een balans gevonden wordt tussen controle en vertrouwen?’*

Zeeland heeft vanaf 2020 sterk geïnvesteerd in samenwerking binnen het jeugdzorglandschap. Iedereen ervaart dat hierin veel is bereikt. Goede voorbeelden worden steeds geput uit situaties waarin de samenwerking tussen gemeenten, jeugdzorgorganisaties en IJZ optimaal verloopt. Belemmeringen worden daar gesignaleerd waar de samenwerking nog niet optimaal verloopt en er nog te beperkt een open dialoog gevoerd wordt. Er is sprake van een complex jeugdzorglandschap met verschillende partijen waarbij ieder nog los van elkaar werkt, aangestuurd door verschillende onderliggende belangen. Gemeenten willen goede zorg die betaalbaar is en jeugdzorgorganisaties willen zekerheid van bestaansrecht, kunnen door ontwikkelen en minder administratieve lasten. Vervolgens is het nog onvoldoende mogelijk geweest om deze verschillende belangen te verenigen tot één concrete visie op wat jeugdzorg is. Er wordt middels de beleidsdocumenten

aangestuurd op een dubbele relatie, die van opdrachtnemer en opdrachtgever en die van partnerschap. Echter gemeenten en jeugdzorgorganisaties hebben allebei verschillende verantwoordelijkheden, kennis, rollen en posities wat spanning geeft in de dubbele relatie die ze hebben. Ondanks deze spanning is er gericht voor gekozen om te investeren op samenwerking en wordt dit ook als zodanig ervaren. Zowel aan de kant van de gemeenten als aan de kant van de jeugdzorgorganisaties zijn verschillende goede samenwerkingsrelaties opgebouwd. Ook de samenwerking tussen jeugdzorgorganisaties, gemeenten en IJZ ontwikkelt positief. De samenwerking tussen de verschillende partijen is echter nog kwetsbaar. Er wordt nog te weinig open gesproken over de onderliggende belangen en verwachtingen naar elkaar. De mate waarin de samenwerking waarde oplevert voor zowel gemeenten als jeugdzorgorganisaties als IJZ wordt nog beperkt centraal gesteld, waardoor er nog onvoldoende vanuit één ambitie gewerkt kan worden.

In de spanning tussen controle en vertrouwen, wil men werken vanuit vertrouwen en ziet men controle als noodzakelijk. Het vertrouwen wordt als wisselend ervaren. Op de momenten waarop het vertrouwen verminderd aanwezig is, wordt extra controle ingezet. Vaak wordt er dan gesproken over controleren bij de uitvoering van de jeugdzorg of de indicaties wel juist aangevraagd en afgegeven worden. Gemeenten hebben het idee dat jeugdzorgorganisaties onvoldoende kritisch kijken naar de ingezette zorg en vervolgens onnodig lang dure zorg in blijven zetten. Jeugdzorgorganisaties zien het als wantrouwen dat gemeenten kritische vragen stellen over de aangevraagde indicatie voor jeugdzorg. Ondanks dat ook jeugdzorgorganisaties controle noodzakelijk vinden, voelen ze zich hier ingeperkt in hun professionele autonomie. Een open dialoog voeren en in samenwerking aan de voorkant bepalen wat de beste jeugdzorg is, lijkt dit te overwinnen. Zo leren gemeenten enerzijds de intenties en competenties van jeugdzorgorganisaties kennen en kunnen zij inschatten of zij deze voldoende vinden. En anderzijds leren ook de jeugdzorgorganisaties de intenties en competenties van de gemeenten kennen.

Echter vertrouwen alleen is onvoldoende en naïef, dit lijkt iedereen te onderschrijven. Controle is noodzakelijk. De controle is effectief daar waar het formele controle is die voor iedereen rechtvaardig is en duidelijk en gestructureerd wordt ingezet. Dan lijkt ieder handhaving bij misstappen ook eerlijk te vinden. Deze manier van formele controle lijkt het meest effectief op het gebied van omzet- en productieverantwoording. Controle op het resultaat ofwel kwaliteit van zorg lijkt het beste vormgegeven te worden vanuit een data-gestuurde continu lerende cyclus. Wat resultaat of kwaliteit is, is geen afgebakend en meetbaar begrip. Data helpt hierin om objectieve informatie te generen, elkaars prestaties te leren kennen en een analyse op trends te kunnen doen. Alle betrokkenen zijn hier ook benieuwd naar en zien dit als een manier om inzicht te verkrijgen. Echter is kwaliteit een weerbarstig onderwerp en van verschillende factoren afhankelijk. Ook hier weer ziet men het van belang om een open dialoog achter de cijfers te voeren en samen te kijken wat verbeteracties zouden kunnen zijn.

Kortom, een op data-gedreven continu lerende cyclus aangevuld met een open dialoog en samenwerking lijkt de sleutel te zijn om de balans tussen controle en vertrouwen te kunnen vinden. De data zorgt ervoor dat prestaties op een objectieve manier verantwoord kunnen worden. Een open dialoog over de data aangevuld met praktijkervaringen zorgt ervoor dat de verantwoording verrijkt wordt en er een completer beeld geschetst kan worden van de resultaten. Tevens zorgt een open dialoog gestoeld op data ervoor dat intenties, competenties en prestaties inzichtelijk worden naar elkaar. Zo kan de betrouwbaarheid worden ingeschat. Een goede inschatting van de betrouwbaarheid kan ervoor zorgen dat het vertrouwen groeit. Vertrouwen in elkaar kan voorkomen dat men doorschiet in controle en men dus ruimte laat voor de ander om de eigen verantwoordelijkheid en autonomie op te pakken. Dit is een goede voedingsbodem voor een

samenwerking of partnerschap, waarin een open dialoog kernwaarde dient te blijven om onderliggende belangen naar elkaar uit te spreken en te komen tot één gezamenlijke ambitie waar ieder zich verantwoordelijk voor voelt en de ruimte heeft om deze verantwoordelijkheid ook op te pakken.

Het voeren van een open dialoog en het komen tot een samenwerking is de sleutel om de belemmeringen op te heven, de complexe relatie tussen controle en vertrouwen in evenwicht te brengen en verantwoording naar een hoger niveau te tillen, waardoor de kwaliteit van de jeugdzorg toeneemt.

6.3 Bijdrage aan bestaande literatuur

Dit onderzoek heeft een belangrijke aanvulling geboden aan de wetenschappelijke kennis over de complexe relatie tussen controle en vertrouwen. Het onderzoekt vult de literatuur aan dat niet enkel op individueel niveau, maar ook op organisatieniveau én binnen de verantwoording in de jeugdzorg in Zeeland vertrouwen groeit als de andere partij als betrouwbaar wordt ingeschat op de factoren intenties, competenties en prestaties (Stoopendaal & Bouwman, 2018; Six, 2010; Meurs, 2014; Das & Teng, 2011). In het theoretisch kader wordt gesteld dat een open dialoog ervoor zorgt dat een balans gevonden kan worden tussen controle en vertrouwen. Het onderzoek bevestigt dit. De inschatting van betrouwbaarheid kan gemaakt worden op basis van een data-gestuurde continu lerende cyclus, wat overeenkomt met formele controle. Dit dient echter aangevuld te worden met een open dialoog waarin de partijen elkaar kritisch kunnen bevragen. Zo kan vertrouwen groeien middels een wederkerig proces tussen jeugdzorgorganisaties en gemeenten, waarbij er steeds een afweging gemaakt wordt over de betrouwbaarheid van de ander door middel van verantwoording (Stoopendaal & Bouwman, 2018). Meurs (2014) geeft aan dat het belangrijk is om steeds alle drie de factoren in te schatten om een afweging op betrouwbaarheid te kunnen maken. In dit onderzoek zien we dit ook terug. Een data-gestuurde cyclus zorgt voor een inschatting van de competenties en de prestaties, dit aanvullend met een open dialoog zorgt ervoor dat je ook de intenties van de ander kunt inschatten. Beide vormen zijn belangrijk.

Uit dit onderzoek blijkt ook dat zowel gemeenten als jeugdzorgorganisaties controle als noodzakelijk zien. Net zoals in de literatuur staat omschreven, ervaart men dat controle ervoor zorgt dat risico's van gedrag waarin men handelt vanuit eigen belang verkleind worden (Van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2006). Uit het onderzoek blijkt dat men in de jeugdzorg in Zeeland de controle onvoldoende vindt, waardoor men voelt dat er nog te vaak gehandeld kan worden vanuit eigen belang. Dit schaadt het vertrouwen in elkaar, versterkt de negatieve beeldvorming en werkt samenwerking juist tegen. Dit bevestigt het onderzoek van Coletti, Sedatole en Towry (2005) dat binnen samenwerkingsrelaties men anderen als meer betrouwbaar inschat als er formele controle wordt gehanteerd. Dit lijkt eveneens een bevestiging van de in de literatuur aangegeven versterkende relatie tussen controle en vertrouwen (Van der kolk, 2016; Six, 2010; Kapitein & Vink, 2012). Aanvullend blijkt uit dit onderzoek dat zorgfraude, maar ook negatieve beeldvorming zorgt voor extra controle of stapeling van regels. Dit lijkt overeen te komen met de risico-regelreflex (Helsloot, 2015).

Ook bevestigt het onderzoek dat als men teruggrijpt naar controle binnen het uitvoerende niveau, waarbij gecontroleerd wordt of professionals de juiste jeugdzorg aanvragen en inzetten, jeugdzorgprofessionals dit als wantrouwen ervaren. De jeugdzorgprofessionals voelen zich beperkt in hun autonomie wat de zelfdeterminatietheorie (ZDT) gedeeltelijk bevestigt. In het conceptueel model, figuur 1 op pagina 20, is gesteld dat als controle als beknellend en wantrouwend ervaren wordt door jeugdzorgorganisaties dit zorgt voor een afgedwongen naleving, die geen ruimte geeft

voor eigen verantwoordelijkheid en vrijwillige naleving gedreven door de intrinsieke motivatie om het goede te doen. Dit demotiveert en werkt opportunistisch gedrag van de jeugdzorgorganisaties in de hand. De kwaliteit van de jeugdzorg zal enkel afnemen. Het onderzoek heeft echter niet gevonden dat ervaren wantrouwen en beperking van de autonomie de interne motivatie blokkeert en daarmee opportunistisch gedrag in de hand werkt (Deci, Olafsen & Ryan, 2017; Verstegen & Wagenveld, 2017). Wel wordt duidelijk uit het onderzoek dat de manier waarop de controle ervaren wordt, van wezenlijk belang is.

Het onderzoek bevestigt eveneens de literatuur waarin staat dat jeugdzorgorganisaties en gemeenten zich beiden verantwoordelijk voelen voor kwalitatieve jeugdzorg (NJI, 2017). Zowel vanuit de documentanalyse als vanuit de empirische data blijkt de noodzaak en behoefte te bestaan om samen te werken op basis van partnerschap. Ook wordt onderkend dat er bij gemeenten en jeugdzorgorganisaties verschillende belangen spelen, die samenwerking in de weg kunnen zitten (Kaats & Opheij, 2021). Een belangrijke aanvulling is dat dit onderzoek uitwijst dat ook hier een open dialoog ervoor kan zorgen dat men elkaars onderliggende belangen leert kennen en dat dit noodzakelijk is om tot vertrouwen te kunnen komen, maar ook om tot samenwerking te kunnen komen waarbij men de handen ineen slaat rondom dezelfde ambitie, kwalitatieve jeugdzorg. De open dialoog zorgt er vervolgens voor dat wat de samenwerking voor ieder kan opleveren, centraal gesteld wordt (Kaats & Opheij, 2021). Vervolgens kan men komen tot een samenwerking waarin ieder vanuit zijn of haar eigen professie, autonomie en verantwoordelijkheid oppakt om te komen tot dezelfde ambitie. Het onderzoek geeft hiermee als aanvullend inzicht: Door de samenwerking is verantwoording niet een loutere controle, maar een wederkerig proces waarin ieder een verantwoordelijkheid heeft en vanuit de eigen professie een bijdrage kan leveren aan het gezamenlijke resultaat.

6.4 Beperkingen van het onderzoek

Ondanks dat het onderzoek veel interessante bevindingen heeft opgeleverd, zijn er ook enkele beperkingen die genoemd kunnen worden. De respondenten zijn afkomstig vanuit de penvoerdersgroep vanuit de jeugdzorgorganisaties en vanuit de beleidsmedewerkers van de gemeenten. Er is hier specifiek voor gekozen, omdat ingeschat werd dat zij de meeste kennis en ervaring hebben met verantwoording. Het heeft echter ook als beperking dat respondenten niet uit meerdere lagen vanuit het zorglandschap komen. Gezien verschillende keren is aangegeven dat het zorglandschap in Zeeland als complex en met verschillende lagen wordt ervaren, is het interessant te weten hoe die verschillende lagen de samenwerking ervaren en wat zij hierin als belemmerend en bevorderend zien.

Een andere beperking is dat er geen gebruik is gemaakt van observaties. Hier is bewust voor gekozen, omdat de onderzoeker werkt in de jeugdzorg in Zeeland en hierdoor niet als onafhankelijke observator, maar als deelnemer participeerde in de verschillende overleggen. Het organiseren van een focusgroep heeft de gelegenheid gegeven om dit dilemma voor het groepsgesprek in de focusgroep op te heffen. Echter zou het interessant zijn om te observeren bij de verschillende overleggen die genoemd zijn en in actie te kunnen ervaren of en in welke mate er sprake is van een open dialoog en samenwerking.

Ook zou een langere doorlooptijd van het onderzoek de gelegenheid geven om de doorontwikkeling van de verantwoording en samenwerking in de jeugdzorg in Zeeland over tijd te kunnen analyseren.

En tot slot is een beperking dat het onderzoek zich specifiek heeft gericht op de provincie Zeeland. Nadat de jeugdzorg gedecentraliseerd is naar de gemeenten heeft iedere gemeente in Nederland de

jeugdzorg en daarmee ook de verantwoording naar eigen inzichten ingericht. Dit zorgt voor veel variatie in aanpak. Er is nog geen eenduidige lijn, of een 'beste aanpak'. Terwijl er wel een behoefte is aan een 'beste aanpak'. Als binnen meerdere provincies dit onderzoek wordt uitgevoerd zal de generaliseerbaarheid van de bevindingen toenemen en bepaald kunnen worden of voor de gehele jeugdzorg in Nederland geldt dat het voeren van een open dialoog en het komen tot een samenwerking de sleutel is om de complexe relatie tussen controle en vertrouwen in evenwicht te brengen en verantwoording naar een hoger niveau te tillen, waardoor de kwaliteit van de jeugdzorg toeneemt.

6.5 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de betrokken respondenten zowel vertrouwen als controle noodzakelijk vinden. Alle respondenten gaven terug dat controle te weinig aanwezig is. Toch wordt controle op het uitvoerende niveau door de jeugdzorgprofessionals als wantrouwend ervaren. Verder onderzoek lijkt interessant om te verkennen wanneer controle als passend en niet-passend wordt ervaren. Daarbij is in het huidige onderzoek de link met de ZDT beperkt naar boven gekomen. Wel is gevonden dat als controle de basisbehoefte autonomie tegenwerkt, controle als wantrouwend ervaren wordt. Maar ondanks dat er voorbeelden van opportunistische gedrag naar boven komen in het onderzoek (zorgfraude), bevestigt dit onderzoek niet de link met interne motivatie, zoals wel in het conceptueel model gesteld is. Aanbevolen wordt om in toekomstig onderzoek deze link meer specifiek te observeren.

Tevens heeft het onderzoek onvoldoende uitgewezen of de ZDT gelinkt kan worden aan samenwerking. De vraag is wanneer men meer vanuit partnerschap werkt en vanuit die relatie tot verantwoording op kwaliteit komt, wordt er dan meer voldoening ervaren op de drie psychologische basisbehoeften die intrinsieke motivatie kunnen versterken (Deci, Olafsen & Ryan, 2017; Versteegen & Wagenveld, 2017)?

En zoals bij de beperkingen is genoemd, is een belangrijke aanbeveling om dit onderzoek te herhalen binnen meerdere provincies in Nederland.

6.6 Praktische aanbevelingen

De jeugdzorg is een sector die regelmatig in het nieuws komt en waar nog veel ruimte voor verbetering is. Het oplossen van de problemen die er momenteel heersen is gecompliceerd. Toch kunnen er vanuit het huidig onderzoek verschillende praktische aanbevelingen gedaan worden om de manier van verantwoording te kunnen door ontwikkelen om daarmee ook de kwaliteit van de jeugdzorg in Zeeland te kunnen verbeteren. Enkele praktische aanbevelingen voor beleidsmedewerkers van gemeenten, jeugdzorgorganisaties en medewerkers van IJZ volgen hieronder.

- *Ontwikkel partnerschap en voer steeds een open dialoog*

Zowel vanuit de beleidsdocumenten als vanuit de empirische resultaten blijkt er naast een relatie van opdrachtnemer en opdrachtgever ook een relatie van partnerschap te bestaan tussen jeugdzorgorganisaties en gemeenten. Beide partijen streven hetzelfde doel na: Kwalitatieve jeugdzorg. Bespreek met elkaar hoe deze 'dubbele' relatie het beste vorm gegeven kan worden.

Voer hierbij een open dialoog met elkaar door onderliggende belangen transparant te maken. Erken in de dialoog elkaars posities, professies, verantwoordelijkheden en beperkingen. En benoem eerlijk waar belangen dicht bij elkaar of juist ver uit elkaar liggen. Alleen als de onderliggende belangen erkent worden, kan het gemeenschappelijke belang of ambitie centraal gesteld worden. Verwoord

samen deze gezamenlijke ambitie waarin ieder zijn verantwoordelijkheden kent en neemt. Vervolgens kun je samen sturen op én verantwoorden op deze gezamenlijke ambitie.

Om ongefundeerde negatieve beeldvorming te voorkomen is het eveneens van belang om een open dialoog met elkaar te voeren. Zoek elkaar op als negatieve beeldvorming ontstaat en stel kritische vragen aan elkaar en laat een ander het uit leggen, in plaats van dat er geacteerd wordt op een beeld. Maak er een gewoonte van om bij kwetsbare thema's, waarbij vertrouwen dreigt te beschadigen, elkaar op te zoeken voor deze dialoog. Een open dialoog zorgt ervoor dat je elkaars intenties, competenties leert begrijpen, waardoor vertrouwen kan groeien.

- ***Maak visie op jeugdzorg concreet***

Als er vanuit samenwerking gekomen is tot een gezamenlijke ambitie is het belangrijk om een gemeenschappelijke visie op jeugdzorg te formuleren. Maak deze visie concreet door deze om te zetten in hoe de visie tot uiting komt in het dagelijks handelen. Het is belangrijk om hier voortdurend met elkaar het gesprek over te voeren. Bepaal wat je gezamenlijk belangrijk vindt en wilt nastreven, om vervolgens gezamenlijk te bepalen wat dan de eerste stappen zijn om dit gezamenlijk ook te kunnen bereiken. Formuleer concrete doelstellingen waar op gestuurd wordt middels verantwoording.

- ***Investeer in een continu lerende cyclus***

Investeer in de lerende cyclus, waarin gestuurd wordt op de overeengekomen doelstellingen. Alle partijen in het jeugdzorglandschap dienen achter deze investering te staan, zodat er tijd en middelen vrij worden gemaakt én iedereen hieraan prioriteit kan geven. Doe ieder kwartaal gestructureerde contract- en leveranciersmanagement (CLM) gesprekken waarin de monitor standaard op de agenda staat. Voer deze gesprekken zoveel mogelijk met vaste mensen.

Zorg voor een duidelijke beschrijving per KPI waarin staat wat deze inhoudt en wat de KPI beoogt te meten. Breng een focus aan door steeds voor een afgebakende periode op een aantal KPI's te richten. Bekijk of deze eenduidige informatie opleveren voor zowel gemeenten als jeugdzorgorganisaties. En kijk of de opgeleverde informatie nuttig is. Zo niet schrap de KPI. Als alle KPI's doorgewerkt zijn, evalueer je of de overgebleven KPI's bij elkaar voldoende informatie opleveren. Ook kan bekeken worden of het zinvol is om te gaan werken met de geharmoniseerde outcome indicatoren.

Als de KPI's en de verzamelde data op orde zijn, kunnen er analyses worden gedaan op de maatschappelijke doelen die gesteld zijn. Dit maakt het ook mogelijk om trends te onderscheiden en te verklaren. Reken elkaar niet enkel af op cijfers, maar vul de data aan met enkele praktijkervaringen en ga in dialoog met elkaar over wat de mogelijke factoren en oorzaken kunnen zijn van hetgeen uit de data-analyse naar voren komt. Daar waar verbetering mogelijk is, worden verbeteracties opgezet en weer geëvalueerd bij een volgende CLM-gesprek. De tool 'Samen in gesprek over cijfers' van het NJI kan gebruikt worden om de CLM-gesprekken verder vorm te geven.

Besprek de cijfers niet enkel binnen het samenwerkingsverband, maar ook over de samenwerkingsverbanden heen. Om zo een betere analyse te kunnen doen op het jeugdzorglandschap.

Tot slot: Ontwikkel één cliënttevredenheidsonderzoek die bij alle cliënten afgenomen kan worden, zodat de data met elkaar vergeleken kan worden en onderdeel kan vormen van de lerende cyclus.

- **Werk met een integrale verantwoording**

Evalueer het protocol 'Algemeen accountantsprotocol financiële productieverantwoording WMO en jeugdwet 2022' en ga in gesprek met elkaar over waarom men verantwoord en wat men daarvan verwacht. Werk integraal en koppel inhoud, kwaliteit, rechtmatigheid en doelmatigheid aan elkaar. Zodat je niet alleen weet dat de afgesproken- en de daadwerkelijk geleverde zorg met elkaar overeen komt. Maar ook dat je weet of de geleverde zorg overeenkomt met de kwaliteit die met elkaar nagestreefd wordt. Zo is het mogelijk om gezamenlijk te kunnen sturen op de vooraf opgestelde maatschappelijke doelen.

- **Maak verantwoordelijkheden duidelijk**

Vaak komt terug dat men niet goed weet wie welke verantwoordelijkheden heeft. Het is belangrijk dat hier eenduidigheid in komt. Wie heeft mandaat op wat, wie stuurt op wat en kan regie nemen? Maak dit duidelijk zowel voor de gemeenten, IJZ als de jeugdzorgorganisaties. Onderzoek of de governance-structuur passend is bij de taken die IJZ heeft gekregen vanuit de gemeenten.

Het werken vanuit partnerschap rond één ambitie met één concrete visie op jeugdzorg, zal er mogelijk toe bijdragen dat minder partijen hun eigen koers gaan varen. Indien dit wel gebeurt, is het ieders verantwoordelijkheid om elkaar daarop aan te spreken in een open dialoog en met elkaar weer terug te komen op de gezamenlijke afgesproken koers.

Tevens lijkt het ieders verantwoordelijkheid om proactief te werken en te laten zien dat je te vertrouwen bent. Enerzijds door het genereren van eigen data die gespiegeld kan worden aan de data van IJZ. Anderzijds door transparant te handelen, actief de dialoog en samenwerking op te zoeken met elkaar en zelf kritisch om te gaan met de beschikbare middelen.

'Het begint bij één gemeenschappelijke visie. Een gevoel van dezelfde opgave hebben. Dus er is maar één mogelijkheid en dat is partnerschap, omdat je het allemaal belangrijk vindt. We doen het samen. (...) En daarbij vragen we vertrouwen, maar ook verantwoording. Het één sluit de ander niet uit.' (B2)

Literatuur

Bal, R., Stoopendaal, A., & Bovenkamp, H van de. (2015). *Veerkracht en veiligheid. Hoe kan regulering daaraan bijdragen?* NTVG, 159, A9614. Houten: BSL.

Braithwaite, J. & Makkai, T. (1994). Trust and compliance. *Policing and Society*, 4, 1-12.

Bochove, M. van, Rusinovic, K., Koops-Boelaars, S., & Hoof, J. van. (2021). We gaan het gewoon doen! Rebelse initiatieven in onderwijs en ouderhuisvesting. *Beleid en Maatschappij*, 48, 174-195.

Bovenkamp, H. van de, Stoopendaal, A., Bochove, M. van, Hoogendijk, H., & Bal, R. (2018). *Persoonsgerichte zorg, regeldruk en regelruimte: van regelreflex naar spiegelreflex*. Erasmus School of Health Policy & Management Zorgbelang Zuid-Holland.

Bovens, M. (...). Publieke verantwoording. Een analysekader.

Broeck, A. van de. (2016). De basisbehoeften van de Zelf-Determinatie Theorie: een samenvatting van de literatuur. *Tijdschrift van het Steunpunt Werk*, 2, 67-74.

Broeck, A. van de, Vansteenkiste, M., Witte, H. de, Lens, W. & Andriessen, M. (2009). De Zelf-Determinatie Theorie: kwalitatief goed motiveren op de werkvloer. *Gedrag en organisatie*, 22 (4), 316-335.

Coletti, A.L., Sedatole, K.L., & Towry, K.L. (2005). The effect of control systems on trust and cooperation in collaborative environments. *The Accounting Review*, 80(2): 477-500.

Dalen, A. van. (2006). Meervoudig verantwoordden. *ZM magazine*, 18, 2-5

Das, T.K., & Teng, B.Sh. (2001). Trust, Control, and Risk in Strategic Alliances: An integrated Framework. *Organization Studies*, 22/2, 251-283.

Deci, E.L., Koestner, R. & Ryan, R.M., (1999). A meta-analytic review of experiments examining the effects of extrinsic rewards on intrinsic motivation. *Psychological Bulletin*, 125, 627-668.

Deci, E.L., Olafsen, A.H., & Rihard M.R. (2017). Self-Determination Theory in Work Organizations: The State of a Science. *The Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behaviour*, 4, 19-43.

Deci, E. L. & Ryan, R. M. (1985). *Intrinsic motivation and self-determination in human behavior*. New York: Plenum.

Deci, E.L., & Ryan, R.M. (2000). The 'What' and 'Why' of Goal Pursuits: Human Needs and Self-Determination of Behavior. *Psychological Inquiry*, 11, 277-268.

Doodkorte, P.P.J. (2021). Kwaliteit vraagt verantwoording van en aan iedereen. Op 24-03-2023 ontleend aan <https://blog.sozio.nl/kwaliteit-vraagt-verantwoording-van-en-aan-iedereen/>

Frey, B.S., & Jegen, R. (2001). Motivation crowding theory. *Journal of Economic Surveys*, 15 (5): 589-611.

Harten, W. (2022). *Anders vasthouden*. Amsterdam: boom uitgevers.

Helsloot, I. (2015). Waarom juist liberalen de risico-regelreflex na crises moeten weerstaan. *Liberaal Reveil*, 1, 17-21.

Inkooporganisatie jeugdhulp Zeeland (2019). Naar effectieve samenwerking in de jeugdhulp in Zeeland. Beschrijvend document – Jeugdhulp Zeeland vanaf 2020.

Inkooporganisatie Jeugdhulp Zeeland (z.j.) Transformatieagenda Jeugd Zeeland 2018-2021.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2018). Toezicht in dialoog. Samen anders kijken: over regeldruk en de zorg die je je eigen familie en naasten gunt. Op 11-12-2022 ontleend aan <https://www.vgn.nl/nieuws/toezicht-dialoog-samen-anders-kijken>

I-Sociaal Domein (2020). Handreiking Dialoog Inkoop en Aanbesteden Sociaal Domein.

I-Sociaal Domein (2022). Algemeen accountantsprotocol financiële productieverantwoording WMO en jeugdwet 2022.

Kaats, E., & Opheij, W. (2021). *Leren samenwerken tussen organisaties*. Amsterdam: Boom uitgevers.

Kapitein, M., & Vink, H.J. (2021). De zachte kant van harde beheersmaatregelen. Een controls coderingstheorie. *Maandblad voor Accountancy en Bedrijfseconomie*, 86, 433-440.

Khodyakov, D. (2007), Trust as a Process: A Three-Dimensional Approach. *Sociology*, 41 (1), 115-132

Kolk, B. van der (2016). *Management control packages in public sector organizations*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen, Ipskamp Printing, Enschede

Koster, Y. de. (2018). Stop met ‘aanbestedingswaanzin’ jeugdhulp. *I&O Research*. Op 28-4-2023 ontleend aan <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/hou-op-met-aanbestedingswaanzin-jeugdhulp>.

Mayer, R. C. Davis. J. H. Schoorman, F.D. (1995). An Integrative Model of organizational Trust. *Academy of Management Review*, 20 (3): 703-734.

Meer-Kooistra, J. van der, & Vosselman, E.G.J. (2006). Research on management control of interfirm transactional relationships: whence and whither. *Management Accounting Research*, 17(3): 227-237.

Meurs, P. (2009). *Sociaal vertrouwen: een kwestie van durf*. Verwey-Jonker/SER Lezing.

Meurs, P. (2014). *Van regeldruk naar passende regels: Vertrouwen, veerkracht, verantwoordelijke vrijheid*. Den Haag: VWS.

Mortelmans, D. (2020). *Handboek kwalitatieve onderzoeksmethoden*. Den Haag: Acco Nederland.

Nederlands Jeugdinstituut (2017). Outcome-sturing in de jeugdhulp. 10 tips voor gemeenten en aanbieders.

Nederlands Jeugdinstituut (2019). Outcome-indicatoren in de jeugdhulp. Inventarisatie van het gebruik door jeugdhulpaanbieders en gemeenten.

Nederlands Jeugdinstituut (z.j.). Samen in gesprek over cijfers. Een tool voor beleidsmedewerkers van gemeenten, samenwerkingsverbanden en jeugdzorgaanbieders.

Nooteboom, B. (2006). Vormen en bronnen van vertrouwen. *Maandblad voor Accountancy en bedrijfseconomie*. 1 (2): 8-16

Nederlands Jeugdinstituut (2019). Zo werkt u met het Kwaliteitskompas.

Plochg, T., Juttmann R.E., Klazinga N.S., & Mackenbach, J.P. (2007). *Handboek gezondheidszorgonderzoek*. Houten: Bohn Stafleu van Loghum.

- Power, M. (2000). The Audit Society – Second Thoughts. *International Journal of Auditing* 4, 111-119.
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2019). *Blijk van vertrouwen. Anders verantwoord* voor goede zorg. Den Haag: RVS; 2019.
- Rousseau, D.M, Sitkin, S.M, Burt, R.S & Camerer, C. (1998). Not so different after all: a cross-discipline view of trust. *Academy of Management Review*, 23 (3): 393-404.
- Six, F.E. (2010). Vertrouwen in toezicht. *Tijdschrift voor Toezicht*, 4, 6-26.
- Six, F.E. (2011). Diepliggende overtuigingen belemmeren organiseren vanuit vertrouwen. Op 11-12-2022 ontleend aan <https://frederiquesix.nl/diepliggende-overtuigingen-belemmeren-organiseren-vanuit-vertrouwen/>
- Smit, J., Smit, W., Uijl, H. den., Wiel, G. van de. (2017) *Van controle naar dialoog*. Utrecht: NVTZ en Broosz.
- Schram, J., Steen, M. van der, Twist, M. van, & Yperen, T. van (2015). Vormgeven aan verantwoording. Publieke verantwoording in jeugdhulp: een handboek voor praktische houvast. Op 2-1-2023 ontleend aan <https://jeugdmonitor.cbs.nl/publicaties/Vormgeven-aan-verantwoording>
- Spronk, L. Buijze, H. Zwietering, P. Friele, R., & Robben, P. (2017). Ontwikkeling van een afwegingskadervertrouwen voor toezichthouders. Lessen uit de praktijk van de IGJ. *Tijdschrift voor Toezicht*, 3.
- Staatsblad* (2014,105). Op 04-02-2023 ontleend aan <https://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvkfvj6b325az/vjpmhdhjwhaym/f=y.pdf>
- Stoopendaal, A. & R. Bouwman (2018). *Ruimte voor vertrouwen. De dynamiek van vertrouwen in het toezicht op de zorg*. Rotterdam: ESHPM.
- Stoopendaal, A. (2016). *Al doende leren*. Rotterdam: Marketing & Communicatie iBMG
- Stoopendaal, A., & Scheer, W. van der. (2021). Rebel-leren: hoe een rebelse sector tot lerend verantwoord komt. *Beleid en Maatschappij*, 48, 196-214.
- Swagers, J. (2015). Transformatie: sturen op verandering in het sociaal domein. *Jeugdbeleid* 9, 225-231.
- Tak, L.M. (2022). Een vertrouwensrevolutie in de ggz: de enige juiste weg. *Tijdschrift voor psychiatrie*, 64, 333-334.
- Rijn, M.J. van, & Teeven, F. (2014). Memorie van toelichting. Op 9-10-2021 ontleend aan <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2013/07/01/memorie-van-toelichting-bij-de-jeugdwet>
- Verhaar, K. (2020). Handreiking kwaliteitscriteria jeugdhulp en maatschappelijke ondersteuning voor inkoop.
- Wallenburg, I., Bovenkamp, H. van de, Weggelaar-Jansen, A., & Bal, R. (2021). Rebellerende zorgprofessionals. Improviseren met regels, passie en verantwoording. *Beleid en Maatschappij*, 48, 138-155.
- Weggelaar, A., Bovenkamp, H. van de, & Bal, R. (2016). Overvloed aan indicatoren leidt tot frustratie, niet tot betere zorg. Zand in de kwaliteitsmachinerie. *Medisch contact*, 15, 36-38.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2014). Factsheet Kwaliteitseisen jeugdhulpaanbieders en gemeenten zoals gesteld in de jeugdwet.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2017). Factsheet Wettelijke kaders toezicht Wmo 2015 en jeugdwet.

Verstegen, G., & Wagenveld, K. (2017). Patronen van sturen op vertrouwen. *Management accounting*, 91, 202-210.

Vries, F. de. (2016). Leidt transparantie tot meer vertrouwen in de toezichthouder. Rede 29 maart 2016.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2004). *Bewijzen van goede dienstverlening*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad van het Regeringsbeleid.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2013). *Toeziën op publieke belangen: naar verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam: University Press: Amsterdam

ZonMW (2018). *Eerste evaluatie jeugdwet*. Schultenprint: Zoetermeer

Bijlage

Bijlage 1: Topic lijst interviews

Introductie onderzoek:

Toelichting onderzoek: In het kader van mijn Master Health Business Administration (Erasmus Centrum voor Zorgbestuur) voer ik een kwalitatief onderzoek uit naar de manier van verantwoorden binnen de Jeugdzorg.

In mijn onderzoek wil ik mij richten op de verantwoording binnen de Jeugdzorg in de provincie Zeeland, om zo tot een eerste verkenning te komen hoe de huidige manier van verantwoording ervaren wordt.

In de jeugdwet is toezicht op kwaliteit belegd bij de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. In het kader van contractering, samenwerking, en monitoring heeft de gemeente een rol bij het toezien op/ controleren van de kwaliteit van de jeugdzorg. Daarvoor vragen zij middels kritische prestatie indicatoren en/of outcome indicatoren verantwoording bij de jeugdzorgorganisaties. Het is deze verantwoording (tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties) waar het over gaat in mijn onderzoek.

Informed consent: informed consent formulier is vooraf per mail opgestuurd naar de respondent. Voor het interview wordt de respondent gevraagd of hij/zij deze gelezen heeft en hiermee akkoord is. Vervolgens wordt nogmaals gevraagd of de respondent toestemming geeft om het interview op te nemen.

Rol en ervaring van respondent

- Kunt u wat vertellen over uw rol/ functie binnen de organisatie?
- Heeft u in uw functie te maken met verantwoording in de Jeugdzorg van Zeeland? / Op welke manier heeft u te maken met verantwoording in de Jeugdzorg binnen uw functie? / welke rol heeft u binnen de verantwoording?
- Hoe ziet volgens u die verantwoording aan de gemeenten eruit?
- Wat vindt u van de manier van verantwoording zoals deze nu georganiseerd is binnen Jeugdzorg in Zeeland?
- Heeft u het gevoel dat u deze taak/ rol binnen de verantwoording (binnen uw organisatie) adequaat kunt uitvoeren?
- Wat gaat er goed binnen de huidige manier van verantwoording/ hoe de verantwoording op dit moment georganiseerd is?
- Kunt u vertellen of er zaken zijn waar u tegenaan loopt binnen de huidige manier van verantwoording/ hoe de verantwoording op dit moment georganiseerd is? Zo ja waar loopt u tegen aan?
- Zijn er zaken die volgens u beter zouden kunnen in de huidige manier van verantwoorden/ hoe de verantwoording op dit moment georganiseerd is? Zo ja wat zou er beter kunnen?
- Worden binnen de provincie Zeeland initiatieven opgepakt om tot een andere manier van verantwoording te komen?

Samenwerking

- Hoe ervaart u de samenwerking tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties binnen de huidige manier van verantwoording?
- Wordt binnen de Jeugdzorg in Zeeland gesproken (is er een dialoog) tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties over de huidige manier van verantwoording? Kunt u voorbeelden noemen?
- Wordt er gesproken tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties over waarom de specifieke set aan KPI's opgevraagd wordt, of hoe deze tot stand gekomen zijn?
- Vindt er een dialoog plaats tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties over uitkomsten van verantwoording/ uitkomsten van kritische prestatie indicatoren? Kunt u voorbeelden noemen?
- Vindt er een dialoog plaats tussen gemeenten en jeugdzorgorganisaties over de kwaliteit van de jeugdhulp en hoe jeugdzorgorganisaties dit kunnen borgen en verbeteren? Kunt u voorbeelden noemen?

Verhouding controle/ vertrouwen

Er is een discussie gaande dat de verhouding controle – vertrouwen binnen verantwoording anders zou moeten zijn.

- Hoe ervaart u de mate van controle binnen de huidige manier van verantwoording in Jeugdzorg Zeeland? Kunt u hierbij voorbeelden noemen?
- Zou de mate van controle meer of minder moeten zijn, of is deze goed zoals deze nu is?
- Hoe ervaart u de mate van vertrouwen binnen de huidige manier van verantwoording in Jeugdzorg Zeeland? Kunt u voorbeelden noemen?
- Zou de mate van vertrouwen meer of minder moeten zijn, of is deze goed zoals deze nu is?
- Zijn er voorbeelden te noemen waarbij u merkte dat dit een positief effect heeft op het vertrouwen tussen gemeente en jeugdzorgorganisaties binnen de verantwoording?
- Zijn er voorbeelden te noemen waarbij u merkte dat dit een obstakel vormde op het vertrouwen tussen gemeente en jeugdzorgorganisaties binnen de verantwoording?

Afsluiting:

- Zijn er in dit gesprek zaken niet aan de orde gekomen die u wel van belang vindt?

Bijlage 2: Informed consent

Toestemmingsformulier

Kwalitatief onderzoek naar manier van verantwoorden binnen de Jeugdzorg in Zeeland

Ik, (naam deelnemer), stem in met deelname aan het onderzoek wat uitgevoerd wordt door Helga van Laak in het kader van haar opleiding Master Health Business Administration (Erasmus Centrum voor Zorgbestuur).

Ik begrijp dat deelname aan dit onderzoek geheel vrijwillig is. Ik weet dat ik mijn toestemming op ieder moment weer in kan trekken door de onderzoeker een mail te sturen. De onderzoeker zal mijn gegevens dan verwijderen en niet gebruiken voor het onderzoek.

Ik verklaar dat ik voldoende informatie over het onderzoek heb gekregen. De volgende punten zijn mij duidelijk:

1. Als input voor het onderzoek worden interviews gebruikt. De daaruit verzamelde gegevens worden gebruikt voor het onderzoek.
2. De verzamelde informatie uit de interviews wordt vertrouwelijk behandeld. De informatie is alleen voor de onderzoeker beschikbaar.
3. Ik geef toestemming om een audio- of video-opname te maken tijdens het interview. Deze opname wordt gebruikt om later het gesprek ad-verbatim (woord voor woord) te kunnen uitwerken. Dit transcript wordt gebruikt voor het verdere onderzoek. De opname wordt opgeslagen op een beveiligde harddisk. Na uitwerking van het transcript wordt de opname verwijderd.
4. Mijn gegevens worden geanonimiseerd. Indien er citaten of parafraseringen worden gebruikt zijn deze niet specifiek herleidbaar naar een specifieke respondent, organisatie of gemeente.
5. De onderzoekers zullen alle vragen die ik heb over dit onderzoek beantwoorden, nu of tijdens het verdere verloop van het onderzoek.
6. Het onderzoek wordt niet extern gepubliceerd zonder toestemming van mij of andere betrokkenen.

Datum: _____ Handtekening deelnemer: _____

Datum: _____ Handtekening onderzoeker: _____

Contactgegevens onderzoeker: h.vanlaak@zeeuwsegronden.nl

06-...

Bijlage 3: Overzicht respondenten interviews en deelnemers focusgroep

Respondent 1	Beleidsmedewerker gemeente (B1)
Respondent 2	Medewerker jeugdzorgorganisatie (J1)
Respondent 3	Beleidsmedewerker gemeente (B2)
Respondent 4	Medewerker jeugdzorgorganisatie (J2)
Respondent 5	Medewerker jeugdzorgorganisatie (J3)
Respondent 6	Beleidsmedewerker gemeente (B3)
Respondent 7	Medewerker jeugdzorgorganisatie (J4)
Respondent 8	Medewerker jeugdzorgorganisatie (J5)
Respondent 9	Medewerker jeugdzorgorganisatie (J6)
Respondent 10	Beleidsmedewerker gemeente (B 4)
Respondent 11	Beleidsmedewerker gemeente (B5)
Respondent 12	Medewerker IJZ (I1)

Tabel 1: respondenten interviews

Deelnemer 1	Medewerker IJZ (I2)
Deelnemer 2	Medewerker IJZ (I3)
Deelnemer 3	Medewerker Jeugdzorgorganisatie (J7)
Deelnemer 4	Medewerker gemeente (heeft ook meegedaan aan de interviews)
Respondent 17	Medewerker jeugdzorgorganisatie (heeft ook meegedaan aan de interviews)
Respondent 18	Medewerker jeugdzorgorganisatie (heeft ook meegedaan aan de interviews)

Tabel 2: respondenten focusgroep

Om de anonimiteit van de respondenten en deelnemers te waarborgen is niet meer gedetailleerde informatie in de tabel opgenomen.

Bijlage 4: Lijst met KPI's

Kritische Succes Factoren		Doelstellingen		Kritische Prestatie Indicatoren											
KSF omschrijving	Doelstelling	KPI nummer	KPI omschrijving	Definitie	Norm	Meetinstrument	Meetfrequentie	Perceel 1	Perceel 2	Perceel 3a	Perceel 3b	Perceel 4	Perceel 5	Perceel 6	Perceel 7
1. Leverbetrouwbaarheid	Voldoende jeugdhulp (beschikbaarheid/kwantiteit)	1.1	Beschikbaarheid acute en spoed jeugdhulp	Het percentage van het aantal cliënten dat bij acute jeugdhulp binnen max 6 uur geplaatst is en bij spoed binnen 24 uur geplaatst is	100% plaatsing binnen overeengekomen tijd	Management-informatie aanbieder	Kwartaal	X		X alleen bij hoog-complex		X			
1. Leverbetrouwbaarheid	Voldoende jeugdhulp (beschikbaarheid/kwantiteit)	1.2	Doorlooptijd inkomende zorgvraag	Tijd tussen aanvangsdatum 301 en start 305	95% van de aangevraagde zorg start conform afspraak <i>Alternatief: ...% t.o.v. vorig jaar</i>	Registratiesysteem Aeolus	Maandelijks (aanbieder) Kwartaal (IJZ)	X	X	X	X	X		X	
2. Kwaliteit / effectief werken	3. Kwalitatief goede jeugdhulp dat bijdraagt aan het veilig, gezond en zelfredzaam opgroeien van de jeugd in Zeeland	2.1	(Interne en/of externe) Audit en inspectie	Zorgaanbieder behaalt een positief resultaat tijdens een inspectie, en audit door toezichthouder	Geen kritische observaties na correctietermijn	Auditresultaten (aanbieder of onafhankelijke derde)	Jaarlijks	X	X	X	X	X		X	
2. Kwaliteit / effectief werken	Kwalitatief goede jeugdhulp dat bijdraagt aan het veilig, gezond en zelfredzaam opgroeien van de jeugd in Zeeland	2.2	Methodische interventies	De mate waarin wordt voldaan aan de methodische interventies conform NI-lijst of een door IJZ goedgekeurde alternatieve methode	80% voldoet aan methodische interventies zoals beschreven	Auditresultaten aanbieder	Jaarlijks	X	X	X	X	X	X	X	X
2. Kwaliteit / effectief werken	Kwalitatief goede jeugdhulp dat bijdraagt aan het veilig, gezond en zelfredzaam opgroeien van de jeugd in Zeeland	2.3	Uitstroom cliënten	Het percentage van het aantal cliënten dat uitstroomt uit de jeugdhulp binnen of op de daarvoor vastgestelde termijn.	X % hogere uitstroom t.o.v. voorgaande jaar (gedifferentieerde normering per soort interventie)	Registratiesysteem Aeolus (307) - t.b.v. benchmark	Halfjaarlijks	X	X	X	X			X	
2. Kwaliteit / effectief werken	Kwalitatief goede jeugdhulp dat bijdraagt aan het veilig, gezond en zelfredzaam opgroeien van de jeugd in Zeeland	2.4	Looptijd zorgtraject	Aaneengesloten periode van verleende zorg	Maximaal 1 jaar bij ambulante zorg	Registratiesysteem Aeolus (307) - t.b.v. benchmark	Halfjaarlijks	X	X	X		X		X	
2. Kwaliteit / effectief werken	Kwalitatief goede jeugdhulp dat bijdraagt aan het veilig, gezond en zelfredzaam opgroeien van de jeugd in Zeeland	2.5	Recidive	Het percentage instroom binnen 6 maanden voor gelijksoortige jeugdhulp na afloop vorig zorgtraject	Minder dan 10% komt na afsluiting terug in hulp binnen 6 maanden voor gelijksoortige jeugdhulp	Registratiesysteem Aeolus (307) - t.b.v. benchmark	Halfjaarlijks	X	X	X		X		X	
2. Kwaliteit / effectief werken	Kwalitatief goede jeugdhulp dat bijdraagt aan het veilig, gezond en zelfredzaam opgroeien van de jeugd in Zeeland	2.6	Preventie: voorkomen van noodzaak tot (specialistische) jeugdhulp	Terugloop in aantal cliënten in de jeugdhulp	Aantoonbare terugloop in aantal cliënten (in relatie tot bevolkingsontwikkelingen)	Registratiesysteem Aeolus	Jaarlijks	X	X	X	X	X		X	
2. Kwaliteit / effectief werken	Kwalitatief goede jeugdhulp dat bijdraagt aan het veilig, gezond en zelfredzaam opgroeien van de jeugd in Zeeland	2.7	Herintredende cliënten	Het percentage instroom in enige vorm van jeugdhulp meer dan 6 maanden na afsluiting van een jeugdhulptraject	Minder dan 10% van de cliënten komt terug in de jeugdhulp	Registratiesysteem Aeolus	Halfjaarlijks	X		X		X		X	
3. Efficiënt werken	Voldoende jeugdhulp (beschikbaarheid/kwantiteit)	3.1	Verzilvering van indicatie (traject totaal). Met als insteek dat de afwijking input voor het gesprek is. Een afwijking kan zowel positief als negatieve verklaringen hebben.	Het aantal zorguren geïndiceerd t.o.v. het aantal zorguren gerealiseerd	..% van de gerealiseerde zorguren dient overeen te komen met de geïndiceerde uren (binnen overeengekomen resultaat)	Registratiesysteem Aeolus	Maandelijks (aanbieder) Kwartaal (IJZ)	X		X				X	
3. Efficiënt werken	Kwalitatief goede jeugdhulp dat bijdraagt aan het veilig, gezond en zelfredzaam opgroeien van de jeugd in Zeeland	3.2	Uitval	Het aantal voortijdig afgebroken trajecten	Maximaal 5% van totaal aantal trajecten	Registratiesysteem Aeolus (code 307)	Maandelijks (aanbieder) Kwartaal (IJZ)	X		X	X		X	X	
3. Efficiënt werken	Zorgen voor betaling van jeugdhulp	3.3	Organisatorisch in control zijn (kwantiteit en kwaliteit)	De mate waarin een aanbieder proces- en doelmatig georganiseerd werkt	Administratie op orde, inzicht en grip op relevante stuurinformatie aanbieder bijvoorbeeld vervanging & continuïteit van personeel, medewerkers- en clienttevredenheid	Management-informatie aanbieder	Halfjaarlijks	X	X	X	X	X	X	X	

4. Financieel en verantwoording	Zorgen voor betaling van jeugdhulp	4.1	Accountantsverklaring	De aanbieder levert tijdig en correct (conform landelijke richtlijnen) de verantwoording in	100% tijdig en correct. Concretiseren naar datum (brief Tobias) concept verklaring en def. Verklaring	Controleverklaring accountant	Jaarlijks	X	X	X	X	X	X	X	X
4. Financieel en verantwoording	Zorgen voor betaling van jeugdhulp	4.2	Tijdigheid facturen	Het percentage van het totaal aantal facturen dat tijdig en correct is ingediend	95% van alle facturen dienen conform de afgesproken tijd in het bedrijfsvoeringsprotocol IJZ zijn ingediend	Registratiesysteem Aeolus	Kwartaal	X	X	X	X	X	X	X	X
5. Onderling afgestemd aanbod (tussen aanbieders onderling en/of aanbieders met IJZ)	Kwalitatief goede jeugdhulp dat bijdraagt aan het veilig, gezond en zelfredzaam opgroeien van de jeugd in Zeeland	5.1	Matchedcare	Hulpverlening onder 1 regie bij gedifferentieerde interventies / voorkomen van stapeling van gelijksoortige zorg	In 75% van de zorgtrajecten waarbij sprake is van multi-inzet is aantoonbaar sprake van 1 regievoerder. Waarbij de KPI vooral betrekking heeft op die aanbieder die de meest specialistische zorg verleent. <i>Alternatief: % verbetering t.o.v. voorgaande jaar</i>	Registratiesysteem Aeolus	Kwartaal	X	X	X				X	
5. Onderling afgestemd aanbod (tussen aanbieders onderling en/of aanbieders met IJZ)	Voldoende jeugdhulp (beschikbaarheid/ kwantiteit)	5.2	Wachttijden	Proactieve houding in onderlinge samenwerking tussen aanbieders ter voorkoming / positieve beïnvloeding van wachttijden	X aantal geïmplementeerde casussen waaruit blijkt dat wachttijden positief beïnvloed zijn door onderlinge samenwerking tussen aanbieders	Ingediende casussen aanbieder	Kwartaal	X		X				X	
6. (Blijvend) Passend antwoord	Alle doelstellingen	6.1	Proactieve houding	De mate van proactieve houding van de zorgaanbieder t.o.v. het ontwikkelen van zorg (anticiperen op veranderende omstandigheden / behoeften)	Het indienen van 2 voorstellen op jaarbasis die bijdragen aan de transformatie agenda danwel ontwikkeling van jeugdhulp (anders danwel vervanging van hetgeen in de bestaande overeenkomst is vastgelegd). Waarvan minimaal 1 voorstel na goedkeuring IJZ succesvol is afgerond in een pilot	Ingediende casussen aanbieder	Jaarlijks	X	X	X		X	X		X

Tabel 3: Lijst met KPI's uit de extra bijlage bij het beschrijvend document 'Naar effectieve samenwerking in de jeugdhulp in Zeeland' (IJZ, 2019)

